

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ФОДЧУК АНАТОЛІЙ БОГДАНОВИЧ

УДК 342.951:343.35

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ОСІБ, ЯКІ
НАДАЮТЬ ДОПОМОГУ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

081 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **А. Б. Фодчук**

Науковий керівник: **Дрозд Олексій Юрійович**,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Фодчук Анатолій Богданович. Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2020.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у розробці проблеми адміністративно-правового регулювання захисту викривачів корупції, а також у формулюванні обґрунтованих теоретичних висновків, узагальнень і пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства і практики його застосування у зазначеній сфері, приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів.

Розкрито місце інституту викривачів корупції в системі превентивних антикорупційних механізмів. Визначено переваги, які характеризують сутність і суспільне призначення даного інституту, а також доведено, що його належне функціонування дозволить: суттєво знизити рівень латентності корупційних правопорушень; значно зменшити рівень корупції в усіх сферах суспільного життя; отримувати об'єктивну інформацію про рівень корумпованості основних сфер суспільного життя; об'єктивно оцінювати ефективність роботи антикорупційних органів; втілити в життя такі основні принципи публічного управління, як прозорість і відкритість. Проаналізовано фактори, які знижують роль викривачів в організаційно-правовому механізмі протидії корупції.

Встановлено, що на сьогодні в Україні ще не сформовано міцний науково обґрунтований фундамент для повноцінного розвитку інституту викривачів, який наразі сприймається лише у вузькому значенні, як один із превентивних антикорупційних механізмів. Наголошено, що таке розуміння правової природи інституту викривачів у повній мірі не розкриває його сутність і соціальне

призначення. Доведено тезу про те, що викривачів корупції необхідно розглядати лише як один із різновидів викривачів.

Обґрунтовано авторський погляд на систему ознак викривачів корупції. В рамках проведеного дослідження встановлено, що викривачем обов'язково має бути фізична особа, яка переконана у достовірності повідомленої нею інформації. З'ясовано, що інформація, яку повідомляє викривач, має стосуватись викриття можливих фактів порушення антикорупційного законодавства, містити дані про діяльність (дії чи бездіяльність) інших осіб, а також бути спрямованою до «уповноважених суб'єктів». Окрім цього, доведено доцільність поширення гарантій захисту викривачів також і на осіб, які здійснили спробу розкрити інформацію про можливі факти порушення антикорупційного законодавства; іншим чином сприяли чи брали участь у виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні таких порушень; повідомили інформацію про порушення антикорупційного законодавства, в тому числі на стадії їх підготовки або замаху. З урахуванням визначених ознак сформульовано авторську дефініцію поняття «викривач корупції», що суттєво розширює коло осіб, які можуть бути віднесені до викривачів корупції, а також зміцнює гарантії їх захисту.

Проаналізовано міжнародні акти, які складають фундамент розвитку адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції, визначено етапи і ступінь їх імплементації в національне законодавство. На основі узагальнення результатів проведеного дослідження визначено недоліки та основні перспективи розвитку аналізованої сфери правового регулювання, зокрема доведено, що в міжнародному законодавстві закріплено значно ширший підхід до розуміння сутності та правової природи інституту викривачів.

З'ясовано, що у своєму розвитку інститут викривачів корупції пройшов чотири основні етапи. Доведено, що норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» в його останній редакції, незважаючи на свій прогресивний характер, не спроможні забезпечити надійний захист прав і законних інтересів викривачів корупції. Дається взнаки велика кількість

прогалин, недоліків та суперечностей, які знижують темпи розвитку інституту викривачів, а також гальмують процес формування нетерпимого ставлення громадян до корупції. У зв'язку з цим, наголошено на особливій актуальності та практичній необхідності розробки та ухвалення спеціального Закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень, уніфікацію процедури їх розгляду тощо.

Визначено етимологічне тлумачення та узагальнено різноманітні наукові підходи до розуміння сутності та правової природи такої юридичної категорії, як «адміністративно-правовий статус особи». Проаналізовано найбільш популярні точки зору науковців на її зміст і структуру. З урахуванням результатів проведеного дослідження сформульовано кілька важливих узагальнень, які склали фундамент дослідження структури та змісту адміністративно-правового статусу викривачів корупції. Зокрема, доведено, що цементуючою основою адміністративно-правового статусу викривачів корупції слід вважати права» та «обов'язки», оскільки саме вони визначають специфіку його додаткових елементів. Встановлено, що «юридичні гарантії» займають важливе місце в структурі правового статусу викривачів корупції, оскільки саме вони забезпечують належне функціонування даного інституту. Наголошено, що «юридичній відповідальності» слід відвести специфічне місце в структурі адміністративно-правового статусу, оскільки вона змінює правовий характер окремих дій викривачів з протиправних на соціально корисні. З'ясовано, що усі інші елементи правового статусу, які виокремлюються науковцями, хоч і відображають окремі аспекти відношення держави до викривачів, однак безпосередньо не впливають на визначення їх місця в механізмі протидії корупції (вони мають другорядний, похідний, конкретизуючий характер). Доведено, що всі елементи, які складають структуру адміністративно-правового статусу, мають перебувати між собою у тісному логічному взаємозв'язку та взаємодії, доповнювати та розширювати зміст один одного, утворюючи у своїй єдності цілісну правову категорію.

З урахуванням результатів проведеного дослідження обґрунтовано авторський погляд на структуру адміністративно-правового статусу викривачів корупції, а також сформульовано авторську дефініцію поняття «адміністративно-правовий статус викривачів корупції».

Визначено основні ознаки прав викривачів корупції, які дозволяють отримати загальне уявлення та визначити специфіку даного елементу адміністративно-правового статусу, а також проаналізовано їх зміст. Зокрема, до переліку таких ознак віднесено наступні: формальна визначеність; суспільна спрямованість; забезпеченість силою державного примусу та обов'язками інших осіб; обмежений характер; пролонгована дія; альтернативний характер; полісуб'єктний характер. З урахуванням результатів проведеного дослідження сформульовано авторську інтерпретацію їх наукової дефініції.

Наголошено на необґрунтованості ототожнення в одній правовій нормі і «прав», і «гарантій захисту» викривачів корупції, оскільки такий підхід не відповідає загальнотеоретичним уявленням про правову природу суб'єктивних прав особи. Наголошено, що «права викривача корупції» мають бути визначені виключно для осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, оскільки з їх допомогою особа має можливість набути і в подальшому реалізовувати відповідний правовий статус. Однак, ця вказівка не повинна стосуватись «гарантій захисту» викривачів, сфера дії яких, навпаки, має охоплювати і викривачів корупції, і близьких їм осіб. Обґрунтовано найбільш оптимальні шляхи усунення даної законодавчої суперечності.

З'ясовано концептуальні недоліки законодавчо закріпленої системи прав викривачів корупції і на основі проведеного дослідження запропоновано способи їх вирішення. Сформульовано авторську редакцію ст. 53-3 Закону України «Про запобігання корупції», що враховує всі обґрунтовані пропозиції та зауваження. В рамках аналізу адміністративно-правового закріплення права викривачів на отримання інформації та права викривачів на отримання нагороди, проаналізовано зміст й основні положення ст. 53-6 і ст. 53-7 Закону, а також суміжних нормативно-правових актів. З урахуванням результатів

проведеного аналізу розроблено авторські редакції вказаних статей, що значно розширюють зміст аналізованих прав викривачів корупції, а також конкретизують порядок їх реалізації.

Доведено, що однією з підстав звільнення особи від юридичної відповідальності є її соціально-схвальна поведінка, одним із різновидів якої слід вважати діяльність викривача, спрямовану на попередження, припинення чи розкриття фактів порушення антикорупційного законодавства. Проаналізувавши міжнародні стандарти захисту викривачів, з'ясовано, що в міжнародному праві закріплено значно ширші гарантії захисту викривачів від притягнення їх до юридичної відповідальності у зв'язку з викривальною діяльністю, аніж в національному законодавстві.

Детально проаналізовано зміст й основні положення ст. 53-8 Закону у їх системному зв'язку з положеннями інших вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актів, а також із результатами проведеного анкетування. В результаті проведеного дослідження виявлено цілу низку недоліків, прогалин та суперечностей і у зв'язку з цим обґрунтовано власний погляд на найбільш оптимальні шляхи їх усунення. Зокрема, доведено, що добросовісність викривача має бути обов'язковою передумовою звільнення його не лише від цивільно-правової відповідальності, але також і від кримінальної, адміністративної та дисциплінарної. Наголошено на доцільності законодавчого обмеження кола осіб, які підлягають звільненню від відповідальності за розголошення інформації, в тому числі інформації з обмеженим доступом. Запропоновано законодавчо закріпити положення, що гарантує кожній особі право відмовитись від виконання будь-яких вказівок та від участі в будь-якій діяльності, що передбачає порушення антикорупційного законодавства, а також положення, що визначає загальні антикорупційні вимоги, яким має відповідати будь-який договір, угода чи контракт.

Розглянуто обґрунтовані в літературі наукові підходи до розуміння сутності і змісту юридичних гарантій і висловлено припущення з приводу того, що в основні характеристики зовнішньої форми вираження гарантій захисту

викривачів корупції мають лежати такі категорії, як «засоби» та «умови». Визначено перелік і проаналізовано зміст основних ознак гарантій захисту, до переліку яких запропоновано відносити: нормативна урегульованість, комплексний характер, внутрішня узгодженість, похідний характер, динамічність і рухливість, практична спрямованість, опосередкований характер. З урахуванням результатів проведеного аналізу сформульовано авторську дефініцію поняття «гарантії захисту викривачів корупції».

На основі системного аналізу змісту VIII Розділу Закону України «Про запобігання корупції» з'ясовано, що, не зважаючи на досить прогресивний характер, він не містить чіткої та уніфікованої системи гарантій захисту викривачів корупції. Ст. 53-3 Закону хоч і має назву «Права та гарантії захисту викривача», однак фактично уникає прямої згадки про конкретні гарантії захисту таких осіб. Більшість положень, які в ній визначені, сформульовані як «права» викривачів, хоча їх зміст та юридична природа свідчать на користь доцільності їх розгляду як елементів гарантійного механізму. Доведено, що подібний підхід до нормативно-правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції є необґрунтованим, ставить під сумнів доцільність включення гарантій до структури адміністративно-правового статусу викривача, а також знижує їх ефективність та практичну цінність, суттєво обмежує сферу їх застосування. З метою усунення зазначеного недоліку обґрунтовано необхідність внесення цілої низки змін і доповнень до Закону.

Сформульовано авторський погляд на систему гарантій захисту викривачів корупції. Доведено, що ефективність таких гарантій, а відтак, ефективність функціонування інституту викривачів корупції в цілому, напрямку залежить від якості правового регулювання гарантійного механізму. При цьому наголошено, що про високу якість правового регулювання можна говорити лише тоді, коли в законодавчому порядку буде деталізовано та конкретизовано процедуру реалізації кожної окремо взятої гарантії захисту. Наголошено, що даному питанню доцільно присвятити не окрему статтю (чи навіть декілька

статей) Закону України «Про запобігання корупції», а окремий розділ нового Закону «Про захист викривачів корупції».

В рамках характеристики такої гарантії, як забезпечення особистої безпеки викривача, проаналізовано її зміст і механізм реалізації, а також визначено основні недоліки її адміністративно-правового забезпечення. Зокрема, доведено, що назва ст. 53 Закону не узгоджена з її основним змістом; наголошено, що Закон необґрунтовано звужує сферу застосування заходів забезпечення особистої безпеки викривачів, не визначає навіть приблизного переліку таких заходів, а також не визначає механізм їх реалізації. З урахуванням результатів проведеного аналізу розроблено авторську редакцію ст. 53³⁻¹ Закону, що в узагальненому вигляді відображає зроблені висновки.

В рамках характеристики такої гарантії, як представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги викривачеві, проаналізовано її зміст та визначено основні недоліки правового регулювання. З'ясовано, що в Законі відсутній єдиний уніфікований підхід до розуміння правової природи та сутності аналізованої гарантії; наголошено на необхідності виокремлення деяких положень ст. 53 Закону в окрему правову норму; доведено неузгодженість деяких норм Закону, у яких визначаються загальні засади реалізації викривачами права на безоплатну правову допомогу, з нормами профільного закону; наголошено на невідповідності норм Закону, у яких окреслені представницькі повноваження НАЗК, нормам відповідних процесуальних актів. Обґрунтовано найбільш перспективні напрями усунення вказаних недоліків, а також сформульовано авторську редакцію ст. 53³⁻² Закону.

В рамках характеристики такої гарантії, як захист трудових та інших прав і законних інтересів викривача, проаналізовано її зміст та визначено основні недоліки адміністративно-правового регулювання. Зокрема, наголошено на невідповідності назви статті 53-4 Закону її змісту, який є значно ширшим за обсягом і охоплює не лише гарантії захисту трудових прав викривачів, але також й інших його прав та законних інтересів. Звернено увагу на неузгодженість окремих норм Закону, у яких окреслені гарантії захисту

трудових прав викривачів, із нормами профільного закону, яким є КЗпП, а також на вибірковий підхід законодавця до правового закріплення гарантій захисту трудових прав викривачів корупції, які є працівниками (співробітниками) деяких правоохоронних органів. Обґрунтовано шляхи усунення вказаних недоліків, що передбачають внесення цілої низки змін і доповнень до ст. 53-4 Закону та до інших нормативно-правових актів.

В рамках характеристики такої гарантії, як забезпечення анонімності та конфіденційності викривача, проаналізовано її зміст та визначено основні недоліки правового регулювання. Зокрема, наголошено на необґрунтованості віднесення даної гарантії до «прав» викривачів корупції; звернуто увагу на неповноту законодавчого закріплення переліку заходів, спрямованих на забезпечення анонімності та конфіденційності викривачів; з'ясовано, що положення ст. 53-5 Закону не знайшли свого належного відображення в інших нормативно-правових актах. Обґрунтовано найбільш перспективні напрями усунення вказаних недоліків, що передбачають внесення цілої низки змін і доповнень до ст. 53-5 Закону та до інших нормативно-правових актів.

Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання захисту викривачів корупції та визначено шляхи його імплементації в національну правову систему. Зокрема, проаналізовано: основні зарубіжні моделі правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції; специфіку визначення змісту самого поняття «викривач» в законодавчих актах; особливості законодавчого окреслення кола осіб, на яких поширюються гарантії захисту викривачів; особливості створення спеціальних органів, покликаних забезпечувати реалізацію гарантій такого захисту; відмінності у функціонуванні каналів подання інформації про порушення антикорупційного законодавства, а також у порядку розгляду такої інформації; особливості вирішення питань фінансового стимулювання діяльності викривачів. Окрім основних, базових аспектів, які складають «фундамент» адміністративно-правового регулювання захисту викривачів, проаналізовано ряд інших

прогресивних новел, на які варто звернути увагу під час удосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус викривача корупції, антикорупційне законодавство, викривач корупції, гарантії захисту викривача корупції, корупційне правопорушення, порушення антикорупційного законодавства, права викривача, правопорушення, пов'язане з корупцією, превентивні антикорупційні механізми, юридична відповідальність викривача.

SUMMARY

Fodchuk, Anatolii Bohdanovych. Administrative and Legal Framework for Protection of Persons Assisting Against Corruption. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

The thesis for obtaining a scientific degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge 08 “Law,” specialty 081 “Law.” – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2020.

The thesis presents a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem of developing the administrative and legal framework for the protection of whistle-blowers, as well as of formulating sound theoretical conclusions, generalizations and proposals for improving national legislation and its application in this field and bringing them into line with international standards.

The role of the concept of corruption whistle-blowers in preventive anti-corruption mechanisms has been highlighted. The advantages that characterize the nature and public purpose of the concept are revealed, as well as it is proved that its proper functioning enables to considerably decrease the latency of corruption offences; to significantly reduce corruption in all sectors of public life; to obtain objective information on the level of corruption in key sectors of public life; to objectively assess the effectiveness of anti-corruption bodies; to implement the basic principles of public administration, such as transparency and openness. Factors that reduce the role of whistle-blowers in the anti-corruption institutional and legal

mechanism are analysed.

It is revealed that Ukraine has not yet elaborated a solid scientific basis for the full development of the concept of whistle-blowers, which is now strictly perceived as one of the preventive anti-corruption mechanisms. It is underlined that this interpretation of the legal nature of the concept of whistle-blowers does not fully reveal its essence and social purpose. It is argued that corruption whistle-blowers should be considered only as a type of whistle-blowers.

The author's perspective on the system of features of corruption whistle-blowers is justified. The study proves that a whistle-blower should be the person convinced of the veracity of the information provided. It is found out that the information provided by the whistle-blower should relate to the exposure of possible facts of violation of anti-corruption legislation, should contain data on the activities (actions or inactivity) of other persons, and should also be submitted to 'authorized subjects.' In addition, it is revealed that whistle-blower protections require to involve persons who have attempted to disclose information about possible violations of anti-corruption legislation; have helped identify, prevent and punish, disclose or investigate such violations in any other way; have provided information on violations of anti-corruption legislation, including at the stage of their preparation or attempt. Considering these features, the author's definition of the concept of 'corruption whistle-blower' is formulated, considerably expanding the range of persons who can be attributed to the corruption whistle-blowers, as well as strengthening the guarantees of their protection.

The study analyses the international instruments that form the basis for the development of the legal and administrative framework of the concept of corruption whistle-blowers and the stages and extent of their implementation in national legislation. The results of the study enable to identify the shortcomings and further development of the legal and regulatory framework in question, and it is proved that international law provides for a much broader approach to the understanding of the essence and legal nature of the concept of whistle-blowers.

In its development, the concept of corruption whistle-blowers is known to have

completed four main stages. It is proved that the current provisions of the Law of Ukraine ‘On Corruption Prevention’ in its latest revision, despite its progressive character, cannot provide corruption whistle-blowers with reliable protection of rights and legitimate interests. Due to many gaps, shortcomings and contradictions, the development of the concept of whistle-blowers, as well as the process of building an intolerant attitude towards corruption is deterred. Therefore, the study focuses on a special urgency and practical need to draft and adopt a special law aimed at strengthening whistle-blower protections and introducing effective and efficient mechanisms for their implementation, at creating favourable conditions for whistle-blowers’ reports, at standardising the procedure for their consideration, etc.

With regard to a legal category of ‘administrative and legal status of the person,’ the etymological interpretation is determined and different scientific approaches to understanding its essence and legal nature are reviewed. The most popular scientists’ perspectives on its content and structure are analysed. The results of the research enable to make several important conclusions, which have formed the basis of the study of the structure and content of the administrative and legal status of corruption whistle-blowers. For example, it is proved that the cementing basis of the administrative and legal status of corruption whistle-blowers should be considered as ‘rights’ and ‘duties,’ since they determine the specificity of its additional elements. It is proven that ‘legal guarantees’ occupy an important place in the structure of the legal status of corruption whistle-blowers, since they ensure the proper functioning of this concept. It is underlined that ‘legal liability’ should be assigned a specific place in the structure of the administrative and legal status, as it changes the legal status of individual actions of whistle-blowers from illegal to socially useful. It is revealed that all other elements of the legal status highlighted by academics, while reflecting aspects of the State’s attitude towards whistle-blowers, have no direct impact on determining their place in the anti-corruption mechanism (they are secondary, derivative, specific). It is proven that all the elements that make up the structure of the administrative and legal status should be interconnected logically and interact closely, be complement and expand the content of each other, forming in their unity a holistic

legal category.

The results of the research enable to support the author's perspective on the structure of the administrative and legal status of corruption whistle-blowers, as well as to formulate the author's definition of the concept of 'the administrative and legal status of corruption whistle-blowers'.

The key features of corruption whistle-blowers' rights are defined to get a general idea and to specify this element of the administrative and legal status, as well as to analyse their content. For example, the list of features includes formal certainty; social orientation; the support by public coercion and other persons' duties; limited character; prolonged action; alternative character; multi-subjective character. The results of the research enable the author to formulate original interpretation of their scientific definition.

It is underlined that it is unreasonable to equate in one legal norm both corruption whistle-blowers' 'rights,' and 'protections,' as such approach does not correspond to general theoretical ideas about the legal nature of subjective rights of a person. It is underlined that 'the rights of the whistle-blower' should be defined only for persons reporting violations of anti-corruption legislation, as with their help a person can acquire and further realize the relevant legal status. However, this instruction should not concern 'protections' for whistle-blowers, whose scope should cover corruption whistle-blowers and persons close to them. The best ways to eliminate this legislative contradiction are proposed.

The conceptual shortcomings of the legal system of corruption whistle-blowers' rights, provided for by law, are clarified and, on the basis of the research, ways of addressing them are proposed. The author's version of Art. 53-3 of the Law of Ukraine 'On Corruption Prevention' is formulated, considering all justified suggestions and comments. As part of the analysis of the administrative and legal establishment of the right of whistle-blowers to obtain information and the right of whistle-blowers to receive an award, the content and the main provisions of Art. 53-6 and 53-7 of the Law, as well as related regulations, are analysed. The results of the analysis enable the author to develop original drafts of the above-mentioned articles,

which considerably expand the content of the corruption whistle-blowers' rights in question and specify the procedure for their realization.

It is proved that one of the grounds for exempting a person from legal liability is his/her socially supportive behaviour, thereof performance is the whistle-blower's activities aimed at preventing, suppressing or disclosing violations of anti-corruption legislation. The analysis of the international standards for the protection of whistle-blowers enables to argue that international law provides far broader whistle-blower protections from legal liability for defamatory activities than national legislation does.

The content and key provisions of Art. 53-8 of the Law are analysed thoroughly in their systematic relationship with the provisions of other domestic and international legal instruments, as well as with the results of the questionnaire conducted. The study enables to identify a number of shortcomings, gaps and contradictions, and therefore to justify an original perspective on how best to address them. In particular, it is revealed that the whistle-blower's conscientious behaviour shall be a prerequisite not only for exemption from civil liability but also from criminal, administrative and disciplinary liability. It is underlined that it would be useful to limit the number of persons exempted from liability for disclosing information, including information with restricted access. It is proposed to establish a provision in law to guarantee the right of every person to refuse to comply with any directives and to refrain from engaging in any activities that violate the anti-corruption legislation, as well as a provision to stipulate general anti-corruption requirements, obligatory for compliance with by any contract, agreement or treaty.

Scientific approaches to the essence and content of legal protections in the literature are reviewed and it is suggested that the main characteristics of the external form of corruption whistle-blower protections should include categories such as 'means' and 'conditions.' The key features of protections are listed and analysed, among which it is proposed to include compliance with law, comprehensiveness, internal coherence, derivatives, dynamism and mobility, and practical orientation, indirect character. The results of the analysis enable to formulate the author's

definition of the concept of ‘corruption whistle-blower protections.’

The systematic analysis of the contents of Section VIII of the Law of Ukraine ‘On the Prevention of Corruption’ enables to argue that, despite its fairly progressive character, it does not provide for a clear and unified system of corruption whistle-blower protections. Art. 53-3 of the Law, though called ‘Rights and protections for the whistle-blower,’ actually does not mention the specific guarantee of protection of such persons. Most of its provisions are formulated as the ‘rights’ of the whistle-blowers, although their content and legal nature suggest that they should be properly considered as elements of a guarantee mechanism. This approach to the legal and regulatory framework of corruption whistle-blower protections is proven to be unreasonable, calling into question the appropriateness of including protections in the administrative and legal status structure of the whistle-blower, as well as reducing their effectiveness and practical value and considerably limiting their scope of application. In order to remedy this shortcoming, a number of amendments and additions to the Law are substantiated.

The author’s perspective on the corruption whistle-blowers’ safeguard system is formulated. It is revealed that the effectiveness of such guarantees and the efficiency of the concept of corruption whistle-blowers as a whole depend directly on the quality of the legal and regulatory framework of the guarantee mechanism. Moreover, it is underlined that the high quality of the legal and regulatory framework can be expressed provided the procedure for implementing each individual protection guarantee is specified by law. It is emphasised that not a separate article (or even several articles) of the Law of Ukraine ‘On Corruption Prevention’, but a separate section of the new Law ‘On the protection of corruption whistle-blowers’ should address this issue.

With regard to characteristics of the guarantee, such as the personal security of the whistle-blower, its content and the mechanism for its implementation are analysed, as well as the main shortcomings of its administrative and legal framework are identified. In particular, it is argued that the title of Art. 53 of the Law does not comply with its substantive content; it is emphasised that the Law unduly narrows the

scope of application of personal security measures for whistle-blowers, does not define even an indicative list of such measures, nor does it define the mechanism for their implementation. The results of the analysis enable the author to draft Art. 53³⁻¹ of the Law, summarizing the conclusions made.

With regard to describing the guarantee, such as interest representation and free legal aid provision for a whistle-blower, the content of the guarantee is analysed, and the main shortcomings of the legal and regulatory framework are identified. It is revealed that the Law does not provide for any uniform approach to understanding the legal nature and essence of the guarantee in question; it is underlined that certain provisions of Art. 53 need to be distinguished as a separate legal provision; it is proved that certain provisions of the Law, which define the general principles for exercising the right to free legal aid by whistle-blowers, are inconsistent with the relevant law; it is emphasised that the provisions of the Law, specifying the representative powers of NACP, do not comply with the provisions of the relevant procedural regulations. The author presents the most promising areas of eliminating these shortcomings, as well as an original draft of Art. 53³⁻² of the Law.

With regard to describing the guarantee of the protection of labour and other rights and legitimate interests of a whistle-blower, its content is analysed, and the main shortcomings of the administrative and legal framework are identified. In particular, it is emphasised that the title of Art. 53-4 of the Law is inconsistent with its content, which is much broader in scope and covers not only the protections of whistle-blowers' labour rights, but also their other rights and legitimate interests. The focus is on the inconsistency of certain provisions of the Law, specifying the guarantees for the protection of the labour rights of whistle-blowers, with the relevant provisions of the Labour Code, as well as on a selective approach of the legislator to the legal implementation of protections of corruption whistle-blowers' labour rights, who are employees (officers) of some law enforcement bodies. The ways of eliminating these shortcomings are substantiated, providing for the initiation of a number of amendments and additions to Art. 53-4 of the Law and to other legal regulations.

With regard to describing the guarantee of the whistle-blower's anonymity and confidentiality, its content is analysed, and the main shortcomings of the legal and regulatory framework are identified. In particular, the focus is on the unreasonable assignment of this guarantee to corruption whistle-blowers' 'rights'; attention is drawn to the incomplete legislative establishment of the list of measures aimed at ensuring anonymity and confidentiality of whistle-blowers; it is determined that the provisions of Art. 53-5 of the Law is not adequately reflected in other legal regulations. The most promising ways of eliminating these shortcomings, such as a number of amendments and additions to the structure of Art. 53-5 of the Law and other legal regulations, are reasoned.

Foreign experience of the legal and regulatory framework for protection of corruption whistle-blowers is reviewed and the ways of its implementation in the national legal system is defined. For example, the following issues are under analysis: the main foreign models of the legal and regulatory framework for protections of corruption whistle-blowers; the specificity of determining the very concept of 'whistle-blower' in legal regulations; specificities of the legislative description of the range of persons covered by the protection of whistle-blowers; specificities of creating special bodies, empowered to ensure such protections; differences in the ways of reporting information on violations of anti-corruption legislation, as well as in dealing with it; specificities of addressing issues of financial incentives for whistle-blowers. In addition to the basic aspects that make up the 'foundation' of the administrative and legal framework for whistle-blowers' protection, a number of other progressive novelties to be addressed in improving domestic anti-corruption legislation are analysed.

Keywords: administrative and legal status of a corruption whistle-blower, anti-corruption legislation, corruption whistle-blower, corruption whistle-blower protections, corruption offence, breach of anti-corruption legislation, whistle-blower's rights, corruption-related offence, preventive anti-corruption mechanisms, whistle-blower's legal liability.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Фодчук А. Б. Поняття, ознаки та характерні риси інституту викривачів корупції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №7. С. 123–129.
2. Фодчук А. Б. Інститут викривачів в системі превентивних антикорупційних механізмів. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 1 (Volume 3). Р. 72–78. (Словацька Республіка)
3. Фодчук А. Б. Основі етапи розвитку інституту викривачів корупції у вітчизняному законодавстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 4. С. 111–117.
4. Фодчук А. Б. Особливості адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції в законодавстві деяких зарубіжних країн. *Юридична наука*. 2019. №1. С. 131–139.
5. Фодчук А. Б. Поняття, ознаки та структура адміністративно-правового статусу викривачів корупції. *Юридична наука*. 2019. № 3. С. 112–121.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Фодчук А. Б. Становлення та розвиток суб'єктів реалізації антикорупційної політики в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.) / [ред. кол. : В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. 478 с. С. 106–110. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5036>
2. Фодчук А. Б. Аспекти підвищення рівня поінформованості суспільства про антикорупційні заходи. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали II Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 8 груд. 2017 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 412 с. С. 46–49.

3. Фодчук А. Б. Правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривачів). *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 174 с. С. 163–165. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9714>

4. Фодчук А. Б. Гарантії захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 1. 193 с. С. 171–175. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/12190>

5. Фодчук А. Б. Повідомлення про порушення вимог антикорупційного законодавства: вимоги, загальний порядок подання і перевірки. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 груд. 2019 року) : у 2 ч. /МВС України ; НАВС; НАПрНУ, ГС "Центр запобігання та протидії корупції" ; [редкол. : В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський , В. І. Шакур, О. М. Стрільців, В. В. Корольчук]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. Ч. 1. 264 с. С. 236–239.

6. Перевірка уповноваженими посадовими особами МВС України інформації про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення : метод. рек. / [О. М. Стрільців, А. Б. Фодчук, В. О. Мартиненко та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 48 с. <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9655>

7. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 174 с. <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9657>

ЗМІСТ

ЗМІСТ	20
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	22
ВСТУП.....	23
РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ	
ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАХИСТУ	
ОСІБ, ЯКІ НАДАЮТЬ ДОПОМОГУ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ	35
1.1. Інститут викривачів в системі превентивних антикорупційних механізмів.....	35
1.2. Правова природа інституту викривачів корупції: поняття, ознаки та характерні риси.....	49
1.3. Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції	65
Висновки до першого розділу.....	100
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСІБ, ЯКІ	
НАДАЮТЬ ДОПОМОГУ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	105
2.1. Поняття та структура адміністративно-правового статусу осіб, які надають допомогу в протидії корупції	105
2.2. Права осіб, які надають допомогу в протидії корупції: поняття, ознаки, система та недоліки адміністративно-правового регулювання.....	111
2.3. Місце та роль інституту юридичної відповідальності в адміністративно-правовому статусі осіб, які надають допомогу у протидії корупції.....	131
Висновки до другого розділу	142

РОЗДІЛ 3. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЇХ ЕФЕКТИВНОСТІ	147
3.1. Поняття, правова природа та система гарантій захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції	147
3.2. Напрями удосконалення законодавчого регулювання гарантій захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції.....	164
3.3. Зарубіжний досвід правового регулювання захисту викривачів і шляхи його імплементації в національну правову систему.....	185
Висновки до третього розділу	203
ВИСНОВКИ	211
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	221
ДОДАТКИ.....	240

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим;
ВРУ – Верховна Рада України;
ГРЕКО – Група держав по боротьбі з корупцією;
ДБР – Державне бюро розслідувань;
ДКВС – Державна кримінально-виконавча служба України;
ЄС – Європейський Союз;
ЗМІ – Засоби масової інформації;
ЗСУ – Збройні Сили України;
КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України;
КЗпП – Кодекс Законів про працю;
ККУ – Кримінальний Кодекс України;
КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України;
КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;
МВС – Міністерство внутрішніх справ України;
НАБУ – Національне антикорупційне бюро України;
НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції;
НПУ – Національна поліція України;
ОВС – Органи внутрішніх справ;
ООН – Організація Об'єднаних Націй;
ПАРЄ – Парламентська Асамблея Ради Європи;
РЄ – Рада Європи;
САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура;
СБУ – Служба безпеки України;
США – Сполучені Штати Америки;
ЦКУ – Цивільний Кодекс України;
ЦПК – Цивільний процесуальний кодекс України.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Корупція сьогодні по праву визнається основною проблемою, яка не лише перешкоджає розвитку правової держави та становленню громадянського суспільства, але також й обумовлює руйнування демократичного фундаменту функціонування державних інституцій, знецінюючи багатовікові надбання людської цивілізації. І з кожним роком негативні наслідки корумпованості сфери публічного управління набувають все більш загрозливих масштабів, проникають у нові сфери суспільного життя, руйнують навіть найбільш стійкі до ураження державні інститути. Аби зупинити зазначені деструктивні процеси, або хоча б пригальмувати темпи їх розвитку, механізм протидії корупції постійно оновлюється, розширює свій зміст і сферу застосування. Надзвичайно велика кількість науковців, політиків, експертів з різних країн постійно працює над підвищенням ефективності традиційних методів боротьби з корупцією, а також над розробкою та впровадженням в практику державного управління новітніх засобів запобігання та протидії цьому негативному явищу. Одним із таких засобів, який з кожним роком набуває всі більшої популярності в різних куточках світу, є інститут добросовісних викривачів, який хоч і має багатовікову історію свого існування, однак лише в сучасних умовах зайняв справедливе місце в антикорупційному механізмі.

Для вітчизняної правової системи інститут викривачів є принципово новою ланкою механізму протидії корупції. У той час, як у багатьох зарубіжних країнах завдяки активній діяльності викривачів правоохоронні органи уже кілька десятків років розкривають масштабні корупційні схеми, повертаючи до державного бюджету протиправно набуті фінансові ресурси, в Україні їх діяльність все ще перебуває на стадії законодавчого врегулювання. І хоча минуло уже більше десяти років з моменту появи першої згадки про осіб, які надають допомогу у протидії корупції, в національному антикорупційному законодавстві, на сьогодні даний інститут так і не спромігся зайняти гідне місце

в системі превентивних антикорупційних засобів. За увесь цей час для широкого загалу не було оприлюднено жодного випадку викриття масштабних корупційних схем, жоден викривач так і не отримав належну йому фінансову винагороду, на якій акцентували свою увагу ініціатори відповідних законопроектів. Більшість законодавчих положень так і продовжує мати суто декларативний характер, не знайшовши свою подальшу реалізацію в підзаконних нормативно-правових актах. Самі ж викривачі корупції на законодавчому рівні отримали лише мінімальні гарантії державної підтримки і захисту.

Разом з тим, окрім надзвичайно низьких темпів розвитку нормативно-правового регулювання діяльності викривачів корупції в Україні, з негативного боку слід відмітити також і його низьку якість. Нова редакція VIII Розділу Закону України «Про запобігання корупції», завдяки якій було суттєво розширено права осіб, які надають допомогу у протидії корупції, та зміцнено гарантії їх правового захисту, містить цілу низку суперечливих положень, неточностей, прогалин, оціночних понять та інших недоліків, які негативно впливають на ефективність даного інституту і гальмують його розвиток. Адміністративно-правовий статус викривачів корупції, а також їх роль і місце в системі превентивних антикорупційних механізмів продовжує залишатись не визначеним, а система гарантії їх правового захисту – декларативною та малоефективною. З огляду на викладене вище, проблема удосконалення адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції, є вельми актуальною, а звернення до неї – своєчасним і практично значимим.

Водночас, окрім суто практичної спрямованості, обраний напрям дисертаційного дослідження має також значну науково-теоретичну цінність, оскільки в основі будь-яких пропозицій з удосконалення гарантій захисту викривачів корупції завжди має лежати відповідне науково-теоретичне підґрунтя. Однак, вимушені констатувати, що наразі більшість аспектів адміністративно-правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції

науковцями практично не досліджувалась. Цьому сприяє, з одного боку, панування усталеного стереотипу щодо другорядної ролі інституту викривачів в превентивному антикорупційному механізмі, а з іншого боку, наявність численних прогалин та суперечностей в його законодавчому регулюванні, а також низька ефективність діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у цьому напрямі. Для того, щоб інститут викривачів корупції запрацював і почав приносити реальні результати, самих лише законодавчих норм недостатньо. Потрібно також розробити та нормативно врегулювати конкретні процедурні механізми реалізації кожної визначеної в законі гарантії захисту викривачів; активізувати просвітницьку роботу, спрямовану на переформатування суспільного ставлення до викривачів корупції; запровадити комплексні інформаційно-мобілізаційні заходи з метою широкого залучення громадськості до антикорупційної діяльності тощо. Лише комплексний підхід, який передбачає узагальнення та систематизацію різноманітних наукових точок зору, рекомендацій міжнародних інституцій, пропозицій громадськості, а також позитивного зарубіжного досвіду може гарантувати перетворення інституту викривачів корупції із декларативного на реально ефективний захід протидії корупції.

Викладені вище обставини ще раз підкреслюють актуальність, науково-теоретичну і практичну значимість обраного напрямку дисертаційного дослідження для удосконалення адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації належить до числа пріоритетних у галузі удосконалення адміністративно-правового регулювання антикорупційної діяльності, а також підвищення ефективності механізму протидії корупції в цілому. Зміст та основні положення роботи спрямовані на реалізацію Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5), Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції (Розпорядження КМУ від 23.08.2017 р. № 576-р), Плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері

запобігання та протидії корупції на 2020 рік (Постанова КМУ від 2.09.2020 р. № 781) та інших програмних документів. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки (постанова загальних зборів НАПрН України від 3.03.2016 р. № 4-16) Тема дисертації затверджена Вченою радою Національної академії внутрішніх справ від 30 жовтня 2018 р., протокол № 17.

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає у тому, щоб на основі аналізу досягнень юридичної науки, положень вітчизняного законодавства, правозастосовної практики та позитивного зарубіжного досвіду, визначити та комплексно дослідити адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції, і на основі проведеного дослідження сформулювати теоретичні висновки та науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції як невід’ємного елемента національної антикорупційної системи.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких *завдань*:

- розкрити місце інституту викривачів корупції в системі превентивних антикорупційних механізмів, визначити його переваги, а також фактори, які знижують його ефективність;
- з’ясувати поняття, ознаки та характерні риси викривачів корупції;
- дослідити генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції;
- визначити поняття та структуру адміністративно-правового статусу осіб, які надають допомогу в протидії корупції;
- визначити поняття та ознаки прав викривачів корупції, охарактеризувати їх систему та з’ясувати недоліки їх адміністративно-правового регулювання;
- охарактеризувати роль інституту юридичної відповідальності в адміністративно-правовому статусі осіб, які надають допомогу у протидії корупції;

- дослідити правову природу, визначити поняття та характерні ознаки гарантій захисту викривачів корупції, а також окреслити їх систему;
- обґрунтувати напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання гарантій захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції;
- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання захисту викривачів корупції, визначити шляхи його імплементації в національну правову систему.

Об’єкт дослідження – сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі адміністративно-правового регулювання діяльності осіб, які надають допомогу в протидії корупції.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції.

Методи дослідження. Враховуючи мету та завдання дисертаційного дослідження, а також специфічний характер його предмета, в роботі було використано низку загальнонаукових і спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. В їх основі лежить *діалектичний метод*, за допомогою якого було досліджено правову природу інституту викривачів корупції (підрозділ 1.2.), з’ясовано детермінанти, які обумовили необхідність його включення до системи превентивних антикорупційних механізмів (підрозділ 1.1.), а також визначено найбільш перспективні напрями удосконалення його адміністративно-правового регулювання (розділи 2,3). *Методи аналізу та синтезу* дозволили поглибити понятійний апарат (підрозділи 1.2., 2.1., 2.2., 3.1.), а також з’ясувати основні недоліки нормативно-правового забезпечення захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції (підрозділи 1.3., 3.2.). Метод *системного підходу* використовувався при визначенні місця інституту викривачів корупції в системі антикорупційних заходів (підрозділ 1.2.), а метод *системного аналізу* – під час характеристики системи їх прав (підрозділ 2.2.) та гарантій захисту (підрозділ 3.1.). Застосування *системно-структурного методу* дозволило всебічно дослідити структуру правового статусу осіб, які надають допомогу в протидії корупції (підрозділ 2.1.), а *структурно-функціональний*

метод дозволив комплексно проаналізувати положення антикорупційного законодавства та практику його застосування у сфері захисту викривачів корупції (підрозділ 1.3.). *Логіко-семантичний метод* сприяв поглибленню понятійно-категоріального апарату, а також конкретизації відповідних дефініційних конструкцій (підрозділи 1.2., 2.1., 2.2., 3.1.). Використання *історичного методу* допомогло розкрити генезис розвитку адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції, а також простежити еволюцію нормативно-правового регулювання окремих антикорупційних механізмів (підрозділ 1.3.). *Порівняльно-правовий метод* використовувався під час дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання захисту викривачів корупції (підрозділ 3.3.), а також при розмежуванні таких суміжних наукових категорій, як «права» та «гарантії захисту» викривачів корупції (підрозділ 2.2.). Крізь призму *теоретико-прогностичного методу* було визначено найбільш перспективні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції (підрозділи 1.3., 2.2., 2.3., 3.2., 3.3.). *Формально-юридичний метод* у поєднанні з методом *документального аналізу* використовувались під час тлумачення законодавчих положень, у яких закріплені права та гарантії захисту викривачів корупції з метою виявлення їх недоліків, прогалин та суперечностей, а також розробки рекомендацій, спрямованих на підвищення їх ефективності (підрозділи 1.3., 2.2., 2.3., 3.2.). *Соціологічні та статистичні методи* застосовувались під час збору, обробки та узагальнення емпіричного матеріалу (розділи 1, 2, 3). Усі перераховані методи використовувались комплексно і системно, що забезпечило формування цілісної методологічної бази дослідження, а також дозволило сформулювати науково обґрунтовані висновки та узагальнення.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації склали наукові напрацювання у галузі загальної теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права та процесу, кримінального, кримінального процесуального, цивільного, цивільного процесуального, трудового права,

інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників, зокрема: В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, О. М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Богущького, Ю. В. Ващенко, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, М.Д. Данчука, Є.В. Додіна, О.Ю. Дрозда, Д.І. Йосифовича, О. П. Ключниченка, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.В. Крижної, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінки, О.П. Мусієнка, О.М. Охотнікової, Т.П. Попченка, О.Я. Прохоренка, С.С. Серьогіна, О.Ф. Скакун, О.В. Старцева, О.В. Ткаченка та багатьох інших.

Нормативну та емпіричну базу дослідження становлять положення КУпАП, ККУ, КПК, КАСУ, ЦКУ, ЦПКУ, КЗпПУ, Законів України «Про запобігання корупції», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про звернення громадян», «Про інформацію», інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, у яких визначаються адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції; проекти нормативно-правових актів; узагальнення практики діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; публікації в періодичних виданнях; статистичні дані та аналітичні довідки; дані проведеного анкетування 1200 респондентів, з яких 500 – фахівці у галузі права та 700 – громадяни.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права на монографічному рівні визначено перспективи розвитку та надано оцінку адміністративно-правовим засадам захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції, а також науково обґрунтовано шляхи розв'язання цілої низки спірних питань, які пов'язані з удосконаленням адміністративно-правового статусу викривачів корупції в контексті адаптації норм вітчизняного законодавства до загальноновизнаних міжнародних стандартів. Зокрема:

вперше:

– обґрунтовано періодизацію генези розвитку адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції, в рамках якої визначено чотири етапи: 1) 1991 р.-2009 р. – усвідомлення необхідності введення

інституту викривачів у національну правову систему та формування його законодавчого підґрунтя; 2) 2009 р.-2014 р. – законодавче закріплення інституту викривачів як одного з превентивних антикорупційних механізмів; 3) 2014 р.-2019 р. – зміцнення адміністративно-правового статусу викривачів та удосконалення його нормативно-правового регулювання; 4) 2019 р – по даний час – розширення гарантій захисту викривачів, а також удосконалення механізму здійснення повідомлень викривачами та їх перевірки.

– визначено основні елементи адміністративно-правового статусу викривачів корупції, до яких віднесено права, обов'язки, гарантії захисту та відповідальність викривачів, а також сформульовано авторську дефініцію поняття «адміністративно-правовий статус викривачів корупції», що дозволяє визначити їх місце та роль у механізмі протидії корупції, надати їм «статусну» характеристику, а також отримати загальне уявлення про юридичне «оформлення» їх становища як одного з превентивних антикорупційних інструментів;

– доведено необґрунтованість ототожнення основних прав та гарантій захисту викривачів корупції в одній правовій нормі (ч. 2 ст. 53³ Закону України «Про запобігання корупції»), запропоновано розширений підхід до визначення системи прав та системи гарантій захисту викривачів корупції, а також обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення авторської редакції ст. 53³ Закону;

– визначено основні системні недоліки адміністративно-правового регулювання основних прав викривачів корупції, визначено найбільш ефективні способи їх усунення, а також розроблено авторські редакції ст. ст. 53⁶ і 53⁷ Закону (в частині розширення змісту та конкретизації порядку реалізації права викривача на отримання інформації та на отримання фінансової винагороди відповідно).

– досліджено особливості юридичної відповідальності викривачів корупції, визначено недоліки, прогалини і суперечності адміністративно-

правового регулювання підстав і порядку їх звільнення від юридичної відповідальності, а також обґрунтовано шляхи їх усунення;

– з’ясовано недоліки адміністративно-правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції та визначено найбільш оптимальні способи їх усунення; сформульовано авторські редакції ст. 53³⁻¹ Закону (в якій запропоновано визначити загальні засади реалізації такої гарантії захисту викривачів корупції, як забезпечення їх безпеки) та ст. 53³⁻² Закону (в якій запропоновано визначити загальні засади реалізації такої гарантії захисту викривачів корупції, як представництво їх інтересів та надання безоплатної правової допомоги); обґрунтовано необхідність внесення цілої низки змін і доповнень до ст.ст. 53, 53⁴, 53⁵ Закону, а також до окремих статей КЗпП, КАСУ, ЦПК, КПК та КУпАП, Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», до цілої низки нормативно-правових актів, які визначають особливий правовий статус окремих категорій працівників (співробітників, військовослужбовців, посадових осіб), до Типової антикорупційної програми юридичної особи та інших нормативно-правових актів;

удосконалено:

– систему найбільш характерних ознак викривачів корупції, які дозволяють в повній мірі розкрити сутність і правову природу даного інституту, а також визначити місце, яке йому відводиться в системі превентивних антикорупційних механізмів;

– дефініцію поняття «викривач корупції», під яким пропонується розуміти фізичну особу, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила уповноважених суб’єктів про порушення антикорупційного законодавства, які готуються або вчинені іншою особою, або здійснила спробу розкрити інформацію про такі порушення, або іншим чином сприяла чи брала участь у їх виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні;

- науково-теоретичне розуміння основних ознак «прав» викривачів корупції, які дозволяють отримати загальне уявлення та визначити специфіку даного елементу адміністративно-правового статусу викривачів корупції, а також сформульовано авторську дефініцію поняття «права викривачів корупції»;

- науково-теоретичні уявлення про правову природу та ознаки «гарантій захисту» викривачів корупції, а також про їх місце в структурі адміністративно-правового статусу викривачів корупції, що лягли в основу формулювання авторської дефініції поняття «гарантії захисту викривачів корупції»;

дістало подальшого розвитку:

- дослідження переваг інституту викривачів корупції, що характеризують його сутність і суспільне призначення, а також факторів, які знижують його роль в організаційно-правовому механізмі протидії корупції;

- положення про те, що викривачів корупції необхідно розглядати лише як один із різновидів викривачів суспільно важливої інформації, а також про те, що розвиток законодавчого забезпечення їх адміністративно-правового статусу і гарантій їх захисту має відбуватись синхронно, у тісному взаємозв'язку та взаємодії;

- визначення основних недоліків адміністративно-правового забезпечення захисту викривачів корупції, а також обґрунтування необхідності розробки та ухвалення спеціального Закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень про порушення антикорупційного законодавства, уніфікацію процедури їх розгляду тощо;

- дослідження такої підстави звільнення від юридичної відповідальності, як соціально-схвальна поведінка особи, одним із різновидів якої слід вважати діяльність викривача, спрямовану на попередження, припинення чи розкриття фактів порушення антикорупційного законодавства;

– дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання захисту викривачів корупції в таких напрямках: загальна модель правового регулювання гарантій захисту прав та законних інтересів викривачів; визначення змісту самого поняття «викривач»; визначення кола осіб, на яких поширюються гарантії захисту викривачів; особливості правового регулювання діяльності спеціальних органів, покликаних забезпечувати реалізацію гарантій захисту викривачів; особливості функціонуванні каналів подання інформації про порушення антикорупційного законодавства, а також порядку розгляду такої інформації, фінансове стимулювання діяльності викривачів тощо.

Практичне значення о отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і наразі використовуються у:

– *правотворчій діяльності* – під час розробки нових, а також при підготовці змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів та законопроектів, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України, в частині удосконалення адміністративно-правового регулювання антикорупційного механізму загалом, і гарантій захисту викривачів корупції зокрема;

– *науково-дослідницькій діяльності* – під час розширення теоретико-методологічної бази дослідження адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції, а також поглиблення теоретичних розробок окремих аспектів функціонування превентивних антикорупційних механізмів (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 20 серпня 2020 року);

– *освітньому процесі* – під час розробки навчальних планів і програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців юридичного профілю; під час розробки спеціалізованих навчальних програм для працівників уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції; під час підготовки підручників, навчальних посібників, інших навчальних матеріалів адміністративного спрямування; під час викладання відповідних навчальних дисциплін і спецкурсів акт впровадження (акт

впровадження Національної академії внутрішніх справ від 24 червня 2020 року).

Апробація матеріалів дисертації. Загальні результати проведеного дисертаційного дослідження, а також окремі теоретичні положення, висновки та узагальнення були оприлюднені на таких міжнародних науково-практичних конференціях: Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі (Київ, 9 груд. 2016 р.); Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі (Київ, 8 груд. 2017 р.); Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції (Київ, 2 листоп. 2018 р.); Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі (Київ, 7 груд. 2018 р.); Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі (Київ, 12 груд. 2019 року).

Структура та обсяг дисертації визначаються її метою та поставленими завданнями. Композиційно дисертація складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (178 найменувань на 19 сторінках) і 5 додатків (на 37 сторінках). Загальний обсяг роботи – 276 сторінок, обсяг основного тексту дисертації – 202 сторінки.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАХИСТУ ОСІБ, ЯКІ НАДАЮТЬ ДОПОМОГУ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

1.1. Інститут викривачів в системі превентивних антикорупційних механізмів

Корупція – одна із ключових проблем, яка ще з моменту проголошення незалежності була і продовжує залишатись основною перешкодою демократичного розвитку України. Так, за даними всесвітньо відомої організації Transparency International, у 2019 році індекс сприйняття корупції в Україні склав лише 30 балів (зі 100 можливих), що на два бали менше, ніж у попередньому році. Таким чином, ми повернулись на рівень 2017 року і посіли 126 місце зі 180 країн, поруч із Киргизстаном та Азербайджаном [1].

Очевидно, що збільшення масштабів корупції негативно позначається на всіх сферах життєдіяльності держави і суспільства: знижуються темпи розвитку економіки та відбувається поступове зубожіння населення; поглиблюється політична криза та руйнуються фундаментальні засади внутрішньополітичної стабільності; гальмуються темпи проведення реформ та зводяться нанівець попередні досягнення; пригнічується розвиток основних демократичних інститутів; поглинаються ресурси, які могли б бути спрямовані на розвиток соціальної сфери; гальмується процес формування середнього класу тощо. Відтак, все частіше від вітчизняних і міжнародних експертів можна почути твердження про те, що «корупція в Україні набула значних масштабів та, без перебільшення, загрожує національній безпеці нашої держави» [2, с. 125]; «рівень корупції в публічному секторі є надзвичайно високим і це, очевидно, призведе до руйнування економічної та політичної систем» [3, с. 188]; «корупція не лише гальмує прогресивний розвиток усього суспільства, а більше

того – ставить під питання перспективи його динамічного поступового розвитку» [4, с. 73 ; 5].

Звісно ж, корупція не є виключно українською проблемою. Це – проблема світового масштабу, з якою у XXI сторіччі зіштовхнулася абсолютна більшість країн світу. Жоден політичний режим, у тому числі розвинена демократія, жодна країна, навіть з найвищими темпами економічного розвитку, на разі не має абсолютного захисту від корупції. На підтвердження такого висновку можна навести той факт, що навіть лідери згаданого нами вище рейтингу Transparency International – Нова Зеландія та Данія – набрали лише по 87 балів зі 100 можливих [1]. Звісно, вказані країни мають більш зрілу демократію, розвинене громадянське суспільство та високоякісну систему урядування; тут дотримуються процедури чесних виборів та поважають фундаментальні громадянські права і свободи; відмінною рисою цих країн є функціонування ефективної системи захисту свободи слова, незалежність судової гілки влади та високий рівень благополуччя населення. Однак, на сьогодні навіть цим країнам так і не вдалося в повній мірі нейтралізувати всі можливі корупціогенні фактори.

Дійсно, протистояти корупції вкрай важко, адже за будь-яким корупційним правопорушенням стоїть чиновник, репутація якого впливає на авторитетність державної влади в цілому. А протистояти великомасштабній та системній корупції, якою вона є наразі в Україні, ще важче, адже в її основі лежать особисті корисливі інтереси, прагнення до самозбагачення за рахунок привласнення державних коштів, і, що найголовніше – лояльне відношення громадськості до фактів корупції, що обумовлює надзвичайно високий ступінь їх латентності.

Яким же чином можна виправити таку ситуацію та помітно знизити рівень корумпованості вітчизняних публічних інститутів? До недавнього часу було прийнято вважати, що основним недоліком механізму протидії корупції в Україні є відсутність розгалуженої системи суб'єктів антикорупційної діяльності, нерозвиненість системи превентивних антикорупційних заходів, а

також недостатня прозорість та відкритість діяльності суб'єктів публічного управління. Відтак, останніми роками всі зусилля політиків і науковців були зосереджені довкола побудови цілісної та завершеної антикорупційної інфраструктури. І в даному напрямі нам вдалось досягнути помітних результатів. Зокрема, було суттєво оновлено антикорупційне законодавство та впроваджено в практику антикорупційної діяльності цілу низку превентивних інститутів; створено спеціалізовані антикорупційні органи (НАБУ, НАЗК, САП, антикорупційний суд тощо); нейтралізовано вплив основних корупціогенних факторів тощо. Ці та інші кроки отримали схвальну оцінку в рамках спеціальних контрольних та моніторингових процедур, які проводились авторитетними міжнародними організаціями (ГРЕКО, Стамбульський протокол, ОЕСР, спеціальні органи ЄС тощо) [6, с. 34]. Однак, нажаль, вжиті заходи не дали очікуваних результатів: рівень корупції в Україні продовжує залишатись стабільно високим, що негативно впливає на репутацію нашої держави на міжнародній арені.

У зв'язку з цим останніми роками все більша кількість експертів схиляється до думки, що протидія корупції є досить складним і тривалим процесом, ефективність якого залежить не стільки від впровадження нових антикорупційних органів та інституцій, скільки від залучення громадськості до антикорупційної діяльності. З даного приводу варто погодитись із думкою В.В. Крижної, яка справедливо зауважує, що боротьба з корупцією «не може бути ефективною без долучення до неї кожної особи в суспільстві, без формування у свідомості людей категорично негативного ставлення до корупції» [4, с. 73].

Однак, як свідчить проведене нами дослідження¹, на сьогодні в Україні можна спостерігати досить лояльне відношення більшості громадян до так званої побутової корупції (у таких сферах, як освіта, медицина, соціальне забезпечення тощо), а також ігнорування фактів корумпованості вищих органів

¹ В результаті проведеного дослідження було проведено опитування 1200 респондентів, з яких 500 – фахівці у галузі права та 700 – громадяни. Зразок анкети, а також зведені дані результатів проведеного опитування подані у додатках Б та В відповідно.

державної влади, судової та правоохоронної системи. Так, на запитання «Чи зіштовхувались Ви особисто із фактами вимагання (отримання, надання) неправомірної вигоди протягом останніх двох років?» більшість респондентів (51 % фахівців у галузі права та 63 % громадян) надали ствердну відповідь. Ще 32 % та 28 % опитаних відповідно, зазначили, що особисто не мали такого досвіду, однак їм відомі такі факти від рідних і знайомих. Найбільш корумпованими традиційно вважаються працівники поліції (56 % та 59 % респондентів відповідно), прокуратури (52 % та 44 % респондентів), митних органів (51 % та 57 % респондентів); судді (50 % та 45 % респондентів), народні депутати (53 % та 44 % респондентів), депутати місцевих рад (49 % та 55 % респондентів), лікарі (46 % та 59 % респондентів), науково-педагогічні працівники (43 % та 47 % респондентів), вчителі (40 % та 48 % респондентів), працівники дошкільних закладів (37 % та 38 % респондентів), працівники центрів надання адміністративних послуг (35 % та 41 % респондентів), працівники органів соціального захисту населення (33 % та 36 % респондентів) та інші суб'єкти публічного управління.

Незважаючи на високий рівень корумпованості більшості сфер суспільного життя, українці наразі ще не готові стати активними суб'єктами антикорупційної діяльності. Так, 59 % опитаних нами фахівців у галузі права та 64 % громадян не виявили бажання звертатись до правоохоронних органів із повідомленням про виявлені випадки корупційних правопорушень. Серед основних причин такої інертності більшість респондентів назвали такі: переконання, що таке повідомлення не матиме реального впливу на ситуацію (36 % та 42 % респондентів); страх неможливості подальшого позитивного вирішення їх питання (33 % та 45 % респондентів); побоювання помсти за таке повідомлення (25 % та 34 % респондентів); зневіра у спроможність правоохоронних органів покарати корупціонера (31 % та 33 % респондентів) тощо.

Таким чином, маючи прогресивне антикорупційне законодавство та розгалужену систему суб'єктів протидії корупції, Україна продовжує займати

лідуючі позиції в рейтингу найбільш корумпованих держав світу. І основною причиною такого дисонансу, як свідчать результати проведеного нами опитування, по праву слід вважати надзвичайно низький рівень активності громадян у сфері протидії корупції. На користь такого висновку можна навести також результати дослідження «Права людини в Україні», згідно якого рівень активності громадян, спрямованої на захист своїх прав, уже тривалий час продовжує залишатись стабільно низьким [7, с. 20]. У свою чергу, мовчазні, покірні громадяни, які неспроможні повідомити про правопорушення чи несправедливість, як влучно наголошує Х. Арендт, – це основна загроза не тільки для добробуту і процвітання держави, але й для світового правопорядку [3, с. 189].

Наведені вище дані та вислови, на перший погляд, мають популістський зміст. Однак вважати їх перебільшенням – все ж не варто. Як свідчить досвід найбільш розвинених європейських держав, однією з головних передумов зниження рівня корупції уже давно прийнято вважати високий рівень правової свідомості усього суспільства, активну участь громадян в управлінні державними справами, а також громадську підтримку усіх публічних інститутів. Саме тому, під час розробки нової антикорупційної стратегії ми радимо прислухатись до зауваження С.С. Шрамка, який, аналізуючи роль громадської свідомості у запобіганні корупції, цілком слушно зазначає, що «першим кроком до успіху в запобіганні корупційним проявам повинно стати виховання громадської та правової свідомості в суспільстві, що передбачає насамперед знання громадянами своїх прав й уміння їх захищати і відстоювати, а також формування в суспільстві негативного ставлення до корупції» [8, с. 50]. Розвиваючи цю тезу, варто наголосити на необхідності зосередження основних зусиль держави довкола вироблення в українців активної громадянської позиції, в основі якої має лежати нульова терпимість до корупції, що передбачає негайне розголошення фактів вчинення корупційних правопорушень в абсолютно всіх сферах суспільного життя. Лише після того, як громадяни усвідомлять, що можуть реально впливати на рівень корупції в

державі шляхом інформування антикорупційних органів про всі випадки зловживань чиновників, можна очікувати настання позитивних зрушень у сфері запобігання корупції.

То яким же насправді є профілактичний потенціал інституту викривачів і чи дійсно він є таким важливим елементом організаційно-правового механізму протидії корупції? Для того, щоб отримати об'єктивну відповідь на поставлені питання, ми провели власне соціологічне дослідження, узагальнення результатів якого дозволило виділити відразу ***кілька основних переваг аналізованого інституту, що характеризують його сутність і суспільне призначення.***

По-перше, абсолютна більшість опитаних респондентів (77 % фахівців у галузі права та 68 % громадян) вважає, що *належне функціонування інституту викривачів дозволить суттєво знизити рівень латентності корупційних правопорушень.* Як відомо, більшість корупційних правопорушень характеризується надзвичайно високим рівнем латентності. У першу чергу це обумовлено тим, що, як правило, корупційні домовленості є вигідними для обох сторін: посадовець, наділений державно-владними повноваженнями, отримує додаткові фінансові ресурси, тобто незаконно збагачується; хабародавець, натомість, отримує можливість задовольнити свої особисті інтереси (фінансові, трудові, житлові тощо) всупереч або ж із значними порушеннями чинного законодавства. І допоки протиправний характер взаємодії буде вигідним для обох сторін, більшість корупційних правопорушень так і залишатиметься невідомими, а правопорушники – непокараними.

По-друге, переважна більшість опитаних (69 % та 61 % респондентів відповідно) відмітила той факт, що *завдяки викривачам можливо суттєво знизити рівень корупції в усіх сферах суспільного життя.* Дійсно, викриваючи корупційні правопорушення, повідомляючи про них відповідні правоохоронні органи, можна не лише суттєво знизити рівень їх латентності, але також і попередити вчинення нових корупційних діянь. Як справедливо з даного

приводу відмічається в літературі, «антикорупційне законодавство порушується публічними службовцями тоді, коли вигоди від цього порушення переважають негативні наслідки» [9, с. 25; 10, с. 358]. Відтак, «якщо пересічні громадяни перестануть мовчати про корупційні діяння, свідками яких вони стали, ... то потенційний корупціонер подумає тричі перед отриманням хабаря чи вчиненням незаконних дій» [7, с. 8]. Таким чином, підвищення рівня толерантності до корупційних діянь суттєво збільшує вірогідність їх викриття і, відповідно, робить їх учинення більш ризикованим і менш привабливим для суб'єктів владних повноважень.

По-третє, значна частина опитаних (63 % та 57 % респондентів) переконана, що *завдяки викривачам суспільство отримуватиме об'єктивну інформацію про рівень корумпованості основних сфер суспільного життя*. Високий рівень латентності корупційних правопорушень є основною причиною того, що на сьогодні більшість громадян не має об'єктивного уявлення про реальний рівень поширення корупції в тій чи іншій сфері суспільних відносин. Діюча влада завжди намагається постати перед своїми виборцями у «більш вигідному світлі», а тому досить часто приховує факти зловживань і корупції, які були вчинені її представниками. Також, прагнучи «змалювати картину більш сприятливого інвестиційного клімату» вона, як правило, суттєво завищує показники рівня нетерпимості і толерантного ставлення громадян до різноманітних корупційних проявів [11, с. 4002]. Водночас, активізація діяльності викривачів допоможе розвіяти такі ідеалістичні дані і наблизити їх до реального стану справ. У свою чергу, це дасть можливість виявляти, контролювати і в зародку припиняти корупцію в найбільш вразливих сферах суспільного життя шляхом розробки та впровадження більш ефективних та актуальних антикорупційних заходів [12, с. 236-239].

По-четверте, переважна більшість фахівців у галузі права (56 %), а також значна частина громадян (48 %) вважає, що *за результатами розгляду інформації викривачів можна буде об'єктивно оцінювати ефективність роботи антикорупційних органів*. Робота більшості антикорупційних органів

сьогодні оцінюється за показниками, які не відображають реальний стан справ у сфері боротьби з корупцією і містять інформацію, яка має, переважно, узагальнений, не персоніфікований характер. Така система звітності допомагає формувати в уявленні громадян картину активної та ефективної антикорупційної діяльності, в той час як до реальної відповідальності притягуються лише «дрібні» корупціонери «місцевого рівня». Однак, активізація викривальної діяльності дозволить змінити таку ситуацію. Виявлений факт корупційного правопорушення автоматично піддається розголосу, а процес його документування та притягнення порушника до відповідальності береться під громадський контроль.

По-п'яте, більшість громадян (53 %) та кожен третій фахівець у галузі права (36 %) вважають, що *належне функціонування інституту викривачів спроможне суттєво підвищити рівень несприйняття корупції громадянами*. Корупція в Україні, як свідчать результати багатьох соціологічних досліджень, перетворилась на невід'ємний елемент суспільних відносин, обов'язкову складову ведення бізнесу, необхідний атрибут будь-якої державної посади. І переформатувати таке ставлення – вкрай важко. Водночас, активізація викривальної діяльності сприятиме поступовому підвищенню рівня толерантності населення до корупції, і врешті-решт дозволить сформувати нульову терпимість до неї. У зв'язку з викладеним, варто погодитись із твердженням авторів посібника викривачам корупції, які зазначають, що «захист викривачів – не лише економічна необхідність, а й прояв патріотизму» [7, с. 8].

По-шосте, значна частина респондентів (34 % фахівців у галузі права та 39 % громадян) вважає, що *розвиток інституту викривачів напряму пов'язано із втіленням у життя таких основних принципів публічного управління, як прозорість та відкритість*. Одним із обов'язкових атрибутів участі громадськості в антикорупційній діяльності є громадський контроль, що в першу чергу, передбачає: звернення до суб'єктів публічного управління із різноманітними запитам, що розкривають найбільш корупційні напрями їх

діяльності (тендери, державні закупівлі, нарахування заробітної плати та премій тощо) й оприлюднення резонансних відповідей на них; організацію різноманітних зустрічей з керівниками органів публічного управління з проблемних питань й висвітлення їх результатів у ЗМІ; ініціювання питання про звільнення посадовців, які брали участь у корупційних оборудках тощо. Також, як справедливо зданого приводу відмічається в літературі, «участь громадськості в антикорупційній діяльності сприяє налагодженню системного діалогу між органами публічної адміністрації та громадянським суспільством, який має наслідком підвищення якості запобігання і протидії корупції» [13, с. 86].

Отже, вищевикладене дозволяє стверджувати, що інститут викривачів – це один із найефективніших і, водночас, найпростіших засобів протидії корупції. Він володіє значним профілактичним потенціалом і дозволяє отримати помітні результати при мінімальних затратах фінансових та інших ресурсів. Водночас, вимушені констатувати, що майже третина опитаних нами респондентів (28 % фахівців у галузі права та 35 % громадян) відмітила низький профілактичний потенціал інститут викривачів і його неспроможність помітно впливати на рівень корупції в Україні. При цьому опитані нами респонденти назвали відразу декілька важливих ***факторів, які знижують роль викривачів в організаційно-правовому механізмі протидії корупції.***

Лідером цього переліку, на якого вказала абсолютна більшість опитаних нами респондентів (81 % фахівців у галузі права та 88 % громадян), є *сформоване і міцно вкорінене у суспільну свідомість негативне ставлення до викривачів*. Дійсно, як свідчать результати багатьох соціологічних досліджень, на сьогодні в Україні переважає негативне суспільне ставлення до викривачів, що полягає у засудженні фактів повідомлень про вчинені корупційні правопорушення як поведінки, що суперечить моральним нормам та етичним принципам. Таке негативне соціальне сприйняття викривальної діяльності, як зазначають фахівці, є характерним для країн пострадянського простору, в яких культура викривання корупції перебуває на стадії свого зародження, а самі

викривачі перебувають у зоні ризику. Однак, суспільство має усвідомити, що викривач – «не «стукач» і не «донощик», а вартовий суспільних інтересів, свідомий громадянин, фундамент системи раннього попередження» [7, с. 14], а повідомлення про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень – це «прояв мирного способу висловити незгоду з тим чи іншим станом речей, що є ознакою та гарантією демократії і плюралізму» [14, с. 6]

Друге місце, на думку більшості опитаних (72 % та 68 % респондентів відповідно), займає *відсутність надійних гарантій правового захисту осіб, які повідомляють про корупцію*. На практиці, більшість повідомлень про корупцію надходить від осіб, які мають із правопорушником певні трудові, фінансові, особисті чи інші стосунки. Водночас, сам характер корупційного правопорушення, зміст інформації про нього не завжди дозволяють зберегти анонімність викривача, а тому його діяльність зачасти викликає у керівника, колег, фінансових партнерів, і навіть родичів та друзів почуття образи або зради. У зв'язку з цим, переважна більшість громадян, що володіють викривальною інформацією, не розкриває її, побоюючись втратити роботу, посаду, ділову репутацію тощо. І слід визнати, що такі побоювання – не безпідставні. Як справедливо відмічають зарубіжні дослідники, навіть у найбільш розвинених демократичних країнах викривачі корупції були витиснені на пенсію, звільнені або ізольовані в колективі» [15]. В Україні ж ситуація ще гірша, оскільки тут викривачі наражають на небезпеку навіть своє життя та здоров'я, а також життя та здоров'я своїх рідних і близьких. І причиною цього є недостатньо розвинений механізм захисту викривачів, адже ті незначні гарантії їх безпеки, що наразі містяться в законодавстві, мають, в основному, декларативний характер і не охоплюють навіть найбільш типові ситуації.

Майже аналогічна кількість опитаних (70 % та 65 % респондентів) вказала на *зневіру в ефективність роботи правоохоронних органів і судів, які неспроможні притягнути корупціонера до реальної відповідальності*. Наразі в

українському суспільстві панує переконання про безкарність корупціонерів. В його основі лежать гучні затримання високопосадовців, які в різних ракурсах ретранслюються в ЗМІ. При цьому в деталях висвітлюються корупційні схеми, називаються спільники та оприлюднюються мільйонні суми заподіяних державі збитків. А далі ситуація розгортається по традиційному сценарію: активні учасники таких затримань (з боку правоохоронних структур) отримують підвищення, премії та інші вигоди, а щодо корупціонерів обирають запобіжний захід у вигляді взяття на поруки чи, в крайньому випадку, домашній арешт або заставу. На цьому етапі, як правило, широке висвітлення ходу розслідування корупційного правопорушення в ЗМІ завершується. Через деякий час, коли суспільний резонанс вщухає, кримінальне провадження по даному факту закривається у зв'язку із недоведенням винуватості, або ж по ньому в суді виноситься виправдувальний вирок. У підсумку – корупціонер залишається на волі і, в переважній більшості випадків, повертається на свою посаду (при цьому поводить себе як жертва провокації); гроші до державного бюджету не повертаються; громадськість – зневірюється. І навіть створення спеціалізованих антикорупційних правоохоронних органів суттєво не вплинуло на покращення такої ситуації. Так, за даними соціологічного дослідження, яке проводилось Центром Разумкова, частка тих, хто довіряє владним інститутам, істотно нижча за частку тих, хто їм не довіряє. Так, наприклад, серед органів, відповідальних за запобігання і протидію корупції, СБУ довіряє лише 29,4% (недовіряє – 53,4%). На другому місці НАБУ – йому довіряють 28,1% опитаних (скоріше не довіряють – 52,3%). Найгірші показники довіри в поліції – 23,7% (недовіри – 63,9%), а також у прокуратури – тільки 10,3% (недовіри – 80%) [7, с. 18].

Також, значна частина опитаних (63 % та 51 % респондентів) вважає, що сьогодні більшість громадян через низький рівень правової обізнаності неспроможна правильно ідентифікувати корупційний характер тих чи інших діянь суб'єктів публічного управління. Дійсно, в тонкощах вітчизняного антикорупційного законодавства важко розібратись навіть дипломованим юристам та науковцям. А рівень обізнаності пересічних громадян із даних

питань – врази нижчий. Досить складним і заплутаним є також податкове та митне законодавство, не кажучи вже про адміністративно-правове регулювання діяльності різноманітних органів державної влади та місцевого самоврядування, яке «перевантажене» величезною кількістю підзаконних нормативно-правових актів різної юридичної сили, більшість з яких просто неможливо відшукати у вільному доступі. У зв'язку з цим, не дивно, що в багатьох випадках громадяни об'єктивно неспроможні оцінити корупційну складову того чи іншого діяння чиновника, а іноді – просто бояться про нього повідомляти через страх бути притягнутим до відповідальності за наклеп.

Завершує п'ятірку факторів (51 % та 56 % респондентів) *правовий нігілізм більшої частини населення, що проявляється у небажанні витратити власний час та ресурси на бюрократичні процедури, які супроводжують процес документування та притягнення до відповідальності корупціонерів*. Бути викривачем в нашій державі – не просто. Як справедливо відмічається в літературі, особі, яка повідомила про корупцію, «доводиться витратити час на «кабінетну війну», співпрацювати з силовими структурами; ...деякі антикорупційні справи тягнуться в судах роками» [7, с. 18]. Можливо через це, а можливо – з інших причин, але за результатами опитування, яке проводилось міжнародною організацією РАСТ Інс, близько 70 % українців ніколи не повідомляли про корупцію [16].

Менш поширеними, але від того не менш вагомими факторами, які негативно впливають на профілактичний потенціал інституту викривачів, опитані нами респонденти вважають такі:

- *Необізнаність громадян про основні канали подання інформації про виявлені факти корупції* (41 % фахівців у галузі права та 48 % громадян). Дійсно, окрім низького рівня обізнаності громадян про ознаки та основні різновиди корупційних діянь, на активність їх викривальної діяльності негативно впливає також досить складна та заплутана система антикорупційних органів. Потенційні викривачі досить часто банально не знають, куди їм

необхідно звертатись із повідомленням і яку саме інформацію воно повинно містити.

- *Значне перебільшення масштабів корумпованості та зневіра у можливість її викорінення (36 % та 24 % респондентів відповідно).* Сьогодні в українському суспільстві панує переконання про тотальний характер корупції. Нас намагаються запевнити у тому, що корупція існує скрізь – в політиці, економіці, у сфері соціального обслуговування населення, в освіті, медицині тощо. Таке необґрунтоване перебільшення масштабів корупції та її наслідків формує у суспільній свідомості думку про те, що боротись із нею важко, і навіть безглуздо чи небезпечно. Однак, таке переконання – не відповідає дійсності, оскільки справжнім каталізатором корупції виступає якраз терпимість громадськості до неї.

- *Високий рівень толерантності до корупції а також її виправдовування як найбільш ефективного та результативного способу вирішення власних проблем (32 % та 18 % респондентів).* Низький рівень викривальної активності – це не основна проблема для української моделі протидії корупції. Річ у тім, що значна частка українців досить толерантно відноситься до більшості проявів так званої «побутової» корупції. Так, за результатами Всеукраїнського муніципального опитування, яке проводилось соціологічною групою «Рейтинг» від імені Міжнародного республіканського інституту, від 13% до 62% громадян (в залежності від регіону) вважає, що зробити послугу, дати подарунок або хабара місцевому чиновнику – не є проявом корупції. Більше того, майже третина українців готова виправдовувати корупцію у тих випадках, коли це стосується її власних інтересів [7, с. 21]. Варто зауважити, що таке лояльне відношення громадян до фактів корупції характерне для багатьох пострадянських держав. Адже «суспільство, яке протягом багатьох поколінь жило в традиції замовчування і сприймало корупцію як певний зручний тип відносин, не може одразу змінити свої переконання та цінності» [17].

Вище ми перерахували лише основні фактори, які знижують профілактичний потенціал інституту викривачів. Водночас, їх цілком достатньо для того, щоб зробити висновок про необхідність не лише активізації просвітницької роботи, спрямованої на підвищення рівня правової свідомості громадян та формування нульової терпимості до будь-яких фактів корупції, але й розробки та впровадження нових правових механізмів захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів викривачів, а також стимулювання їх громадянської активності та готовності до співпраці із антикорупційними інституціями. При цьому варто зауважити, що успіх реалізації сформульованого вище завдання на пряму залежить від якості теоретичного обґрунтування та глибини наукового дослідження проблем, які негативно впливають на ефективність функціонування вітчизняного інституту викривачів, визначення найбільш раціональних шляхів їх подолання, вивчення позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання механізму захисту викривачів у найбільш розвинених демократичних країнах, а також формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства і приведення його у відповідність із загальновизнаними міжнародними стандартами.

Це далеко не повний перелік питань, які ми пропонуємо розглянути в рамках даного дисертаційного дослідження. Однак, відразу ж зауважимо, що інститут викривачів характеризується надзвичайно складною внутрішньо організаційною структурою і є предметом міждисциплінарного дискурсу в рамках таких фундаментальних галузей знань, як філософія, юриспруденція, соціологія, психологія, політологія, економіка тощо. А тому, незважаючи на комплексний характер, у дисертації висвітлюватиметься лише частина проблемних питань, які пов'язані саме з адміністративно-правовим забезпеченням захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції.

1.2. Правова природа інституту викривачів корупції: поняття, ознаки та характерні риси

Дослідження будь-якого правового інституту традиційно розпочинається із наукового аналізу його правової природи та характерних особливостей. Для інституту викривачів такий аналіз є особливо актуальним, що обумовлено не стільки існуванням різноманітних, іноді, діаметрально протилежних поглядів на етимологічне походження і дослівне тлумачення самої дефініції «викривач», скільки відсутністю єдності наукових підходів до визначення кола осіб, які можуть бути ідентифіковані як «викривачі».

То яких саме осіб слід відносити до «викривачів корупції»? Нижче, спробуємо обґрунтувати власний погляд на це питання. І, в першу чергу, проаналізуємо етимологічне походження і дослівне трактування аналізованого поняття, а також з'ясуємо його побутове значення та законодавче закріплення.

Термін «службове викриття» походить від англійського слова «whistleblowing», що дослівно перекладається як «дути у свисток» [2, с. 127], «подати сигнал свистком, сигналізувати» [18, с. 104], а термін «викривач», відповідно – від англійського слова «whistleblower», що перекладається як «той, що дує у свисток» [19], або скорочено – «свистун». Як справедливо відмічається в літературі, «такий дослівний переклад асоціюється з поліцейським, який у разі виявлення правопорушення дме у свисток та намагається привернути увагу» [2, с. 127].

Прийнято вважати, що термін «викривач» увійшов у широкий вжиток у 70-х роках минулого сторіччя, що пов'язано із діяльністю відомого громадського активіста Ральфа Нейдера. Саме він запропонував замінити ним такі терміни, як «донощик» («snitch») та «інформатор» («informer»), які мали на той час переважно негативне змістове наповнення [20, с. 212].

На сьогодні у більшості розвинених країн «викривачами» («добросовісними викривачами») називають осіб, які викривають суспільно важливу інформацію (причому не лише у сфері антикорупційної діяльності, але

також і в інших сферах публічного життя). Однак на побутовому рівні все ще залишаються досить поширеними інші, переважно негативно забарвлені терміни, такі як «стукачі», «донощики», «інформатори», «щурі» тощо. При цьому варто відмітити, що використання тієї чи іншої дефініції залежить не лише від рівня поваги до викривачів у конкретно взятій країні, але також і від характеру викритої інформації та інших обставин викриття.

Як нам вдалося з'ясувати, незважаючи на широку популярність, термін «викривачі», так само, як й інститут службового викриття в цілому, має досить суперечливий характер, свідченням чого є аналіз міжнародних нормативно-правових актів, а також законодавства деяких зарубіжних країн. Так, наприклад, на рівні ООН і Ради Європи термін «викривач корупції» фактично не застосовується. Його можна зустріти хіба що в резолюціях ПАРЕ або ж у рекомендаціях Комітету Міністрів РЄ у досить широкому значенні («whistleblower») як «будь-якої особи, що повідомляє чи викриває інформацію про ймовірну загрозу або заподіяння шкоди суспільним інтересам, у сфері, яка безпосередньо пов'язана із його трудовою діяльністю, незалежно від того, чи це державний, чи приватний сектор» (Recommendation CM/Rec (2014) 7, paragraph «a») [21]. Що стосується конвенцій РЄ, то тут віддається перевага використанню більш вузьких дефініцій, таких як «свідок», «потерпілий» тощо ².

Аналогічну ситуацію можна спостерігати також і в національному законодавстві більшості демократичних країн. Так, наприклад, у Великій Британії, де питання правового статусу всіх категорій викривачів і гарантії їх діяльності визначені в єдиному законодавчому акті, правовий захист поширюється на осіб, які викривають інформацію, що за обґрунтованим переконанням працівника свідчить про вчинення злочину, невиконання законних повноважень, помилку у правосудді, наявність загрози для життя, здоров'я чи безпеки будь-якої особи, вчинення діянь, які спричиняють шкоду

² Більш детально міжнародні нормативно-правові акти будуть проаналізовані нами в наступному підрозділі даного дисертаційного дослідження.

довкіллю, а також будь-яку іншу інформацію, яка стосується попередніх умов та була свідомо прихована [22]. Більш вузьке тлумачення дефініції «викривачі» можна зустріти в законодавстві тих країн, у яких прийнято відразу кілька законів, які поширюють свою дію на різні категорії викривачів. Так, наприклад, у США «викривачами корупції» називають «працівників державних або приватних установ, організацій, які розкрили суспільству або органам влади ту чи іншу інформацію про правопорушення в управлінській діяльності, корупцію, порушення закону або інші проступки» [3, с. 190]³.

Диференційований підхід до нормативно-правового регулювання статусу викривачів знайшов своє втілення також і у вітчизняному законодавстві. Так, наприклад, вузьке тлумачення змісту дефініції «викривач» (у значенні «викривачів корупції») закріплене в ч. 1 ст. 1 нової редакції Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон). Зокрема, викривачем тут визнається «фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання» [23]. Більш широкі дефініції (щоправда, без прямого згадування терміну «викривач») можна знайти в ст.ст. 29-30 Закону України «Про інформацію» [24], ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [25], ст. 42 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [26], ст. 35 Закону України «Про інформаційні агентства» [27] та деяких інших.

Відразу ж зауважимо, що така розпорошеність нормативно-правового регулювання статусу викривачів, а також відсутність єдиного, універсального,

³ Більш детально зарубіжний досвід правового регулювання захисту викривачів буде проаналізований ними в третьому розділі даного дисертаційного дослідження.

уніфікованого законодавчо закріпленого визначення таких осіб, негативно оцінюється не лише вітчизняними науковцями та політиками, але також і міжнародними експертами. Так, наприклад, один із авторів Науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації» Д. Котляр справедливо вказує на те, що наявність істотних відмінностей у визначеннях викривачів, які наразі закріплені у багатьох законодавчих актах, свідчить про відсутність на законодавчому рівні єдиного підходу до визначення кола суб'єктів, які можуть бути звільнені від відповідальності за розголошення інформації, підстав та порядку такого звільнення, і може призвести до виникнення численних правових колізій [28, с. 193-194]. Про брак єдиного, універсального визначення «викривача», яке б охоплювало всіх суб'єктів, всі види розголошуваної інформації, порядок захисту викривачів та/або звільнення їх від юридичної відповідальності, наголошує у своєму дисертаційному дослідженні також О.П. Мусієнко [29, с. 58].

Усвідомлюючи всю важливість удосконалення адміністративно-правового статусу викривачів, а також необхідність зміцнення гарантій їх захисту, група народних депутатів України VII скликання зареєструвала у ВРУ Проект Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам», який був розроблений членами громадської коаліції «Ініціатива 11» (далі – Законопроект № 4038а) [30]. Серед іншого, автори Законопроекту пропонують ввести в законодавчий обіг універсальну дефініцію «викривач», яка містить одне із найбільш широких трактувань даного інституту. Зокрема, викривач визначається ними як «фізична особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, розкрила, або здійснила підтверджену реальними діями спробу розкрити інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам з боку інших осіб, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених

законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання» [30].

Однак, порівнявши наведену вище дефініцію поняття «викривач» із тією, що була закріплена в новій редакції Закону України «Про запобігання корупції», ми помітили лише кілька незначних відмінностей, які суттєво не впливають на розуміння специфіки та характерних рис аналізованого інституту [31]. А це може свідчити лише про одне: *на сьогодні в Україні ще не сформовано міцний науково обґрунтований фундамент для повноцінного розвитку інституту викривачів. Наразі він сприймається лише у вузькому значенні, а саме: як один із превентивних антикорупційних механізмів. На нашу думку, таке розуміння правової природи інституту викривачів у повній мірі не розкриває його сутність і соціальне призначення. **Викривачів корупції необхідно розглядати лише як один із різновидів викривачів.** Відтак, розвиток законодавчого забезпечення їх адміністративно-правового статусу, а також гарантій їх захисту має відбуватись синхронно, у тісному взаємозв'язку та взаємодії. У протилежному випадку навряд чи вдасться уникнути правових колізій, прогалин і суперечностей.*

З'ясувавши правову природу інституту викривачів корупції, а також визначивши його місце в системі службових викриттів, пропонуємо перейти до безпосереднього дослідження його характерних ознак та специфічних особливостей. І, в першу чергу, проаналізуємо **ознаки, які впливають із законодавчо закріпленої дефініції «викривача корупції»**, а також з'ясуємо, чи їх достатньо для того, аби в повній мірі розкрити сутність і соціальне призначення досліджуваного інституту.

По-перше, як впливає зі змісту ч. 1 ст. 1 Закону, **викривачем обов'язково має бути фізична особа**. Відразу ж зауважимо, що вказана ознака викривача корупції отримала своє законодавче закріплення зовсім нещодавно. Так, нагадаємо, що до 17.10.2019 р., тобто до прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» [32] (далі – Закон № 198), діяла стара редакція Закону, ч. 1 ст. 53

якого закріплювала занадто вузьку дефініцію викривача корупції. Зокрема, викривачем визнавалась особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою» [23]. Як можна помітити, дане визначення не містило окремої вказівки на те, що викривачем має бути обов'язково фізична особа. І хоча у ньому окремо вказувалось на наявність в особи «обґрунтованого переконання», однак це не перешкоджало деяким науковцям робити припущення про те, що викривачами корупції можуть бути також і юридичні особи. На наш погляд такі припущення не мали в своїй основі жодного наукового підґрунтя. Як справедливо з даного приводу наголошує К.Р. Резворович, «юридична особа не може мати ніякого переконання, оскільки вона не має свідомості як у людини, а є «штучним» юридичним утворенням, породженням законодавчої техніки, спеціально створеним суб'єктом публічного або приватного права» [33, с. 130]. Таким чином, викладене вище дає всі підстави стверджувати, що законодавцем цілком слушно було внесено уточнюючі доповнення до дефініції викривача, які унеможливають необґрунтовано розширене його розуміння.

По-друге, *викривач повинен бути переконаний, що інформація, яку він повідомляє, є достовірною*. Під достовірністю інформації необхідно розуміти її здатність об'єктивно відображати процеси та явища, що відбуваються в навколишньому світі. Як правило, достовірною вважається інформація, яка несе у собі безпомилкові та істинні дані [7, с. 33].

Аналізуючи дану ознаку, варто згадати, а також оцінити зміни, які відбулись у її законодавчому закріпленні після прийняття Закону № 198. Так, нагадаємо, що згідно попередньої редакції Закону при ідентифікації особи як викривача необхідно було обов'язково встановити наявність у нього не просто «переконання», а саме «обґрунтованого переконання» в достовірності наданої ним інформації. У зв'язку з цим, потенційним викривачам радили «подбати про те, щоб зафіксувати факт корупції документально» [7, с. 34]. Скасування ж цієї оціночної категорії так би мовити «розв'язало» руки викривачам, які відтепер можуть звертатись до правоохоронних органів навіть у випадках виникнення

підозри у вчиненні корупційного правопорушення, і навіть не маючи відповідного документального підтвердження. При цьому, як впливає зі змісту ст. 53-8 Закону, викривачі не несуть юридичної відповідальності за надані повідомлення, навіть незважаючи на можливе порушення такими повідомленнями своїх службових, цивільних, трудових чи інших обов'язків або зобов'язань. Вони можуть нести лише цивільно-правову відповідальність за майнову та/або моральну шкоду, завдану внаслідок здійснення завідомо неправдивого повідомлення [23].

Однак, слід зауважити, що наразі питання про доцільність скасування вимоги про «обґрунтованість» переконання викривача в достовірності наданої ним інформації продовжує залишатись спірним. Так, наприклад, автори Законопроекту № 4038а, так само, як і Законопроекту № 291, наполягають на законодавчому закріпленні саме «обґрунтованого» переконання викривача [30; 34]. І хоча аналогічну точку зору відстоює також 35 % опитаних нами фахівців у галузі права та 31 % громадян, ми все ж таки схилиємось до думки про необхідність мінімізації вимог до викривачів, а також до змісту і форми поданих ним повідомлень.

По-третє, *інформація, яка повідомляється викривачем, обов'язково має стосуватись можливих фактів вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»*. Відразу ж зауважимо, що зазначена ознака, так само, як і дві попередні, теж зазнала деяких редакційних змін після прийняття Закону № 198. Так, нагадаємо, що початкова редакція Закону обмежувала зміст повідомлення лише фактами «порушення вимог цього Закону» [23]. Однак, у 2019 р. коло викривачів було суттєво розширено за рахунок осіб, які повідомляють про факти вчинення корупційних правопорушень, а також правопорушень, пов'язаних з корупцією [32]. На нашу думку, такий крок законодавця є цілком обґрунтованим і логічним, оскільки, як показала практика застосування Закону, не всі корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією,

охоплюються таким поняттям, як «порушення Закону». У зв'язку з цим виникає питання: про які саме факти має йти мова у повідомленні викривача?

Передусім, викривачі можуть повідомити про факт вчинення корупційного правопорушення, тобто діяння, що містить ознаки корупції, яке було вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Крім того, викривачами визнаються ті, хто повідомляє про факт вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, тобто діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Нарешті, гарантії захисту викривачів поширюються також на осіб, які повідомляють про інші порушення Закону.

Водночас, незважаючи на проаналізовані законодавчі зміни, деякі науковці наполягають на необхідності ще більшого розширення змістових рамок повідомлення викривачів. Так, наприклад, О.В. Ілляшенко та В.В. Зарубей вважають, що гарантії захисту викривачів корупції повинні поширюватись не лише на осіб, які повідомляють про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції», але також і на осіб, які повідомляють про порушення вимог законодавства у сфері запобігання корупції в цілому [35, с. 57]. А от О. Нестеренко викривачами спочатку називає осіб, які повідомляють про «суспільно небезпечне діяння, вчинене іншою особою (групою осіб), яке загрожує або шкодить суспільним інтересам [18, с. 104]. Однак уже через рік суттєво розширює цю дефініцію, називаючи викривачами осіб, які повідомляють про «суспільно-важливу (необхідну) інформацію», тобто інформацію, що є предметом суспільного інтересу, і право громадськості її знати переважає потенційну шкоду від її поширення [36]. Зазначений підхід, до-речі, знайшов своє відображення також і в Законопроекті № 4038а, у якому викривачами пропонується визнавати осіб, які розкривають інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам. О.О. Костенко йде ще далі й

наголошує, що ідентифікація викривачів взагалі не повинна обмежуватись видом інформації, яка може бути розкрита [3, с. 191].

На нашу думку, яку, до-речі, підтримала більшість опитаних нами респондентів (55 % фахівців у галузі права та 51 % громадян), викривачами корупції потрібно визнавати всіх осіб, які повідомляють інформацію **«про порушення антикорупційного законодавства»**. Використання запропонованого словосполучення ми вважаємо найбільш оптимальним, оскільки воно в повній мірі охоплює такі поняття, як «вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»». Однак, якщо мова йде про «викривачів у широкому значенні цього слова», то тут ми пропонуємо використовувати таке словосполучення, як **«інформація про порушення чинного законодавства»**. Адже, як відомо, будь-яке порушення законодавчо закріплених норм загрожує або ж заподіює шкоду певним суспільним інтересам, а відтак, інформація про нього становить певний суспільний інтерес.

По-четверте, **інформація, яка повідомляється викривачем, стосується діяльності (дій чи бездіяльності) інших осіб**. Сутність даної ознаки полягає у тому, що викривач повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, які були вчинені іншою особою. При цьому слід зазначити, що в даному випадку словосполучення «інша особа» слід трактувати в широкому значенні – тобто «як фізичну, так і юридичну особу». Звісно, якщо мова йде про вчинення іншою особою «корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення», то тут, як впливає з наведених нами вище дефініцій таких правопорушень, «іншою особою» можуть виступати «лише суб'єкти, які зазначені в ч. 1 ст. 3 Закону», тобто навіть «не всі фізичні особи». Однак, якщо мова йде про «інші порушення Закону», то тут «іншими особами» можуть бути будь-які суб'єкти, навіть юридичні особи.

Водночас, варто зауважити, що таке широке трактування аналізованої ознаки підтримується далеко не всіма науковцями. Так, наприклад, автори

Законопроекту № 291 вважають, що інформація, яка повідомляється викривачами, має обов'язково стосуватись лише осіб, які «визначені у статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»» [34]. На нашу думку, такий підхід суттєво обмежує сферу дії інституту викривачів і немає в своїй основі достатньо обґрунтованих підстав. Аналогічну думку висловила також більшість опитаних нами респондентів (54 % фахівців у галузі права та 61 % громадян), які вважають, що гарантії захисту викривачів мають поширюватись на осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства «як фізичними, так і юридичними особами».

По-п'яте, *інформація, яка повідомляється, була отримана особою у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання*. Відразу ж зауважимо, що початкова редакція Закону не містила згадки про необхідність дотримання викривачем будь-яких додаткових умов отримання інформації. Так само, не містить подібних вимог і Законопроект № 291 [34] (на відміну, до-речі, від Законопроекту № 4038а, який дослівно відтворює зміст закріпленої в Законі дефініції «викривача» [30]).

Розділились погляди на це питання також і серед науковців. Так, наприклад, З.А. Загинеї, провівши системний аналіз ст. 53 Закону, стверджує, що оскільки «законодавець пов'язує відповідні гарантії для викривача корупції та членів його сім'ї лише з дотриманням його трудових прав», то «викривачем корупції необхідно визнавати лише особу, яка є працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права» [2, с. 126; 37, с. 44]. М.О. Батищева ще більш категорична. На її думку, «суб'єктом службового викриття» може бути лише «державні службовці, які стали свідками відхилення в діяльності колег та (або) керівництва в середині організації» [38, с. 23]. На обов'язковій наявності трудових чи інших професійних взаємовідносин між викривачем та іншою особою, якої стосується

інформація, наголошують також М.М. Марков [39, с. 89], О.В. Джафарова [40, с. 45], О. Нестеренко [18, с. 104] та деякі інші науковці.

Водночас, слід зазначити, що останнім часом все більшої популярності набуває підхід, згідно якого заперечується обов'язкова наявність будь-якого правового зв'язку між викривачем і особою, якої стосується повідомлена інформація. В його основі лежать «Рекомендовані принципи з розробки законодавства у сфері захисту викривачів», які були розроблені Transparency International. Серед іншого, вказана організація рекомендує «розширювати законодавчо визначений перелік викривачів, не обмежуючись при цьому традиційною формулою «роботодавець-працівник», зокрема включити до нього консультантів, стажерів, тимчасових працівників, осіб, які шукають роботу, надають додаткову інформацію тощо» [41]. Однак Україна в даному питанні пішла ще далі (у порівнянні з багатьма демократичними країнами): в початковій редакції Закону замість вузького терміну «працівник» було вжито більш загальне поняття – «особа» [23]. І хоча проаналізований вище підхід отримав багато схвальних відгуків через те, що дозволяв «будь-якій особі потенційно стати носієм інформації про ті чи інші правопорушення» [3, с. 191], він проіснував не довго. Так, уже в 2019 р., тобто після прийняття Закону № 198, законодавцем було введено обмеження на джерело походження інформації: це обов'язково має бути трудова, професійна, господарська, громадська, наукова діяльність викривача, проходженням ним служби чи навчання або його участь у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання [32].

Як нам вдалося з'ясувати, проаналізовані вище законодавчі зміни наразі не мають широкої підтримки громадськості. Зокрема, їх рахують доцільними та необхідними лише 31 % опитаних нами фахівців у галузі права та 23 % громадян. Разом з тим, абсолютна більшість респондентів (57 % та 69 % відповідно) вказала на *необов'язкову наявність правового зв'язку між*

викривачем і особою, якої стосується повідомлена інформація. Дійсно, законодавчо закріплені обмеження щодо офіційного джерела походження інформації, яку має намір розголосити викривач, можуть негативно вплинути на гарантії його правового захисту. У зв'язку з цим, ми пропонуємо їх скасувати.

Вище ми проаналізували законодавчо закріплені ознаки, які дозволяють окреслити коло потенційних викривачів корупції. Однак, на нашу думку, їх усе ж таки не достатньо для того, щоб отримати максимально повне уявлення про сутність і зміст досліджуваного інституту. Аналіз наукової літератури, офіційних законопроектів, а також узагальнення результатів проведеного нами опитування дозволяє виділити *ще декілька характерних ознак інституту викривачів*. У зв'язку з цим, нижче пропонуємо з'ясувати, чи доцільним є їх виокремлення та подальше законодавче закріплення.

У першу чергу, варто звернути увагу на таку ознаку інституту «викривачів корупції», як *адресат повідомлення*. Досить часто у громадян, які володіють інформацією про порушення антикорупційного законодавства, виникає запитання: «куди саме необхідно звертатись із відповідним повідомленням?». Той факт, що це має бути якийсь спеціально уповноважений суб'єкт, а не просто друг, знайомий, колега тощо, не викликає особливих заперечень. Але більш конкретно адресата повідомлень більшість громадян, як правило, назвати не можуть. І якщо до недавнього часу дане питання для потенційних викривачів мало лише суто процедурний характер, то після законодавчого закріплення їх права на винагороду воно набуло особливої актуальності.

Провівши системний аналіз тексту Закону, ми прийшли до висновку про відсутність єдиного законодавчого підходу до розв'язання даного питання. Так, наприклад, законодавча дефініція терміну «викривач» взагалі не містить згадки про адресата повідомлення; в ч. 2 ст. 53, у якій йде мова про забезпечення безпеки викривачів, зазначається, що «правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи» до викривачів

застосовуються «правоохоронними органами»; однак, вже в ч. 4 цієї ж статті, законодавець покладає обов'язок щодо створення «захищених анонімних каналів зв'язку» на дуже широке коло суб'єктів – на НАБУ, НАЗК, інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону; а в ч. 1 ст. 53-1 законодавець згадує про можливість викривачів звертатись із повідомленнями також і «до засобів масової інформації, журналістів, громадських об'єднань, професійних спілок» [23; 42, с. 112-121].

Науковці та автори законопроектів у сформульованих ними дефініціях терміну «викривач» теж пропонують абсолютно різні підходи до вирішення даного питання. Так, наприклад, А. Бобіта вважає, що викривач має звертатись лише до «спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» [43, с. 118], тобто, як випливає з аналізу змісту ч. 1 ст. 1 Закону, до органів прокуратури, НПУ, НАБУ та НАЗК. Більш широке трактування дає М.О. Батищева, на думку якої викривальна інформація державними службовцями має подаватись «своїм керівникам, уповноваженим державним організаціям або особам, а також засобам масової інформації, громадським організаціям згідно зі встановленим регламентом» [38, с. 10]. Автори Законопроекту № 291 ще більше деталізують адресата викривального повідомлення, яким, на їх думку, може бути «спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, юридична особа публічного права (в якому працює особа, стосовно якої здійснюється повідомлення, або до сфери управління або підпорядкування якого належить відповідний орган), їх структурний підрозділ» [34].

На нашу думку, щоб уникнути надмірної деталізації і, водночас, чітко окреслити коло суб'єктів, які уповноважені приймати повідомлення викривачів, законодавчо закріплену дефініцію терміну «викривач» необхідно доповнити згадкою про те, що інформація про порушення антикорупційного

законодавства має бути повідомлена до *«уповноважених суб'єктів»*. Враховуючи той факт, що Закон закріплює різний обсяг повноважень для різних суб'єктів, які в тій чи іншій мірі беруть участь у розгляді звернень викривачів, використання запропонованого нами словосполучення видається найбільш оптимальним. Воно має відсильний, уніфікований характер і розкриває свій зміст в інших нормах Закону. При цьому воно виступає як важлива гарантія правового захисту для тих осіб, які дотримались мінімальних вимог, що висуваються до повідомлень про корупцію. Ще одним аргументом на користь запропонованого нами підходу виступає той факт, що його підтримала більшість опитаних нами респондентів: 57 % фахівців у галузі права та 59 % громадян.

Наступна ознака інституту викривачів яка дозволяє глибше зрозуміти його зміст, стосується так званої «об'єктивної сторони» викриття. Як нам вдалося з'ясувати, *законодавчо закріплена дефініція терміну «викривач» в повній мірі не розкриває усі можливі дії особи, спрямовані на викриття нею фактів порушення антикорупційного законодавства*. Аналогічну думку висловили також опитані нами респонденти, які вказали на такі її недоліки:

По-перше, *викривачами корупції слід визнавати не лише осіб, які «повідомили» про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, але також й осіб, які «здійснили спробу розкрити інформацію про такі факти»* (61 % фахівців у галузі права та 66 % громадян). На перший погляд дане уточнення має формальний характер. Однак, на нашу думку, коли мова йде про вжиття заходів забезпечення безпеки викривачів та членів їх сімей, воно перетворюється у важливу правову гарантію. Адже особа, яка вжила всіх необхідних заходів щоб повідомити уповноважені суб'єкти про факт вчинення корупційного правопорушення, але з незалежних від неї причин таке повідомлення не надійшло адресату, має бути прирівняна у правовому статусі до викривачів.

По-друге, *викривачами корупції слід визнавати не лише осіб, які «повідомили інформацію» про можливі факти порушення антикорупційного*

законодавства, але також й осіб, які «іншим чином сприяли чи брали участь у виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні таких порушень» (59 % фахівців у галузі права та 61 % громадян). Дане уточнення дозволяє прирівняти до викривачів відразу декілька категорій осіб, які приймають активну участь в антикорупційній діяльності, а відтак, можуть потребувати вжиття відповідних заходів захисту. В першу чергу, мова йде про свідків, співучасників, експертів тощо.

Ще одна ознака інституту викривачів, яку ми пропонуємо закріпити в його законодавчій дефініції, стосується **стадій вчинення корупційного правопорушення**. Нагадаємо, що наразі Закон відносить до викривачів лише осіб, які «повідомили про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону». Якщо виходити із дослівного тлумачення наведеної законодавчої норми, то можна дійти висновку, що в ній мова йде лише про факти закінчених правопорушень. На нашу думку, яку підтримала більшість опитаних респондентів (62 % фахівців у галузі права та 56 % громадян), *гарантії правового захисту викривачів мають поширюватись також на осіб, які повідомляють інформацію про порушення антикорупційного законодавства навіть на стадії їх підготовки або замаху*. Такий підхід дозволить уповноваженим органам оперативніше реагувати на порушення антикорупційного законодавства, якісніше їх документувати і, головне, не допустити заподіяння шкоди державним і суспільним інтересам.

В якості ще однієї ознаки інституту викривачів деякі науковці виділяють також і *мету викриття*. Так, наприклад, А. Бобіта зазначає, що викривачем може бути лише особа, яка «добросовісно, тобто за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти й інших особистих мотивів» повідомляє про вчинення іншою особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією [43, с. 120]. На тому, що «викривач повинен діяти як незацікавлений спостерігач щодо ситуації, про яку повідомляється», а також, що «основною метою викриття відповідної інформації має бути саме запобігання, виявлення, перешкоджання та

припинення корупційного правопорушення» наголошується також у Посібнику викривачам корупції [7, с. 33].

Відразу ж зауважимо, що ми не погоджуємось із такою точкою зору і вважаємо, що при ідентифікації особи як викривача корупції, а тим більше, при вирішенні питання про застосування щодо нього відповідних заходів забезпечення безпеки, не має абсолютно ніякого значення, з якою метою він повідомив про порушення антикорупційного законодавства, а також якими саме мотивами він при цьому керувався. Головне, щоб інформація, яка повідомляється, була достовірною.

М.А. Батищева, формулюючи авторську дефініцію терміну «службове викриття», наголошує також на необхідності дотримання викривачем «встановленого регламенту» подання відповідної інформації [38, с. 10]. І хоча Закон на сьогодні досить детально прописує вимоги до форми, змісту та порядку подання повідомлення, однак дотримання таких вимог, на нашу думку, характеризує скоріше процедуру, аніж зміст інституту викриття.

Вище ми проаналізували найбільш характерні ознаки, які, на нашу думку, дозволяють в повній мірі розкрити сутність і правову природу інституту викривачів корупції, а також визначити місце, яке йому відводиться в системі превентивних антикорупційних механізмів. Узагальнення цих ознак дозволяє нам сформулювати авторську дефініцію поняття **«викривач корупції» як фізичної особи, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила уповноважених суб'єктів про порушення антикорупційного законодавства, які готуються або вчинені іншою особою, або здійснила спробу розкрити інформацію про такі порушення, або іншим чином сприяла чи брала участь у їх виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні.** *Оскільки запропонована дефініція суттєво розширює коло осіб, які можуть бути віднесені до викривачів корупції, а також зміцнює гарантії їх захисту, ми пропонуємо закріпити її на законодавчому рівні шляхом внесення змін до відповідного пункту ч. 1 ст. 1 Закону.*

1.3. Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції

Як нами уже було доведено в попередніх підрозділах даного дисертаційного дослідження, у сучасних умовах розвитку нашої держави корупція є одним із основних факторів, що дестабілізує суспільно-політичну ситуацію, негативно позначається на темпах розвитку економіки, деформує систему морально-етичних цінностей, підриває авторитет держави на міжнародній арені. Саме тому, удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції уже тривалий час залишається одним із основних напрямів діяльності держави, що перебуває під пильним контролем як українського суспільства, так і зарубіжних партнерів.

При цьому, як засвідчив аналіз генези розвитку національного антикорупційного законодавства, на початку ХХІ сторіччя відбулося стрімке еволюціонування превентивних заходів протидії корупції. За своєю різноманітністю та ступенем ефективності наразі вони практично нічим не поступаються репресивним заходам впливу, однак при цьому їх застосування вимагає значно менших фінансових, ресурсних, трудових та інших витрат.

Одним із таких превентивних антикорупційних інститутів, стрімкий розвиток якого можна було спостерігати в останнє десятиріччя, є інститут викривачів. Його введення в національну правову систему можна вважати логічним продовженням процесу побудови цілісного антикорупційного механізму, в основі якого лежить принцип консолідації зусиль державних і громадських інституцій з метою протидії корупції як «суспільної проблеми, що паразитує на системних недоліках українського суспільства» [44, с. 34].

Водночас, було б помилковим вважати, що інститут викривачів є винятковим надбанням національної правової системи. Навпаки, українському законодавцю знадобився не один десяток років, аби виконати усі зобов'язані, які взяла на себе Україна ратифікувавши низку міжнародних антикорупційних актів. У зв'язку з викладеним, у даному підрозділі дисертаційного дослідження

пропонуємо більш детально проаналізувати міжнародні акти, які складають фундамент розвитку адміністративно-правового регулювання інституту викривачів; визначити етапи і ступінь їх імплементації в національне законодавство, і, на основі узагальнення результатів проведеного дослідження, визначити недоліки та основні перспективи розвитку аналізованої сфери правового регулювання.

Як нам вдалося з'ясувати, запровадження інституту викривачів в Україні відбувалось не хаотично, а в чітко окреслених рамках, які були встановлені відразу кількома **фундаментальними міжнародними актами**.

У першу чергу, варто згадати про основні положення ***Конвенції МОП № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця***, яка була ухвалена 22.06.1982 р. і ратифікована Україною 4.02.1994 р. [45]. І хоча зазначена Конвенція не містить прямої згадки про викривачів, однак саме у ній вперше на міжнародному рівні окреслено основні гарантії захисту трудових прав таких осіб. Зокрема, згідно пункту «с» ст. 5 Конвенції «не є законною підставою для припинення трудових відносин» зокрема така причина, як «подання скарги або участь у справі, порушеній проти роботодавця за звинуваченням у порушенні законодавства чи правил, або звернення компетентних адміністративних органів» [45].

Значно ширші гарантії захисту трудових прав викривачів передбачені ***Цивільною конвенцією РЄ про боротьбу з корупцією***, яка була прийнята 4.11.1999 р і ратифікована Україною 16.03.2005 р. [46]. Так, у ст. 9 Конвенції вказується на необхідність закріплення у «внутрішньому законодавстві належного захисту проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам» [46]. Основним недоліком зазначеної норми, на нашу думку, є те, що вона необґрунтовано обмежує коло потенційних викривачів, на яких поширюються відповідні гарантії захисту. По-перше, це можуть бути лише особи, які перебувають у трудових відносинах з організацією; по-друге, такі

особи мають обов'язково використовувати офіційно визначені канали інформування, які не завжди гарантують анонімність особи.

Гарантії особистого захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції, в загальних рисах окреслені в *Кримінальній конвенції РЄ про боротьбу з корупцією* (ETS 173), яка була прийнята 27.01.1999 р. і ратифікована Україною 18.10.2006 р. [47]. Зокрема, ст. 22 Конвенції зобов'язує кожну державу-учасницю вживати «таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту тих, хто повідомляє про кримінальні злочини, визначені у статтях 2-14, або в інший спосіб співробітничав із органами слідства та переслідування; свідків, які дають показання стосовно цих злочинів» [47]. Як можна помітити з дослівного аналізу наведеного положення, Конвенція чітко розмежовує правовий статус викривачів, свідків та інших учасників кримінальних проваджень, відкритих за фактами вчинення корупційних злочинів, що, нажаль, не знайшло належного відображення в національному законодавстві.

Аналізуючи міжнародні нормативно-правові акти у сфері антикорупційної діяльності не можна не згадати про базовий, фундаментальний акт – *Конвенцію ООН проти корупції*, яка була прийнята резолюцією № /RES/58/4 Генеральної Асамблеї ООН від 31.10.2003 р. і ратифікована Україною 18.10.2006 р. [48]. Окреслюючи загальні засади розвитку антикорупційного законодавства країн-учасниць, Конвенція особливу увагу приділяє розвитку гарантій правового захисту викривачів корупції, згадуючи про цей інститут відразу в кількох статтях. Так, ще в Преамбулі Конвенції наголошується на тому, що «запобігати корупції та викорінювати її є обов'язком усіх держав і що для забезпечення ефективності своїх зусиль у цій галузі вони повинні співпрацювати одна з одною за підтримки й участі окремих осіб і груп, які не належать до державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад» [48]. Про обов'язок держави «розробляти, здійснювати або проводити ефективну скоординовану політику протидії

корупції, яка *сприяє участі суспільства ...*», наголошується також і в п. 1 ст. 5 Конвенції [48].

Якщо дослівно проаналізувати текст Конвенції, то можна помітити, що в ній відсутній єдиний, узагальнюючий підхід до визначення правового статусу викривачів, натомість, згадується відразу декілька їх різновидів. Так, наприклад, в ч. 4 ст. 8 мова йде про *викривачів-державних посадових осіб*: «Кожна Держава-учасниця також розглядає ... можливість запровадження заходів і систем, які сприяють тому, щоб *державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій*» [48]. А ст. 13 поширюється вже на *викривачів, які перебувають за межами державного сектору*: «Кожна Держава-учасниця вживає належних заходів ... для *сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як ... повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію*» [48].

Аби полегшити взаємодію держави і суспільства у сфері виявлення і документування корупційних правопорушень, ч. 2 ст. 13 Конвенції зобов'язує Держав-учасниць вживати «належних заходів для забезпечення того, щоб відповідні органи з протидії корупції, про які йдеться в цій Конвенції, були відомі населенню, і *забезпечує доступ до таких органів для надання їм повідомлень, у тому числі анонімно, про будь-які випадки, які можуть розглядатись як злочин відповідно до цієї Конвенції*» [48]. При цьому Конвенція не оминає увагою і методи заохочення викривачів. Так, ст. 39 рекомендує Державам-учасницям «*заохочувати своїх громадян та інших осіб, які зазвичай проживають на її території, повідомляти національним слідчим органам й органам прокуратури про вчинення будь-якого злочину, визначеного*

цією Конвенцією» [48]. При цьому Конвенція не диференціює і не конкретизує такі заохочувальні заходи, залишаючи це питання на розсуд кожної з держав.

Значну увагу Конвенція приділяє гарантіям захисту осіб, які повідомляють інформацію про факти вчинення корупційних діянь. Зокрема, ст. 33 рекомендує Державам-учасницям включити «до своєї внутрішньої правової системи *належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб*, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження» [48]. Однак, варто відмітити, що, на відміну від ст. 32 Конвенції, яка визначає гарантії захисту свідків, експертів та потерпілих, ст. 33 не містить навіть приблизного переліку гарантій захисту викривачів. Такий підхід може свідчити лише про те, що Конвенція не просто заперечує доцільність ототожнення свідків і викривачів, але й недооцінює роль останніх у механізмі протидії корупції.

Вище ми проаналізували лише основні, базові міжнародні нормативно-правові акти, які слугують орієнтиром розвитку антикорупційного законодавства більшості демократичних країн світу. Україна, прагнучи приєднатись до європейської спільноти, не лише ратифікувала ці акти, але й розпочала процес їх імплементації в національну правову систему. Однак, вимушені констатувати, що швидкого оновлення вітчизняного антикорупційного законодавства так і не відбулося і процес імплементації розтягнувся на довгі роки. У зв'язку з цим, виникає необхідність у більш детальному дослідженні **генези розвитку правового регулювання інституту викривачів**, що дозволить не лише упорядкувати увесь масив нормативно-правових актів, але й з'ясувати їх недоліки та визначити найбільш перспективні напрями їх подальшого розвитку.

Перший етап (1991 р.-2009 р.) – усвідомлення необхідності введення інституту викривачів у національну правову систему та формування його законодавчого підґрунтя. По-суті, це підготовчий етап, на якому відбулося поступове оформлення ідеї про необхідність розвитку інституту викривачів.

Початок даного етапу ми умовно визначили як 1991 р., оскільки саме в цьому році України здобула свою незалежність і почала свій розвиток як демократична правова держава, поступово імплементуючи в національне законодавство основоположні міжнародні правові стандарти.

Якщо розглядати інститут викривачів як один із напрямів «реалізації права громадян на звернення, яке закріплено в ст. 40 Конституції України» [40, с. 45], то аналіз генези розвитку його адміністративно-правового регулювання варто розпочати з характеристики основних положень Закону України *«Про звернення громадян» від 2.10.1996 р.* [49]. Цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України їх конституційного права «вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, *викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів*» [49]. І хоча, як зазначено в ст. 12 Закону, його дія «не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений ... законами України *«Про запобігання корупції»*» [49], саме цей Закон ми вважаємо фундаментом, на якому в подальшому виник і розвивався інститут викривачів.

У вказаному аспекті варто згадати про основні положення ст. 9 Закону, якою *«забороняється переслідування громадян і членів їх сімей за подання звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб за критику у зверненні їх діяльності та рішень»* [49]. Дана норма ще задовго до прийняття спеціальних антикорупційних законів була чи не єдиною гарантією захисту осіб, які викривали корупційні дії посадовців.

Деякі гарантії захисту викривачів від необґрунтованого притягнення до відповідальності за розголошення інформації про неправомірні дії посадових осіб зайшли своє закріплення в Законі України *«Про інформацію»* від 2.10.1992 р. [24]. Так, с. 29 Закону дозволяє поширювати інформацію з обмеженим доступом *«якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає*

потенційну шкоду від її поширення»; а ч. 3 ст. 30 встановлює спеціальні підстави звільнення від відповідальності суб'єктів інформаційних відносин «*за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною*» [24].

Обравши європейський вектор розвитку і прагнучи якнайшвидше приєднатись до європейського співтовариства, у 2005-2006 рр. Україною було ратифіковано основні міжнародні антикорупційні акти (які досить детально були проаналізовані нами вище). Однак, вимушені констатувати, що законодавцю знадобилось більш як три роки для того, аби хоча б розпочати процес їх імплементації в національне законодавство.

Другий етап (2009 р.-2014 р.) – законодавче закріплення інституту викривачів як одного з превентивних антикорупційних механізмів.

Як нам вдалося з'ясувати, перша згадка про викривачів з'явилась у **Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції»** від 1.06.2009 р. Так, ст. 15 Закону (Участь громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції), закріплювала за об'єднаннями громадян та їх членами або уповноваженими представниками, а також окремими громадянами такі права: «*брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили, у межах повноважень, визначених законом*»; «*повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у статті 3 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості*»; «*запитувати та одержувати в установленому порядку від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію про діяльність щодо запобігання та протидії корупції*» [50].

Дослівний аналіз наведеного законодавчого положення дозволяє нам зробити кілька *висновків*: по-перше, Закон не встановлював якихось особливих вимог до особи викривача (як то фізична особа, наявність трудових відносин тощо); по-друге, Закон жодним чином не обмежував суб'єктивну сторону

діяльності викривача (як то наявність обґрунтованого переконання в достовірності інформації тощо); по-третє, Закон не встановлював жодних вимог до форми повідомлення; по-четверте, Закон передбачав досить широке коло адресатів, до яких міг звернутись викривач. *І хоча такий законодавчий підхід дозволяв відносити до викривачів досить широке коло осіб, ми вважаємо його необґрунтованим, оскільки він унеможлиблював розробку та реалізацію дієвих та ефективних гарантій захисту викривачів.* На підтвердження такого висновку свідчить принаймні той факт, що ст. 17 Закону, яка б мала гарантувати державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, лише в загальних рисах окреслювала механізм такого захисту. Зокрема, у ній зазначалось, що «держава забезпечує здійснення правоохоронними органами *правових, організаційно-технічних та інших заходів*, спрямованих на захист від протиправних посягань на життя, житло, здоров'я та майно осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, а також близьких їм осіб» [50]. Однак, як відомо, зміст зазначених заходів не розкривався ані в Законі, ані в інших нормативно-правових актах. Також, в Законі наголошувалось, що державний захист таких осіб «здійснюється *відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»*» [50; 51]. Однак, зазначений Закон на той час не містив жодної згадки про викривачів. Більше того, сфера його дії мала досить обмежений характер і поширювалась лише на осіб, які брали участь у кримінальному процесі.

Як відомо, антикорупційний Закон 2009 р. фактично не набув чинності і уже наступного року був скасований [52]. На його зміну 7.04.2011 р. приймається **новий Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»**, початкова редакція якого суттєво зміцнила правовий статус викривачів. У першу чергу, з позитивного боку слід відмітити той факт, що аналізований інститут згадується серед принципів запобігання і протидії корупції. Зокрема, ч. 1 ст. 3 Закону до основних принципів такої діяльності відносить, у тому числі, «*участь громадськості у заходах щодо запобігання і*

протидії корупції, державний захист осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів» [53]. Даний принцип знайшов свою подальшу деталізацію в третьому розділі Закону. Так, ст. 18 до основних прав об'єднань громадян, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян в діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням, відносить наступні: *повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень* спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у ст. 5 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості; *запитувати та одержувати* від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, *інформацію* про діяльність щодо запобігання і протидії корупції» [53].

Що стосується основних гарантій державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, то початкова редакція ст. 20 антикорупційного Закону 2011 р. дослівно відтворювала зміст ст. 17 Закону 2009 р., який був проаналізований нами вище, з усіма недоліками та прогалинами. Однак, слід зауважити, що така ситуація тривала не довго. Уже через два роки її було доповнено новим положенням, яке суттєво зміцнювало гарантії захисту трудових прав викривачів, зокрема, гарантувало особі захист від звільнення чи примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи інших негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою [54]. А ще через рік законодавець ухвалив нову редакцію цієї статті, яка докорінно відрізнялась від попередньої, хоча теж не була позбавлена серйозних недоліків.

По-перше, з позитивного боку слід відмітити той факт, що в законодавчий обіг було введено термін «викривач» у значенні «особи, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції» (ч. 1 ст. 20 Закону) [55]. На наш погляд, таке ототожнення є не зовсім вдалим, оскільки воно спотворює

справжню сутність викривачів. Адже, очевидно, що *далеко не всі особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, є саме «викривачами»*.

По-друге, було встановлено спеціальні вимоги, що характеризують суб'єктивну сторону дій викривача. Зокрема, передбачалось, що він мав діяти «добросовісно», тобто «за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів» (ч. 1 ст. 20 Закону) [55]. Таке уточнення теж видається нам досить сумнівним. Адже *для того, щоб притягнути корупціонера до відповідальності, не має абсолютно ніякого значення, якими мотивами керувався викривач, коли повідомляв інформацію про порушення антикорупційного законодавства*. На користь такого висновку свідчить принаймні той факт, що сучасна редакція Закону передбачає виплату фінансової винагороди викривачу, і отримання такої винагороди досить часто є єдиним (хоч і корисливим) мотивом його викривальної діяльності.

По-третє, з негативного боку слід відмітити *фактичне звуження гарантій захисту викривачів*. Так, в ч. 1 ст. 20 початкової редакції Закону зазначалось, що держава забезпечує здійснення правоохоронними органами «правових, організаційно-технічних та інших заходів ...» захисту викривачів, а в ч. 2 цієї ж статті окремо згадувались про можливість застосування до них заходів, які передбачені «Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»» [53; 51]. Тобто зазначені заходи згадувались окремо, як різні групи гарантій захисту викривачів. Однак, в ч. 2 ст. 20 нової редакції Закону ці дві групи гарантій було об'єднано. Відтепер, до викривачів передбачалось застосування «правових, організаційно-технічних та інших спрямованих на захист від протиправних посягань заходів, передбачених Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»». Більше того, було встановлено, що вказані заходи захисту могли бути застосовані до викривачів *лише за умови* «наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону» [55].

По-четверте, варто згадати про перший крок законодавця на шляху до врегулювання порядку надання інформації викривачами. Так, ч. 4 ст. 20 нової редакції Закону поклала на державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування обов'язок забезпечувати «умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку» [55]. Однак, знову ж таки, з негативного боку необхідно відмітити досить обмежений характер аналізованого нововведення, зокрема той факт, що воно стосувалось лише «внутрішніх» каналів надання інформації.

По-п'яте, ще одним важливим нововведенням стало закріплення за викривачами права на здійснення «повідомлення без зазначення авторства (анонімно)» (ч. 5 ст. 20 Закону) [55]. Також, в Законі в загальних рисах було прописано вимоги до анонімних повідомлень та порядок їх розгляду. Зокрема, зазначалось, що «анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені. Анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає перевірці у строк не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. Якщо у зазначений строк перевірити інформацію, що міститься в повідомленні, неможливо, керівник відповідного органу або його заступник продовжують строк розгляду повідомлення до тридцяти днів від дня його отримання. У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог цього Закону керівник відповідного органу вживає заходів до припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» (ч. 5 ст. 20 Закону) [55]. Однак, незважаючи на прогресивний характер цієї норми, виникає цілком логічне запитання: чому у ній іде мова лише про анонімні повідомлення викривачів?

Паралельно з удосконаленням спеціальних антикорупційних законів активно тривав процес розвитку законодавчого закріплення окремих гарантій захисту викривачів. У даному аспекті варто згадати Закон України *«Про доступ до публічної інформації»* від 13.01.2011 р. [25], який став логічним продовженням основних положень Закону України «Про інформацію». Окрему увагу варто звернути на ст. 11 Закону, якою було передбачено звільнення від відповідальності посадових і службових осіб, які, порушуючи свої обов'язки, розголосили *«інформацію про правопорушення або відомості, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю»* [25; 24].

Третій етап (2014 р.-2019 р.) – зміцнення адміністративно-правового статусу викривачів та удосконалення його нормативно-правового регулювання. Відносно нетривалий досвід функціонування інституту викривачів засвідчив наявність цілого ряду недоліків та прогалин в законодавчому закріпленні правового статусу викривачів, що обумовило потребу в його негайному перегляді. Саме тому, даний етап, по-суті, можна охарактеризувати як «роботу над помилками». Його початок ми пов'язуємо із ухваленням 14.10.2014 р. пакету антикорупційних законів: «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [56], «Про Національне антикорупційне бюро України» [57], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [58], «Про запобігання корупції» [23]. І якщо перші два згадані закони не мають прямого відношення до предмету нашого дослідження, то на аналізі двох останніх зупинимось більш докладно.

У першу чергу, варто згадати про *Антикорупційну стратегію*, у якій було визначено першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері.

Відразу ж зауважимо, що інституту викривачів в системі таких заходів відводиться досить помітна роль.

➤ По-перше, про викривачів йде мова в третьому розділі Стратегії, який присвячений заходам «запобігання корупції».

Так, в аспекті розв'язання проблеми «створення доброчесної публічної служби» наголошується на необхідності «втілення в життя інституту доброчесних викривачів фактів корупції та їх захисту від переслідування і зобов'язання публічних службовців повідомляти про підозру в корупції» [4, с. 73]. З цією метою пропонується «ухвалити закон про захист осіб, які доброчесно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), передбачивши обов'язок повідомлення та захист викривачів, створення внутрішніх і зовнішніх каналів подання інформації, системи захисту викривачів від утисків та переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію, ... запровадження санкцій за приховування фактів корупційних правопорушень; організувати широку загальнонаціональну інформаційну кампанію з роз'ясненням положень закону. Здійснювати на постійній основі навчання з питань доброчесного повідомлення про факти корупції» [58].

В аспекті вирішення проблеми «запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади» наголошується на тому, що «виявлення фактів корупції фактично зведено нанівець, оскільки ... немає механізмів повідомлення про підозри в корупції та захисту осіб, які про них повідомляють». З метою усунення зазначеної проблеми пропонується «утворити в органах виконавчої влади та на державних підприємствах комісії ... до повноважень яких мають належати ... розгляд інформації про підозри в корупції; запровадити інші механізми запобігання корупції, зокрема такі, як ... внутрішні та зовнішні (до спеціально уповноважених органів щодо протидії корупції) канали повідомлення про корупцію і механізми збереження анонімності заявника та його захисту від переслідування ...» [58].

Проаналізувавши зміст наведених вище положень, відразу ж звертає на себе увагу їх декларативний характер. Річ у тім, що реалізація Антикорупційної

стратегії була розрахована лише на три роки (до 2017 р.) за які, як відомо, суттєвих кроків в напрямі зміцнення правового статусу викривачів і гарантій їх захисту законодавцем вжито так і не було.

➤ По-друге, про викривачів корупції згадується в четвертому розділі Стратегії, який присвячений «покаранню за корупцію». Однак, з негативного боку слід відмітити той факт, що тут йде мова лише про позитивні зрушення, яких вдалося досягнути завдяки ухваленню попередніх антикорупційних законів («перекладено обов'язок доказування у справах про застосування до інформаторів (викривачів) репресивних заходів на відповідача; закріплено можливість інформувати про факти корупції анонімно, зокрема через спеціальні лінії для відповідних повідомлень; передбачено обов'язок державних органів створити механізми для отримання та перевірки повідомлень про факти корупції (в тому числі анонімних)» [58]), однак не визначено жодного перспективного напрямку розвитку інститут викривачів у майбутньому.

➤ По-третє, про необхідність активізації профілактичного потенціалу інституту викривачів мова йде також у п'ятому розділі Стратегії, що присвячений «формуванню негативного ставлення до корупції». Зокрема, наголошується на тому, що «потребують уваги заходи, пов'язані з активізацією участі населення в інформуванні органів, уповноважених на боротьбу з корупцією, про відомі їм факти корупції». При цьому відмічається, що «антикорупційний потенціал заходів із залучення населення до виявлення та повідомлення про факти корупції є високим, про що свідчить досвід іноземних держав. Створення спеціальних умов, які сприятимуть зміні суспільного уявлення про повідомлення про факти корупції, є одним із пріоритетів антикорупційної політики держави». Враховуючи викладене, пропонується «запровадити культуру повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень» [58]. Аналіз змісту наведених вище положень дозволяє нам зробити висновок про їх популістський характер. Річ у тім, що ані в п'ятому, ані в інших розділах

Стратегії і, тим більше, в інших нормативно-правових актах, не визначено конкретних заходів, які планується вжити з метою «формування негативного ставлення до корупції».

➤ По-четверте, інститут викривачів згадується у шостому розділі Стратегії, що визначає загальні засади «оцінки результатів та механізму реалізації Антикорупційної стратегії». Зокрема, до основних «індикаторів успішної реалізації Антикорупційної стратегії» віднесено «зростання кількості громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції, що мали стосовно них місце, компетентним органам» [58]. Однак, так само, як і в попередньому пункті, Стратегія не визначає навіть орієнтовної методики проведення вказаної оцінки та визначення відповідних кількісних показників, що слід вважати чи не основним її недоліком.

Разом із Антикорупційною стратегією 14.10.2014 р. було ухвалено новий **Закон України «Про запобігання корупції»** [23]. Серед усіх інших нововведень в новому Законі було передбачено окремий Розділ, який спрямований на забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності суб'єктів владних повноважень, своєчасне виявлення та запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, забезпечення додержання прав та ефективного захисту викривачів, утвердження свободи діяльності засобів масової інформації та захисту свободи слова (Розділ VIII – «Захист викривачів»). Однак слід нагадати, що в початковій редакції Закону зазначений розділ складався лише з однієї статті – ст. 53 «Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції». З назви цієї статті, а також її спрямованості відразу ж стає зрозумілим, що за правовою природою вона є превентивним антикорупційним механізмом, який спрямований на створення надійних гарантій захисту викривачів від цілої низки негативних і дискримінаційних заходів, які пов'язані з їх активною громадянською позицією в питаннях протидії та запобігання корупції [59, с. 158; 60].

Водночас, більш детальне знайомство зі змістом ст. 53 Закону дає підстави зробити висновок, що вона мало чим відрізнялась від положень останньої редакції ст. 20 попереднього антикорупційного Закону. Так, основні відмінності зводились до наступного.

По-перше, було внесено зміни до дефініції поняття «викривач» [61, с. 27]. Зокрема, якщо раніше закон вимагав щоб викривач діяв «добросовісно», тобто «за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів» [55], то відтепер він повинен мати лише «обґрунтоване переконання в тому, що інформація є достовірною» [23].

По-друге, було розширено коло осіб, на яких поширюються гарантії захисту від «звільнення чи примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо)» у зв'язку з повідомленням про порушення антикорупційного законодавства [23]. Якщо раніше ці гарантії захисту могли бути застосовані лише до викривачів, то новий антикорупційний Закон поширив їх дію також і на членів сім'ї викривача, а також передбачив можливість їх застосування навіть у випадку «загрози» негативного впливу.

По-третє, в новому антикорупційному Законі з'явилося положення, що дозволяє розголошувати інформацію про викривача «лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом» [23].

По-четверте, у зв'язку із введенням в національну правоохоронну систему такого нового антикорупційного органу, як НАЗК, новий антикорупційний Закон урегулював його участь в реалізації деяких гарантій захисту викривачів [17]. Зокрема, на НАЗК було покладено обов'язок здійснювати «постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів», а також проводити «щорічний аналіз та перегляд державної політики у цій сфері» [23]. Крім того, у відповідності до п. 13 ст. 11 Закону,

НАЗК було наділено повноваженнями здійснювати співпрацю «із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням» [23].

По-п'яте, було розширено коло обов'язків посадових і службових осіб державних органів, органів влади АРК, посадових осіб органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення їхніми працівниками. Відтепер, вони повинні у межах своїх повноважень уживати «заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції» [23].

Нажаль, як засвідчила практика застосування нового антикорупційного Закону, він виявився не достатньо ефективним у сфері захисту прав і свобод викривачів. Рівень активності населення в антикорупційній діяльності продовжував залишатись стабільно низьким, а випадки повідомлення громадянами про порушення антикорупційного законодавства – поодинокими. На необхідності якнайшвидшого виправлення такої ситуації наголошували не лише українські політики й науковці, але також і міжнародні експерти, про що свідчить, зокрема, зміст *Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО на 2007 р.* [62]. Так, визнаючи боротьбу з корупцією як один із ключових напрямів реформування держави, в розділі 1.1. Програми серед основних завдань антикорупційної реформи вказується на необхідність «посилення можливості для виявлення та кримінального переслідування корупційних діянь». З метою реалізації вказаного завдання, у поточному році (мова йде про 2017 р.) було заплановано «удосконалити механізм державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), а також визначити механізм захисту осіб, які розкривають

інформацію про загрозу або шкоду суспільним інтересам» [62]. Однак, як відомо, ані в 2017 р., ані в наступному році законодавцем не було вжито жодних заходів, спрямованих на виконання зазначених завдань.

Однак, все ж таки не варто зовсім заперечувати активність законодавця в сфері нормативно-правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції. Адже саме на цей період припадає активізація законопроектної роботи, причому відразу в кількох напрямках. Нажаль, обмежений обсяг даного дисертаційного дослідження не дозволяє нам більш детально проаналізувати всі розроблені на той час проекти нормативно-правових актів у сфері захисту викривачів корупції. Тому, нижче пропонуємо зупинитись лише на двох найбільш відомих.

Перший законопроект був розроблений членами громадської коаліції «Ініціатива 11» і зареєстрований у ВРУ 20.07.2016 р. за номером 4038а (**Законопроект № 4038а**) [30]. Як зазначають деякі науковці та автори самого законопроекту, в його основу покладено найкращі стандарти захисту викривачів, що існують сьогодні у світі [63, с. 167]. Його основною метою є «визначення організаційних і правових умов та порядку розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, прав, гарантій та механізмів захисту викривачів такої інформації» [30].

Окрім відмінностей у підходах до розуміння сутності, правової природи та характерних рис викривачів, які ми детально розглянули в попередньому підрозділі даного дисертаційного дослідження, Законопроект № 4038а містив ще цілу низку нововведень, які були спрямовані на зміцнення гарантій захисту викривачів та удосконалення механізму їх реалізації. Зокрема, варто звернути увагу на такі новели: передбачалось впровадження механізмів заохочення та формування культури розкриття інформації; розширювався перелік каналів розкриття інформації, до числа яких включено спеціальні внутрішні, регулярні та зовнішні канали, а також детально врегульовувався порядок їх створення і функціонування; розширювались повноваження Уповноваженого ВРУ з прав людини щодо забезпечення прав і свобод викривачів; чітко прописувались

вимоги до розкриття інформації, в тому числі інформації з обмеженим доступом; врегульовувався порядок розгляду інформації, повідомленої викривачами; розширювались підстави звільнення викривачів від юридичної відповідальності; деталізувались гарантії захисту трудових прав викривачів та членів їх сімей; викривачу гарантувалось право на відшкодування шкоди, на фінансову винагороду, на забезпечення безпеки, а також на отримання інформації; розширювались шляхи використання інформації, повідомленої викривачем; визначались повноваження органів, відповідальних за забезпечення розкриття інформації та захист викривачів, здійснення контролю за дотриманням законодавства у цій сфері; закріплювались підстави і порядок вжиття заходів щодо захисту викривачів; розкривався зміст актів реагування на порушення законодавства про захист викривачів; передбачалось створення Єдиного реєстру справ викривачів тощо [30].

Детально проаналізувавши зміст Законопроекту № 4038а, ми прийшли до висновку, що, незважаючи на свій прогресивний характер, він містив цілу низку суперечливих, недостатньо обґрунтованих положень, а також положень, що суперечили нормам чинного законодавства.

Другий законопроект був розроблений НАЗК і затверджений його рішенням № 291 від 1.02.2019 р. (*Законопроект № 291*) [34]. При цьому варто відмітити, що НАЗК було прийнято не одну спробу розробки та затвердження подібного законопроекту. Однак, ми пропонуємо зосередити увагу лише на аналізі змісту Законопроекту № 291, який видається нам найбільш прогресивним, обґрунтованим і довершеним.

Ознайомившись зі змістом Законопроекту № 291, відразу ж звертає на себе увагу той факт, що він має більш вузьку сферу дії, у порівнянні із Законом № 4038а, зокрема, визначає лише правові та організаційні засади державного захисту викривачів корупції. Серед інших його новел варто звернути увагу на наступні: на НАЗК покладалось повноваження щодо розробки і затвердження Порядку організації порушених прав викривачів і прирівняних осіб; визначались суб'єкти, строки і порядок розгляду звернень

викривачів про надання захисту; закріплювались основні напрями реалізації державної політики у сфері захисту викривачів; визначались повноваження НАЗК у зазначеній сфері; розширювався перелік гарантій захисту викривачів та встановлювався механізм їх реалізації; деталізувався зміст таких гарантій, як захист життя, здоров'я, житла та майна, захист інформації, захист від негативних заходів впливу з боку осіб, наділених владними повноваженнями, право на безоплатну правову допомогу; закріплювався порядок відновлення прав і законних інтересів та відшкодування збитків, шкоди, завданих викривачам та прирівняним особам; передбачалось внесення змін до КУпАП і доповнення його положенням, що встановлює адміністративну відповідальність за застосування негативних заходів впливу до викривача та прирівняної особи, а також положенням, що встановлює адміністративну відповідальність за розголошення інформації про таких осіб; передбачалось внесення змін до ст. 172 ККУ, що встановлює кримінальну відповідальність за грубе порушення законодавства про працю (в частині захисту трудових прав викривача і прирівняної особи), а також доповнення ККУ новими статтями, що встановлюють кримінальну відповідальність за застосування негативних заходів впливу до таких осіб, за погрозу або насильство щодо них, за умисне знищення чи пошкодження їх майна, за посягання на їх життя, а також за захоплення їх як заручника; передбачалось внесення змін і доповнень ще до низки нормативно-правових актів.

Звісно, як і будь-який законопроект, Законопроекти №4038а та № 291 відображали суб'єктивні погляди їх розробників, а тому містили цілу низку неточностей, прогалин, дискусійних і суперечливих моментів, про що зазначалось в численних наукових публікаціях та наголошувалось на науково-практичних конференціях. Однак, незважаючи на всі свої недоліки, зміст саме цих законопроектів став фундаментом, на якому в подальшому розроблялись зміни і доповнення до антикорупційного законодавства.

Четвертий етап (2019 р – по даний час) – розширення гарантій захисту викривачів, а також удосконалення механізму здійснення

повідомлень викривачами та їх перевірки. Новий етап розвитку нормативно-правового регулювання інституту викривачів ми пов'язуємо із внесенням 17.10.2019 р. цілого ряду змін і доповнень до Закону України «Про запобігання корупції» та інших нормативно-правових актів [32]. По-суті, вони стали результатом багаторічної спільної роботи міжнародних експертів, вітчизняних фахівців, а також антикорупційних громадських організацій. Завдяки цим змінам інститут викривачів набув якісно нового звучання й остаточно оформився у повноцінний превентивний антикорупційний інструмент. Оскільки зміст більшості нововведень буде детально проаналізовано нами у відповідних підрозділах даного дисертаційного дослідження, нижче пропонуємо дати їм лише оглядову характеристику.

➤ *Значну увагу було приділено офіційному роз'ясненню основних термінів і понять.* Зокрема, в ч. 1 ст. 1 було закріплено дефініції таких понять, як «викривач» (аналізується в підрозділі 1.1. даної дисертації), «внутрішні канали повідомлення», «зовнішні канали повідомлення» та «регулярні канали повідомлення» про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (аналізуються в підрозділ 3.1. даної дисертації).

Однак, як недолік, варто відмітити той факт, що дефініції деяких важливих понять так і не знайшли свого офіційного роз'яснення в Законі. Зокрема, мова йде про такі поняття, як «анонімні повідомлення», «захист викривачів», «попередня», «внутрішня (службова)» перевірка повідомлень, «розслідування» за фактом повідомлення та інші.

➤ *Розширено компетенцію НАЗК у сфері захисту викривачів.* Зокрема, до повноважень цього органу було віднесено «отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, забезпечення їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і

притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями» (п. 13 ч. 1 ст. 11 Закону), а також «надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань ... захисту викривачів» (п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону) [32]. Основні права НАЗК були розширені, зокрема, за рахунок надання йому права «проводити перевірки ..., зокрема щодо ... створення та функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, захисту викривачів» (п. 7 ч. 1 ст. 12 Закону), права «вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо ... захисту викривачів» (п. 8 ч. 1 ст. 12 Закону), а також права «отримувати ... письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення вимог цього Закону щодо захисту викривачів» (п. 9-1 ч. 1 ст. 12 Закону) [32].

Аналіз змісту наведених повноважень дозволяє зробити висновок про недосконалість правового регулювання даного питання. Як нами буде доведено в наступних розділах дисертації, сфера компетенції НАЗК щодо роботи з викривачами є значно ширшою і на нього покладається більший обсяг повноважень, прав і обов'язків, в тому числі, щодо захисту прав та основних свобод викривачів.

➤ *Розширено змістове наповнення національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Відтепер, у ній обов'язково має відображатись інформація про «кількість повідомлень викривачів, кількість осіб викривачів», «кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також на яких накладено адміністративне стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, провадження щодо яких здійснювалося у зв'язку з повідомленнями викривачів», «відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, провадження щодо яких*

здійснювалося у зв'язку з повідомленнями викривачів, стан та обсяги їх відшкодування», «відомості про кількість осіб, стосовно яких застосовано заходи для захисту їхніх прав та інтересів як викривачів» (п.п. «р»-«у» п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону) [32].

На нашу думку, наведеної вище інформації явно недостатньо для того, щоб отримати бодай загальне уявлення про стан функціонування і тенденції розвитку інституту викривачів. Досить інформативними могли б стати відомості про розмір фінансової винагороди, яка була виплачена викривачам, про кількість відкритих кримінальних та адміністративних проваджень за інформацією викривачів, про кількість винесених приписів про порушення вимог законодавства щодо захисту викривачів тощо.

➤ *Ст. 53 Закону викладено в новій редакції. Її порівняльно-правовий аналіз із попередньою редакцією дозволив нам звернути увагу на такі найбільш суттєві відмінності.*

По-перше, зміно назву ст. 53 Закону. Зокрема, в самій назві, а також по тексту цієї статті і самого Закону, термін «особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції» було змінено на термін «викривачі». На перший погляд таке незначне уточнення має важливі наслідки, оскільки воно суттєво скорочує коло осіб, яким гарантується захист з боку держави. Як нами уже було доведено в попередньому підрозділі даного дисертаційного дослідження, зміст терміну «особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції» значно ширший за зміст терміну «викривачі», адже до кола таких осіб, окрім викривачів, входить ще ціла низка осіб, які сприяють виявленню та розслідуванню фактів порушення антикорупційного законодавства. *Виходячи з цього, вважаємо необґрунтованою автоматичну заміну вказаних понять, яка мала б відбуватись вибірково та обґрунтовано.*

По-друге, значно розширено коло гарантій захисту представницьких інтересів викривачів, а також деталізовано повноваження НАЗК у цій сфері. Більш детально дана група гарантій буде проаналізована нами в третьому розділі дисертації. *Наразі ж, з негативного боку відмітимо лише той факт, що*

законодавець гарантує захист представницьких інтересів лише викривачів, не згадуючи при цьому їх близьких осіб, які, як відомо, можуть зазнавати не менш відчутного негативного впливу і звертатись у зв'язку із таким впливом до суду для захисту своїх прав і законних інтересів.

По-третє, розширено коло суб'єктів, на яких покладається обов'язок щодо створення захищених анонімних каналів зв'язку, через які викривач може здійснити повідомлення. Якщо раніше в переліку таких суб'єктів було НАЗК, а також інші державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, то нова редакція ст. 53 Закону окремо виділяє також НАБУ, інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а також юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону [32]. Ми вважаємо, що такий підхід не сприяє уніфікації законодавчих положень, адже, як відомо, НАБУ і НАЗК є «спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції» (згідно ч. 1 ст. 1 Закону), а тому окрема згадка про них у даному випадку є недоречною.

➤ *Розділ VIII Закону було доповнено дев'ятьма новими статтями. Зміст цих статей буде детально проаналізований нами у відповідних розділах дисертації, а тому нижче лише коротко охарактеризуємо їх зміст.*

Ст. 53-1 Закону визначає загальні засади забезпечення умов для повідомлення про можливі факти порушення антикорупційного законодавства. Серед іншого, тут наголошується, що «держава заохочує викривачів та сприяє їм у повідомленні» [32], однак не конкретизується, в чому саме виражається таке «заохочення» і «сприяння». Ч. 2 цієї статті стосується «забезпечення викривачам умови для здійснення повідомлення» вже з боку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених в ч. 2 ст. 62 Закону. З позитивного боку слід відмітити той факт, що законодавець уже конкретизує шляхи реалізації цього завдання.

Ст. 53-2 Закону визначає загальний порядок здійснення перевірки за повідомленням викривача. Оскільки детальний аналіз змісту цієї статті виходить за рамки окресленого нами предмета дослідження, нижче звернемо увагу лише на один її найбільш суттєвий недолік. Річ у тім, що деякі із закріплених у ній положень не узгоджені або ж прямо суперечать змісту ч. 5 ст. 53 Закону, що встановлює порядок розгляду анонімних повідомлень. *На нашу думку, такий підхід є неприпустимим: Закон має встановлювати єдиний порядок розгляду для всіх повідомлень викривачів, при цьому визначаючи окремі винятки саме для анонімних повідомлень.*

Ст. 53-3 Закону визначає основні права та гарантії захисту викривачів. Не вдаючись до детального аналізу змісту цієї статті (який буде здійснено нами в другому та третьому розділах роботи), відразу ж звернемо увагу на її недоліки: по-перше, *незважаючи на те, що «права» і «гарантії» захисту викривачів – є різними правовими категоріями (різними елементами правового статусу викривача), законодавець не проводить їх розмежування і подає узагальнено;* по-друге, *у цій статті закріплені лише деякі права викривачів; більша ж частина прав «розпорошена» між іншими статтями Закону;* по-третє, *ч. 3 аналізованої статті необґрунтовано поширює абсолютно всі права та гарантії захисту викривачів також і на близьких їм осіб, тоді як очевидно, що деякими правами та гарантіями може скористатись виключно викривач.*

Ст. 53-4 Закону закріплює гарантії захисту трудових прав викривачів. Більш детально такі гарантії ми проаналізуємо у третьому розділі дисертації. А наразі, звернемо увагу лише на деякі концептуальні недоліки. По-перше, *вважаємо недоречним використанням законодавцем деяких оціночних понять, наприклад, таких як «інші негативні заходи впливу» (абз. 2 ч. 1 ст. 53-4 Закону), «створення перешкод», «дискримінаційні заходи» (ч. 3 ст. 53-4 Закону), зміст яких може бути розтлумачений по різному.* По-друге, *необґрунтованим є поширення сфери дії деяких гарантій виключно на викривачів. Зокрема, мова йде про оплату праці у випадку незаконного*

відсторонення викривача від виконання трудових обов'язків (ч. 2 ст. 53-4 Закону).

Ст. 53-5 Закону закріплює гарантії захисту прав викривача на конфіденційність та анонімність. Дана група гарантій теж детально аналізуватиметься нами в третьому розділі роботи. Водночас, вважаємо за доцільне звернути увагу на один суттєвий недолік цієї статті, який стосується необґрунтованого обмеження сфери її дії. Зокрема, мова йде про ч. 2, що передбачає підстави та порядок ухвалення рішення про розголошення інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати особу викривача. Як можна помітити, положення даної статті не поширюються на близьких осіб викривача, що видається нам необґрунтованим.

Ст. 53-6 Закону закріплює право викривача на отримання інформації. По суті, дана стаття за своїм змістом деталізує права викривача, які закріплені в п. 13 ч. 2 ст. 53-3 Закону. Однак, деякі положення цих статей неузгоджені між собою. Так, якщо в ч. 3 ст. 53-3 Закону наголошується, що «права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача», то зі змісту ст. 53-6 видно, що законодавець поширює сферу її дії виключно на викривачів.

Ст. 53-7 Закону визначає загальний порядок виплати винагороди викривачу. Більш детально зміст цієї статті ми проаналізуємо в третьому розділі дисертації. Наразі, відмітимо лише основні її вади. По-перше, вважаємо необґрунтованим використання в одній і тій же статті різних критеріїв визначення грошової суми. Так, в ч. 1 мова йде про «прожитковий мінімум для працездатних осіб, установлений законом на час вчинення злочину», а в ч. 2 – про «мінімальну заробітну плату, установлену на час вчинення злочину». По-друге, вважаємо не доречним закріплення права викривача на отримання винагороди «після ухвалення обвинувального вироку суду». Більш логічним видається застосування такого критерію, як «набрання вироком суду законної сили». По-третє, не можна погодитись із правилом, згідно якого розмір винагороди розподіляється між викривачами, які повідомили «різну» інформацію про один і той самий корупційний злочин, оскільки практично

неможливо однозначно визначити критерії, за якими така інформація може відрізнятись.

Ст. 53-8 Закону встановлює загальні правила звільнення викривачів від юридичної відповідальності за розголошення інформації про порушення антикорупційного законодавства. Зміст даної гарантії ми теж розкриємо в третьому розділі роботи. Наразі, звернемо увагу лише на одну її найбільш суттєву ваду, яка пов'язана із відсилочним характером окремих положень. Мова йде про ч. 3, у якій, серед іншого, зазначається, що «у разі неумисного повідомлення викривачем недостовірної інформації вона підлягає спростуванню у порядку, визначеному ЦКУ» [32]. Однак, проаналізувавши зміст ЦКУ (зокрема ст. 277, ст. 280) ми звернули увагу відразу на декілька моментів. *По-перше, ч. 6 ст. 277 ЦКУ закріплює право на відповідь, але, лише «фізичних осіб», особисті немайнові права яких порушено внаслідок повідомлення викривачем інформації; і лише у випадку, якщо таке повідомлення надійшло через «зовнішні канали». По-друге, ч. 1 ст. 280 закріплює право на відшкодування майнової та (або) моральної шкоди, але лише якщо така шкода була завдана «фізичній особі» і лише внаслідок порушення її «особистого немайнового права» [64].*

Ст. 53-9 Закону закріплює повноваження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів. Розгляд даного питання виходить за рамки окресленого нами предмета дослідження, однак, ми не можемо оминати увагою кілька принципових недоліків аналізованої статті. *По-перше, низку зауважень викликає перелік прав уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Так, деякі з цих прав мають загальний характер і пов'язані з усією сферою діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а не лише із роботою з викривачами. Зокрема, це стосується прав, які закріплені в п.п. 1, 2 та 4 ч. 2 аналізованої статті. Більш доцільним видається їх закріплення в ст. 13-1 Закону. Водночас, Закон не згадує про деякі дійсно*

актуальні права якими варто було б наділити уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Зокрема, мова йде про наділення їх додатковими повноваженнями щодо забезпечення безпеки викривачів, а також щодо захисту їх трудових прав і законних інтересів. По-друге, певні зауваження викликає зміст абз. 3 ч. 2 аналізованої статті, згідно якої керівник уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції повинен визначити окрему особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів [32]. І хоча всі питання, які пов'язані зі захистом викривачів є дуже важливими та актуальними, однак призначати для їх виконання окремих осіб ми вважаємо недоцільним, економічно необґрунтованим і, в деяких випадках, практично неможливим (з огляду на невелику штатну чисельність більшості уповноважених підрозділів, а також покладання функцій таких підрозділів на «уповноважену особу»).

Вище ми лише в загальних рисах окреслили останні нововведення, які були внесені до Закону України «Про запобігання корупції». І хоча їх прийняття, без сумнівів, необхідно вважати своєрідним «проривом» у сфері розвитку інституту викривачів, однак на даний час ще ціла низка проблемних аспектів чекає свого врегулювання.

Окрім Закону України «Про запобігання корупції», 17.10.2019 р. зміни і доповнення було внесено ще до цілої низки нормативно-правових актів. Нажаль, обмежений обсяг даного дисертаційного дослідження не дозволяє нам проаналізувати їх усі, а тому нижче спробуємо максимально уніфіковано розглянути лише основні з них.

У першу чергу, варто згадати про **Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»** від 23.12.1993 р. [51], який ми вважаємо базовим законодавчим актом у сфері захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції. І хоча до недавнього часу цей Закон лише опосередковано стосувався викривачів корупції, однак законодавець нарешті усунув цю прогалину, доповнивши ч. 1 ст. 2 Закону новим пунктом, згідно якого «викривачі» отримали «право на забезпечення

безпеки шляхом застосування заходів, зазначених у ст. ст. 1 і 7 цього Закону, за наявності відповідних підстав ...» [32]. У третьому розділі даного дисертаційного дослідження ми детально проаналізуємо види, підстави і порядок застосування заходів забезпечення безпеки викривачів. Наразі ж, варто відмітити лише одну, однак дуже суттєву прогалину даного нормативно-правового акту.

Річ у тім, що сфера дії Закону має дещо обмежений характер, зокрема, поширюється лише на осіб, які «беруть участь у кримінальному судочинстві». А до таких осіб, як впливає з дослівного аналізу змісту ст. 1 Закону, відносяться особи, які беруть участь «у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні *кримінальних правопорушень*, а також у судовому розгляді *кримінальних проваджень*» [51]. Таким чином, якщо викривач повідомляє про вчинення посадовою особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, за яке, згідно чинного законодавства, встановлено адміністративну, дисциплінарну чи цивільно-правову відповідальність, він не може розраховувати на захист, який передбачений аналізованим Законом. На нашу думку, вказаний недолік може негативно вплинути на рівень громадської активності викривачів, а тому має бути усунутий.

До-речі, аналогічну думку висловили також опитані нами респонденти, більшість з яких (53 % фахівців у галузі права і 64 % громадян) пропонує *розширити сферу дії Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» на всіх викривачів, які повідомляють інформацію про вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією* (а не лише кримінально караного). Практична реалізація такої пропозиції передбачає необхідність внесення деяких змін і доповнень до Закону. Зокрема, ми пропонуємо викласти п. «д-1» ч. 1 ст. 2 Закону в такій редакції: «д-1) викривачі, в тому числі ті, що повідомляють про вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією».

Одночасно із Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», деякі зміни, які безпосередньо торкаються гарантій захисту викривачів, були внесені також і до *Кримінального процесуального кодексу України* [32; 51; 65]. Більшість із них ми проаналізуємо у третьому розділі даного дисертаційного дослідження, а наразі, пропонуємо зупинитись лише на спірних моментах, які безпосередньо впливають на усвідомлення специфіки правового статусу цієї нової категорії учасників кримінального процесу.

Передусім, варто звернути увагу на дефініцію поняття «викривач», якою було доповнено п. 16-2 ч. 1 ст. 3 КПК. Зокрема, викривачем тут пропонується розуміти «фізичну особу, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, *звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування*» [65]. Порівнявши цю дефініцію з тією, що закріплена в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», ми помітили, що КПК суттєво звужує коло осіб, які можуть бути викривачами. По-перше, КПК вимагає, щоб викривач «звернувся із повідомленням», а не просто «повідомив» інформацію. По-друге, інформація, яка повідомляється викривачем, має стосуватись «корупційного кримінального правопорушення», а не «можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень». По-третє, щоб отримати статус викривача, особа обов'язково має звернутись із повідомленням саме до «органів досудового розслідування». Водночас, на відміну від Закону, КПК не висуває жодних вимог, які мають відношення до обставин, за яких викривачеві стала відома відповідна інформація (зокрема, це не обов'язково має бути здійснення ним трудової, професійної, господарської, громадської, наукової діяльності тощо). Також, варто наголосити на тому, що КПК використовує більш широкий термін – «викривач» (а не «викривач корупції», як Закон), однак вкладає у його дефініцію значно вужчий зміст, згадуючи лише про викривачів корупції.

Мине можемо погодитись із таким підходом і вважаємо, що *КПК і Закон мають закріплювати єдиний підхід до визначення правового статусу викривачів, оскільки він є фундаментом, основою для визначення та подальшої реалізації гарантій їх захисту*. Схожу точку зору висловили також опитані нами респонденти, більшість з яких (61 % фахівців у галузі права та 55 % громадян) вказала, що єдиною допустимою відмінністю між правовим статусом викривачів у кримінальному процесі має бути характер корупційного правопорушення, про який повідомляє особа. Очевидно, що в КПК має йти мова лише про такі корупційні правопорушення, за вчинення яких, згідно чинного законодавства, передбачено настання кримінальної відповідальності.

Таким чином, з урахуванням викладеного вище, пропонуємо внести деякі зміни до п. 16-2 ч. 1 ст. 3 КПК, закріпивши в ній наступну дефініцію: **«викривач корупції – це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила уповноважених суб'єктів про корупційне кримінальне правопорушення, яке готується або вчинене іншою особою, або здійснила спробу розкрити інформацію про таке правопорушення, або іншим чином сприяла чи брала участь у його виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні**.

В аналізованій період було визначено ще цілу низку гарантій захисту особистих, трудових, майнових та інших прав і законних інтересів викривачів шляхом внесення змін і доповнень до базових нормативно-правових актів. Нажаль, обмежений обсяг даного дисертаційного дослідження не дозволяє нам детально їх проаналізувати, а тому, нижче пропонуємо лише тезисно охарактеризувати їх зміст.

➤ **Кримінальний кодекс України** від 05.04.2001 р. – передбачає заходи кримінальної відповідальності за порушення прав викривачів, у тому числі в сфері трудових відносин (ст. 172 ККУ), а також закріплює спеціальні підстави звільнення викривачів від кримінальної відповідальності за розголошення деяких видів інформації (ст.ст. 182 і 231 ККУ) [66].

➤ **Кодекс України про адміністративні правопорушення** від 07.12.1984 р. – передбачає заходи адміністративної відповідальності за порушення прав викривачів, у тому числі на збереження конфіденційної інформації про нього (ст. 172-8 КУпАП), а також встановлює окремі особливості його правового статусу як учасника провадження в справах про адміністративні правопорушення (ст.ст. 256, 257, 272 КУпАП та інші) [67].

➤ **Цивільний кодекс України** від 06.01.2003 р. – встановлює гарантії захисту особистих немайнових прав юридичних (ст. 94 ЦКУ) та фізичних (ст.ст. 277, 280 ЦКУ) осіб, що можуть бути порушені викривачами [64].

➤ **Цивільний процесуальний кодекс України** від 18.03.2004 р. – встановлює повноваження НАЗК, яке бере участь у судовому процесі за зверненням викривача (ст. 56 ЦПК), визначає обов’язок доказування у справах про порушення трудових прав викривача (ст. 81), а також встановлює деякі винятки із загальних правил забезпечення позову в таких справах (ст. 150 ЦПК) [68].

➤ **Кодекс законів про працю України** від 10.12.1971 р. – відносить факт здійснення викривачем повідомлення про порушення антикорупційного законодавства до основних антидискримінаційних ознак (ст. 2-1 КЗпП), гарантує викривачам захист від звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, інших негативних заходів впливу у зв’язку із здійсненням ними повідомлення про порушення антикорупційного законодавства (ст. 32 КЗпП), визначає особливості поновлення на роботі викривачів, яких було звільнено у зв’язку із здійсненими ними повідомленнями (ст. 235 КЗпП) [69].

➤ **Кодекс адміністративного судочинства** від 06.07.2005 р. – окреслює правовий статус НАЗК як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, у справах щодо порушення трудових прав викривача (ст. 49 КАСУ), визначає права НАЗК у судовому процесі як органу, якому за законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, а саме – викривача (ст. 53 КАСУ), а також покладає на відповідача обов’язок

доказування у справах щодо порушення трудових прав викривача (ст. 77 КАСУ) [70]

➤ **Закон України Про Службу безпеки України** від 25.03.1992 р. – встановлює гарантії захисту співробітників СБУ, які повідомили про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, від незаконного звільнення зі служби та інших негативних заходів впливу (ч. 10-11 ст. 19 Закону) [71].

➤ **Закон України «Про Державну спеціальну службу транспорту»** від 05.02.2004 р. - встановлює гарантії захисту посадових осіб Державної спеціальної служби транспорту, які повідомили про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, від незаконного звільнення зі служби та інших негативних заходів впливу (ч. 17-18 ст. 5 Закону) [72].

➤ **Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»** від 23.06.2005 р. – встановлює гарантії захисту осіб рядового або начальницького складу ДКВС, які повідомили про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, від незаконного звільнення зі служби та інших негативних заходів впливу (ч. 8 ст. 14 Закону) [73].

➤ **Закон України «Про безоплатну правову допомогу»** від 02.06.2011 р. – відносить викривачів до осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу згідно з цим Законом та іншими законами України (ст. 14 Закону) [74].

➤ **Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»** від 05.07.2012 р. – розширює перелік видів адвокатської діяльності за рахунок включення до нього такої діяльності, як «захист прав, свобод і законних інтересів викривача у зв'язку з повідомленням ним інформації про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення» (ст. 19 Закону) [75].

➤ **Дисциплінарний статут Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24.03.1999 р.** – встановлює гарантії захисту військовослужбовців ЗСУ, які повідомили про можливі факти порушення

антикорупційного законодавства, від незаконного звільнення зі служби та інших негативних заходів впливу (ст. 87-1 Статуту) [76; 77; 78; 79; 80].

➤ *Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України*, затверджений Законом України від 22.02.2006 р. – встановлює гарантії захисту осіб рядового або начальницького складу ОВС, які повідомили про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, від незаконного звільнення зі служби та інших негативних заходів впливу (ч. 16-17 ст. 14 Статуту) [81; 77].

➤ *Дисциплінарний статут служби цивільного захисту*, затверджений Законом України від 05.03.2009 р. – встановлює гарантії захисту осіб рядового або начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, які повідомили про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, від незаконного звільнення зі служби та інших негативних заходів впливу (ч. 4 ст. 85-1 Статуту) [82; 77; 80].

Вище ми згадали лише про деякі нормативно-правові акти, які хоч і не мають безпосереднього відношення до формування та реалізації антикорупційної політики, однак закріплюють цілу низку важливих гарантій захисту особистих, трудових, майнових та інших прав і законних інтересів викривачів. При цьому слід відмітити, що останнім часом кількість таких актів стрімко зростає. Однак, *така тенденція, на нашу думку, має більше негативних, аніж позитивних наслідків. Річ у тім, що за такого підходу законодавця до нормативно-правового врегулювання гарантій захисту викривачів корупції розпорошується вся їх сутність, що негативно впливає на їх цілісність і комплексний характер.*

Більш логічним нам видається другий підхід, що передбачає максимальну уніфікацію гарантій захисту викривачів і їх законодавче закріплення в єдиному акті. Однак, слід зазначити, що практична реалізація такого підходу, в першу чергу, передбачає вирішення одного питання: який саме Закон може ефективно виконувати роль базового, фундаментального акту у сфері захисту викривачів? І тут можливо припустити два варіанти.

Перший варіант передбачає конкретизацію змісту та деталізацію основних положень VIII розділу Закону України «Про запобігання корупції» в напрямі розширення системи гарантій захисту викривачів та удосконалення механізму їх забезпечення. Його підтримує значна частина опитаних нами респондентів: 31 % фахівців у галузі права і 33 % громадян. Однак, незважаючи на явні переваги вказаного варіанту, такі як простота, зрозумілість, уніфікованість, кодифікованість тощо, йому притаманно також і цілий ряд недоліків, серед яких варто вказати на надмірну деталізацію окремих законодавчих положень, а також обмежену сферу їх дії.

Другий варіант передбачає, що з метою детального врегулювання гарантій захисту викривачів і відповідних механізмів їх реалізації необхідно розробити та ухвалити спеціальний Закон. Найбільш оптимальним такий варіант вважає 44 % опитаних нами фахівців у галузі права і 41 % пересічних громадян. Також, його підтримує цілий ряд авторитетних науковців. Так, наприклад, Л.В. Герасименко зазначає, що «реальний захист викривачів може гарантувати тільки чітко виписаний нормативно-правовий акт, систематизовані положення якого дозволять створити дієвий механізм для розкриття суспільно необхідної інформації» [61, с. 27]. Аналогічне припущення висловлюють також Н.В. Федоровська та О.О. Приходько [83, с. 155]. А от О.О. Карпова, обґрунтовуючи необхідність унормування захисту викривачів окремим законодавчим актом, додатково наголошує, що така вимога впливає з міжнародних зобов'язань України в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) (рекомендація 3.2 за результатами третього раунду моніторингу) [84, с. 60]. Як нам вдалося з'ясувати, ухвалення окремого законодавчого акту у сфері захисту викривачів є також рекомендацією Transparency International [41].

Отже, підсумовуючи викладене вище, є всі підстави зробити наступний висновок: *норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» в його останній редакції, незважаючи на свій прогресивний характер, не спроможні*

забезпечити надійний захист прав і законних інтересів викривачів корупції. Дається взнаки велика кількість прогалин, недоліків та суперечностей, які знижують теми розвитку інституту викривачів, а також гальмують процес формування нетерпимого ставлення громадян до корупції. У зв'язку з цим, особливої актуальності та практичної необхідності набуває питання розробки та ухвалення спеціального Закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень, уніфікацію процедури їх розгляду тощо. Звісно, ми усвідомлюємо, що ухвалення такого закону не є запорукою швидкого розв'язання всіх проблемних питань, які пов'язані із функціонуванням інституту викривачів корупції, однак ми переконані, що воно є необхідним кроком на вказаному шляху.

Висновки до першого розділу

Інститут викривачів корупції на сьогодні має цілу низку переваг, що характеризують його сутність і суспільне призначення, зокрема: його належне функціонування дозволить суттєво знизити рівень латентності корупційних правопорушень; завдяки йому можливо суттєво знизити рівень корупції в усіх сферах суспільного життя; завдяки викривачам суспільство отримуватиме об'єктивну інформацію про рівень корумпованості основних сфер суспільного життя; за результатами розгляду інформації викривачів можна буде об'єктивно оцінювати ефективність роботи антикорупційних органів; належне функціонування даного інституту спроможне суттєво підвищити рівень несприйняття корупції громадянами; активна діяльність викривачів корупції напряду пов'язана із втіленням у життя таких основних принципів публічного управління, як прозорість та відкритість.

До переліку факторів, які знижують роль викривачів в організаційно-правовому механізмі протидії корупції, можна віднести наступні: сформоване і

міцно вкорінене у суспільну свідомість негативне ставлення до викривачів; відсутність надійних гарантій правового захисту викривачів; зневіра в ефективність роботи правоохоронних органів і судів, які неспроможні притягнути корупціонера до реальної відповідальності; низький рівень правової обізнаності більшості громадян і їх неспроможність правильно ідентифікувати корупційних характер тих чи інших діянь суб'єктів публічного управління; правовий нігілізм більшої частини населення, що проявляється у небажанні витрачати власний час та ресурси на бюрократичні процедури, які супроводжують процес документування та притягнення до відповідальності корупціонерів; необізнаність громадян про основні канали подання повідомлень про виявлені факти корупції; значне перебільшення масштабів корумпованості та зневіра у можливість її викорінення; високий рівень толерантності до корупції а також її виправдовування як найбільш ефективного та результативного способу вирішення власних проблем.

Аналіз законодавчо закріпленого визначення «викривачів корупції» є недосконалим, оскільки відображає не всі ознаки, які характерні для таких осіб. До найбільш характерних ознак, які дозволяють в повній мірі розкрити сутність і правову природу інституту викривачів, а також визначити місце, яке йому відводиться в системі превентивних антикорупційних механізмів, необхідно відносити наступні: викривачем обов'язково має бути фізична особа; викривач повинен бути переконаний, що інформація, яку він повідомляє, є достовірною; інформація, яка повідомляється викривачем, обов'язково має стосуватись можливих фактів порушення антикорупційного законодавства; така інформація має стосуватись діяльності (дій чи бездіяльності) інших осіб; така інформація повідомляється викривачем до «уповноважених суб'єктів»; до викривачів слід також відносити осіб, які здійснили спробу розкрити інформацію про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, осіб, які іншим чином сприяли чи брали участь у виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні таких порушень, а також осіб, які повідомляють інформацію про

порушення антикорупційного законодавства у тому числі на стадії їх підготовки або замаху.

Узагальнення перерахованих ознак дозволяє сформулювати авторську дефініцію поняття «викривач корупції»: це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила уповноважених суб'єктів про порушення антикорупційного законодавства, які готуються або вчинені іншою особою, або здійснила спробу розкрити інформацію про такі порушення, або іншим чином сприяла чи брала участь у їх виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні. Оскільки запропонована дефініція суттєво розширює коло осіб, які можуть бути віднесені до викривачів корупції, а також зміцнює гарантії їх захисту, її доцільно закріпити на законодавчому рівні шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 1 Закону.

У своєму розвитку адміністративно-правове регулювання інституту викривачів корупції пройшло чотири основні етапи: 1) 1991 р.-2009 р. – усвідомлення необхідності введення інституту викривачів у національну правову систему та формування його законодавчого підґрунтя; 2) 2009 р.-2014 р. – законодавче закріплення інституту викривачів як одного з превентивних антикорупційних механізмів; 3) 2014 р.-2019 р. – зміцнення адміністративно-правового статусу викривачів та удосконалення його нормативно-правового регулювання; 4) 2019 р – по даний час – розширення гарантій захисту викривачів, а також удосконалення механізму здійснення повідомлень викривачами та їх перевірки.

Остання редакція Закону України «Про запобігання корупції», не зважаючи на свій прогресивний характер, містить цілий ряд недоліків, основними з яких є наступні: 1) відсутність дефініцій деяких важливих понять, таких, наприклад, як «анонімні повідомлення», «захист викривачів», «попередня», «внутрішня (службова)» перевірка повідомлень, «розслідування» за фактом повідомлення та інші; 2) необґрунтовано звужене визначення сфери компетенції НАЗК щодо роботи з викривачами; 3) ігнорування в щорічній доповіді НАЗК цілої низки відомостей про стан функціонування і тенденції

розвитку інституту викривачів; 4) необґрунтована автоматична заміна терміну «особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції» на термін «викривачі»; 5) відсутність достатніх гарантій захисту представницьких інтересів близьких осіб викривачів; 6) відсутність конкретизації дій держави щодо «заохочення» викривачів та сприяння їм у наданні повідомлень; 7) відсутність законодавчого закріплення єдиного порядку розгляду всіх повідомлень викривачів із визначеними при цьому окремими винятками саме для анонімних повідомлень; 8) відсутність належного розмежування між «правами» та «гарантіями захисту» викривачів; 9) законодавче закріплення лише деяких прав викривачів; 10) необґрунтоване поширення усіх без винятку прав і гарантій захисту викривачів також і на близьких їм осіб; 11) недоречне використання законодавцем деяких оціночних понять, наприклад, таких як «інші негативні заходи впливу», «створення перешкод», «дискримінаційні заходи»; 12) необґрунтоване обмеження сфери дії деяких гарантій за суб'єктною ознакою; 13) необґрунтоване використання законодавцем різних критеріїв визначення грошової суми при встановленні розміру фінансової винагороди викривачеві; 14) не доречне закріплення права викривача на отримання винагороди «після ухвалення обвинувального вироку суду»; 15) встановлення несправедливих критеріїв розподілу грошової винагороди між викривачами, які повідомили «різну» інформацію про один і той самий корупційний злочин; 16) не достатня конкретизація та уніфікація прав уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; 17) необґрунтоване закріплення вимоги щодо обов'язкового визначення окремої особи, відповідальної за реалізацію повноважень із захисту викривачів тощо.

Норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» в його останній редакції, незважаючи на свій прогресивний характер, не спроможні забезпечити надійний захист прав і законних інтересів викривачів. Дається ознаки велика кількість прогалин, недоліків та суперечностей, які знижують теми розвитку інституту викривачів, а також гальмують процес формування

нетерпимого ставлення громадян до корупції. У зв'язку з цим, особливої актуальності та практичної необхідності набуває питання розробки та ухвалення спеціального Закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень, уніфікацію процедури їх розгляду тощо.

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСІБ, ЯКІ НАДАЮТЬ ДОПОМОГУ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

2.1. Поняття та структура адміністративно-правового статусу осіб, які надають допомогу в протидії корупції

Адміністративно-правовий статус осіб, які надають допомогу в протидії корупції, являє собою складну теоретичну конструкцію, під час аналізу якої необхідно враховувати не лише фундаментальні наукові дослідження правового статусу в цілому, а й специфіку правової природи викривачів, як важливого елементу адміністративно-правового механізму протидії корупції. У зв'язку з цим, у даному підрозділі дисертаційного дослідження ми пропонуємо спочатку бодай коротко проаналізувати загальнотеоретичні погляди на поняття та структуру правового статусу особи, які ляжуть в основу характеристики особливостей правового статусу осіб, які надають допомогу в протидії корупції.

Як нам вдалося з'ясувати, «правовий статус особи» є однією із фундаментальних науково-теоретичних категорій і предметом дослідження багатьох юридичних наук – теорії держави та права, конституційного права, адміністративного права та інших галузевих наук. Таке важливе місце в понятійно-категоріальному апараті юридичної науки обумовлене особливим змістом аналізованого терміну та широкою сферою його застосування. Так, у найбільш загальному розумінні він використовується для позначення «правового положення» [85, с. 664; 86, с. 587; 87, с. 363], або ж «правового становища» особи (суб'єкта права) [88, с. 1279; 89].

Беручи за основу таке загальне розуміння, деякі науковці розглядають правовий статус особи крізь призму соціально-політичних та правових реалій, наголошуючи, що дана категорія «встановлює межі можливої та дозволеної поведінки особи і, тим самим, забезпечує їй вільну, автономну, суспільно

корисну діяльність» [90, с. 154]. Також досить часто можна зустріти підхід, за якого термін «правовий статус» використовується для позначення «соціальної ролі особистості» [91, с. 233], визначення її «соціальних можливостей» [92, с. 22]. Так, наприклад, С.Д. Гусарев зазначає, що за допомогою правового статусу «держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище по відношенню до інших суб'єктів» [93, с. 41].

Однак, яким би різним не було наукове сприйняття правової природи та змісту категорії «правовий статус особи», спільним для усіх підходів є: по-перше, визнання її комплексності, універсальності та широкої сфери застосування; по-друге, її використання для позначення закріпленого у праві становища особи і визначення соціально-значущих ознак такого становища.

Проаналізувавши значну кількість наукових джерел, ми помітили, що більшість науковців при формулюванні авторської дефініції терміну «правовий статус особи» (чи конкретного суб'єкта права) основну увагу акцентує на визначенні головних елементів, які складають його структуру. Такий підхід видається нам найбільш прийнятним, оскільки він, з одного боку, охоплює основні правові можливості особи, які окреслюють її загальне правове відношення із державою, а з іншого боку – акцентує увагу на її індивідуальних особливостях, які дозволяють провести відмежування між правовими статусами різних суб'єктів права. Однак, незважаючи на вказані переваги, зазначений підхід має один суттєвий недолік: він обумовлює виникнення надзвичайно великої кількості різноманітних, іноді діаметрально протилежних підходів до розуміння **структури правового статусу особи**. Нажаль, обмежений обсяг дослідження не дозволяє нам досить детально проаналізувати їх усі, а тому, нижче наведемо лише *найбільш популярні наукові точки зору на це питання*, які, для зручності аналізу, ми об'єднали у дві великі групи.

Представники так званого «*вузького підходу*» до розуміння **структури правового статусу особи** виділяють в його межах лише два основні елементи – «права» і «обов'язки». Так, одне із класичних визначень правового статусу особи свого часу сформулював С.С. Алексєєв. Зокрема, він визначив його як

«сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, що належать громадянину» [94, с. 13]. Двокомпонентну структуру правового статусу обґрунтовують у своїх дослідженнях також М.С. Строгович [95, с. 12], Л.В. Тихомирова та М.Ю. Тихомиров [96, с. 426], А.Ю. Якимов [97, с. 7], Ц.А. Ямпольська [98, с. 10] та багато інших.

Іноді науковці розширюють перелік названих елементів правового статусу особи за рахунок таких взаємопов'язаних категорій, як «свободи» та «законні інтереси». Так, наприклад, С.А. Комаров під правовим статусом особи пропонує розуміти «систему прав, свобод і обов'язків, які знайшли своє чітке правове закріплення в нормах права, що визначають політико-правовий стан особи» [99, с. 121]. Аналогічні елементи в структурі правового статусу особи виділяють також М.Н. Марченко [100, с. 189], О.В. Чернецька [101, с. 29] та деякі інші науковці. Як «сукупність прав, свобод, обов'язків та законних інтересів особи ...» розуміють правовий статус М.В. Вітрук [102, с. 10], А.В. Малько [103, с. 231] й інші.

«Широкий підхід» передбачає виокремлення в структурі правового статусу особи, окрім прав та обов'язків (а також свобод і законних інтересів), ще одного або навіть декількох складових елементів. При цьому відразу ж варто відмітити надзвичайно широкий плюралізм наукових поглядів на дане питання. Так, наприклад, В.М. Горшенєв, М.П. Запорожець, М.І. Матузов, О.Ф. Скаун, О.В. Смирнов, О.В. Сурилов, Н. Янюк в якості повноцінного елемента правового статусу особистості називають «відповідальність» [104, с. 52; 105, с. 14; 106, с. 83; 107, с. 410; 108, с. 41; 109, с. 397; 110, с. 88]; І.В. Бойко, М. Бояринцева, А.С. Васильєв, Л.Д. Воєводін, Д.Л. Златопольський, В.В. Зуй, В. Князєв, В.П. Колісник, В.О. Патюлін, О.В. Смирнов, О.В. Сурилов, Н. Янюк – «юридичні гарантії» [111, с. 95; 112, с. 26; 113, с. 120; 114, с. 29; 115, с. 129; 116, с. 108; 117, с. 29; 118, с. 97; 119, с. 219; 108, с. 44; 109, с. 397; 110, с. 88]; І.П. Блищенко, Л.Д. Воєводін, Д.Л. Златопольський, В.В. Малько, В.О. Патюлін, О.В. Сурилов, В.М. Чхіквдзе – «громадянство» [120, с. 29; 114,

с. 29; 115, с. 129, 121, с. 339; 119, с. 219; 109, с. 397; 122, с. 20]; Л.Д. Воєводін, Д.Л. Златопольський, В.П. Колісник, В. Німченко – «*принципи*» [114, с. 2; 115, с. 129; 118, с. 94; 123, с. 36]; В.О. Патюлін, В.М. Чхиквадзе – «*рівноправність*» [119, с. 219; 122, с. 20]. Також досить поширеним є підхід, за якого в структурі правового статусу особи окремо вирізняють «*правосуб'єктність*» (або ж окремо «*правоздатність*» та/або «*дієздатність*»). Його, зокрема, дотримуються С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, Д.Л. Златопольський, В.В. Мальков, А.В. Міцкевич, В.І. Новосьолов, В.О. Патюлін, О.Ф. Скакун, О.В. Смирнов, О.В. Сурилов та деякі інші [124, с. 289; 125, с. 29; 115, с. 129; 121, с. 339; 126, с. 56; 127, с. 88; 119, с. 219; 107, с. 381; 108, с. 43; 109, с. 397].

Аналіз структури правового статусу особи можна ще дуже довго продовжувати. Однак, це не є основним завданням нашого дисертаційного дослідження. А наведених наукових точок зору нам цілком достатньо для того, щоб сформулювати кілька *важливих узагальнень, які складатимуть фундамент дослідження структури та змісту адміністративно-правового статусу викривачів корупції*.

По-перше, необхідно погодитись із підходами тих науковців, які в структурі правового статусу особи виокремлюють права та обов'язки. На нашу думку, саме «*права*» та «*обов'язки*» є цементуючою основою адміністративно-правового статусу викривачів корупції; саме вони наповнюють його зміст; саме вони визначають специфіку його додаткових елементів. Однак, враховуючи обмежений характер даного дисертаційного дослідження, а також специфічний характер його предмета, ми не будемо проводити розмежування між «*правами*» та «*свободами*» і «*законними інтересами*» викривачів корупції і розглядатимемо їх у єдності та взаємозв'язку, як єдине ціле (хоча це не означає, що ми їх ототожнюємо і заперечуємо доцільність їх відокремленого існування).

По-друге, важливе місце в структурі правового статусу викривачів корупції займає такий елемент, як «*юридичні гарантії*», які забезпечують належне функціонування даного інституту. Юридичні гарантії – основа

механізму реалізації прав, свобод та законних інтересів викривачів корупції. Без них вони мали б лише декларативний характер.

По-третє, *специфічне місце в структурі адміністративно-правового статусу викривачів корупції відводиться «юридичній відповідальності», яка змінює правовий характер окремих дій викривачів корупції з протиправних на соціально корисні.* Саме винятки із загальних правил притягнення до юридичної відповідальності формують «сучасне обличчя» інституту викривачів корупції, визначають сферу їх можливої і допустимої поведінки.

По-четверте, *усі інші елементи правового статусу особи, які виокремлюються науковцями, хоч і відображають окремі аспекти відношення держави до викривачів, однак безпосередньо не впливають на визначення їх місця в механізмі протидії корупції (мова йде про громадянство, принципи, правосуб'єктність, функції тощо).* Такі елементи мають другорядний, похідний, конкретизуючий характер, а тому ми вважаємо недоцільним їх віднесення до основних елементів адміністративно-правового статусу викривачів корупції. Водночас, усе ж не варто повністю заперечувати роль вказаних елементів в адміністративно-правовому регулюванні статусу викривачів корупції. Саме завдяки їм законодавець окреслює найбільш тонкі грані інституту викривачів, уточнює та деталізує їх правове становище.

По-п'яте, *всі елементи, які складають структуру адміністративно-правового статусу викривачів корупції, мають перебувати між собою у тісному логічному взаємозв'язку та взаємодії, доповнювати та розширювати зміст один одного, утворюючи у своїй єдності цілісну правову категорію.* Більше того, як справедливо відмічається в літературі, усі вони мають відповідати таким ознакам, як «сталість (зберігати свої властивості під впливом зовнішніх чинників), відносна постійність (змінюватися лише за умови внесення відповідних змін до чинного законодавства) та максимальна конкретизація (форма викладення має забезпечувати їх однозначне тлумачення всіма учасниками суспільних відносин)» [128].

Отже, підсумовуючи викладене вище можна зробити наступний висновок: *до основних елементів адміністративно-правового статусу викривачів корупції необхідно відносити права, обов'язки, гарантії та відповідальність*. На нашу думку, вказаних складових елементів цілком достатньо для того, щоб безпосередньо визначити місце та роль викривачів у механізмі протидії корупції, надати їм «статусну» характеристику, а також отримати загальне уявлення про юридичне «оформлення» їх становища як одного з превентивних антикорупційних інструментів. Другорядні елементи, такі як правосуб'єктність, функції, принципи, правообмеження, не завжди знаходять своє нормативно-правове закріплення, однак саме вони дозволяють розкрити усю багатогранність аналізованого інституту. Застосування такого диференційованого підходу до характеристики структури адміністративно-правового статусу викривачів корупції є виправданим, оскільки дозволяє зосередити свою увагу на аналізі лише найбільш суттєвих характеристик, і, в той же час, уникнути надмірної деталізації та формалізму.

Визначивши основні елементи адміністративно-правового статусу викривачів корупції, ми можемо сформулювати таку авторську дефініцію: *адміністративно-правовий статус викривачів корупції – це закріплена нормами антикорупційного законодавства і гарантована державою стала, цілісна, логічно впорядкована та внутрішньо узгоджена система елементів (права, обов'язки, гарантії діяльності та відповідальність), що закріплюють правове положення викривачів корупції, визначають характер їх діяльності, встановлюють межі можливої поведінки, а також окреслюють їх значення і роль у сфері протидії корупції*.

2.2. Права осіб, які надають допомогу в протидії корупції: поняття, ознаки, система та недоліки адміністративно-правового регулювання

У найбільш загальному розумінні «права особи» прийнято визначати як «вид і міру її можливої поведінки». Таке класичне визначення було сформульоване Н.Г. Александровим ще в середині минулого століття [129, с. 108] і на даний час саме воно лежить в основі більшості сучасних підходів до розуміння сутності та змісту категорії «права особи». Нажаль, обмежений обсяг даного дисертаційного дослідження не дозволяє нам детально проаналізувати їх усі, а тому, наведемо лише кілька найбільш популярних дефініцій.

Як нам вдалося з'ясувати, в сучасній юридичній літературі «права особи» (людини, громадянина, суб'єкта права) прийнято визначати як «офіційну міру її можливої поведінки в державно-організованому суспільстві» [100, с. 259]; «можливу поведінку, реалізація якої залежить від вибору особи, її волі і побажань» [130, с. 91]; «формально-визначені, юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами» [125, с. 133] тощо. У цілому, наведені дефініції можна було б успішно застосувати також і для характеристики основних прав викривачів корупції. Водночас, враховуючи специфічну правову природу аналізованого інституту, а також його особливу роль і призначення в механізмі протидії корупції, вважаємо за доцільне звернути увагу на кілька *особливостей, які характеризують систему прав викривачів корупції*.

Формальна визначеність. Права не виникають і не існують самі по собі. Вони завжди мають відповідне нормативно-правове закріплення. Права викривачів корупції – не виняток. Їх перелік і зміст чітко прописаний в цілій низці нормативно-правових актів різної юридичної сили. Це і Закони України «Про запобігання корупції», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» тощо; і ККУ, КПК, КУпАП, КАСУ; і ціла низка відомих нормативних актів, у тому числі рішень НАЗК.

Суспільна спрямованість. На відміну від прав, які надаються будь-якому громадянину для задоволення особистих потреб та інтересів, права викривачів корупції спрямовані на задоволення суспільних інтересів. Оскільки основне призначення інституту викривачів полягає у залученні громадян до протидії корупції, то особа, повідомляючи про протиправну поведінку суб'єктів публічного управління, тим самим реалізує важливу соціальну місію, сприяючи розвитку демократії та становленню громадянського суспільства.

Забезпеченість силою державного примусу та обов'язками інших осіб. Права викривачів корупції не мають одностороннього характеру, оскільки їх реалізація завжди передбачає виконання відповідних обов'язків іншими суб'єктами. Як справедливо з даного приводу відмічається в юридичній літературі, «права одних осіб, не підкріплені обов'язками інших, не можуть бути реалізовані» [101, с. 9; 128, с. 60; 3]. Так, наприклад, право викривача «бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені цим Законом» (п. 1 ч. 1 ст. 53-3 Закону) кореспондується із обов'язком уповноважених суб'єктів «здійснити таке повідомлення і роз'яснити особі сутність і зміст її прав як викривача»; право викривача «подавати докази на підтвердження своєї заяви» (п. 2 ч. 1 ст. 53-3 Закону) кореспондується із обов'язком уповноважених суб'єктів «прийняти такі докази, здійснити їх перевірку та оцінку» тощо.

Обмежений характер. На відміну від суб'єктів публічного управління, про протиправні дії яких повідомляє викривач і які повинні діяти згідно принципу «дозволено те, що прямо передбачено законом», викривачі корупції керуються дещо іншим принципом: «дозволено те, що прямо не заборонено законом». Це означає, що викривачі є вільними у виборі можливих варіантів своєї поведінки, а також способів, форм і методів її реалізації. Однак, така свобода все ж таки не є абсолютною. Вона обмежується певними юридичними рамками, порушення яких може мати своїм наслідком і втрату правового статусу викривача, і навіть визнання його дій протиправними.

Пролонгована дія. Права, які надаються викривачам корупції згідно чинного законодавства, не обмежуються лише фактом подання ним

повідомлення про вчинення корупційного правопорушення та його розглядом. Як відомо, процес притягнення корупціонера до відповідальності може тривати досить довго і не завжди закінчується позбавленням його можливості чинити негативний вплив на викривача. У зв'язку з цим, з позитивного боку слід відмітити підхід законодавця, який у новій редакції VIII Розділу Закону наділив викривачів корупції цілою низкою прав, які спрямовані на підтримання його специфічного правового становища ще досить тривалий час. Це, наприклад, право на отримання психологічної допомоги; у разі загрози життю і здоров'ю на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла; на відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, витрат на адвоката у зв'язку із захистом прав особи як викривача, витрат на судовий збір тощо [23; 132].

Альтернативний характер. На відміну від юридичних обов'язків, які вимагають від викривача діяти певним чином, права надають йому свободу вибору тих чи інших варіантів поведінки. Так, наприклад, Закон надає йому право давати пояснення, свідчення або відмовитися їх давати; на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів тощо. За бажанням, викривач може подавати докази на підтвердження своєї заяви, отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації тощо [23].

Вище ми коротко проаналізували ***основні ознаки прав викривачів корупції, які дозволяють отримати загальне уявлення та визначити специфіку даного елементу адміністративно-правового статусу викривачів.*** Однак, аналіз чинного законодавства змушує нас звернути увагу ще одну ознаку, яка знайшла своє пряме закріплення в ч. 3 ст. 53-3 Закону. Мова йде про положення, згідно якого «права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача» [23]. Дослівний аналіз наведеного положення дає підстави стверджувати, що права викривачів корупції мають *полісуб'єктний характер*. Це означає, що, на відміну від прав, які надаються кожному громадянину для задоволення своїх особистих потреб, а також прав, які

надаються суб'єктам публічного управління для виконання покладених на них повноважень, права викривачів корупції поширюються не лише на осіб, які безпосередньо повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, але також і на близьких їм осіб. При цьому, згідно абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону, близькими особами вважаються члени сім'ї викривача, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням викривача.

Відразу ж зауважимо, що ми категорично не погоджуємось із таким підходом законодавця і вважаємо, що він не відповідає загальнотеоретичним уявленням про правову природу суб'єктивних прав особи і є наслідком необґрунтованого ототожнення в одній правовій нормі «прав», і «гарантій захисту» викривачів (більш детально мова про це піде нижче). Річ у тім, що «права викривача корупції» мають бути визначені виключно для осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, оскільки з їх допомогою особа має можливість набути і в подальшому реалізовувати відповідний правовий статус. Однак, ця вказівка не повинна стосуватись «гарантій захисту» викривачів, сфера дії яких, навпаки, має охоплювати і викривачів корупції, і близьких їм осіб.

Оскільки аналогічний підхід до законодавчого визначення сфери дії прав та гарантій захисту викривачів корупції підтримала також і більша частина опитаних нами респондентів (39 % фахівців у галузі права та 33 % громадян), вважаємо за доцільне внести зміни до ч. 3 ст. 53-3 Закону, виклавши її в такій редакції «Гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача». Запропоновані зміни, на нашу думку, дозволять привести у відповідність законодавчі погляди і загальнотеоретичні уявлення про правову

природу і сферу дії основних прав викривачів корупції, а також значно полегшать процес розмежування прав викривачів корупції і гарантій їх реалізації.

Отже, визначивши та проаналізувавши основні ознаки прав викривачів корупції, ми можемо запропонувати авторську інтерпретацію їх наукової дефініції, яка допоможе глибше розкрити їх сутність і правову природу: **права викривачів корупції – це визначена в чинному законодавстві, забезпечена силою державного примусу та обов’язками інших осіб міра їх належної (доцільної) поведінки, яка спрямована на викриття фактів порушення антикорупційного законодавства, конкретний вид і форма якої визначаються викривачем у межах, встановлених нормами адміністративного права.**

Наступне питання, яке варто розглянути в даному підрозділі нашого дисертаційного дослідження, стосується характеристики **законодавчо закріпленої системи прав викривачів корупції.**

У першу чергу нагадаємо, що система прав викривачів корупції наразі визначена у ст. 53-3 Закону, яка має назву «Права та гарантії захисту викривача». **Однак, детально проаналізувавши зміст вказаної статті, ми помітили кілька концептуальних недоліків.**

По-перше, *зміст статті 53-3 Закону не відповідає її офіційній назві.* Так, аналізована стаття складається з трьох частин, у яких встановлюються часові критерії виникнення прав викривачів корупції, дається їх вичерпний перелік, а також окреслюється коло осіб, на яких вони поширюються. При цьому гарантії захисту викривачів згадуються лише в третій частині, яка розповсюджує сферу їх дії також і «на близьких осіб викривача». Водночас, ані чіткого переліку гарантій, ані часових критеріїв їх виникнення ст. 53-3 не містить, що ставить під сумнів доцільність обрання для неї саме такої назви. Більш детально про систему гарантій захисту викривачів і сферу їх дії мова йтиме в наступному розділі даного дисертаційного дослідження. Наразі, лише зауважимо, що з метою забезпечення належного розмежування прав викривачів корупції та

гарантій їх захисту, ми пропонуємо присвятити даним елементам правового статусу викривачів окремі положення ст. 53-3 Закону.

По-друге, за своїм змістом окремі положення, які закріплені в ч. 2 ст. 53-3 Закону, не доцільно відносити до системи прав викривачів корупції. В першу чергу, це стосується п. 5, який передбачає право «на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача»; п. 6, який передбачає право «на конфіденційність»; п. 8, який передбачає право викривача «у разі загрози життю і здоров'ю на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів»; п. 9, який передбачає право «на відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, витрат на адвоката у зв'язку із захистом прав особи як викривача, витрат на судовий збір»; п. 11, який передбачає право «на отримання психологічної допомоги» та п. 12, який передбачає право «на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках» [23]. *Перераховані вище положення не відповідають усім ознакам прав викривачів корупції, які були визначені та проаналізовані нами вище. Разом з тим, більш детальний аналіз їх змісту дозволяє стверджувати, що за своєю природою, сутністю та призначенням їх більш доцільно відносити до системи гарантій діяльності викривачів.*

По-третє, формулювання окремих прав викривачів корупції потребує свого уточнення або ж деталізації. Зокрема, певні зауваження викликає зміст наступних пунктів ч. 1 ст. 53-3 Закону:

➤ *Пункт 1, який закріплює право викривача «бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені цим Законом». Як нами було доведено в першому розділі даного дисертаційного дослідження, сьогодні правовий статус викривачів корупції визначається не лише Законом України «Про запобігання корупції», але також й багатьма іншими нормативно-правовими актами. У зв'язку з цим, аналізовану норму необхідно уточнити, зокрема доповнити наступними словами – «та іншими нормативно-правовими актами».*

➤ *Пункт 2, який закріплює право викривача «подавати докази на підтвердження своєї заяви». У VIII розділі, а також в інших положеннях Закону*

адміністративно-правовий статус викривача пов'язується із поданням ним не «заяви», а «повідомлення» про порушення антикорупційного законодавства. У зв'язку з цим, зміст аналізованої норми потребує деякого корегування, зокрема словосполучення «свої заяви» доцільно замінити на словосполучення «інформації, яка міститься у повідомленні».

По-четверте, система прав викривачів корупції, яка закріплена в ч. 2 ст. 53-3 Закону, потребує свого розширення. Детальне знайомство зі змістом аналізованої статті дає підстави стверджувати, що вона містить далеко не повний перелік прав, які дозволяють викривачам корупції у повній мірі реалізувати свій правовий статус. На наш погляд, який підтримала також більшість опитаних респондентів, така система має бути розширена за рахунок включення до неї таких прав:

- «звертатись особисто або через свого представника до НАЗК за захистом порушених у зв'язку з повідомленням прав і законних інтересів» (66 % фахівців у галузі права та 54 % громадян);
- «оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність працівників уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення» (71 % та 65 % респондентів відповідно).

По-п'яте, недоцільним є закріплення вичерпного переліку прав викривачів корупції. Як ми уже зазначали вище, окремі аспекти функціонування інституту викривачів корупції на сьогодні врегульовані не лише Законом України «Про запобігання корупції», але також й іншими нормативно-правовими актами. Останні містять положення, які визначають специфіку правового статусу викривачів корупції як учасників, наприклад, адміністративного, цивільного, кримінального судочинства, провадження з розгляду справ про адміністративні правопорушення, трудових чи дисциплінарних відносин тощо. Відтак, аби уникнути зайвого «перевантаження» ст. 53-3 Закону, ми пропонуємо закріпити в ній лише основні, загальні права викривачів корупції, однак при цьому надати системі таких прав відкритого характеру. Зробити це можливо шляхом доповнення ч. 2 ст. 53-3 Закону новим реченням наступного змісту:

«Викривачі користуються також іншими правами, які закріплені в цьому Законі та інших нормативно-правових актах».

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, ми **можемо запропонувати авторську редакцію ст. 53-3 Закону (в частині, яка стосується прав викривачів корупції), яка враховує всі обґрунтовані нами пропозиції та зауваження.**

«Стаття 53⁻³. Права та гарантії захисту викривача

1. Права та гарантії захисту викривача виникають з моменту повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону.

2. Викривач має право:

1) бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;

2) подавати докази на підтвердження інформації, яка міститься у повідомленні;

3) отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення, підтвердження його прийняття і реєстрації;

4) давати пояснення, свідчення або відмовитися їх давати;

5) повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону без зазначення відомостей про себе (анонімно);

6) на винагороду у визначених законом випадках;

7) отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

8) звертатись особисто або через свого представника до НАЗК за захистом порушених у зв'язку з повідомленням прав і законних інтересів»

9) оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність працівників уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення.

Викривачі користуються також іншими правами, які закріплені в цьому Законі та інших нормативно-правових актах.».

Надавши загальну характеристику системі прав викривачів корупції, пропонуємо перейти до безпосереднього дослідження її окремих елементів.

Відразу ж зауважимо, що з усієї сукупності прав викривачів корупції, належну деталізацію та конкретизацію в інших статтях VIII розділу Закону знайшло лише два з них. Це право на отримання інформації, а також право на винагороду. Нижче пропонуємо розглянути їх зміст більш детально.

Право викривача на отримання інформації. Зміст цього права а також особливості його реалізації визначаються в ст. 53-6 Закону, більш детальне знайомство з якою дозволяє нам зробити наступні висновки:

По-перше, ч. 1 аналізованої статті практично дослівно відтворює зміст п. 13 ч. 2 ст. 53-3 Закону. Зокрема, в ній зазначається, що «викривач має право отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування у зв'язку із здійсненим ним повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону» [23].

На нашу думку, *вказане положення не вичерпує увесь зміст права викривача на отримання інформації й необґрунтовано звужує його*. У даному випадку право на інформацію необхідно розглядати як комплексне поняття, яке охоплює собою відразу декілька споріднених між собою прав викривачів. Зокрема, *окрім закріпленого в Законі, це також «право викривача бути повідомленим про свої права та обов'язки», а також право «отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення, підтвердження його прийняття і реєстрації»*.

По-друге, ч. 2 аналізованої статті визначає підстави і строки надання інформації викривачеві. Так, підставою надання інформації є «заява» викривача; строки надання інформації встановлюються у межах «п'яти днів після отримання заяви», а також «за кінцевими результатами розгляду, перевірки та/або розслідування».

На нашу думку, *аналізована норма не розкриває усю специфіку порядку реалізації права викривача на інформацію*. З урахуванням висловлених нами

вище пропозицій, в ній додатково мають бути закріплені наступні положення: *інформація про права та обов'язки викривача, а також інформація про підтвердження прийняття та розгляду його повідомлення має бути надана викривачеві у разі його особистого звернення – негайно, в інших випадках – не пізніше п'яти днів з дня отримання його заяви; інформація про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлення має бути надана викривачеві за його заявою не рідше кожних тридцяти днів, а також за кінцевими результатами розгляду, перевірки та/або розслідування – незалежно від наявності його заяви.*

Отже, підсумовуючи викладене вище, вважаємо за доцільне ***запропонувати авторську редакцію ст. 53-6 Закону, яка значно розширює зміст права викривача на отримання інформації, а також конкретизує порядок його реалізації:***

«Стаття 53-6. Право викривача на отримання інформації.

1. Викривач має право отримувати інформацію про:

- 1) свої права та обов'язки, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;
- 2) підтвердження прийняття і реєстрації поданого ним повідомлення;
- 3) стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

2. Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, надається викривачу за його заявою органом, юридичною особою, посадовою або службовою особою, відповідальною за розгляд, проведення перевірки та/або розслідування у зв'язку із здійсненням викривачем повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, не пізніше п'яти днів після отримання заяви. Інформація про права та обов'язки викривача, а також інформація про підтвердження прийняття та розгляду його повідомлення у разі особистого звернення викривача має бути надана йому негайно. Інформація про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлення надається

викривачеві не рідше кожних тридцяти днів, а також за кінцевими результатами розгляду, перевірки та/або розслідування (незалежно від наявності його заяви)».

Право викривача на отримання нагороди. Зміст цього права а також особливості його реалізації визначаються в ст. 53-7 Закону, а також в ст. 130-1 КПК України, більш детальне знайомство з якими дозволяє нам зробити наступні висновки і зауваження:

По-перше, чинне законодавство, на нашу думку, безпідставно обмежує коло осіб, які мають право на фінансову винагороду. Зокрема, таке право надається лише тим викривачам, які повідомили про «корупційний злочин», причому не будь-який, а лише той, «грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у п'ять тисяч і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину» [23].

Нагадаємо, що згідно ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб з 1.01.2020 р. становить 2102 грн. і до кінця року має бути підвищений до 2270 грн. [133]. Таким чином, право на отримання винагороди мають лише ті особи, які повідомили про вчинення злочину, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого складають трохи більше десяти з половиною млн. грн. (а з 1.12.2020 – 11 млн. 350 тис. грн.). Вказана сума видається нам необґрунтовано завищеною і такою, що може негативно позначитись на рівні громадської активності у сфері антикорупційної діяльності.

Аналогічну точку зору висловили також опитані нами респонденти. Так, 30 % фахівців у галузі права та 18 % громадян вважає, що грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завдані державі збитки від такого правопорушення мають становити більше 1 млн. грн.; 24 % і 27 % респондентів відповідно зазначили суму у 100 тис. грн.; існуючу на разі суму (більше 10 млн. грн.) підтримало лише 11 % і 9 % респондентів; натомість, найбільша кількість опитаних (31 % і 44 % відповідно) наголосила на недоцільності встановлення

будь-яких мінімальних грошових еквівалентів при визначенні права викривача на фінансову винагороду.

Останній підхід, до-речі, досить успішно застосовується в багатьох зарубіжних країнах (більш детально мова про це піде в третьому розділі нашої роботи), у зв'язку з чим знайшов своє відображення в текстах уже згадуваного нами Законопроекту № 4038а, а також Законопроекту № 6225 (Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо встановлення грошової винагороди для викривачів» від 23.03.2017 р [134]). Так, частиною 1 ст. 15 першого Законопроекту передбачається, що «у випадку, якщо внаслідок здійсненого відповідно до цього Закону розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам до бюджету повернуто кошти, викривачу виплачується грошова винагорода у розмірі 10 відсотків від повернутих коштів» [30]. І хоча факт «обов'язкового повернення до бюджету коштів» слід визнати безумовним недоліком запропонованого порядку виплати фінансової винагороди викривачу, в усьому іншому Законопроект № 4038а містить досить прогресивні норми.

Так, наприклад, ще однією прогресивною нормою цього Законопроекту слід вважати положення, згідно якого право на отримання фінансової винагороди гарантується абсолютно всім викривачам, які розкрили «інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам» [30]. Для порівняння, Законопроект № 6225 передбачає, що грошова винагорода виплачується викривачу лише в тому разі, якщо його повідомлення «дозволило уникнути збитків державному або місцевому бюджету» [134]. Що стосується чинного законодавства, то ст. 53-7 Закон України «Про запобігання корупції» наділяє таким правом лише тих викривачів, які повідомили про «корупційний злочин» [23]. Відразу ж зауважимо, що опитані нами респонденти негативно оцінили такий підхід законодавця (його підтримало лише 27 % фахівців у галузі права та 18 % громадян). Натомість, 29 % та 31 % опитаних вважає, що фінансова винагорода має виплачуватись всі особам, які повідомили про будь-які порушення антикорупційного законодавства. Однак, найбільша кількість

респондентів (38 % та 44 %) все ж таки схиляється до думки, що право на фінансову винагороду повинні мати особи, котрі повідомили про порушення антикорупційного законодавства, за яке передбачено настання або кримінальної, або адміністративної відповідальності. Ми теж схиляємось до такого підходу оскільки він, з одного боку, значно розширить перелік осіб, які матимуть право на отримання фінансової винагороди, а відтак, стимулюватиме їх активність; а з іншого боку, дозволить уникнути надмірного навантаження на уповноважені органи, оскільки не передбачатиме виплату винагороди особам, які повідомили про інші (крім кримінально та адміністративно караних) порушення антикорупційного законодавства.

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити наступний проміжний висновок: *з метою розширення кола осіб, які мають право на фінансову винагороду як викривачі корупції, необхідно скасувати законодавчо встановлений мінімальний грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завданих державі збитків, а також передбачити виплату винагороди всім особам, які повідомили про порушення антикорупційного законодавства, за яке передбачено настання кримінальної або адміністративної відповідальності.*

По-друге, чинне законодавство закріплює необ'єктивний підхід до визначення розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач. Зокрема, як впливає з дослівного аналізу ч. 2 ст. 53-7 Закону та ч. 1 ст. 130-1 КПК, розмір такої винагороди наразі становить 10 % від грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину, однак не може перевищувати трьох тисяч мінімальних заробітних плат, установлених на час вчинення злочину [23]. Нагадаємо, що згідно ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», розмір мінімальної заробітної плати з 1.01.2020 р. становить 4723 грн. [133]. Таким чином, максимальний розмір фінансової винагороди, яку сьогодні може отримати викривач, складає 14 млн. 169 тис. грн.

Проаналізувавши результати проведеного нами опитування, а також зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання даного питання (більш детально мова про це піде в третьому розділі роботи), ми прийшли до висновку, що застосування диференційованого підходу до визначення розміру фінансової винагороди у цілому є обґрунтованим (такий підхід підтримало майже 78 % опитаних нами фахівців у галузі права та 81 % громадян). Однак, цього не можна сказати про законодавчо встановлені обмеження максимального розміру такої винагороди. Так, лише 19 % та 11 % респондентів відповідно вважає встановлені на сьогодні законодавчі обмеження справедливими. Ще 25 % та 31 % опитаних пропонує підвищити максимально встановлений розмір винагороди до 10 тис. мінімальних заробітних плат. Однак, найбільш кількість респондентів (42 % та 50 % відповідно) висловились за необхідність скасування будь-яких обмежень максимального розміру фінансової винагороди. Ми підтримуємо саме останній підхід, оскільки він видається найбільш справедливим та об'єктивним.

Також, з огляду на обґрунтовану нами вище пропозицію розширити коло осіб, які мають право на фінансову винагороду, виникає необхідність у законодавчому врегулюванні питання про розмір фінансової винагороди, що може бути виплачена викривачеві, який повідомив про такі порушення антикорупційного законодавства, які не мають відповідного грошового еквіваленту. На нашу думку, розмір такої винагороди має визначати суд у кожному конкретному випадку в залежності від характеру вчиненого правопорушення, особи правопорушника та інших обставин. Однак, для порівняння все ж таки варто навести альтернативну точку зору, яка відображена в Законопроекті № 6225. Зокрема, його автори вважають, що розмір грошової винагороди, яка має бути виплачена викривачу корупції, має визначатись «Національним агентством відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України». Крім того, саме на НАЗК автори цього законопроекту покладають обов'язок «організовувати перевірку наявності у викривача права на грошову винагороду та факту повернення до державного

або місцевого бюджету коштів внаслідок розкритої викривачем інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам та приймати за результатами перевірки рішення про виплату відповідної грошової винагороди чи про відмову у її виплаті» [134]. Однак, ми все ж таки наполягаємо на тому, що всі рішення, пов'язані із виплатою грошової винагороди та визначення її розмірів, мають прийматись виключно в судовому порядку.

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити наступний проміжний висновок: *з метою закріплення об'єктивного та справедливого підходу до визначення розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач корупції, необхідно скасувати законодавчо встановлений максимальний розмір такої винагороди, а також законодавчо закріпити порядок визначення розміру фінансової винагороди, що може бути виплачена викривачеві, який повідомив про такі порушення антикорупційного законодавства, які не мають відповідного грошового еквіваленту.*

По-третє, у чинному законодавстві містяться суперечливі положення щодо моменту визначення розміру фінансової винагороди. Зокрема, як впливає з дослівного аналізу ч. 2 ст. 53-7 Закону та ч. 1 ст. 130-1 КПК, розмір такої винагороди визначається «після ухвалення обвинувального вироку суду». Ми не можемо погодитись із запропонованим підходом законодавця і вважаємо його, з одного боку, неповним, а з іншого, поспішним.

Неповнота, на нашу думку, полягає у тому, що законодавцем не було проведено розмежування між такими етапами реалізації викривачем права на фінансову винагороду, як «визначення розміру винагороди» та «виникнення підстав для виплати такої винагороди». Це різні етапи, між якими на практиці може існувати досить тривала часова перерва. Що стосується поспішності, то вона обумовлена доцільністю визначення розмірів фінансової винагороди на більш ранніх етапах розгляду справи, зокрема, на стадії судового розгляду. Про недоцільність обрання в якості відправної точки момент «ухвалення обвинувального вироку суду» свідчить також і той факт, що згідно чинного законодавства, сам факт наявності обвинувального вироку суду ще не є

підставою вважати особу винуватою у вчиненні злочину. Необхідно дочекатись, коли відповідний обвинувальний вирок суду набере законної сили.

Зроблені нами вище висновки підтверджуються також і результатами проведеного анкетування. Так, більшість опитаних фахівців у галузі права (63 %) та найбільша кількість громадян (41 %) вважають, що розмір фінансової винагороди, яка має бути виплачена викривачеві, має визначатись судом на стадії судового розгляду справи. Також, абсолютна більшість респондентів (79 % та 66 % відповідно) схиляється до того, що право викривача на отримання фінансової винагороди має виникати лише з моменту набрання відповідного обвинувального вироку законної сили.

Отже, враховуючи викладені вище аргументи, можна зробити наступний проміжний висновок: *з метою конкретизації моменту визначення розміру фінансової винагороди необхідно законодавчо розмежувати основні етапи реалізації викривачем права на таку винагороду, зокрема передбачити, що розмір винагороди визначається на етапі судового розгляду справи, а право викривача на її отримання виникає лише після набрання обвинувальним вироком суду (чи постановою суду про притягнення особи до адміністративної відповідальності) законної сили.*

По-четверте, у чинному законодавстві передбачено несправедливий підхід до розподілу фінансової винагороди між декількома викривачами, які повідомили про один і той самий корупційний злочин. Зокрема, як впливає з дослівного аналізу ч. 3 ст. 53-7 Закону, розмір винагороди «розподіляється у рівних частинах» між викривачами, які «повідомили різну інформацію про один і той самий корупційний злочин, у тому числі інформацію, що доповнює відповідні факти» [23].

Ми не можемо погодитись із подібним підходом до розподілу фінансової винагороди між різними викривачами і вважаємо його несправедливим та необ'єктивним. Очевидно, що викривачі, які, наприклад, повідомили різну за обсягом, змістом, значенням чи важливістю для розслідування інформацію апріорі не можуть претендувати на однакову за розміром фінансову

винагороду. Аналогічну точку зору висловили також опитані нами респонденти, більшість з яких (69 % фахівців у галузі права та 84 % громадян) вважає, що розподіл фінансової винагороди між декількома викривачами, які повідомили різну інформацію про одне і теж саме порушення антикорупційного законодавства, має здійснюватись за пропорційним принципом.

В рамках розгляду даного питання обов'язково варто згадати про критерії, які беруться до уваги судом при визначенні розміру фінансової винагороди, а також про обставини, які унеможлиблюють її отримання. Таких критеріїв всього два і вони передбачені в ч. 2 ст. 130-1 КПК. Зокрема, це: 1) персональність інформації – така інформація повинна походити від особистої обізнаності викривача, у тому числі інформація, отримана від третіх осіб, не міститися в публічних звітах, результатах перевірок, матеріалах, дослідженнях, інформаційних повідомленнях тощо органів чи засобів масової інформації, крім випадку, якщо викривач є джерелом такої інформації, а також не бути відомою правоохоронному органу з інших джерел; 2) важливість інформації – така інформація повинна містити фактичні дані, що можуть бути перевірені, і сприяти доказуванню хоча б однієї з обставин вчинення корупційного злочину, передбачених п.п.1-3, 6, 7 ч. 1 ст. 91 КПК [65]. Якщо інформація, яка повідомляється викривачем, не відповідає хоча б одному з цих критеріїв, суд приймає вмотивоване рішення про відмову у виплаті винагороди.

Що стосується обставин, які унеможлиблюють отримання фінансової винагороди викривачем, то вони закріплені в ч. 3 ст. 130-1 КПК. Зокрема, винагорода не виплачується: по-перше, особі, яка повідомила про корупційний злочин у рамках угоди у кримінальному провадженні або яка є співучасником корупційного злочину, про який вона повідомила; по-друге, особі, яка повідомила про корупційний злочин як викривач, маючи при цьому можливість для здійснення офіційного повідомлення про виявлений злочин у межах реалізації своїх службових повноважень [65].

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступний проміжний висновок: *з метою усунення несправедливості при розподілі фінансової винагороди між декількома викривачами, які повідомили різну інформацію про одне і теж саме порушення антикорупційного законодавства, в ст. 53-7 Закону необхідно передбачити принцип пропорційного розподілу винагороди в зазначених випадках.*

По-н'яте, у чинному законодавстві не визначено процесуального порядку отримання фінансової винагороди викривачем. Як свідчить дослівний аналіз змісту с. 53-7 Закону та ст. 130-1 КПК, у них відсутні будь-які правові положення, які регулюють порядок і процедуру отримання фінансової винагороди викривачами корупції. Не врегульовано такий порядок й іншими нормами Закону та КПК, а також будь-якими іншими нормативно-правовими актами. На нашу думку, дана прогалина негативно позначається на якості нормативно-правового регулювання права викривачів на фінансову винагороду, оскільки фактично унеможлиблює його реалізацію на практиці.

Один із варіантів усунення даного недоліку був запропонований авторами Законопроекту № 4038а, в ч. 2 ст. 15 якого було передбачено наступну процедуру отримання фінансового заохочення викривачами: викривач, який має право на грошову винагороду, повинен звернутись із відповідною заявою до Уповноваженого ВРУ з прав людини, який протягом тридцяти днів має організувати перевірку наявності у викривача права на таку винагороду та факту повернення до бюджету коштів внаслідок розкритої ним інформації та прийняти за результатами такої перевірки рішення про виплату відповідної винагороди чи про відмову у її виплаті. При цьому уточнювалось, що порядок розгляду таких заяв, а також порядок проведення перевірки за такими заявами має бути визначено Уповноваженим [30].

У цілому, запропонована в Законі проекту № 4038а процедура реалізації викривачами права на отримання фінансової винагороди видається нам цілком логічною. Однак, з огляду на зроблені нами вище висновки, вважаємо за доцільне внести до неї деякі корективи та уточнення. Передусім, в Законі має

бути закріплене положення, яке надає викривачеві право у будь-який момент розгляду його повідомлення звернутись із заявою про отримання фінансової винагороди. Таке звернення має адресуватись тому органу, який здійснює перевірку, розслідування чи розгляд інформації, що міститься у повідомленні. Водночас, остаточне рішення про виплату викривачеві фінансової винагороди та про її конкретний розмір має ухвалювати суд, який здійснює розгляд справи [135].

Отже, враховуючи викладені вище аргументи, можна зробити наступний проміжний висновок: *з метою удосконалення законодавчо закріпленого порядку реалізації викривачами корупції права на отримання фінансової винагороди, в Законі необхідно детально врегулювати питання, пов'язані із процедурою подання та розгляду заяв викривачів про виплату такої винагороди.*

Узагальнюючи всі зроблені нами висновки та пропозиції, ми можемо **запропонувати авторську редакцію ст. 53-7 Закону, яка значно розширює зміст права викривача на отримання фінансової винагороди, а також конкретизує порядок його реалізації:**

«Стаття 53⁷. Винагорода викривачу

1. Право на винагороду має викривач, який повідомив про порушення антикорупційного законодавства, за яке передбачено настання кримінальної або адміністративної відповідальності.

2. Розмір винагороди становить 10 відсотків від грошового розміру предмета корупційного злочину чи корупційного правопорушення, або розміру завданих державі збитків від такого злочину чи правопорушення. Розмір винагороди, що може бути виплачена викривачеві, який повідомив про такі порушення антикорупційного законодавства, які не мають відповідного грошового еквіваленту, визначається судом у кожному конкретному випадку і залежить від характеру вчиненого правопорушення, особи правопорушника та інших обставин справи.

3. З метою одержання фінансової винагороди, передбаченої цією статтею, викривач, який має на неї право, звертається із відповідною заявою

до органу, що здійснює перевірку, розслідування чи розгляд інформації, яка міститься у повідомленні. Рішення про виплату фінансової винагороди, або про відмову в її виплаті, а також про конкретний розмір винагороди, яка має бути виплачена викривачеві, визначається судом під час судового розгляду справи. У випадку повідомлення декількома викривачами різної інформації про одне і теж саме порушення антикорупційного законодавства, в тому числі інформації, що доповнює відповідні факти, розмір винагороди розподіляється між такими викривачами пропорційно. У зазначеному випадку рішення про конкретний розмір фінансової винагороди, яка має бути виплачена кожному викривачу, ухвалюється судом.

4. Право викривача на отримання фінансової винагороди виникає після набрання обвинувальним вироком суду (постановою суду про притягнення особи до адміністративної відповідальності) законної сили.

5. Викривач корупції може оскаржити рішення суду про відмову у виплаті фінансової винагороди або про її конкретний розмір.

6. Фінансова винагорода викривачеві виплачується з Державного бюджету України».

Відповідні зміни мають бути також внесені до ст. 130-1 КПК України.

Вище ми проаналізували зміст основних прав викривачів корупції, а також окреслили недоліки їх законодавчого регулювання та обґрунтували найбільш ефективні напрями їх усунення. Однак, за межами нашої уваги залишився ще один дуже важливий елемент адміністративно-правового механізму забезпечення діяльності осіб, які надають допомогу у протидії корупції – інститут юридичної відповідальності. Іноді, він розглядається як невід’ємна складова юридичних гарантій захисту викривачів корупції, а законодавець навіть відносить його до переліку основних прав таких осіб (п. 12 ч. 2 ст. 53-3 Закону). Однак, як нами уже було доведено в підрозділі 2.1. даного дисертаційного дослідження, юридичну відповідальність не можна відносити ані до прав, ані до гарантій захисту особи. Це самостійний елемент адміністративно-правового статусу викривачів корупції, який має власну

специфічну правову природу та зміст. У зв'язку з цим, дослідженню місця та ролі інституту юридичної відповідальності в адміністративно-правовому статусі викривачів корупції ми пропонуємо присвятити окремий підрозділ дисертації.

2.3. Місце та роль інституту юридичної відповідальності в адміністративно-правовому статусі осіб, які надають допомогу у протидії корупції

Як нами уже було доведено в підрозділі 2.1. даного дисертаційного дослідження, юридична відповідальність займає специфічне місце в структурі адміністративно-правового статусу викривачів корупції, оскільки завдяки їй правовий характер окремих дій особи може змінюватись з протиправного на соціально корисний. Винятки із загальних правил притягнення до юридичної відповідальності формують «сучасне обличчя» інституту викривачів корупції, визначаючи сферу їх можливої і допустимої поведінки. Саме тому важливо, щоб адміністративно-правове регулювання в зазначеній сфері не лише відповідало загальновизнаним міжнародним стандартам, але й забезпечувало оптимальний баланс між суб'єктивними правами особи та інтересами усього суспільства.

Інститут юридичної відповідальності уже тривалий час є одним із найбільш популярних напрямів наукових досліджень. Його правова природа та сутність вивчаються фахівцями з філософії права та теорії держави і права. Окремі види юридичної відповідальності аналізуються представниками конституційного, кримінального, адміністративного, цивільного права та інших галузевих дисциплін. У зв'язку з викладеним, ми не бачимо необхідності у розгляді навіть найбільш популярних наукових поглядів на проблемні питання юридичної відповідальності, оскільки такий аналіз явно виходить за рамки окресленого нами предмета дослідження і потребує окремого, більш фахового та спеціалізованого вивчення. Відтак, нижче пропонуємо зосередити свою

увагу лише на визначенні місця та ролі інституту юридичної відповідальності в адміністративно-правовому статусі викривачів корупції, взявши за основу загальноновизнані уявлення про сутність і зміст юридичної відповідальності в цілому.

У найбільш загальному розумінні під юридичною відповідальністю (мається на увазі негативна юридична відповідальність, якщо за основу брати широкий підхід до визначення правової природи цього інституту) прийнято розуміти вид соціальної відповідальності, що полягає в застосуванні до правопорушника уповноваженими на те державними органами певних заходів примусу особистого, майнового чи організаційного характеру, передбачених санкціями правових норм.

З усіх ознак юридичної відповідальності, які визначаються науковцями, в аспекті нашого дослідження особливу увагу варто звернути на таку ознаку, як загальнообов'язковість. Її сутність полягає у тому, що негативні заходи впливу повинні застосовуватись до всіх осіб, які порушили визначені в правових нормах правила поведінки (вчинили правопорушення). Водночас, у чинному законодавстві на сьогодні закріплено цілу низку винятків із даного правила, що передбачають **звільнення особи від юридичної відповідальності**. А оскільки для викривачів корупції теж передбачено подібні винятки, нижче пропонуємо зупинитись на їх аналізі більш детально.

Звільнення від юридичної відповідальності у загальних рисах можна визначити як відмову держави від засудження (осуду) протиправної поведінки особи, а також від застосування до неї передбачених законом заходів державного примусу. *Однією з підстав такого звільнення є соціально-схвальна поведінка особи, якою, в нашому випадку, слід вважати діяльність викривача, спрямовану на попередження, припинення чи розкриття фактів порушення антикорупційного законодавства.* Визнання потенційної користі від викривальної діяльності, а також врахування її важливої ролі в антикорупційному механізмі і є тією обставиною, яка детермінувала

запровадження цілої низки винятків із загальних правил притягнення до юридичної відповідальності викривачів корупції.

Водночас, законодавче закріплення таких винятків не слід розглядати як унікальне надбання вітчизняної правової системи. Як нам вдалося з'ясувати, встановлення в національному законодавстві підстав і порядку звільнення викривачів корупції від юридичної відповідальності стало можливим завдяки імплементації в національну правову систему *міжнародних стандартів захисту викривачів*. І, в першу чергу, слід згадати про *Керівні принципи G 20 у сфері захисту викривачів*, які Україна зобов'язалась втілити в національне антикорупційне законодавство у зв'язку зі вступом до Європейського Співтовариства. Так, Принцип 10, який передбачає «захист викривачів від переслідування», передбачає поширення такого захисту також і на «звільнення від юридичної відповідальності» [136, с. 13]. Більш детально дане положення розкривається в п. 16, що визначає загальні засади реалізації принципу «Звільнення від кримінальної відповідальності». Серед іншого, в ньому зазначається, що «закон повинен передбачати звільнення викривачів від усіх видів дисциплінарної, цивільної та кримінальної відповідальності, незважаючи на розкриття. Викривачу також надається право відмовитися від участі або не підкоритися наказу взяти участь у будь-якій діяльності, про яку вони знають або підозрюють, що вона є злочином» [136, с. 14].

Особливу увагу Керівні принципи G 20 приділяють захисту викривачів від притягнення до юридичної відповідальності за розголошення певної інформації. Зокрема, цьому питанню присвячено відразу два принципи – Принцип 17 та Принцип 18. Перший із зазначених принципів, який стосується «розголошення і судової заборони на публічний розгляд справ викривачів», передбачає, що «у законодавстві слід зазначити, що право на розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам переважає над усіма іншими зобов'язаннями і що жодний контракт, у тому числі трудовий договір, договір про надання послуг або договір будь-яких правових відносин, не може обмежити чи позбавити права оприлюднити або обговорювати інформацію про

шкоду або загрозу суспільним інтересам. Ніякі правові інструменти не можуть бути використані з метою запобігання розкриттю» [136, с. 15]. Принцип 18, який присвячений «національній безпеці і розголошенню інформації з обмеженим доступом», містить положення, що зобов'язує державу в законодавчому порядку «гарантувати всім громадянам право на розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, незалежно від місця роботи викривача, будь то органи національної безпеки, Збройні сили, правоохоронні органи або служби розвідки». Водночас, застосування даного принципу може передбачати окремі винятки із загальних правил. Так, «за умови врахування необхідності передбачити збереження секретності певної інформації, у тому числі про визначення особи агентів чи особливо конфіденційної інформації, викривачі повинні мати можливість: а) здійснити внутрішнє розкриття інформації за будь-яких обставин, за наявності відповідних каналів на місцях (у тому числі анонімних); б) повідомити про правопорушення, що завдає шкоди або становить загрозу публічним інтересам, уповноваженому органу або парламенту в обставинах, коли викривач вважатиме це за необхідне, зважаючи на характер повідомлюваної інформації та обставини; в) повідомити інформацію третій особі або засобам масової інформації, якщо обставини змушують викривача діяти в цьому напрямі» [136, с. 15]. При цьому серед переліку таких «обставин» згадується, серед іншого, також і корупція.

Проаналізувавши наведені вище положення, можна помітити, що в міжнародному праві закріплено досить широкі гарантії захисту викривачів від притягнення їх до юридичної відповідальності у зв'язку з викривальною діяльністю. Нажаль, цього не можна сказати про національне законодавство, системний аналіз якого засвідчує його непослідовний і фрагментарний характер.

Так, вперше ідея звільнення особи від юридичної відповідальності за розголошення інформації про неправомірні дії посадових осіб була законодавчо втілена ще в 1992 р. Мова йде про ст. 29 Закону України «*Про інформацію*»,

що дозволила громадянам поширювати інформацію з обмеженим доступом *«якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення»* [24]. У ст. 30 цього ж Закону було визначено спеціальні підстави звільнення від відповідальності суб'єктів інформаційних відносин *«за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною»* [24].

Про захист осіб, які оприлюднюють інформацію, мова йде також у ст. 11 Закону України *«Про доступ до публічної інформації»* від 13.01.2011 р. Зокрема, у ній зазначається, що *«посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення ..., якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення ...»* [25].

На перший погляд, наведені вище положення можна розглядати як надійні гарантії захисту викривачів корупції від необґрунтованого притягнення їх до юридичної відповідальності. Однак, більш уважний аналіз свідчить про досить обмежену сферу дії цих законодавчих актів. Так, у першому законі мова йде лише про *«інформацію з обмеженим доступом»*. Що стосується другого закону, то він поширює свою дію лише на *«посадових і службових осіб»*. При цьому спільним недоліком обох законів є те, що вони захищають особу від юридичної відповідальності лише за *«розголошення»* певної інформації, не згадуючи при цьому можливість заподіяння шкоди (моральної чи майнової) внаслідок такого розголошення.

Незважаючи на очевидний характер необхідності законодавчого визначення підстав звільнення викривачів корупції від юридичної відповідальності, а також на пряму вказівку про це в міжнародних нормативно-правових актах, український законодавець тривалий час ігнорував вирішення даного питання. Жоден антикорупційний закон, у тому числі *Закон України «Про запобігання корупції»* в його початковій редакції, навіть не містив згадки

про таку гарантію. І лише 17.10.2019 р., у зв'язку із ухваленням нової редакції VIII розділу Закону, його було доповнено окремою **статтею 53-8**, що визначає загальні засади юридичної відповідальності викривачів корупції. Так, ч. 1 аналізованої статті містить положення, згідно якого «викривач не несе юридичної відповідальності за повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, поширення зазначеної у повідомленні інформації, незважаючи на можливе порушення таким повідомленням своїх службових, цивільних, трудових чи інших обов'язків або зобов'язань»; ч. 2 передбачає, що «повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону не може розглядатися як порушення умов конфіденційності, передбачених цивільним, трудовим або іншим договором (контрактом)»; згідно ч. 3 «викривач звільняється від цивільно-правової відповідальності за майнову та/або моральну шкоду, завдану внаслідок здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, крім випадку здійснення завідомо неправдивого повідомлення. У разі неумисного повідомлення викривачем недостовірної інформації вона підлягає спростуванню у порядку, визначеному Цивільним кодексом України» [23].

Одночасно із ухваленням нової редакції VIII розділу Закону, деяких змін зазнали також й інші нормативно-правові акти, в тому числі й **Цивільний кодекс України**. Зокрема, безпосередньо питанням юридичної відповідальності викривачів корупції тут було присвячено три положення. По-перше, це ч. 2 ст. 94 ЦКУ, згідно якої «захист особистих немайнових прав юридичної особи у зв'язку із завідомо неправдивим повідомленням або неумисним повідомленням недостовірної інформації щодо її уповноваженої (посадової чи службової) особи про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» у порядку, передбаченому цим Законом, здійснюється у такому самому обсязі, що і особистих немайнових прав фізичних осіб» [64]. По-друге, це абз.2 ч. 6

ст. 277 ЦКУ, який гарантує «право на відповідь» будь-якій фізичній особі, «особисті немайнові права якої порушено внаслідок повідомлення викривачем інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» через зовнішні канали повідомлення в порядку, передбаченому Законом України «Про запобігання корупції» [64; 23]. По-третє, це ч. 1 ст. 280 ЦКУ, що гарантує фізичній особі, якій було завдано «майнової та (або) моральної шкоди внаслідок порушення її особистого немайнового права» відшкодування цієї шкоди «крім випадку неумисного повідомлення викривачем недостовірної інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» в порядку, передбаченому зазначеним Законом, яка підлягає спростуванню» [64].

Здавалося б, доповнення Закону й ЦКУ відповідними положеннями, що передбачають звільнення від відповідальності, повинно було на тривалий час гарантувати вирішення усіх питань, які пов'язані із захистом викривачів корупції від необґрунтованого застосування до них правових санкцій. Однак, дослівний аналіз положень ст. 53-8 Закону у їх системному зв'язку з положеннями інших вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актів, а також із результатами проведеного нами анкетування, дозволив виявити цілу низку недоліків, прогалин і суперечностей і у зв'язку з цим висловити власний погляд на найбільш оптимальні шляхи їх усунення.

По-перше, в ч. 1 та ч. 2 Закону закріплено необґрунтовано широкий підхід до визначення кола осіб, які звільняються від відповідальності за розголошення інформації, в тому числі інформації з обмеженим доступом. Такий висновок можна зробити, якщо порівняти ці положення із ч. 3 ст. 53-8 Закону, яка передбачає звільнення викривача від цивільно-правової відповідальності «крім випадків здійснення завідомо неправдивого повідомлення». На нашу думку, добросовісність викривача має бути обов'язковою передумовою звільнення його не лише від цивільно-правової відповідальності, але також і від кримінальної, адміністративної та дисциплінарної. І хоча реалізацію такого

підходу можна розцінювати як обмеження законодавчо закріплених гарантій захисту викривачів корупції, його підтримала більша частина опитаних нами респондентів (42 % фахівців у галузі права та 38 % громадян).

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, ми *пропонуємо обмежити коло осіб, які підлягають звільненню від відповідальності за розголошення інформації шляхом внесення деяких змін до чинного законодавства. Зокрема, ч. 1 та ч. 2 ст. 53-8 Закону необхідно доповнити словами наступного змісту: «крім випадків здійснення завідомо неправдивого повідомлення».* Внесення таких змін унеможливить виникнення випадків використання механізму звільнення викривачів від відповідальності з метою недобросовісного задоволення економічних, політичних чи інших особистих інтересів.

По-друге, ст. 53-8 Закону не в повній мірі відображає міжнародні стандарти захисту викривачів корупції, зокрема в частині гарантування особі права відмовитись від участі в порушенні антикорупційного законодавства. Як ми уже зазначали вище, в п. 16 Керівних принципів G 20 закріплено положення, що передбачає право викривачів «відмовитися від участі або не підкоритися наказу взяти участь у будь-якій діяльності, про яку вони знають або підозрюють, що вона є злочином» [136, с. 14].

Не зважаючи на прогресивний характер, вказане положення так і не було імplementоване законодавцем ані до ст. 53-8, а ні до інших статей Закону. Водночас, проаналізувавши чинне законодавство, ми помітили, що для деяких категорій посадових осіб передбачено гарантії, які за своєю сутністю і змістом дуже схожі до тих, про які йшла мова вище. Так, наприклад, ч. 4 ст. 5 Дисциплінарного статуту НПУ містить положення, згідно якого «поліцейському забороняється виконувати злочинний або явно незаконний наказ. У разі одержання наказу, що суперечить закону, підлеглий не повинен виконувати його, про що зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти керівнику, який віддав (видав) наказ, та своєму безпосередньому керівникові, а в разі наполягання на його виконанні – письмово повідомити про це прямому керівнику», а в ч. 6 цієї ж статті наголошується, що «наказ вищих

органів, керівників, посадових та службових осіб не може бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України» [137]. Аналогічні положення передбачені також в ст. 4 Дисциплінарного статуту ОВС [81], в п.п. 21-23 Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту [82], в п. 6 Дисциплінарного статуту ЗСУ [76], а також в деяких інших нормативно-правових актах.

Варто відмітити той факт, що перераховані вище акти мають досить обмежену сферу застосування і поширюють свою дію лише на окремі категорії посадових і службових осіб. Відтак, цілком прогнозованим було те, що абсолютна більшість опитаних нами респондентів (59 % фахівців у галузі права та 72 % громадян) підтримала пропозицію законодавчого закріплення положення, що гарантує кожній особі право відмовитись від виконання будь-яких вказівок, а також від участі в будь-якій діяльності, що передбачає порушення антикорупційного законодавства. З метою практичної реалізації такої пропозиції, ми пропонуємо внести деякі зміни до чинного законодавства. Зокрема, доповнити ст. 53-8 Закону новою частиною наступного змісту: *«4. Ніхто не може бути примушений до виконання будь-яких наказів чи вказівок, а також до участі в будь-якій діяльності, що передбачає порушення антикорупційного законодавства»*. Однак, враховуючи той факт, що особа не завжди може об'єктивно визначити протиправний характер наказу, вказівки чи пропозиції, їй необхідно забезпечити можливість отримання з цих питань офіційного роз'яснення від компетентного органу, яким в даному випадку є НАЗК. У зв'язку з цим, запропоновану нами ч. 4 ст. 53-8 Закону необхідно доповнити ще одним реченням наступного змісту: *«У випадку наявності в особи сумнівів щодо правомірності одержаного наказу, розпорядження чи пропозиції, вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до Національного агентства, яке надає відповідне роз'яснення»*.

По-третє, ст. 53-8 Закону не в повній мірі відображає міжнародні стандарти захисту викривачів корупції також і в частині необхідності законодавчого закріплення антикорупційних вимог, яким має відповідати будь-

який договір, угода чи контракт. Так, у п. 17 Керівних принципів G 20 у сфері захисту викривачів, про які ми згадували на початку підрозділу, вказується на необхідність закріплення в законодавчому порядку вимоги про те, що «жодний контракт, у тому числі трудовий договір, договір про надання послуг або договір будь-яких правових відносин, не може обмежити чи позбавити права оприлюднити або обговорювати інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам. Ніякі правові інструменти не можуть бути використані з метою запобігання розкриттю» [136, с. 15].

Проаналізувавши більш детально зміст Закону, ми прийшли до висновку, що частково положення даного міжнародного принципу знайшли своє відображення в ч. 2 ст. 53-8 Закону, згідно якого викривальна діяльність особи «не може розглядатися як *порушення умов конфіденційності*, передбачених цивільним, трудовим або іншим договором (контрактом)» [23]. Як можна помітити, в Законі йде мова лише про «порушення умов конфіденційності», що є одним із багатьох можливих наслідків викривальної діяльності особи. Так, наприклад, особа може відмовитись виконувати явно протиправні накази чи вказівки; скористатись іншими, окрім внутрішніх, каналами повідомлення викривальної інформації; звернутись із вимогою роз'яснити зміст окремих положень договору до уповноважених антикорупційних органів; виступити з критикою чи відкрито висловлювати свої оціночні судження тощо. Однак, на сьогодні Закон не захищає таких осіб від можливого застосування щодо них негативних заходів впливу, якщо такі передбачені договором (контрактом).

На нашу думку, яку підтримала більшість опитаних респондентів (55 % фахівців у галузі права та 61 % громадян), *найбільш оптимальним способом усунення зазначеного недоліку є доповнення ст. 53-8 Закону положенням, що визначає загальні антикорупційні вимоги, яким має відповідати будь-який договір, угода чи контракт.* З метою її практичної реалізації ми пропонуємо внести зміни до ч. 2 ст. 53-8 Закону, доповнивши її новим реченням наступного змісту: «Будь-який цивільний, трудовий або інший договір (контракт) не може містити положення, що обмежують чи позбавляють особу права повідомляти

про порушення антикорупційного законодавства, передбачають застосування негативних заходів впливу до особи, яка відмовилась порушувати антикорупційне законодавство, а також іншим чином запобігають викриттю таких порушень». На нашу думку, доповнення Закону подібною нормою суттєво розширить межі механізму звільнення викривачів корупції від юридичної відповідальності.

Вище ми проаналізували основні недоліки які, на нашу думку, знижують ефективність законодавчо закріпленого механізму юридичної відповідальності викривачів корупції, а також визначили найбільш перспективні способи їх усунення. Однак, окрім обґрунтованих нами вище, в науковій літературі можна зустріти ще декілька точок зору на дане питання. Нажаль, обмежений обсяг даного дисертаційного дослідження не дозволяє нам проаналізувати їх усі, а тому нижче пропонуємо розглянути лише найбільш популярні з них.

Проаналізувавши юридичну літературу, ми помітили, що останнім часом науковці все частіше наголошують на необхідності запровадження загальної норми про кримінальну відповідальність за неповідомлення про злочин. Разом з тим, у світлі розробки нової концепції протидії корупції окремі аспекти даного питання набули особливого значення у їх взаємозв'язку із проблемою захисту викривачів корупції.

Нагадаємо, що наразі чинний ККУ містить лише декілька спеціальних норм, які передбачають притягнення особи до кримінальної відповідальності за неповідомлення інформації про окремі злочини (зокрема, мова йде про ст.ст. 136, 146-1, 243, 285 ККУ [66]). Однак, на думку деяких науковців, цей перелік необхідно розширити, в першу чергу, за рахунок встановлення кримінальної відповідальності для осіб, які не повідомили про вчинення корупційного злочину. На користь такого підходу, А.В. Савченко, наприклад, наводить досвід Сінгапуру – однієї з найменш корумпованих держав світу. Зокрема, зазначає, що згідно ст. 39 (гл. 65 А) Закону про корупцію, торгівлю наркотиками та інші серйозні злочини (конфіскацію вигод) цієї країни, особа зобов'язана звернутись із відповідним повідомленням у тих випадках, коли

вона знає або має обґрунтовані підстави підозрювати, що будь-яке майно, в цілому або частково, прямо чи опосередковано, становить собою доходи, що використовувалися чи щодо яких був намір їх використання у зв'язку з будь-яким діянням, що може являти собою торгівлю наркотиками або кримінальну поведінку. Водночас, якщо особа ухилиться від виконання зазначеного обов'язку, їй загрожує кримінальне покарання у вигляді штрафу у розмірі до 20 тис. сінгапурських доларів [138, с. 136]. Вважаючи, що такий підхід є «надійним засобом запобігання корупції», А.В. Савченко пропонує імплементувати його також і в національне законодавство.

Уважно зваживши всі недоліки та переваги проаналізованого вище підходу, ми прийшли до висновку про передчасність його впровадження в національний антикорупційний механізм. Аналогічну точку зору висловили також й опитані нами респонденти. Так, лише 22 % фахівців у галузі права та 29 громадян вважає, що встановлення кримінальної відповідальності за неповідомлення інформації про порушення антикорупційного законодавства здатне відчутно активізувати діяльність викривачів. Натомість, більшість опитаних (44 % та 50 % відповідно) переконана, що розширення гарантій захисту викривачів корупції є тією необхідною умовою, яка реально стимулюватиме їх громадянську активність.

Ще однією умовою, яка, на нашу думку, здатна суттєво підвищити ефективність функціонування інституту викривачів корупції, є удосконалення адміністративно-правового регулювання механізму подання та розгляду повідомлень про порушення антикорупційного законодавства. Однак, враховуючи той факт, що такий механізм має досить складну структуру, його дослідження має здійснюватись в рамках окремої дисертаційної роботи

Висновки до другого розділу

В основі дослідження структури та змісту адміністративно-правового статусу викривачів корупції мають лежати такі вихідні постулати:

- 1) цементуючою основою адміністративно-правового статусу викривачів

корупції є такі категорії, як «права» та «обов'язки»; саме вони наповнюють його зміст і визначають специфіку його додаткових елементів; 2) «юридичні гарантії» займають не менш важливе місце в структурі правового статусу викривачів корупції; вони забезпечують належне функціонування даного інституту; 3) «юридичній відповідальності» відводиться специфічне місце в структурі адміністративно-правового статусу викривачів корупції; вона змінює правовий характер окремих дій викривачів з протиправних на соціально корисні; 4) усі інші елементи правового статусу, які виокремлюються науковцями, хоч і відображають окремі аспекти відношення держави до викривачів, однак безпосередньо не впливають на визначення їх місця в механізмі протидії корупції (мова йде про громадянство, принципи, правосуб'єктність, функції тощо); вони мають другорядний, похідний, конкретизуючий характер; 5) всі елементи, які складають структуру адміністративно-правового статусу викривачів корупції, мають перебувати між собою у тісному логічному взаємозв'язку та взаємодії, доповнювати та розширювати зміст один одного, утворюючи у своїй єдності цілісну правову категорію.

До основних елементів адміністративно-правового статусу викривачів корупції необхідно відносити права, обов'язки, гарантії та відповідальність. Вказаних складових елементів цілком достатньо для того, щоб безпосередньо визначити місце та роль викривачів у механізмі протидії корупції, надати їм «статусну» характеристику, а також отримати загальне уявлення про юридичне «оформлення» їх становища як одного з превентивних антикорупційних інструментів. Другорядні елементи, такі як правосуб'єктність, функції, принципи, правообмеження, не завжди знаходять своє нормативно-правове закріплення, однак саме вони дозволяють розкрити усю багатогранність аналізованого інституту.

Адміністративно-правовий статус викривачів корупції найбільш доцільно визначати як закріплену нормами антикорупційного законодавства і гарантовану державою сталу, цілісну, логічно впорядковану та внутрішньо

узгоджену систему елементів (прав, обов'язків, гарантій та відповідальності), що закріплюють правове положення викривачів корупції, визначають характер їх діяльності, встановлюють межі можливої поведінки, а також окреслюють їх значення і роль у сфері протидії корупції.

До основних ознак «прав» викривачів корупції, які дозволяють отримати загальне уявлення та визначити специфіку даного елементу адміністративно-правового статусу викривачів слід відносити такі: 1) формальна визначеність; 2) суспільна спрямованість; 3) забезпеченість силою державного примусу та обов'язками інших осіб; 4) обмежений характер; 5) пролонгована дія; 6) альтернативний характер; 7) полісуб'єктний характер.

Ототожнення в одній правовій нормі і «прав», і «гарантій захисту» викривачів корупції є необґрунтованим і не відповідає загальнотеоретичним уявленням про правову природу суб'єктивних прав особи. «Права викривача» мають бути визначені виключно для осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, оскільки з їх допомогою особа має можливість набути і в подальшому реалізовувати відповідний правовий статус. Однак, ця вказівка не повинна стосуватись «гарантій захисту», сфера дії яких, навпаки, має охоплювати і викривачів корупції, і близьких їм осіб.

Під «правами викривачів корупції» найбільш доцільно розуміти визначену в чинному законодавстві, забезпечену силою державного примусу та обов'язками інших осіб міру їх належної (доцільної) поведінки, яка спрямована на викриття фактів порушення антикорупційного законодавства, конкретний вид і форма якої визначаються викривачем у межах, встановлених нормами адміністративного права.

Система прав викривачів корупції, яка визначена у ст. 53-3 Закону, характеризується низкою системних недоліків: 1) її зміст не відповідає офіційній назві; 2) окремі положення, які закріплені в ч. 2, не можуть бути віднесені до прав викривачів корупції; 3) формулювання окремих прав викривачів корупції потребує свого уточнення або ж деталізації; 4) система прав викривачів корупції, яка у ній закріплена, потребує свого розширення;

5) закріплення у ній вичерпного переліку прав викривачів корупції є недоцільним. З метою усунення вказаних недоліків, обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення авторської редакції ст. 53-3 Закону (в частині, що стосується прав викривачів корупції).

Адміністративно-правове регулювання права викривача на отримання інформації, яке закріплене в ст. 53-6 Закону, є недосконалим: по-перше, законодавчо закріплені положення не вичерпують увесь зміст права на отримання інформації й необґрунтовано звужують його; по-друге, вони не розкривають усю специфіку порядку реалізації права на інформацію. З метою усунення цих недоліків, обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення авторської редакції ст. 53-6 Закону, яка значно розширює зміст права викривача на отримання інформації, а також конкретизує порядок його реалізації.

Адміністративно-правове регулювання права викривача на отримання нагороди, яке закріплене в ст. 53-7 Закону, характеризується такими недоліками: 1) безпідставне обмеження кола осіб, які мають право на фінансову винагороду; 2) необ'єктивний підхід до визначення розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач; 3) наявність суперечливих положень щодо моменту визначення розміру фінансової винагороди викривачеві; 4) несправедливий підхід до розподілу фінансової винагороди між декількома викривачами, які повідомили про один і той самий корупційний злочин; 5) невизначеність процесуального порядку отримання фінансової винагороди викривачем. З метою усунення вказаних недоліків, обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення авторської редакції ст. 53-7 Закону, яка значно розширює зміст права викривача на отримання фінансової винагороди, а також конкретизує порядок його реалізації.

Однією з підстав звільнення від юридичної відповідальності є соціально-схвальна поведінка особи, якою, в нашому випадку, слід вважати діяльність викривача, спрямовану на попередження, припинення чи розкриття фактів порушення антикорупційного законодавства.

Дослівний аналіз положень ст. 53-8 Закону у їх системному зв'язку з положеннями інших вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актів, а також із результатами проведеного анкетування, свідчить про наявність цілої низки недоліків, прогалин і суперечностей: По-перше, в ч. 1 та ч. 2 Закону закріплено необґрунтовано широкий підхід до визначення кола осіб, які звільняються від відповідальності за розголошення інформації, в тому числі інформації з обмеженим доступом. Добросовісність викривача має бути обов'язковою передумовою звільнення його не лише від цивільно-правової відповідальності, але також і від кримінальної, адміністративної та дисциплінарної. У зв'язку з цим доцільно обмежити коло осіб, які підлягають звільненню від відповідальності за розголошення інформації шляхом внесення деяких змін до ч. 1 та ч. 2 ст. 53-8 Закону. По-друге, ст. 53-8 Закону не в повній мірі відображає міжнародні стандарти захисту викривачів корупції, зокрема в частині гарантування особі права відмовитись від участі в порушенні антикорупційного законодавства. У зв'язку з цим, законодавчого закріплення потребує положення, що гарантує кожній особі право відмовитись від виконання будь-яких вказівок, а також від участі в будь-якій діяльності, що передбачає порушення антикорупційного законодавства. Практична реалізація такої пропозиції передбачає внесення змін до ст. 53-8 Закону і доповнення її новою частиною відповідного змісту. По-третє, ст. 53-8 Закону не в повній мірі відображає міжнародні стандарти захисту викривачів корупції також і в частині необхідності законодавчого закріплення антикорупційних вимог, яким має відповідати будь-який договір, угода чи контракт. Найбільш оптимальним способом усунення зазначеного недоліку є доповнення ст. 53-8 Закону положенням, що визначає загальні антикорупційні вимоги, яким має відповідати будь-який договір, угода чи контракт [135].

РОЗДІЛ 3.

ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЇХ ЕФЕКТИВНОСТІ

3.1. Поняття, правова природа та система гарантій захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції

Закріплення у чинному законодавстві цілої низки прав викривачів корупції не слід розцінювати як показник ефективності функціонування даного антикорупційного інституту. Адже які б широкі правові можливості не надавалися б викривачам, рівень їх активності в кінцевому рахунку все одно залежатиме від того, наскільки реальними та дієвими є гарантії їх правового захисту. А якщо при цьому врахувати той факт, що інститут викривачів корупції є одним із новітніх елементів вітчизняного антикорупційного механізму, то провідну роль юридичних гарантій у його становленні та розвитку навряд чи можна піддати сумнівам. Зокрема, як свідчать результати проведеного нами дослідження, *така роль полягає у наступному:*

➤ Юридичні гарантії забезпечують реалізацію та захист основних прав і свобод викривачів корупції, а також їх відновлення у разі порушення. Їх основне призначення полягає у тому, щоб створити найбільш сприятливі умови для здійснення повідомлень про порушення антикорупційного законодавства. Як справедливо з даного приводу відмічається в літературі, саме гарантії «забезпечують необхідні юридичні умови для перетворення закріплених у законодавстві прав і свобод з можливостей на реальність» [139, с. 29]. Так, за результатами дослідження, яке було проведено в Україні правозахисною організацією Transparency International Україна, майже 45 % наших співвітчизників висловили готовність повідомляти про корупцію. Однак, реально це роблять лише 2 % з них. При цьому основною причиною такої

низької соціальної активності викривачів експерти організації назвали «відсутність хорошого законодавства про захист викривачів» [140].

➤ Юридичні гарантії забезпечують повноту та збалансованість механізму адміністративно-правового регулювання діяльності викривачів корупції. Адже їх основне призначення полягає не лише у стимулюванні процесу фактичної реалізації правових можливостей, які надаються викривачам, але також в усуненні перешкод, які пригнічують або взагалі унеможливають їх соціальну активність.

➤ Юридичні гарантії забезпечують ефективність усієї антикорупційної політики нашої держави. Як справедливо наголошує значна частина сучасних дослідників, «ризик корупційних проявів суттєво зростає в середовищі, в якому особи, які повідомляють про корупційні порушення, не отримують підтримки та захисту від суспільства та передусім держави» [141, с. 20; 84, с. 59]. Відтак, належне правове регулювання державного захисту викривачів необхідно розглядати, в першу чергу, як «важливий елемент антикорупційної політики України», оскільки «без належної законодавчої бази захисту таких осіб та реальних механізмів її реалізації боротьба з корупцією буде малоефективною» [141, с. 22].

➤ Юридичні гарантії є необхідною передумовою подальшого розвитку інституту викривачів корупції у відповідності до загальновизнаних міжнародних стандартів. Адже очевидним є той факт, що аналізований інститут не зможе нормально функціонувати, удосконалюватись і розвиватись, якщо діяльність викривачів корупції не буде забезпечена системою захисних гарантій, які унеможливають вчинення будь-яких посягань на життя, здоров'я, права і свободи викривачів корупції та їх близьких осіб. Саме тому, на державу покладається обов'язок не лише нормативно визначити систему юридичних гарантій, але також здійснювати належний контроль за їх виконанням відповідними державними органами та посадовими особами [128, с. 66].

Як бачимо, юридичним гарантіям відводиться особливе місце в структурі правового статусу викривачів корупції. Відтак, в даному підрозділі

дисертаційного дослідження пропонуємо більш детально розглянути їх сутність, соціальну спрямованість, а також проаналізувати стан їх адміністративно-правового врегулювання з метою визначення його недоліків та окреслення найбільш перспективних напрямів розвитку.

Традиційно дослідження будь-якої юридичної категорії доцільно розпочинати з окреслення її соціальної сутності. Гарантії захисту викривачів корупції не є винятком з цього правила, а тому нижче пропонуємо більш детально проаналізувати **етимологічне значення** даного поняття, а також визначити його найбільш характерні ознаки.

Як нам вдалося з'ясувати, слово «гарантія» має французьке походження (garantie – «забезпечення») і дослівно трактується як «порука в чомусь, забезпечення чого-небудь; умова, котра забезпечує успіх чого-небудь» [142, с. 173]. Беручи за основу таке загальне тлумачення, науковці обґрунтовують авторські дефініції терміну «юридичні (правові) гарантії», які відрізняються надзвичайною різноманітністю. Нажаль, обмежений обсяг даного дисертаційного дослідження не дозволяє нам детально проаналізувати їх усі, а тому нижче наведемо лише найбільш популярні або ж дискусійні підходи.

Автори одного із підручників з теорії держави та права юридичні гарантії визначають як «систему узгоджених факторів, що забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод людини та громадянина» [143, с. 35]. На перший погляд наведена дефініція видається цілком логічною та прийнятною. Однак, на нашу думку, вона має один концептуальний недолік, який полягає в ототожненні юридичних гарантій із таким поняттям, як «фактори». Річ у тім, що більшість тлумачних словників слово «фактор» трактують як «рушійну силу, причину, вагому (суттєву) обставину в будь-якому процесі»; «умову, рушійну силу будь-якого процесу, явища» [142, с. 1314; 144, с. 40]. Відтак, даний термін більш доцільно використовувати не для розкриття сутності гарантій діяльності викривачів корупції, а для характеристики умов, обставин, рушійних сил, які впливають на безпосереднє застосування таких гарантій, визначають їх ефективність та результативність.

Юридична енциклопедія під загальною редакцією Ю.С. Шемшученка юридичні гарантії визначає як «правові норми та інститути, які забезпечують можливість безперешкодного здійснення прав, їх охорону, а в разі протиправних посягань – захист і поновлення» [145, с. 555]. Водночас, з таким підходом теж важко погодитись. Так, більшість навчальних посібників «правову норму» визначає як «формальне правило поведінки, установлене та санкціоноване державою, що виражає матеріально зумовлену державну волю й забезпечене державним примусом...» [146, с. 31], а «правовий інститут» – як «логічно узгоджену систему правових норм» [147, с. 40]. Відтак, вважаємо, що дані категорії теж не доцільно використовувати для розкриття сутності юридичних гарантій захисту викривачів корупції. Однак, на нашу думку, саме вони мають лежати в основі характеристики зовнішньої форми вираження та офіційного закріплення таких гарантій.

Відомий радянський адміністративіст Н.Г. Саліщева під юридичними гарантіями пропонує розуміти «головні начала, принципи, засоби, за допомогою яких забезпечують ті чи інші блага» [148, с. 24]. Ми можемо погодитись із таким підходом лише частково, оскільки вважаємо недоцільним ототожнення юридичних гарантій із «головними началами» або ж «принципами». Річ у тім, що слово «принцип» (засада, основа, начало) в юриспруденції традиційно використовується для позначення «особливостей, які лежать в основі створення чи здійснення чого-небудь» [149, с. 392; 150]. Відтак, гарантії можуть розглядатись лише як інструмент або ж складова частина механізму реалізації прав та свобод викривачів корупції.

Іноді науковці в основу визначення дефініції юридичних гарантій кладуть таку категорію, як «заходи», визначаючи їх як «комплексну систему нормативно визначених заходів із забезпечення діяльності посадових осіб» [151, с. 129]. Однак, ми не можемо погодитись із таким підходом і вважаємо, що за своїм змістом термін «заходи» є значно вужчим, аніж термін «гарантії» і охоплюється ним. Традиційно, він використовується для позначення конкретних дій, які спрямовані на реалізацію тих чи інших прав,

обов'язків, повноважень тощо. Таким чином, у нашому випадку буде доречним говорити про «систему заходів, які спрямовані на реалізацію гарантій захисту викривачів корупції».

Серед новітніх підходів до розуміння сутності юридичних гарантій варто згадати дефініцію, яку у своєму дисертаційному дослідженні обґрунтувала М.А. Бояринцева. Зокрема, вона запропонувала визначати їх як «сукупність соціальних структур, що виступають як засоби забезпечення прав та обов'язків людини і громадянина» [92, с. 55]. Однак, на нашу думку, в даному випадку автором не було враховано ту обставину, що в науковому обігу термін «соціальна структура» традиційно використовується для позначення «поділу суспільства на класи, етнічні, гендерні, професійні, територіальні групи» [152, с. 48]. Виходячи з викладеного, вважаємо абсолютно неприйнятною можливість застосування даного підходу для характеристики сутності гарантій захисту викривачів корупції.

Проаналізувавши значну кількість наукових джерел, ми прийшли до висновку, що найбільша кількість науковців дотримується традиційного підходу до визначення сутності юридичних гарантій, в основі якого лежить таке поняття, як «засоби». Для прикладу, можна навести такі найбільш популярні дефініції: «це передбачені законом засоби, що безпосередньо забезпечують правомірність поведінки суб'єктів суспільних відносин» [153, с. 45]; «специфічні правові засоби_забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав» [154, с. 199].

Деякі науковці розширюють наведений підхід, включаючи до нього таке поняття, як «умови». Зокрема, під юридичними гарантіями пропонується розуміти «сукупність умов і засобів, які сприяють безперешкодній реалізації правових норм, користуванню суб'єктивними правами та виконанню юридичних обов'язків» [99, с. 289]; «певні умови і засоби, які покликані забезпечувати нормальне, тобто встановлене законом, функціонування того або іншого інституту» [114, с. 39] тощо.

Іноді при визначенні юридичних гарантій до аналізованих категорій науковці додають ще й таку категорію, як «способи». Серед найбільш популярних дефініцій можна назвати наступні: «гарантії – це система умов, засобів та способів, що визначають процедуру реалізації прав у спосіб та формі, що закріплені національним законодавством держави й актами міжнародного права» [139, с. 29]; «це система соціально-економічних, моральних, політичних, юридичних умов, засобів і способів, які забезпечують фактичну реалізацію, охорону та надійний захист прав, свобод і обов’язків» [107, с. 317] тощо. Однак, ми вважаємо такий підхід не достатньо обґрунтованим. Річ у тім, що у найбільш загальному розумінні термін «правові засоби» прийнято розглядати як «систему закріплених у Конституції, нормах законів або інших правових актах прийомів, *способів* впливу на суспільні відносини з метою досягнення певного результату» [94, с. 14]. Таким чином, з викладеного випливає, що такі терміни, як «засоби» та «способи» співвідносяться між собою як ціле та частина, а тому немає необхідності згадувати їх окремо при визначенні змісту юридичних гарантій.

Досить часто в науковій літературі можна зустріти різноманітні поєднання наведених вище підходів, і тоді юридичні гарантії визначаються або як система «засобів» та «способів», або як система «способів» та «умов». Однак, як ми уже довели вище, такі підходи не відображають справжню сутність гарантій захисту викривачів корупції.

Проаналізувавши обґрунтовані в літературі наукові підходи до розуміння сутності юридичних гарантій, ми прийшли до висновку, що ***в основні характеристики зовнішньої форми вираження гарантій захисту викривачів корупції мають лежати такі категорії, як «засоби» та «умови».*** Обґрунтованість такого висновку підтверджується наступними аргументами.

По-перше, це дослівне тлумачення даних категорій в довідково-енциклопедичних виданнях. Так, більшістю словників термін «засіб» тлумачиться як «знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності» [150, с. 96], а термін «умова» – як «необхідна обставина,

особливість реальної дійсності, що уможливлює здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяє чомусь» [142, с. 295].

По-друге, це сфера застосування даних термінів в юриспруденції. Так, у найбільш загальному розумінні «правові засоби» визначаються як «інструменти юридичного впливу, що забезпечують досягнення цілей правового регулювання» [128, с. 78], а «умови» – як «зовнішнє по відношенню до предмета (об'єкта) різноманіття об'єктивного світу» [128, с. 79].

По-третє, це наявність тісного зв'язку між цими термінами. Як справедливо відмічається в літературі, термін «засіб» має компромісний характер і завдяки цьому поєднує в одне ціле фрагменти ідеального (мета) та реального (результат) [155, с. 11]. Таким чином, саме завдяки правовим засобам держава створює усі необхідні передумови для ефективного функціонування інституту викривачів корупції. Однак, незважаючи на такий комплексний та всеосяжний характер, термін «засоби» практично не охоплює безпосередній процес реалізації викривачами наданих їм правових можливостей. Цей недолік усувається завдяки «умовам», які перетворюють такі правові можливості із декларативних на реальні. Саме з «умов» складається зовнішнє середовище, в якому безпосередньо функціонують викривачі корупції, з усіма необхідними для цього можливостями та ресурсами.

Зовнішня форма вираження – це хоч і основна, однак не єдина ознака гарантій захисту викривачів корупції. Таким *гарантіям притаманна ще ціла низка характерних особливостей*. Нижче пропонуємо коротко розкрити їх сутність.

Нормативна урегульованість. Гарантії захисту викривачів корупції завжди мають відповідне адміністративно-правове врегулювання. Будь-які економічні, соціальні, правові та інші умови і засоби, що спрямовані на забезпечення безпеки осіб, які надають допомогу у протидії корупції, набувають статусу гарантій лише у зв'язку із «наданням їм юридичної форми, а також завдяки організаційним зусиллям держави і суспільства» [103, с. 281].

На нашу думку, саме юридичну форму слід вважати основним показником, який дозволяє дати реальну оцінку тим зусиллям, які прикладає держава для розвитку інституту викривачів корупції. Так, у нормативно-правових актах має бути не лише закріплена система юридичних гарантій, але також і чітко прописаний механізм їх реалізації. При цьому правове регулювання в аналізованій сфері повинно мати комплексний і системний характер, бути чітким та уніфікованим. Однак, як нами уже було доведено в першому розділі даного дисертаційного дослідження, сучасна система правового регулювання інституту викривачів корупції не відповідає зазначеним критеріям: механізм реалізації юридичних гарантій «розпорошений» у текстах багатьох нормативно-правових актів, які мають різну юридичну силу; окремі його елементи не узгоджені між собою і мають суперечливий зміст; деякі гарантії мають декларативний характер, оскільки в законодавстві не визначено порядок їх реалізації тощо. Ці та інші недоліки гальмують процес розвитку інституту викривачів корупції, знижують його ефективність, а тому мають бути негайно усунуті, зокрема, шляхом розробки та ухвалення спеціального закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень про порушення антикорупційного законодавства. Лише за умови наявності уніфікованої та внутрішньо узгодженої системи нормативно-правового регулювання у сфері захисту викривачів корупції, останні зможуть належно, повно та ефективно реалізовувати свою соціальну функцію.

Комплексний характер. Не зважаючи на наявність системних недоліків, у вітчизняному законодавстві на сьогодні закріплено досить розгалужену систему гарантій захисту викривачів корупції. Більш детально їх зміст ми проаналізуємо нижче, а наразі, лише зазначимо, що у своїй сукупності вони охоплюють найрізноманітніші сфери життя та діяльності викривачів корупції, які можуть зазнати негативного впливу у зв'язку із здійсненим повідомленням. Зокрема, вони можуть бути спрямовані на захист особистих, трудових, цивільних прав і

свобод викривачів корупції; за своїм змістом вони можуть бути організаційними, матеріальними або ж процесуальними; також вони можуть мати економічний, політичний або ж соціальний характер тощо. Однак, незважаючи на різну спрямованість, зміст і характер, всі ці гарантії тісно взаємопов'язані між собою, доповнюють один одного, і у своїй сукупності складають цілісний механізм, який забезпечує надійний захист викривачів корупції.

Внутрішня узгодженість. Дана ознака тісно пов'язані із попередньою і є її логічним продовженням. Основна її сутність зводиться до того, що всі гарантії захисту викривачів корупції, не зважаючи на різну спрямованість, зміст і характер, не існують самі по собі, а утворюють цілісну внутрішню узгоджену систему. У свою чергу, така система теж має цілу низку структурних зв'язків, які обумовлені її входженням до системи більш високого порядку – гарантійного механізму викривачів корупції. Окрім власне системи гарантій, до такого механізму входить процедура реалізації гарантій, система суб'єктів, які забезпечують реалізацію таких гарантій та деякі інші елементи.

Похідний характер. Гарантії захисту викривачів корупції не можуть існувати самі по собі, вони завжди обумовлені певними правами. У першу чергу, законодавче закріплення гарантій обумовлене наявністю спеціальних прав, які надаються громадянам для їх ефективної діяльності як викривачів корупції. На забезпечення реалізації цих прав вони і спрямовані. Окрім цього, гарантії забезпечують охорону, захист і, в разі необхідності, відновлення інших прав і законних інтересів громадян, які можуть бути порушені у зв'язку з їх діяльністю як викривачів корупції. Як справедливо з даного приводу наголошують деякі науковці, основне призначення юридичний гарантій полягає саме в тому, «щоб не допускати перешкод для здійснення прав і обов'язків, а також вчасно усувати ці перешкоди в разі їх виникнення» [156, с. 317].

Динамічність і рухливість. Динамічність гарантій захисту викривачів корупції полягає у тому, що їх внутрішнє наповнення не має сталого характеру і перебуває у постійному русі. Їх зміст розширюється і поглиблюється під дією

цілої низки об'єктивних чинників. Це і загальний рівень розвитку всіх сфер суспільного життя, і необхідність виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань, і проведення соціально-економічних та політичних реформ, і рівень духовного розвитку та правового виховання громадян тощо. При цьому удосконалюється не лише зміст конкретних юридичних гарантій, але й увесь гарантійний механізм, який доповнюється новими елементами з урахуванням світових тенденцій розвитку інституту викривачів.

Практична спрямованість. Як справедливо відмічається в юридичній літературі, основне призначення правових гарантій полягає у тому, що вони «спрямовані на забезпечення правових можливостей особи [157, с. 8]. Гарантії захисту викривачів корупції в повній мірі відповідають вказаній ознаці, оскільки їх основна роль в адміністративно-правовому статусі викривача корупції зводиться до того, щоб не лише створити необхідні умови для здійснення ним повідомлення про порушення антикорупційного законодавства, тим самим стимулюючи його соціально корисну діяльність, але також в подальшому захищати його права та законні інтереси від різного роду посягань, відновлювати їх у разі порушення. Відтак, дієва система гарантій захисту викривачів корупції є основним показником реальності їх адміністративно-правового статусу, індикатором соціальної вагомості інституту викривачів, а також показником ефективності функціонування всього антикорупційного механізму.

Опосередкований характер. Як ми уже довели в попередньому розділі даного дисертаційного дослідження, це є однією з основних ознак, що дозволяє розмежувати права від гарантій захисту викривачів корупції. Так, на відміну від прав, які надаються виключно викривачам корупції, гарантії захисту поширюються як на викривачів, так і на близьких їм осіб. Така широка сфера застосування гарантій обумовлена, в першу чергу тим, що досить часто саме рідні та близькі відчують на собі усі негативні наслідки помсти за здійснене викривачем повідомлення про порушення антикорупційного законодавства. Відтак, аби дана обставина не знижувала соціальну активність викривачів, в

законодавстві мають бути передбачені достатні гарантії захисту також і для близьких їм осіб.

Отже, проаналізувавши сутність і зміст юридичних гарантій захисту викривачів корупції, а також визначивши їх характерні ознаки, ми можемо сформулювати таку їх авторську дефініцію: ***гарантії захисту викривачів корупції – це закріплена в Законі України «Про запобігання корупції» та в інших нормативно-правових актах внутрішньо узгоджена система засобів та умов політичного, економічного, соціального, організаційного, правового та іншого характеру, що забезпечують реалізацію громадянами їх прав як викривачів корупції, а також охорону, захист та поновлення інших прав та законних інтересів, які можуть бути порушені у зв’язку з їх діяльністю (або з діяльністю близьких їм осіб) як викривачів корупції.***

Основна перевага запропонованого визначення, на нашу думку, полягає у тому, що воно не лише відображає проаналізовані нами вище характерні ознаки гарантій захисту викривачів корупції, але також акцентує увагу на досить складній природі гарантійного механізму та його комплексному багатоаспектному характері. У зв’язку з цим, нижче пропонуємо більш детально зупинитись на **характеристиці системи гарантій захисту викривачів корупції** з метою окреслення місця та ролі у ній кожної окремо взятої гарантії.

У першу чергу слід звернути увагу на той факт, що, як *свідчить дослівний аналіз змісту VIII Розділу Закону*, у ньому відсутня чітка та уніфікована *система гарантій захисту викривачів корупції*. Ст. 53-3 хоч і має назву «Права та гарантії захисту викривача», однак безпосередньо про гарантії тут мова йде лише в ч. 3, згідно якої «права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача» [23]. Очевидно, що *такий підхід законодавця суттєво знижує практичну цінність гарантійного механізму, а також ставить під сумнів доцільність включення гарантій до структури адміністративно-правового статусу викривача*. Схожу точку зору висловили також опитані нами респонденти, більшість з яких (72 % фахівців у галузі права

та 54 % громадян) наполягає на необхідності чіткого законодавчого окреслення системи гарантій захисту викривачів корупції.

Водночас, реалізація такого підходу на практиці обумовлює необхідність попереднього вирішення наступного питання: ***які саме умови та засоби мають бути включені до системи гарантій захисту викривачів корупції?*** Для того, аби дати обґрунтовану відповідь на поставлене питання, ми провели власне наукове дослідження, узагальнення результатів якого дозволило нам сформулювати наступні висновки:

По-перше, *при визначенні системи гарантій захисту викривачів корупції за основу необхідно брати положення ст. 53-3 Закону*. Як ми уже довели в попередньому розділі даного дисертаційного дослідження, не всі положення, які закріплені в ч. 2 ст. 53-3 Закону, за своїм змістом слід вважати «правами» викривачів корупції. Аналіз правової природи деяких із них свідчить про доцільність їх віднесення до системи «гарантій» захисту викривачів. У першу чергу, це стосується п. 5, який передбачає право викривача «на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача», п. 6, який передбачає право викривача «на конфіденційність», п. 8, який передбачає право викривача «у разі загрози життю і здоров'ю на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів», п. 9, який передбачає право викривача «на відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, витрат на адвоката у зв'язку із захистом прав особи як викривача, витрат на судовий збір», а також п. 11, який передбачає право викривача «на отримання психологічної допомоги» [23].

По-друге, *при визначенні системи гарантій захисту викривачів корупції необхідно враховувати інші положення VIII розділу Закону*. Проаналізувавши зміст вказаного розділу, ми помітили, що в ньому містяться норми, які визначають особливості реалізації деяких правових гарантій, які не згадуються в ст. 53-3 Закону. У першу чергу, це стосується ст. 54-4 Закону, яка окреслює загальні засади реалізації гарантій захисту трудових прав викривачів та їх близьких осіб. Також, варто звернути увагу на ст. 53-5 Закону, яка розширює

зміст права викривача на конфіденційність (що закріплене в п. 6 ч. 2 ст. 53-3 Закону) за рахунок включення до нього також і «права викривача на анонімність». За своїм змістом вказані положення відповідають усім ознакам, що висуваються до гарантій захисту викривачів, а тому мають бути включені до їх системи.

По-третє, *при визначенні гарантій захисту викривачів корупції необхідно враховувати положення інших нормативно-правових актів.* Як нами уже було доведено в першому розділі даного дисертаційного дослідження, на сьогодні адміністративно-правовий статус викривачів корупції регулюється великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили. І в деяких із цих актів, серед іншого, передбачено додаткові гарантії захисту викривачів корупції. У першу чергу, варто згадати про Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993 р., який, на відміну від ст. 53-3 Закону, містить більш логічне та виважене формулювання такої гарантії, як забезпечення особистої безпеки викривачів. Зокрема, згаданий Закон гарантує усім викривачам корупції «захист життя, житла, здоров'я та майна від протиправних посягань» [51]. Також, окремі гарантії захисту викривачів, як учасників кримінального провадження, передбачені КПК України [65]. ККУ, КЗпП, ЦПК та КАСУ деталізують гарантії захисту трудових прав викривачів (ст. 172 ККУ [66], ст. ст. 2-1, 32, 235 КЗпП [69], ст. ст. 81, 150 ЦПК [68], ст. ст. 49, 77 КАСУ [70]); КУпАП – гарантії захисту конфіденційності інформації про викривачів (ст. 172-8 КУпАП [67]); ЦКУ – гарантії захисту особистих немайнових прав викривачів (ст. ст. 94, 277, 280 ЦКУ [64]); Закони України «Про безоплатну правову допомогу» та «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» – гарантії правового захисту викривачів (ст. 14 першого [74] і ст. 19 другого [75] Закону) тощо.

По-четверте, *при визначенні системи гарантій захисту викривачів корупції необхідно враховувати загальновизнані міжнародні стандарти а також вимоги ратифікованих Україною міжнародних нормативно-правових*

актів. У загальних рисах вказані міжнародні документи були проаналізовані нами в першому розділі даного дисертаційного дослідження. А тому наразі ми звернемо увагу лише на ті їх положення, які визначають гарантії захисту викривачів корупції у більшому обсязі, аніж в національному законодавстві. У першу чергу варто згадати про Конвенцію ООН проти корупції 2003 р., ст. 33 якої зобов'язує кожну державу-учасницю розглянути можливість «включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження» [48]. І хоча Конвенція не містить навіть приблизного переліку гарантій захисту викривачів, з позитивного боку слід відмітити той факт, що вона допускає закріплення в національному законодавстві їх невичерпного переліку. На доцільності встановлення невичерпної системи гарантій захисту викривачів корупції наголошується також в Цивільній та Кримінальній конвенціях РЄ про боротьбу з корупцією 1999 р. Так, ст. 9 першої Конвенції з метою забезпечення належного захисту трудових прав викривачів корупції покладає на кожну державу-учасницю обов'язок закріплення у «внутрішньому законодавстві належного захисту проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам» [46] ;а ст. 22 другої Конвенції зобов'язує кожну державу-учасницю вживати «таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту тих, хто повідомляє про кримінальні злочини, визначені у статтях 2-14 ...» [47]. Отже, узагальнюючи викладене вище, можна зробити такий висновок: фундаментальні міжнародні акти у сфері протидії корупції хоч і не містять конкретного переліку гарантій захисту викривачів корупції, однак наголошують на доцільності встановлення в національному законодавстві їх невичерпного переліку.

Аналізуючи міжнародні стандарти у сфері захисту викривачів корупції не можна оминати увагою Керівні принципи G 20 у сфері захисту викривачів, які були ухвалені на саміті в Каннах у 2011 р. Вказані принципи були сформульовані в результаті аналізу та узагальнення досвіду авторитетних міжнародних і регіональних організацій, національного законодавства та практик захисту викривачів багатьох зарубіжних країн, а також на основі вивчення практичного досвіду з усіх регіонів й аналітичного підходу до аналізу фактичних даних. Саме тому їх ще називають «золотим стандартом» у сфері захисту викривачів. Усього експертами було визначено 23 основних принципи, які повинні бути втілені в національному законодавстві про захист викривачів корупції. У найбільш загальному вигляді їх зміст зводиться до наступного:

- 1) широка сфера дії закону (винятки лише для деяких категорій осіб);
- 2) визначення поняття «правопорушення, що підлягає повідомленню» (широкий підхід);
- 3) широка дефініція поняття «викривач» (максимальне охоплення всіх категорій осіб);
- 4) внутрішні канали розкриття інформації (створення повного спектра організаційних каналів);
- 5) регулярні канали розкриття інформації;
- 6) зовнішні (третя особа / ЗМІ) канали розкриття інформації;
- 7) обмеження в наданні захисту (у разі свідомого або безвідповідального надання неправдивої інформації);
- 8) положення щодо забезпечення анонімності розкриття;
- 9) обов'язкові вимоги до процедури розкриття інформації через внутрішні канали;
- 10) захист викривачів від переслідування (захист від широкого спектра негативних засобів впливу і дискримінаційних заходів);
- 11) комплексні засоби запобігання переслідуванню (всеосяжні й доступні цивільно-правові засоби захисту та гарантії прав викривача);
- 12) засоби покарання за переслідування викривачів (цивільні, кримінальні та / або дисциплінарні стягнення за вчинене переслідування);
- 13) забезпечення справедливого судового розгляду (широкі права викривачів як учасників судового процесу);
- 14) наглядові органи (здійснення нагляду за розслідуванням скарг викривачів);
- 15) прозоре застосування законодавства (періодична публічна звітність);
- 16) звільнення від кримінальної

відповідальності; 17) розголошення і судова заборона на публічний розгляд справ викривачів; 18) національна безпека і розголошення інформації з обмеженим доступом; 19) екстрадиція (обмеження екстрадиції викривачів); 20) фінансова винагорода викривачам (виплата грошового заохочення); 21) участь викривачів у розслідуванні; 22) електронні технології забезпечення анонімності викривачів; 23) огляд законодавства у сфері забезпечення захисту викривачів (періодичне оновлення законодавства) [136, с. 9-17; 158]. Завдяки змінам, які останніми роками були внесені до національного антикорупційного законодавства, Україні в цілому вдалося реалізувати більшість із перерахованих вище принципів. Однак, значна їх частина так і не знайшла належного нормативно-правового врегулювання, або ж потребує деталізації та конкретизації.

Отже, підсумовуючи викладене вище ми можемо зробити такий проміжний висновок: *не зважаючи на досить прогресивний характер, чинна редакція Закону на сьогодні не містить чіткої та уніфікованої системи гарантій захисту викривачів корупції. Ст. 53-3 Закону хоч і має назву «Права та гарантії захисту викривача», однак фактично уникає прямої згадки про конкретні гарантії захисту таких осіб. Більшість положень, які в ній визначені, сформульовані як «права» викривачів, хоча їх зміст та юридична природа свідчать на користь доцільності їх розгляду як елементів гарантійного механізму. На нашу думку, подібний підхід до нормативно-правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції є необґрунтованим і таким, що знижує їх ефективність та практичну цінність, а також суттєво обмежує сферу їх застосування. У зв'язку з цим, ми пропонуємо усунути зазначений недолік шляхом внесення змін до ст. 53-3 Закону, виклавши його окремі положення в наступній редакції (з урахуванням змін, внесення яких було обґрунтовано нами у попередньому розділі даного дисертаційного дослідження):*

«3. Викривачеві гарантується захист від переслідування, дискримінаційних, репресивних та інших негативних заходів впливу у зв'язку із його діяльністю як викривача, який включає:

- 1) забезпечення особистої безпеки, в тому числі захист життя, здоров'я, житла та майна від протиправних посягань;
- 2) захист трудових та інших прав і законних інтересів викривача;
- 3) анонімність та конфіденційність;
- 4) представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги у зв'язку із захистом своїх прав та законних інтересів як викривача;
- 5) заборону екстрадиції викривача на підставі запиту про видачу, в основі якого лежать обставини, пов'язані із його діяльністю як викривача;
- 6) відшкодування витрат, які пов'язані із його діяльністю як викривача, в тому числі тих, що пов'язані із захистом його прав та законних інтересів як викривача, включаючи витрати на отримання правової допомоги і судовий збір;
- 7) надання психологічної допомоги;
- 8) застосування інших заходів захисту, які передбачені цим та іншими нормативно-правовими актами.

Гарантії захисту викривачів поширюються також і на близьких осіб викривача.

Гарантії захисту викривача не поширюються на осіб, які повідомили завідомо неправдиву інформацію про порушення антикорупційного законодавства.».

Відразу ж зауважимо, що далеко не всі перераховані нами вище гарантії захисту викривачів корупції знайшли свою належну конкретизацію та деталізацію у VIII розділі Закону, і лише двом із них в Законі присвячено окремі статі. Ми негативно оцінюємо такий підхід законодавця до правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції. На нашу думку, *ефективність гарантій захисту викривачів корупції, а відтак, ефективність функціонування аналізованого інституту в цілому, напряду залежить від якості правового регулювання гарантійного механізму. А про*

високу якість правового регулювання можна говорити лише тоді, коли в законодавчому порядку буде деталізовано та конкретизовано процедуру реалізації кожної визначеної нами вище гарантії захисту. При цьому найбільш доцільно цьому питанню присвятити не окрему статтю (чи навіть декілька статей) Закону України «Про запобігання корупції», а окремий розділ нового Закону «Про захист викривачів корупції», доцільність розробки та ухвалення якого нами була доведена в попередніх розділах даного дисертаційного дослідження.

3.2. Напрями удосконалення законодавчого регулювання гарантій захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції

Надавши загальну характеристику системі гарантій захисту викривачів корупції, пропонуємо перейти до безпосереднього дослідження її окремих елементів. І в першу чергу, проаналізуємо зміст та визначимо недоліки правового регулювання тих гарантій, які знайшли своє пряме закріплення в Законі.

Забезпечення особистої безпеки викривача. Зміст цієї гарантії, а також механізм її реалізації розкривається в ст. 53 Закону, більш детальне знайомство з якою дозволяє нам зробити наступні висновки:

По-перше, деякі зауваження викликає назва ст. 53 Закону, яка, на нашу думку, не узгоджується з її основним змістом. Нагадаємо, що в оновленій редакції VIII Розділу Закону, ст. 53 має назву «Державний захист викривачів» і складається з 7 частин і примітки. При цьому, як свідчить дослівний аналіз її змісту, безпосередньо правовому регулюванню «державного захисту викривачів» присвячено лише ч. 1 аналізованої статі, згідно якої «Викривачі, їх близькі особи перебувають під захистом держави» [23]. Решта положень спрямована на регулювання зовсім інших питань. Так, наприклад, в ч. 2 закріплюються загальні засади забезпечення особистої безпеки викривача; в ч. 3 – особливості надання безоплатної правової допомоги викривачам та здійснення представництва їх інтересів у судах; ч. 4 та ч. 5 присвячені

анонімним повідомленням про порушення антикорупційного законодавства та порядку їх розгляду; ч. 6 визначає загальний порядок реагування на повідомлення про порушення антикорупційного законодавства; ч. 7 наголошує на необхідності здійснення постійного моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів, а також проведення щорічного аналізу та перегляду державної політики у цій сфері.

Ми вважаємо, що *такий підхід законодавця негативно впливає на якість правового регулювання інституту викривачів корупції, а відтак, знижує його ефективність і практичну цінність. З метою усунення зазначеного недоліку, на наш погляд, необхідно внести до Закону деякі зміни:*

- *оскільки ст. 53 є першою статтею VIII Розділу Закону, у ній доцільно окреслити загальні засади правового регулювання інституту викривачів корупції;*
- *правовому регулюванню таких гарантій захисту викривачів корупції, як забезпечення особистої безпеки викривача та надання безоплатної правової допомоги викривачам, необхідно присвятити окремі статті, які мають бути розташовані після статті, що закріплює систему гарантій захисту викривачів (тобто після ст. 53-3 Закону);*
- *особливості розгляду анонімних повідомлень викривачів теж мають бути окреслені в окремій статті, яку доцільно розташувати після статті, що регулює загальний порядок розгляду повідомлень викривачів (тобто після ст. 53-2);*
- *ч. 4 ст. 53 доцільно перенести до ст. 53-1, оскільки в ній фактично йде мова про забезпечення умов для здійснення повідомлень викривачами.*

На перший погляд запропоновані зміни суттєво не впливають на зміст правового регулювання інституту викривачів корупції. Однак, на нашу думку, їх внесення до Закону значно покращить його якість, зроблять його більш уніфікованим, логічно упорядкованим та доступним для сприйняття широким загалом.

По-друге, в Законі необґрунтовано звужена сфера застосування заходів забезпечення особистої безпеки викривачів корупції. Так, нагадаємо, що згідно ч. 2 ст. 53 Закону, «За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів, їх близьких осіб у зв'язку із здійсненням повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»» [23]. Водночас, ст. 1 згаданого Закону містить положення, яке обмежує сферу його дії, поширюючи її виключно на осіб, які «беруть участь у кримінальному судочинстві», тобто «у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні кримінальних правопорушень, а також у судовому розгляді кримінальних проваджень» [51]. Таким чином, з викладеного випливає, що наразі на забезпечення особистої безпеки можуть розраховувати лише ті викривачі, які повідомляють про вчинення кримінально караного корупційного правопорушення. На викривачів, які повідомляють про будь-які інші порушення антикорупційного законодавства, гарантії забезпечення особистої безпеки не поширюються.

Як ми уже зазначали в попередньому розділі даного дисертаційного дослідження, така законодавча прогалина може негативно вплинути на рівень громадської активності викривачів й на думку більшості опитаних респондентів (53 % фахівців у галузі права і 64 % громадян) має бути усунута шляхом розширення сфери дії Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» на всіх викривачів, які повідомляють інформацію про вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією (а не лише кримінально караного). Практична реалізація такої пропозиції передбачає необхідність внесення деяких змін і доповнень до згаданого Закону. Зокрема, ми пропонуємо викласти п. «д-1» ч. 1 ст. 2 Закону в такій редакції: «д-1) викривачі, в тому числі ті, що

повідомляють про вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією».

По-третє, Закон не визначає навіть приблизного переліку заходів забезпечення особистої безпеки, які можуть бути засновані до викривачів. Як ми уже зазначали вище, в ч. 2 ст. 53 Закону міститься лише вказівка на те, що за наявності відповідних підстав до викривачів можуть бути застосовані «правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»» [51]. На нашу думку, застосування відсильної правової норми в даному випадку є не зовсім доречним, зважаючи на більш широку сферу регулювання Закону України «Про запобігання корупції». Аналогічну думку висловили також опитані нами респонденти, переважна частина яких (51% фахівців у галузі права та 68 % громадян) наполягає на доцільності закріплення в Законі України «Про запобігання корупції» орієнтовного переліку заходів забезпечення особистої безпеки викривачів.

Системний аналіз вітчизняного законодавства (в першу чергу, Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»), а також міжнародних нормативно-правових актів і законодавства зарубіжних країн, дозволив нам сформулювати власний погляд на систему заходів забезпечення особистої безпеки викривачів. Зокрема, до таких заходів ми пропонуємо відносити наступні: 1) особиста охорона, охорона житла і майна; 2) видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку, видача спеціальних технічних засобів звуко- та відеозапису, встановлення телефону за місцем проживання; 3) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; 4) заміна документів та персональних та/або біометричних даних, зміна зовнішності; 5) зміна місця роботи або навчання; 6) переселення в інше місце проживання; 7) тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку, приміщення до дошкільної виховної установи

або установи органів соціального захисту населення; 8) забезпечення конфіденційності відомостей про особу; 9) закритий судовий розгляд. Відразу ж зауважимо, що запропонований нами перелік заходів забезпечення особистої безпеки викривачів не є вичерпним. За необхідності до них можуть бути застосовані й інші заходи забезпечення безпеки, що відповідають характеру і ступеню небезпеки для їх життя, здоров'я, житла та майна.

По-четверте, в Законі навіть в загальних рисах не визначено механізм реалізації даної гарантії. Частково, дане питання врегульоване Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Однак, як ми уже неодноразово наголошували вище, сфера дії даного Закону поширюється лише на тих викривачів, які повідомили про вчинення кримінально караних корупційних правопорушень. Забезпечення особистої безпеки інших категорій викривачів наразі перебуває за межами правового регулювання. Усунення вказаної прогалини можливо лише за умови внесення цілого ряду змін і доповнень до Закону, які спрямовані на правове регулювання таких питань: приводи та підстави застосування заходів забезпечення безпеки; порядок розгляду питання про застосування таких заходів; перелік суб'єктів, на яких покладається обов'язок застосування заходів забезпечення безпеки; підстави та порядок скасування таких заходів тощо.

Завершуючи аналіз правового регулювання такої гарантії захисту викривачів корупції, як забезпечення їх особистої безпеки, ми можемо **запропонувати авторську редакцію ст. 53-3-1, що в узагальненому вигляді відображає всі зроблені нами висновки:**

«Стаття 53³⁻¹. Забезпечення безпеки викривача.

1. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів, їх близьких осіб у зв'язку із здійсненням повідомленням про порушення антикорупційного законодавства правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, в тому числі заходи, передбачені Законом

України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

2. До викривачів та їх близьких осіб можуть бути застосовані такі заходи забезпечення безпеки:

- 1) особиста охорона, охорона житла і майна;
- 2) видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку, видача спеціальних технічних засобів звуко- та відеозапису, встановлення телефону за місцем проживання;
- 3) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;
- 4) заміна документів, персональних та/або біометричних даних, зміна зовнішності;
- 5) зміна місця роботи або навчання;
- 6) переселення в інше місце проживання;
- 7) тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку, приміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення;
- 8) забезпечення конфіденційності відомостей про особу;
- 9) закритий судовий розгляд.

З урахуванням характеру і ступеня небезпеки для життя, здоров'я, житла та майна викривачів та їх близьких осіб, до них можуть бути застосовані й інші заходи забезпечення безпеки.

3. Підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки викривачів та близьких їм осіб є дані, що свідчать про наявність реальної загрози їх життю, здоров'ю, житлу чи майну.

Приводом для вжиття заходів забезпечення безпеки викривачів та близьких їм осіб може бути:

- 1) особиста заява викривача або близької йому особи;
- 2) звернення керівника відповідного державного органу;
- 3) звернення голови НАЗК;

4) отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну зазначених осіб.

Особа може відмовитись від застосування щодо неї заходів забезпечення безпеки. За наявності загрози настання тяжких наслідків за санкцією прокурора або за ухвалою суду стосовно цих осіб можуть здійснюватися заходи, передбачені п.п. 1 та 3 ч. 2 цієї статті.

4. Рішення про застосування заходів безпеки приймається:

1) слідчим, дізнавачем, прокурором, судом, у провадженні яких знаходяться кримінальні провадження щодо корупційних кримінальних правопорушень, у розслідуванні чи судовому розгляді яких брали або беруть участь викривачі;

2) органом (підрозділом), що здійснює оперативно-розшукову діяльність, щодо викривачів, які брали або беруть участь або сприяли виявленню, попередженню, припиненню порушень антикорупційного законодавства;

3) слідчим суддею – у випадках, передбачених статтею 206 КПК України;

4) НАЗК – у всіх інших випадках.

Рішення про застосування заходів безпеки або про відмову у їх застосуванні має бути прийняте не пізніше 3-х днів з дня одержання відповідної заяви чи отримання інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну викривача чи близьких йому осіб, а у невідкладних випадках – негайно. Про прийняте рішення виноситься мотивована постанова, про що негайно, у письмовій формі повідомляється заявник.

У постанові про застосування заходів забезпечення безпеки зазначається перелік конкретних заходів забезпечення безпеки і строки їх здійснення. Якщо заходи безпеки застосовуються не на прохання особи, яка береться під захист, то на це має бути одержана її згода.

5. Виконання рішення про застосування заходів безпеки покладається на:

1) спеціальні підрозділи СБУ, ДБР, НПУ, НАБУ – в межах законодавчо визначеної підслідності;

2) спеціальні підрозділи СБУ, ДБР, НПУ, НАБУ, органу чи установи виконання покарань, слідчого ізолятору – за рішенням податкової міліції, суду або НАЗК, які здійснюють розгляд повідомлення викривача;

3) спеціальні підрозділи органу чи установи виконання покарань, слідчого ізолятору – щодо викривачів та близьких їм осіб, які утримуються в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі.

6. Застосування заходів забезпечення безпеки припиняється у випадку:

1) закінчення строку конкретного заходу безпеки;

2) зникнення обставин, які стали підставою для застосування заходів забезпечення безпеки;

3) відмови особи, яка взята під захист, від застосування заходів безпеки;

4) систематичне невиконання особою, взятою під захист, законних вимог органів, що забезпечують безпеку, якщо ця особа письмово була попереджена про можливість такого скасування.

Про скасування заходів забезпечення безпеки виноситься мотивована постанова чи ухвала, яка письмово доводиться до відома особи, взятої під захист.

7. Рішення про застосування, відмову від застосування чи скасування заходів забезпечення безпеки може бути оскаржене особою, якої воно стосується, до суду, прокуратури або до відповідного вищого органу, який забезпечує безпеку.».

Представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги викривачеві. Зміст цієї гарантії, так само, як і попередньої, розкривається в ст. 53 Закону, більш детальне знайомство з якою дозволяє нам зробити наступні висновки:

По-перше, в Законі відсутній єдиний уніфікований підхід до розуміння правової природи та сутності аналізованої гарантії. У першу чергу, варто нагадати, що згідно п. 5 ч. 2 ст. 53-3 Закону, «безоплатна правова допомога у зв'язку із захистом прав викривача» законодавцем віднесена до основних прав викривачів корупції. Водночас, якщо взяти до уваги зміст інших статей Закону,

і навіть інших нормативно-правових актів, то є всі підстави зробити висновок про доцільність віднесення вказаного положення не до прав, а до гарантій захисту викривачів. На підтвердження такого висновку можна навести, наприклад, положення ч. 1 ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», згідно якого «безоплатна вторинна правова допомога – вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя» [74].

По-друге, як нами уже було доведено вище, назва статті 53 Закону, у якій визначено загальні засади правового регулювання такої гарантії захисту викривачів, як представництво їх інтересів та надання безоплатної правової допомоги, не відповідає її фактичному змісту. Аналізована гарантія, на нашу думку, посідає важливе місце в гарантійному механізмі, а тому визначенню її змісту доцільно присвятити окрему статтю Закону – ст. 53-3-2. *Представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги викривачеві.*

По-третє, норми Закону, у яких визначаються загальні засади реалізації викривачами права на безоплатну правову допомогу, не узгоджені із нормами профільного закону. Так, ч. 1 ст. 53 Закону, гарантує викривачам можливість «для захисту прав та представництва своїх інтересів ... користуватися всіма видами правової допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правову допомогу», або залучити адвоката самостійно», п. 5 ч. 2 ст. 53-3 Закону гарантує викривачам право «на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача», а ч. 3 ст. 53-3 Закону містить положення, згідно якого «права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача» [23]. Дещо вужчий підхід закріплено в Законі України «Про безоплатну правову допомогу». Так, згідно п. 14 ч. 1 ст. 14 цього Закону, «право на безоплатну вторинну правову допомогу згідно з цим Законом та іншими законами України мають ...» лише «викривачі у зв'язку з повідомленням ними інформації про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення» [74]. Аби усунути зазначену прогалину та узгодити між

собою зміст проаналізованих вище законів, ми пропонуємо *внести деякі уточнюючі зміни до п. 14 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу»*, виклавши його в такій редакції: «14) викривачі та їх близькі особи у зв'язку з повідомленням інформації про порушення антикорупційного законодавства – » і далі по тексту.

По-четверте, норми Закону, у яких окреслені представницькі повноваження НАЗК, не узгоджені із нормами відповідних процесуальних актів. Так, згідно абз. 2 ч. 3 ст. 53 Закону, у разі звернення викривача, НАЗК: 1) здійснює представництво в суді інтересів викривача у випадках, якщо викривач неспроможний самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси викривача, не здійснюють або неналежним чином здійснюють його захист; 2) має право бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди викривача, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим; 3) має право звертатися до суду з позовом (заявою) про захист прав і свобод викривачів, брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)); 4) має право вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) викривачів, на будь-якій стадії їх судового розгляду; 5) має право ініціювати незалежно від участі НАЗК у судовому провадженні перегляд судових рішень у порядку, встановленому законом [23].

Зміст зазначеної гарантії частково розкривається в ч. 6 ст. 53 КАСУ, а також в ч. 7 ст. 56 ЦПК, в яких закріплено ідентичні правові норми наступного змісту: «З метою захисту прав викривача, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», НАЗК за зверненням викривача може звертатися до суду з позовом (заявою) в інтересах викривача, брати участь у розгляді справ за такими позовами (заявами), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) викривачів,

подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими чи виключними обставинами, у тому числі у справі, провадження в якій відкрито за позовом (заявою) викривача» [70; 68]. Якщо порівняти наведені нами вище норми Закону із проаналізованими положеннями ЦПК та КАСУ, то можна помітити, що Закон значно ширше окреслює представницькі повноваження НАЗК.

Також, варто звернути увагу на той факт, що деякі процесуальні акти, наприклад такі як КПК та КУпАП, взагалі уникають згадки про представницькі повноваження викривачів. На нашу думку, такий підхід законодавця не узгоджується із тією роллю, яку відіграє інститут кримінальної та адміністративної відповідальності в механізмі захисту викривачів корупції, а тому має бути негайно виправлений.

Отже, з метою уніфікації чинного законодавства, пропонуємо внести зміни до ч. 6 ст. 53 КАСУ, а також до ч. 7 ст. 56 ЦПК, узгодивши їх зміст із ч. 3 ст. 53 Закону. Крім того, необхідно внести зміни до КПК та КУпАП, доповнивши їх відповідними нормами, у яких визначається обсяг та межі представницьких повноважень НАЗК в кримінальному процесі та у провадженні в справах про адміністративні правопорушення відповідно.

Завершуючи аналіз правового регулювання такої гарантії захисту викривачів корупції, як представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги викривачеві, ми можемо **запропонувати авторську редакцію ст. 53-3-2 Закону, що в узагальненому вигляді відображає всі зроблені нами висновки:**

«Стаття 53³⁻². Представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги викривачеві.

1. Для захисту прав та представництва своїх інтересів викривач та його близькі особи можуть користуватися всіма видами правової допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правову допомогу». Їм гарантується право на отримання безоплатної первинної і вторинної правової допомоги, включаючи надання таких видів правових послуг:

- 1) захист;
- 2) здійснення представництва інтересів в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
- 3) складення документів процесуального характеру.

2. Для захисту прав та представництва своїх інтересів викривач та його близькі особи можуть користуватись допомогою адвоката. Витрати на професійну правничу допомогу, а також інші витрати, які були понесені викривачем та близькими йому особами у зв'язку із захистом своїх прав та законних інтересів, підлягають відшкодуванню у повному обсязі.

3. Представництво інтересів викривача та його близьких осіб у судах покладається на НАЗК.

НАЗК у разі звернення викривача, його близьких осіб, або з власної ініціативи:

1) здійснює представництво в суді інтересів викривача, його близьких осіб у випадках їх неспроможності самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а також у випадку нездійснення чи неналежного здійснення такого захисту їх представниками або органами, яким законом надано право захищати їх права, свободи та інтереси;

2) має право бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях;

3) має право звертатися до суду з позовом (заявою) про захист прав і свобод викривачів, їх близьких осіб, брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за їх позовами (заявами, клопотаннями (поданнями));

4) має право вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) викривачів, їх близьких осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду;

5) має право ініціювати незалежно від участі НАЗК у судовому провадженні перегляд судових рішень у порядку, встановленому законом».

Захист трудових та інших прав і законних інтересів викривача. Зміст цієї гарантії, а також механізм її реалізації розкривається в ст. 53-4 Закону, більш детальне знайомство з якою дозволяє нам зробити наступні висновки:

По-перше, назва статті 53-4 Закону не відповідає її змісту, який значно ширший за обсягом і охоплює не лише гарантії захисту трудових прав викривачів, але також й інших його прав та законних інтересів. Так, ч. 3 аналізованої статті містить положення, згідно якого «Викривачу, його близьким особам не може бути відмовлено в укладенні чи продовженні договору, трудового договору (контракту), наданні адміністративних та інших послуг у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону. Забороняється створювати перешкоди викривачу, його близьким особам у подальшому здійсненні ними їх трудової, професійної, господарської, громадської, наукової або іншої діяльності, проходженні ними служби чи навчання, а також вживати будь-яких дискримінаційних заходів у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону» [23].

Як можна помітити, в наведеному положенні законодавець вживає окремо такі поняття, як «договір» та «трудоий договір», вкладаючи у перший термін максимально широкий зміст, який, передусім, охоплює усі види правочинів, що передбачені цивільним законодавством. Також він чітко відмежовує «трудоу діяльність» від «господарської, громадської, наукової та іншої діяльності, проходження служби та навчання», що є цілком логічним та обґрунтованим. Рамками трудового законодавства також не охоплюються закріплені в ч. 3 ст. 53-4 Закону гарантії захисту викривачів і їх близьких осіб від відмови у наданні «адміністративних та інших послуг», а також від вжиття «будь-яких дискримінаційних заходів».

Таким чином, викладене вище свідчить про необхідність внесення деяких змін до Закону, зокрема, уточнення назви ст. 53-4 Закону з метою її узгодження із фактичним змістом гарантій, що в ній визначені. На нашу

думку, найбільш слушною видається така назва: «Стаття 53-4. Захист трудових та інших прав і законних інтересів викривача».

По-друге, норми Закону, у яких окреслені гарантії захисту трудових прав викривачів, не узгоджені із нормами профільного закону. Таким профільним законом наразі є КЗпП, що визначає правові засади і гарантії здійснення громадянами України права на працю. Порівнявши зміст ст. 53-4 Закону із відповідними положеннями КЗпП, ми помітили кілька суттєвих відмінностей:

➤ *КЗпП, на відміну від Закону, окреслює загальні положення принципу рівності трудових прав громадян. Зокрема, цьому питанню присвячено ст. 2-1 КЗпП, згідно якої «забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників» залежно від цілої низки критеріїв. Зважаючи на специфіку нашого дослідження, нас цікавлять лише деякі з цих критеріїв, а саме: «повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», а також сприяння особі у здійсненні такого повідомлення» [69]. На нашу думку, наведене положення відіграє фундаментальну роль при визначенні загальних засад правового регулювання гарантій захисту трудових прав викривачів корупції, а тому має бути імплементоване у зміст Закону, щоправда, у більш розширеному вигляді. З цією метою ми пропонуємо внести деякі зміни до ч. 1 ст. 53-4 Закону, доповнивши її новим абзацом наступного змісту: «1. Забороняється будь-яка дискримінація викривачів та їх близьких осіб, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження їх прав, у тому числі у зв'язку із здійсненням повідомлення про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, а також сприяння особі у здійсненні такого повідомлення». Абзаци 2 та 3 ч. 1 ст. 53-4 необхідно вважати відповідно абзацами 3 та 4.*

➤ *Закон, на відміну від КЗпП, деталізує перелік можливих негативних заходів впливу, які можуть бути застосовані до викривачів та їх близьких осіб. Зокрема, в ч. 1 ст. 53-4 Закону зазначається, що «Викривачу, його близьким*

особам не може бути відмовлено у прийнятті на роботу, їх не може бути звільнено чи примушено до звільнення, притягнуто до дисциплінарної відповідальності чи піддано з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, 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 корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону. До негативних заходів також належать формально правомірні рішення і дії керівника або роботодавця, які носять вибіркового характер, зокрема, не застосовуються до інших працівників у подібних ситуаціях та/або не застосовувалися до працівника у подібних ситуаціях раніше» [23]. Що стосується КЗпП, то в ст. 32 не уточнюється, які саме негативні заходи впливу можуть бути застосовані до працівників.

На нашу думку, зважаючи на прогресивний характер проаналізованої нами вище ч. 1 ст. 53-4 Закону, її зміст доцільно імплементувати до ст. 32 КЗпП, виклавши ч. 6 в такій редакції: «Працівник, який повідомив про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, вчинених іншою особою, не може бути звільнений чи змушений до звільнення, притягнутий до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з таким повідомленням або підданий іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо), або загрози таких заходів впливу. Негативними заходами впливу слід вважати також формально правомірні рішення і дії, які застосовуються до працівника і носять вибіркового характер, зокрема, не застосовуються до інших працівників у подібних ситуаціях та/або не застосовувалися до працівника у подібних ситуаціях раніше. Викривачі корупції користуються також іншими правами та гарантіями захисту, встановленими Законом України «Про запобігання корупції»».

➤ *Закон, на відміну від КЗпП, визначає гарантії захисту трудових прав викривачів у випадку їх відсторонення від виконання трудових обов'язків.*

Зокрема, в ч. 2 ст. 53-4 Закону зазначається, що «у разі відсторонення працівника, який є викривачем, від виконання трудових обов'язків не з його вини оплата праці на період відсторонення здійснюється в розмірі середньої заробітної плати працівника за останній рік» [23]. Що стосується КЗпП, то ст. 46, яка регулює відсторонення працівників від роботи, містить лише приблизний перелік підстав такого відсторонення і взагалі не згадує про гарантії захисту працівників у випадку неправомірного відсторонення. Ми не можемо погодитись із таким підходом і вважаємо, що *ст. 46 КЗпП необхідно доповнити новою частиною наступного змісту: «У разі відсторонення працівника від виконання трудових обов'язків не з його вини, оплата праці на період відсторонення здійснюється в розмірі середньої заробітної плати працівника за останній рік».*

Водночас, слід відмітити, що і Закон (ч. 5-7 ст. 53-4), і КЗпП (ст. 235) передбачають тотожні гарантії захисту та відновлення порушених трудових прав викривачів і їх близьких осіб у випадку їх незаконного звільнення чи переведення на іншу роботу (посаду). Зокрема, у зазначених випадках особі гарантується негайне поновлення на попередній роботі (посаді), а також виплата середнього заробітку за час вимушеного прогулу, або різниці в заробітку за час виконання нижчеоплачуваної роботи, але не більш як за один рік. Якщо заява про поновлення викривача, його близької особи на роботі (посаді) розглядається більше одного року не з їхньої вини, їм виплачується середній заробіток за весь час вимушеного прогулу. У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, звільненого у зв'язку із здійсненням ним, його близькою особою повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, та за його відмови від такого поновлення йому виплачується грошова компенсація у розмірі шестимісячного середнього заробітку, а в разі неможливості поновлення – у розмірі дворічного середнього заробітку [23; 69].

По-третє, чинне законодавство наразі демонструє вибірковий підхід до нормативно-правового закріплення гарантій захисту трудових прав викривачів

корупції, які є працівниками (співробітниками) деяких правоохоронних органів. Так, нагадаємо, що 4.03.2020 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції»» [159] ціла низка законодавчих актів, які регулюють порядок проходження служби окремими категоріями працівників, була доповнена нормами, у яких закріплювались дуже схожі за змістом гарантії захисту їх трудових прав. Зокрема, мова йде про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту [82], Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України [81], Дисциплінарний статут Збройних сил України [76], а також Закони України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [73], «Про Службу безпеки України» [71], «Про Державну спеціальну службу транспорту» [72]. Всі вони були доповнені ідентичною законодавчою нормою, згідно якої особа рядового або начальницького складу (військовослужбовець, співробітник, посадова особа), «яка повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», вчинених іншими особами, не може бути звільнена зі служби чи змушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з таким повідомленням або піддана іншим негативним заходам впливу, або загрозі таких заходів впливу. Викривачі корупції користуються також іншими правами та гарантіями захисту, встановленими Законом України «Про запобігання корупції» [159].

Детальний аналіз змісту Закону України від 4.03.2020 р., зокрема у його системному взаємозв'язку із положеннями Закону України «Про запобігання корупції» а також іншими нормативно-правовими актами, дозволяє нам висловити, принаймні, два зауваження. Перше: гарантії захисту трудових прав окремих категорій викривачів корупції, які ним передбачаються, є значно вужчими за своїм змістом, аніж гарантії, які визначені в ст. 53-4 Закону. Друге: він містить вибірковий підхід до визначення переліку правоохоронних органів, співробітникам (працівникам) яких гарантується захист їх трудових прав як

викривачів корупції. Так, наприклад, у ньому не передбачено внесення відповідних змін і доповнень до Законів України «Про Національну поліцію України», «Про затвердження дисциплінарного статуту Національної поліції України», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про прокуратуру» та багатьох інших.

На нашу думку, з метою усунення вказаних вище недоліків необхідно вжити ряд заходів, основними з яких є наступні: внести зміни до згаданих нами вище законодавчих актів, залишивши у них лише загальну норму, що передбачає поширення на працівників таких органів гарантії захисту викривачів корупції, які передбачені Законом України «Про запобігання корупції» та іншими нормативно-правовими актами; провести системний аналіз чинного законодавства з метою розширення переліку нормативно-правових актів, які закріплюють особливий правовий статус окремих категорій працівників (співробітників, військовослужбовців, посадових осіб), і доповнити такі акти відповідною законодавчою нормою.

Забезпечення анонімності та конфіденційності викривача. Зміст даної гарантії розкривається в ст. 53-5 Закону, більш детальний аналіз якої дозволяє нам зробити наступні висновки:

По-перше, ми не можемо погодитись із підходом законодавця до визначення правової природи аналізованої гарантії. Так, якщо взяти за основу дослівне тлумачення назви ст. 53-5 Закону («Стаття 53-5. Право викривача на конфіденційність та анонімність»), то відразу ж звертає на себе увагу той факт, що «забезпечення анонімності та конфіденційності» законодавець розглядає як «право», а не як «гарантію захисту» викривачів корупції. Однак, більш детальний аналіз змісту цієї статті, а також положень інших статей Закону та інших нормативно-правових актів свідчить про хибність та необґрунтованість такого підходу. Зокрема, ч. 1 ст. 53-5 Закону забороняє розкривати інформацію та інші дані про викривача та його близьких осіб; ч. 2 – закріплює обов'язок уповноважених органів повідомити викривача про вимушене розголошення інформації; ч. 3 – передбачає настання відповідальності за незаконне розкриття

відомостей про викривача. При цьому про будь-які «права» викривачів, які пов'язані із забезпеченням його анонімності та конфіденційності, в аналізованій статті мова не йде.

Таким чином, *враховуючи законодавчо закріплений механізм забезпечення анонімності та конфіденційності інформації про викривачів корупції та їх близьких осіб, дане положення необхідно розглядати не як «право», а як «гарантію» їх захисту. Відтак, назву ст. 53-5 Закону більш доцільно викласти в такій редакції: «Стаття 53-5. Забезпечення анонімності та конфіденційності викривача».*

По-друге, ст 53-5 містить далеко не повний перелік заходів, спрямованих на забезпечення анонімності та конфіденційності викривачів. Зокрема, як свідчать результати проведеного нами дослідження, деякі з таких заходів містяться в інших статтях Закону. У першу чергу, мова йде про ч. 4 та ч. 5 ст. 53, у яких закріплено, відповідно, обов'язок уповноважених органів щодо створення захищених анонімних каналів зв'язку, через які викривачі можуть здійснювати повідомлення, а також право викривачів на анонімне звернення із повідомленням про порушення антикорупційного законодавства. Оскільки, як нами уже було доведено вище, ч. 4 та ч. 5 ст. 53 Закону за своїм змістом не узгоджені із назвою ст. 53 Закону («Державний захист викривачів»), і основне їх призначення полягає у забезпеченні анонімності викривачів корупції, більш доцільним є їх перенесення до ст. 53-5 Закону.

Разом з тим, слід наголосити, що ми виступаємо категорично проти дослівного перенесення вказаних положень до ст. 53-5 Закону і наполягаємо на обов'язковому внесенні до них деяких правок. У першу чергу, на відповідні органи необхідно покласти обов'язок не лише «створювати» захищені анонімні канали зв'язку, але також і «забезпечувати безперебійне функціонування» таких каналів. Також, варто розширити перелік суб'єктів, які можуть використовувати такі анонімні канали подання повідомлень, замінивши слова «працівник відповідного органу» на «викривач».

По-третє, положення ст. 53-5 Закону не знайшли свого належного відображення в інших нормативно-правових актах. Для прикладу, можна навести Типову антикорупційну програму юридичної особи, яка була затверджена рішенням НАЗК № 75 від 02.03.2017 р. Процедурам захисту працівників, які повідомили інформацію про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, присвячено X розділ Програми. Так, п. 2 містить положення, згідно якого «інформація про працівника, який повідомив про ознаки порушення вимог Антикорупційної програми, виявлення ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, не може бути розголошена, крім випадків, встановлених законом» [160]. Порівнявши це положення із ч. 1 ст. 53-5 Закону, ми виявили кілька невідповідностей. Так, Програма містить заборону на розголошення «інформації про працівника», тоді як Закон забороняє розкривати інформацію «про особу викривача, його близьких осіб або інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб». Також, Програма містить узагальнену заборону на «розголошення інформації», тоді як Закон деталізує це положення, забороняючи розкривати інформацію «третім особам, які не залучаються до розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлених фактів, а також особам, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені факти». Як бачимо, в Законі закріплено більш широкий підхід до визначення змісту інформації, яка підлягає захисту, а також деталізовано перелік суб'єктів, яким заборонено її розголошувати. На нашу думку, такий підхід зміцнює гарантії захисту викривачів корупції, а тому має бути відображений також і в Типовій антикорупційній програмі юридичної особи.

Наступна відмінність між Законом і Програмою полягає у тому, що Закон детально визначає алгоритм дій у разі необхідності розголошення інформації про викривача. Так, згідно ч. 2 ст. 53-5, «у разі якщо законом дозволяється без згоди викривача ухвалення обґрунтованого рішення про розголошення інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати особу викривача, викривач повинен бути повідомлений про це

не пізніше ніж за 18 робочих днів до дня розкриття відповідної інформації шляхом вручення йому повідомлення про ухвалення відповідного рішення під розписку. У повідомленні про розкриття інформації про особу викривача має бути вказано коло осіб, яким буде розголошена інформація, а також підстави такого розголошення» [23]. *Зважаючи на досить вагомую роль наведеного положення в механізмі реалізації гарантій захисту конфіденційності інформації про викривача, ми пропонуємо імплементувати його в X розділ Типової антикорупційної програми юридичної особи.*

Ще одна відмінність між Законом і Програмою полягає у тому, що Програма детально визначає алгоритм дій у випадку витоку конфіденційної інформації про викривача. Так, згідно п.п. 4 та 5 X розділу, «у разі витоку конфіденційної інформації про викривача керівник Юридичної особи, Уповноважений за заявою такого працівника або за власною ініціативою повинен невідкладно вжити всіх заходів для уникнення настання негативних наслідків для викривача, пов'язаних з таким розголошенням. Заходи для захисту викривача визначаються засновниками (учасниками) або керівником спільно з Уповноваженим і впроваджуються за умови письмової згоди працівника» [160]. На нашу думку, наведене положення суттєво доповнює механізм захисту конфіденційності та анонімності викривачів корупції, а тому його доцільно закріпити на законодавчому рівні. З цією метою пропонуємо внести зміни до ст. 53-5 Закону, доповнивши його новою частиною наступного змісту: «У разі витоку конфіденційної інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати особу викривача, орган (посадова особа) яка здійснює розгляд (перевірку та/або розслідування) повідомлення, за заявою такого викривача, або за власною ініціативою (за умови надання викривачем письмової згоди на це) вживає заходів для уникнення настання негативних наслідків для викривача, пов'язаних з таким розголошенням».

Вище ми проаналізували систему та зміст основних гарантій захисту викривачів корупції. Однак, варто нагадати, що яким би досконалим не було законодавче закріплення, їх практична реалізація завжди залежить від якості

гарантійного механізму, який забезпечує їх перетворення із правових можливостей в реальну дійсність.

3.3. Зарубіжний досвід правового регулювання захисту викривачів і шляхи його імплементації в національну правову систему

Корупція – загроза глобального масштабу. У тих чи інших формах вона супроводжує людство ще з моменту виникнення держави й наразі характерна для всіх без винятку правових систем світу. Такий значний історичний досвід існування, а також широкий діапазон розповсюдженості обумовили виникнення та розвиток різноманітних підходів до протидії корупції. Одні з них вважаються успішними, а інші – невдалими; в основі одних лежать заходи переконання, заохочення, стимулювання, а в основі інших – карально-репресивні заходи; реалізація одних потребує значних фінансових, трудових, матеріальних ресурсів, а інші – навпаки, дають позитивний ефект навіть за умови обмежених ресурсів; застосування одних покладається виключно на правоохоронні органи, які наділені державно-владними повноваженнями, а інші – розраховані на високий рівень громадської свідомості й передбачають активну участь громадян в антикорупційній діяльності тощо.

При цьому варто відмітити, що застосування одних і тих самих антикорупційних заходів в різних країнах забезпечує досягнення різних результатів, що обумовлено суттєвими відмінностями в соціально-економічній, політичній, морально-психологічній та інших сферах життя суспільства. І якраз інститут викривачів досить наочно підтверджує цей факт. Наприклад, в деяких країнах завдяки активній діяльності викривачів вдається розкривати масштабні корупційні схеми та економити мільярди державних коштів; однак в інших – цей інститут, незважаючи навіть на найбільш прогресивне законодавство та тривалий досвід існування, відіграє лише формальну роль і не приносить відчутних результатів; також залишається ще багато країн, в яких культура викриття корупційних правопорушень лише формується й викривачі діють в умовах відсутності належного інституційного забезпечення їх захисту. Як

свідчать результати проведеного нами пілотного дослідження, Україну слід відносити до останньої із вказаних груп країн, оскільки того незначного досвіду існування інституту викривачів, який вона має на сьогодні, не достатньо для того, щоб реально оцінити його ефективність.

З урахуванням вказаних обставин, особливої актуальності набуває питання дослідження сучасного позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання та інституційного забезпечення захисту викривачів корупції в розвинених демократичних країнах, що дасть змогу визначити найбільш перспективні напрями удосконалення національного законодавства в зазначеній сфері.

І розпочинати таке дослідження доцільно з аналізу **основних зарубіжних моделей правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції**. Як свідчать результати проведеного нами дослідження, усі країни, в яких сьогодні функціонує аналізований інститут чи його аналоги, обрали *одну із двох найбільш поширених моделей правового регулювання гарантій захисту прав та законних інтересів викривачів корупції*.

Перша модель передбачає уніфікацію та кодифікацію усіх правових норм у сфері захисту викривачів корупції і їх закріплення в спеціальному законодавчому акті. Як свідчать результати проведеного нами дослідження, сьогодні, незважаючи на досить високу ефективність та результативність, яку демонструє інститут викривачів у сфері протидії корупції, далеко не всі країни обрали аналізований шлях нормативно-правового врегулювання питань їх захисту. Так, спеціальні законодавчі акти з даного питання на сьогодні прийняті в Великобританії (Public Interest Disclosure Act, 1998), Новій Зеландії (Protection Disclosures Act, 2000), Південно-Африканській республіці (Protection Disclosure Act, 2000), Японії (Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004)), Румунії (Romanian Whistleblower's Law, Act on the protection of «whistleblowers» № 571, 2004), Косово (Закон про захист викривачів, 2011), Австралії (The Commonwealth Public Interest Disclosure Act, 2013), Боснії і Герцеговині (Закон Про захист викривачів в інстанціях Боснії і Герцеговини, 2013). Останніми

роками зазначений шлях обрали для себе також Канада, Південна Корея, Сербія, Латвія, Литва, Словенія, Ірландія та деякі інші країни [136, с. 6; 3, с. 191; 161, с. 14; 7, с. 23].

Усвідомлюючи всі переваги уніфікованого підходу до нормативно-правового регулювання гарантій захисту викривачів, розглядалась навіть можливість розробки та ухвалення єдиного законодавчого акту з даного питання, сфера дії якого поширювалася б на територію усього ЄС. Однак, у 2013 р. Єврокомісія остаточно відхилила таку можливість [7, с. 23].

Друга модель передбачає, навпаки, диверсифікацію та деталізацію гарантій захисту викривачів корупції і їх нормативно-правове регулювання нормами спеціального антикорупційного закону, а також іншими нормативно-правовими актами в залежності від змісту конкретної гарантії. Даний шлях обрали для себе переважно країни, в яких інститут викривачів корупції лише зароджується, а його нормативно-правове регулювання перебуває на стадії становлення й розвитку. До таких країн, до-речі, належить також і Україна, національне законодавство якої, як нами уже було доведено в підрозділі 1.3. даного дисертаційного дослідження, характеризується відсутністю єдиного законодавчого акту у сфері захисту викривачів корупції.

Однак, ми допустили б помилку, якби стверджували, що аналізований шлях нормативно-правового регулювання захисту викривачів корупції є «перехідним», «не достатньо ефективним», «неповноцінним» тощо. Адже, насправді, немає нічого страшного у тому, що окремі гарантії захисту викривачів корупції та механізми реалізації цих гарантій закріплені не в базовому антикорупційному законі, а в кількох галузевих законодавчих актах, а також в етичних кодексах і кодексах поведінки посадових осіб.

На нашу думку, найбільш ефективно така модель функціонує в США, які по праву вважаються родоначальником інституту викривачів і, як наголошується в літературі – «першою країною у світі, яка усвідомлюючи важливу роль викривачів в очищенні «державного організму» ухвалила закон про їх захист» [162]. Мова йде про Закон «The Whistleblower Protection Act»,

який був ухвалений у 1989 році після цілої низки корупційних скандалів, серед яких викриття офіцером Ф. Серпико фактів корупції серед керівництва поліції Нью-Йорка; загальновідомий Вотергейтський скандал; розсекречування документів Пентагону тощо [136, с. 6]. Як справедливо з даного приводу зауважує відомий американський професор Р. Вон, ці та ціла низка інших корупційних викриттів збагатили образ «викривача» позитивними рисами і змусили конгрес переглянути свою політику у сфері державного управління, зокрема законодавчо закріпити низку правових гарантій їх захисту [163, с. 79].

Окрім Закону 1989 р, який містить гарантії захисту викривачів, що працюють, працювали або будуть працювати у федеральних установах США, варто згадати ще декілька законодавчих актів США з даного питання: Закон «Про захист інформації» 1989 р., який спрямований на захист викривачів, що повідомляють про неправомірні дії федеральних службовців урядових установ; Закон Сарбейнса Окслі (The Sarbanes-Oxley Act) 2002 р., який закріплює гарантії захисту корпоративних інформаторів (whistle blowers) від негативних заходів впливу з боку керівництва компанії; Закон «Про посилення захисту інформаторів» (The Whistleblower Protection Enhancement Act) 2012 р, який закріплює більш широке тлумачення змісту поняття «розкриття інформації», розширює перелік гарантій захисту викривачів, які здійснюють свою діяльність за штатом компанії, передбачає додаткові гарантії захисту для викривачів, які працюють в державному секторі тощо. Окремі елементи механізму захисту викривачів містяться також в Антитрастовому законі Клайтона», Законах «Про заборону дискримінації за віком від роботодавця»; «Про американських інвалідів», «Про громадянські права», «Про чистоту атмосфери», «Про охорону навколишнього середовища, компенсації та відповідальності», «Про рівну оплату», «Про справедливі трудові стандарти», «Про трудові відносини», «Про контроль над токсичними речовинами» та деяких інших [164, с. 39]. Як бачимо, в США законодавче регулювання захисту викривачів складається із багатьох нормативно-правових актів, сфера дії яких визначається за видовою різноманітністю викривачів.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступний висновок: *усі моделі нормативно-правового регулювання захисту викривачів корупції, які сьогодні існують у більшості країн світу, можна умовно поділити на дві групи: уніфіковані та диверсифіковані.* При цьому, як свідчать результати проведеного нами дослідження, ефективність функціонування механізму захисту викривачів корупції не завжди на пряму залежить від того, яка саме модель лежить в його основі, оскільки досить відчутну роль тут відіграє ще ціла низка чинників та обставин. Однак, вимушені констатувати, що останніми роками все більше країн, керуючись рекомендаціями авторитетних міжнародних антикорупційних конвенцій, ухвалює спеціальні законодавчі акти у сфері захисту викривачів. Більш системною та ефективною такою модель правового регулювання вважає також і більшість опитаних нами респондентів (68 % фахівців у галузі права та 76 % громадян) [165; 166].

Таким чином, *беручи до уваги позитивний зарубіжний досвід, а також враховуючи положення міжнародних нормативно-правових актів у сфері протидії корупції та результати проведеного опитування, вважаємо, що з метою розширення профілактичного потенціалу інституту викривачів корупції та активізації їх викривальної діяльності необхідно розробити та прийняти спеціальний Закон, спрямований на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання захисту викривачів корупції в Україні.* Ухвалення подібного комплексного нормативно-правового акту, на нашу думку, суттєво зміцнить механізм захисту викривачів, а також підвищить його надійність.

Наступний аспект, на який необхідно звернути увагу в рамках дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання захисту викривачів корупції, стосується **специфіки визначення змісту самого поняття «викривач» в законодавстві деяких зарубіжних країн.** І тут, як нам вдалося з'ясувати, теж чітко простежується два протилежні підходи – широкий і вузький.

Вузький підхід до законодавчого визначення змісту терміну «викривач» ґрунтується на тому, що дане поняття включає в себе лише обмежене коло осіб, як правило, лише тих, хто повідомляє про вчинення корупційного правопорушення. Як нами уже було доведено в підрозділі 1.3. даного дисертаційного дослідження, в українському законодавстві наразі закріплено саме такий підхід. Також він зустрічається в законодавстві ще цілої низки зарубіжних країн. Як приклад можна навести Боснію і Герцеговину, де в 2013 р. було ухвалено спеціальний закон «Про захист викривачів в інстанціях Боснії і Герцеговини» [167]. Гарантії захисту, які у ньому закріплені, поширюються виключно на державних службовців, що повідомили про корупцію. Таким особам надається статус викривача, який гарантує їм захист від будь-якого переслідування, а також від притягнення до матеріальної, кримінальної чи дисциплінарної відповідальності у зв'язку із зробленим повідомленням. У цілому аналізований законодавчий акт містить низку прогресивних положень, одним із яких, як справедливо наголошують деякі науковці, є те, що це «перший закон в Європі, який дозволяє державним службовцям отримати статус викривача ще до того, як до них будуть застосовані незаконні засоби впливу у зв'язку з їх діяльністю у якості «інформаторів»» [168, с. 34].

Широкий підхід до законодавчого визначення змісту терміну «викривач» ґрунтується на тому, що дане поняття включає в себе не лише осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, але також й осіб, які повідомляють про деякі інші правопорушення (загрозу національній безпеці країни, неефективне управління, порушення екологічного законодавства, вчинення злочину тощо). Як нам вдалося з'ясувати, такий підхід характерний для багатьох країн із розвиненою демократією. До них можна віднести США, Великобританію, Австралію, Канаду, Японію, Сербію, Чорногорію та деякі інші. Так, наприклад, в США законодавчо закріплені гарантії захисту інформаторів поширюються на усіх «працівників державних або приватних установ, організацій, які розкрили суспільству або органам влади ту чи іншу інформацію про правопорушення в управлінській діяльності,

корупцію, порушення закону або інші проступки» [169]. Під державний захист у цій країні підпадають також особи, які повідомили про шахрайську або неетичну ділову діяльність; грубе розкрадання державних ресурсів [164, с. 13]; порушення принципів і процедур внутрішнього контролю; порушення в галузі фінансів, які можуть вплинути на надійність рахунків компанії тощо [164, с. 40]. Закон про захист викривачів *Великобританії* (Public Interest Disclosure Act, 1998) теж поширює свою дію на широке коло осіб. Зокрема, під його захист підпадають особи, які повідомили про злочин, невиконання законних повноважень, помилку у правосудді, загрозу здоров'ю чи безпеці будь-якої особи, діяння, що наносять шкоду довкіллю, будь-яку іншу інформацію, яка стосується попередніх умов та була свідомо прихована [3, с. 191].

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступний висновок: *усі підходи до законодавчого визначення змісту терміну «викривач», які сьогодні існують у більшості країн світу, можна умовно поділити на дві групи: широкий та вузький.* І хоча загальновизнані міжнародні стандарти у сфері захисту викривачів надають державам можливість самостійно визначати межі такого захисту, що враховують національні правові традиції, суспільно політичну ситуацію та інші фактори, однак останнім часом все більшої популярності набуває тенденція розширеного тлумачення змісту інституту викривачів. Ми також віддаємо перевагу саме такому підходу і вважаємо, що його імплементація в національну правову систему матиме цілу низку переваг. Дійсно, досить часто через низький рівень правової обізнаності з одного боку, і надзвичайну складність антикорупційного законодавства – з іншого, викривачі не можуть самостійно визначити наявність корупційної складової в тих чи інших неправомірних діях суб'єктів публічного управління. Відтак, у них може виникнути страх залишитись без необхідного державного захисту, що є основною причиною їх відмови від здійснення викривального повідомлення.

До-речі, більшість опитаних нами респондентів (53 % фахівців у галузі права та 64 % громадян) теж підтримала зазначений підхід, вказавши, що законодавче закріплення уніфікованої системи гарантій захисту усіх без

винятку інформаторів, і відповідно, впровадження стандартизованого і комплексного механізму їх реалізації завжди демонструє значно вищий ступінь ефективності, аніж розпорошення і дублювання гарантій захисту різних категорій викривачів в різних законодавчих актах.

Схожі точки зору неодноразово висловлювались також і на сторінках юридичної літератури. Так, наприклад, Н.В. Федоровська та О.О. Приходько, обґрунтовуючи необхідність розробки та ухвалення окремого спеціального закону про захист осіб, які поширюють суспільно необхідну інформацію, пропонують поширити сферу його дії на всі випадки повідомлення про катування, небезпечні отруйні речовини в харчових продуктах, халатність в медичних закладах, що призвела до зараження немовлят або навіть до смерті пацієнтів та інші резонансні події [83, с. 156]

Таким чином, *беручи до уваги позитивний зарубіжний досвід та результати проведеного опитування, вважаємо, що з метою підвищення ефективності адміністративно-правового захисту викривачів необхідно розробити та прийняти спеціальний Закон, сфера дії якого поширювалася б на широке коло осіб, які повідомляють про неправомірні дії суб'єктів публічного управління, а також іншу суспільно важливу інформацію.*

Аналіз законодавства зарубіжних країн дозволив нам визначити ще декілька суттєвих відмінностей в адміністративно-правовому регулюванні захисту викривачів. І одна з таких відмінностей стосується **кола осіб, на яких поширюються гарантії захисту**. Зокрема, як нам вдалося з'ясувати, не всі закони, які були ухвалені з метою захисту викривачів корупції в різних країнах, мають однакову сферу застосування. Так, наприклад, в *Канаді, Австралії, Румунії* існують спеціальні закони щодо захисту викривачів, однак сфера їх дії обмежується виключно публічним сектором [170, с. 120; 171]. В *Чорногорії*, навпаки, не існує спеціального закону щодо захисту викривачів, які повідомляють про правопорушення, однак норми інших законодавчих актів забезпечують певну захищеність працівників, що працюють як в публічному, так і в приватному секторі [168, с. 31]. Схожий підхід існує також в *Сербії*,

законодавство якої, з метою уникнення неоднозначного підходу до визначення кола осіб, які підлягають захисту при викритті інформації, передбачає гарантії захисту не лише для публічних службовців та постійних працівників, але також і для осіб, які працюють за цивільно-правовими договорами, звільнених осіб, кандидатів на посаду та волонтерів [172].

На нашу думку, враховуючи тотальні темпи поширення корупції в сучасній Україні, *більш ефективним та результативним видається саме другий, максимально розширений підхід до визначення кола осіб, на яких поширюються гарантії державного захисту викривачів корупції*. Даний підхід досить успішно зарекомендував себе в низці зарубіжних країн, що слід вважати вагомим аргументом на користь доцільності його імплементації в національну правову систему.

Отже, разом із іншими аргументами, які були наведені нами в підрозділі 1.2. даного дисертаційного дослідження, позитивний зарубіжний досвід деяких країн підтверджує висловлене нами припущення про ***недоцільність встановлення правового зв'язку між викривачем і особою, якої стосується повідомлена інформація, а відтак, і про необхідність скасування законодавчо закріплених обмежень щодо офіційного джерела походження інформації, яку має намір розголосити викривач***.

Наступна відмінність в адміністративно-правовому регулюванні захисту викривачів корупції стосується **створення спеціальних органів, покликаних забезпечувати реалізацію гарантій такого захисту**.

Як свідчать результати проведеного нами дослідження, *в більшості зарубіжних країн, у яких аналізований інститут функціонує не один рік, питання, пов'язані із розглядом повідомлень викривачів, і питання, пов'язані із їх захистом, належать до компетенції органів, які здійснюють функцію протидії корупції*. Так, наприклад, Агентство із запобігання корупції та координації боротьби з корупцією *Боснії та Герцеговини* здійснює прийом і первинний розгляд повідомлень викривачів, які потім передаються до відповідних правоохоронних органів за підслідністю, а також розглядає

питання про надання викривачам захисту у випадку виникнення загрози їх безпеці у зв'язку із таким повідомленням. Схожа модель функціонує також і в *Косово*: Антикорупційне агентство Косово відповідає за функціонування безкоштовної конфіденційної «гарячої лінії», здійснює прийом повідомлень про корупцію, які по ній надходять, займається розробкою процедур та надає необхідну організаційну та методичну допомогу з даних питань тощо; на Міністерство юстиції Косово покладається відповідальність за реалізацію положень Закону «Про захист викривачів»; численні громадські організації (наприклад, «FOL Movement», «Kosova Democratic Institute» та інші) здійснюють моніторинг стану дотримання прав та законних інтересів викривачів, контролюють діяльність спеціально уповноважених державних органів у цій сфері, здійснюють прийом і розгляд скарг, що надходять від викривачів (з подальшим їх спрямуванням до прокуратури чи Антикорупційного агентства), замовляють проведення наукових досліджень та антикорупційних експертиз із даних питань тощо. Більш складний механізм функціонує в *Чорногорії*: Директорат антикорупційних ініціатив Чорногорії, який відповідальний за протидію корупції в країні, здійснює прийом і первинний розгляд повідомлень викривачів корупції; ще в 11 державних органах Чорногорії створено «гарячі лінії», здійснюється прийом повідомлень викривачів і проводяться відповідні розслідування (Головний державний прокурор, Рада юстиції, Адміністрація поліції, Податкова адміністрація, Фонд інвестиційного розвитку, Митна адміністрація, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти, Офіс державної закупівлі, Адміністрація азартних ігор, Комісія з нагляду за впровадженням Стратегії боротьби з корупцією та організованою злочинністю [168, с. 32].

Останніми роками все більшої популярності набуває *підхід, що передбачає відокремлення функції захисту викривачів від загальної функції протидії корупції*. Так, наприклад, в *Королівстві Нідерланди* питання, пов'язані із розслідуванням фактів корупції, про які йде мова у повідомленні викривачів, а також питання, про надання їм правової, консультативної та іншої допомоги

віднесено до сфери повноважень Палати викривачів [170, с. 120]. А в США навіть існують спеціальні суди та громадські організації, які займаються цим [7, с. 23]. Досить активною є роль громадськості у сфері захисту викривачів також і в Люксембурзі. Нещодавно там було прийнято зміни до законодавства, що передбачають надання некомерційним організаціям права подавати заяву про порушення кримінальної справи у сфері боротьби з корупцією [17]. Внутрішні процедури захисту викривачів, які відповідають міжнародним стандартам, були ухвалені також і багатьма фінськими підприємствами [7, с. 23].

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступний висновок: не зважаючи на свою популярність і поширеність в багатьох зарубіжних країнах, підхід, який передбачає об'єднання загальної функції протидії корупції і функції захисту викривачів, поступово втрачає свою ефективність. У зв'язку з цим, останнім часом в антикорупційних механізмах все більшої кількості країн з'являються окремі органи чи призначаються незалежні особи, відповідальні за розвиток і функціонування інституту викривачів та забезпечення їх захисту. В Україні, як відомо, створення подібних органів/призначення відповідних осіб, найближчим часом не прогнозується, оскільки це питання перебуває лише на стадії наукових досліджень та неофіційних обговорень. І хоча подібна новела не знайшла широкої підтримки в опитаних нами респондентів (її схвалило лише 32 % фахівців у галузі права та 36 % громадян), *ми вважаємо її досить прогресивною і такою, що здатна суттєво вплинути на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції. При цьому найбільш оптимальним варіантом її реалізації в Україні, на нашу думку, є запровадження інституту Уповноваженого з питань захисту викривачів корупції в структурі НАЗК. Однак з часом, враховуючи тенденцію розширення змісту інституту викривачів також і на осіб, які повідомляють не лише про порушення антикорупційного законодавства, а й іншу суспільно значиму інформацію, можна спрогнозувати поступове виведення Уповноваженого із структури НАЗК і надання йому статусу незалежного органу.*

Наступний аспект, на який варто звернути увагу під час аналізу адміністративно-правового регулювання захисту викривачів в зарубіжних країнах, стосується **відмінностей у функціонуванні каналів подання інформації про порушення антикорупційного законодавства, а також у порядку розгляду такої інформації**. Як нам вдалося з'ясувати, на сьогодні в більшості зарубіжних країн на законодавчому рівні закріплено декілька альтернативних каналів, якими можуть скористатися викривачі з метою повідомлення інформації про порушення антикорупційного законодавства.

По-перше, це *внутрішні канали* – призначені для працівників, які хочуть повідомити про порушення антикорупційного законодавства в органі, на підприємстві, в установі, організації, в яких вони працюють, навчаються, проходять службу тощо. При цьому в законодавстві більшості країн (у тому числі й в Україні) передбачено обов'язкове функціонування таких каналів (з чітким переліком органів і максимальною деталізацією процедур). Так, наприклад, Закон «Про захист викривачів» *Косово* покладає на державні та приватні підприємства обов'язок ухвалити внутрішні положення про захист «честі, прав та інтересів» викривачів, а також приймати повідомлення про потенційні незаконні дії. Після проведення попередньої перевірки таких повідомлень, їх одержувачі повинні проінформувати про отримані результати керівника, спеціально уповноважених суб'єктів, для вжиття необхідних заходів реагування, а також викривача [168, с. 34]. Водночас, в деяких країнах питання функціонування внутрішніх каналів регулюється виключно локальними, корпоративними актами. Для прикладу можна навести *Фінляндію*, на багатьох підприємствах якої досить успішно функціонують внутрішні процедури захисту викривачів, зміст яких в повній мірі відповідає міжнародним стандартам [7, с. 23]. Найбільшою перевагою внутрішніх каналів, як відомо, є їх наближеність до викривача, простота та зрозумілість процедури подання інформації, її оперативний розгляд та реагування на неї. Серед недоліків слід відмітити те, що такі канали не завжди забезпечують об'єктивність розгляду інформації викривачів, і, що головне, не гарантують їм надійний захист.

По-друге, це *регулярні канали*, які забезпечують надходження повідомлення про порушення антикорупційного законодавства від викривача до спеціально уповноважених суб'єктів по боротьбі з корупцією чи інших передбачених законом органів. Такі канали функціонують у всіх без виключення країнах, де на законодавчому рівні закріплено інститут викривачів корупції. Перевагою регулярних каналів є кваліфікований розгляд повідомлень, а недоліком – наявність великої кількості бюрократичних процедур, які суттєво знижують оперативність перевірки інформації та вжиття необхідних заходів реагування. Так, наприклад, в *Нідерландах* розгляд повідомлень викривачів і перевірка викладених у них фактів віднесено до компетенції Палати викривачів. Водночас, перед тим, як потрапити до Палати, повідомлення мають пройти процедуру попереднього розгляду, яка є обов'язковою на всіх на підприємствах, установах, організаціях, де працює більше 50 осіб [173]. Багатоступеневий процес розгляду повідомлень викривачів передбачений також Законом «Про захист викривачів в інстанціях *Боснії і Герцеговини*». Зокрема повідомлення, які надійшли до Агентства запобігання корупції цієї країни, після їх попереднього розгляду скеровуються до відповідних органів для проведення подальших розслідувань. Аналогічним чином розглядаються також звернення викривачів щодо надання їм захисту: спочатку такі звернення надходять до Агентства, яке проводить розслідування з метою визначення законності запиту стосовно захисту викривача, і лише після цього передаються до Міністерства юстиції для вирішення питання про встановлення захисту [168, с. 34].

По-третє, це *публічні канали* (в українському законодавстві вони носять назву зовнішніх каналів), які передбачають широке оприлюднення інформації про порушення антикорупційного законодавства через інших осіб, засоби масової інформації, профспілки, громадські організації, міжнародні інституції тощо. Серед переваг таких каналів можна назвати простоту, швидкість, а також широкий розголос і привернення уваги громадськості до факту вчинення корупційного правопорушення посадовою особою, а серед недоліків –

відсутність гарантій захисту викривачів корупції і необхідність звернення до спеціалізованих правоохоронних органів з даного питання. Так, наприклад, підвищення громадської активності у сфері викриття фактів корупції останніми роками спостерігається в *Косово*, що пов'язано, в тому числі, з діяльністю ряду громадських організацій антикорупційної спрямованості. У даному аспекті варто згадати про громадську організацію «FOL Movement», яка не лише здійснює постійний моніторинг результатів впровадження «Закону про захист викривачів», але також і безпосередньо приймає повідомлення та скарги щодо фактів корупції та інших неправомірних дій, проводить розслідування та направляє справи до прокурорів та Антикорупційного агентства. На питаннях, пов'язаних із розглядом повідомлень викривачів і забезпечення їх захисту, зосереджує свою увагу також громадська організація «Kosova Democratic Institute» (філія Transparency International в Косово) [168, с. 34].

Таким чином, підсумовуючи викладене вище можна зробити наступний висновок: *антикорупційним законодавством більшості зарубіжних країн передбачено функціонування відразу кількох каналів подання інформації про порушення антикорупційного законодавства, що дозволяє викривачам обрати для себе найбільш зручний, оптимальний та безпечний спосіб звернення. Однак, самих лише законодавчих положень іноді виявляється не достатньо для того, щоб активізувати роботу викривачів. Важливим є також забезпечення надійності та конфіденційності функціонування таких каналів, а також оперативності розгляду та реагування на інформацію, яка по них надходить.*

Аналізуючи особливості адміністративно-правового регулювання інституту викривачів в зарубіжних країнах не можна оминати увагою такий аспект, як **фінансове стимулювання діяльності викривачів**.

Як нам вдалося з'ясувати, в зарубіжних країнах *питання визначення розміру винагороди викривачам вирішуються по-різному*. Для прикладу, в США викривачеві може бути виплачено від 10% до 30% суми відшкодованих коштів [141, с. 22; 170, с. 120]; в Південній Кореї – до 2 млн. доларів [173; 174, с. 133]; в Казахстані – грошове заохочення, еквівалентне 550 доларів

США [175, с. 64]. Звісно ж, найбільшого розвитку інститут фінансового симулювання викривачів набув в *США*, де більш ніж за пів сторіччя було прийнято відразу декілька нормативно-правових актів з даного питання. Так, наприклад, Закон «Про наклеп» гарантує виплату інформаторам своєї рідної «компенсації за ризик і зусилля», розмір якої може коливатись у межах від 15 до 25 % суми вилучених коштів чи сплачених штрафів [7, с. 23]; у програмах профілактики злочинності («Зупини злочинця»), передбачено грошове заохочення для громадян, які повідомляють про латентні злочини та осіб, причетних до їх вчинення, у розмірі від 100 до 1 000 доларів США; Федеральне Бюро Розслідувань теж може виплачувати винагороду інформаторам, які повідомляють про вчинення корупційного злочину, у розмірі до 25 тис. доларів США [175, с. 63].

Різними є також наслідки запровадження фінансових стимулів для викривачів. Так, наприклад, в *Південній Кореї* після законодавчого закріплення права викривачів на отримання фінансової винагороди у період з 2002 по 2013 роки Комісією з цивільних прав та боротьби з корупцією було отримано понад 28 тисяч повідомлень, за результатами розслідування яких вдалося повернути до державного бюджету 60,3 мільйона доларів США, з яких понад 6 мільйонів виплачено інформаторам у якості винагороди [7, с. 24; 3, с. 190]. Позитивний ефект від фінансового стимулювання викривачів можна спостерігати також і в *США*. Так, наприклад, з 2007 по 2012 роки федеральна поліція країни зафіксувала стабільне зростання числа нових випадків викриття із 482 до 1148; одночасно спостерігалось зростання кількості позитивних рішень щодо інформаторів – з 50 до 223 випадків. Лише в 2013 році Комісією з цінних паперів і бірж було виплачено 14 мільйонів доларів для інформаторів «на знак визнання їхнього внеску в успіх справи щодо зупинення шахрайств у своїх напрямках» [7, с. 23; 17].

Таким чином, підсумовуючи викладене вище можна зробити наступний висновок: *лише законодавчого закріплення права викривачів на фінансову винагороду за повідомлення про порушення антикорупційного*

законодавства не достатньо для того, щоб активізувати їх діяльність. Необхідно також розробити чіткий і зрозумілий механізм обчислення та виплати такої винагороди. В українському законодавстві, як нами уже було доведено в другому розділі даного дисертаційного дослідження, питання фінансового стимулювання викривачів корупції врегульовані лише частково, без необхідної деталізації та конкретизації, що, на нашу думку, є однією з основних причин, яка впливає на рівень громадської активності у сфері протидії корупції.

Вище ми детально проаналізували зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання основних питань, які пов'язані з функціонуванням інституту викривачів корупції, а також визначили найбільш перспективні напрями його імплементації в національну правову систему. Водночас, **окрім основних, базових аспектів, які складають своєрідний «фундамент» аналізованого інституту, нам вдалося виявити ще кілька прогресивних новел, на які варто було б звернути увагу під час удосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства:**

➤ ***Підвищена увага до забезпечення конфіденційності інформації про викривачів.*** Даний аспект складає основну адміністративно-правового механізму захисту викривачів корупції у багатьох країнах. Так, наприклад, у *Південній Кореї* жоден слідчий орган не має права розкрити будь-яку інформацію про викривача без його згоди. Якщо ж так трапиться, що інформатор буде викритий, Комісія звертатиметься до найближчої поліцейської дільниці з проханням негайно забезпечити його фізичний захист. Також, обов'язково проводитиметься розслідування за фактом розголошення інформації, оскільки таке діяння вважається серйозним правопорушенням і суворо карається законом [176; 177, с. 152; 178, с. 165].

➤ ***Гарантування права викривачів на отримання безкоштовної правової допомоги.*** Останніми роками дана гарантія набуває особливої популярності і з'являється в законодавстві багатьох зарубіжних країн. Так, наприклад, в Законі «Про захист викривачів», який був прийнятий *литовським*

парламентом у 2017 р., окрім права на фінансову винагороду, а також визначення підстав звільнення від відповідальності за деякі протиправні дії, викривачам також гарантується право на отримання безкоштовної правової допомоги, причому не лише в кримінальному, але також і в адміністративному та цивільному судочинстві [141, с. 21; 170, с. 120].

➤ ***Широкий перелік гарантій захисту прав викривачів.*** Разом із посиленням ролі інституту викривачів у механізмі протидії корупції, розширюється також і система гарантій захисту їх прав, свобод і законних інтересів, а також удосконалюється процедура їх застосування. Так, наприклад, в *США* до переліку основних гарантій захисту викривачів віднесено такі заборони: на звільнення чи пониження в посаді викривача; на внесення його до будь-яких «чорних списків»; на перешкоджання в кар'єрному рості; на застосування до нього дисциплінарних стягнень чи здійснення щодо нього коригувального впливу (наприклад, позбавлення виплат); на застосування щодо нього обмежень в отриманні пільг та інших вигод; на залякування і погрози; на зниження розміру його заробітної плати або скорочення тривалості його робочого часу тощо [164, с. 39].

➤ ***Встановлення відповідальності за порушення прав та законних інтересів викривачів.*** Останнім часом в кримінальному законодавстві все більшої кількості зарубіжних країн з'являються положення про кримінальну відповідальність за порушення гарантій захисту викривачів. Так, наприклад, з 2013 року в *Чорногорії* діє закон, який передбачає настання кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі на строк до трьох років за розірвання трудового договору з особою, яка повідомила про випадки корупції уповноваженим органам державної влади. У трудовому законодавстві цієї країни передбачено також застосування серйозних штрафів за неналежний захист працівника-викривача, розмір яких може досягати 20 000 євро [168, с. 32]. В кримінальних кодексах *Канади* та *США* також містяться положення, які передбачають накладення штрафу або позбавлення волі за переслідування викривача, який добросовісно повідомив про вчинення або спробу вчинення

злочину до уповноваженого органу [173; 170, с. 120]. Штрафні санкції за порушення норм закону про захист викривачів існують також і в *Сербії* [141, с. 21;].

➤ ***Встановлення відповідальності за неповідомлення про порушення корупційного законодавства.*** Кримінальне законодавство деяких зарубіжних країн містить положення про кримінальну відповідальність не лише за порушення прав і законних інтересів викривачів, але також і за неналежну поведінку останніх. Так, наприклад, в *Сінгапурі* (який вважається однією з найменш корумпованих держав світу) діє правова норма, яка зобов'язує всіх осіб повідомити про поведінку за умови, коли вони знають або мають обґрунтовані підстави підозрювати, що будь-яке майно, в цілому або частково, прямо чи опосередковано, становить собою доходи, що використовувалися чи щодо яких був намір їх використання у зв'язку з будь-яким діянням, що може являти собою торгівлю наркотиками або кримінальну поведінку. Якщо ж особа порушила це правило і не звернулась із відповідним повідомленням до уповноважених органів, їй загрожує кримінальний штраф у розмірі до 20 тис. сінгапурських доларів (ст. 39 (гл. 65 А) Закону «Про корупцію, торгівлю наркотиками та інші серйозні злочини (конфіскацію вигод)») [138, с. 136].

Завершуючи аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання захисту викривачів корупції можна зробити такий узагальнюючий висновок: у законодавстві багатьох зарубіжних країн міститься ціла низка прогресивних положень, які спрямовані на захист прав та законних інтересів осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства. Однак, як справедливо зауважують деякі науковці, навіть гарне законодавство не завжди належно застосовується на практиці: часто викривачі не захищені від звинувачень у наклепі (як в Португалії та Чехії), розкриття анонімності (як в Іспанії, Естонії, Литві, Аргентині, Австралії, Китаї), негативного впливу з боку звинувачених корупціонерів у відповідь (як у Польщі, Словаччині, Нідерландах, Бразилії) [17]. На підтвердження такого висновку можна навести безліч загальновідомих прикладів: це і справа про

поміщення до психіатричної лікарні Китаю для насильницького лікування і ув'язнення на два роки викривачів, які у 2008 р. повідомили про зловживання у сфері земельних відносин; і справа Крістофа Мейла – нічного сторожа швейцарського банку, який повідомив про знищення записів про заощадження жертв Голокосту, які мали бути повернуті їх спадкоємцям, і став першим швейцарським громадянином, що попросив політичного притулку в Америці [140]; і ще багато інших.

З урахуванням викладеного, є всі підстави стверджувати, що *розвиток інституту викривачів в Україні має йти не лише шляхом впровадження в національну праву систему найкращих світових практик захисту викривачів корупції, але також і шляхом розробки ефективного механізму їх реалізації. Такий механізм має враховувати і особливості вітчизняного законодавства, і специфіку побудови та функціонування системи правоохоронних органів, і національні правові традиції, і політичну та соціально-економічну ситуацію в державі, і цілу низку інших важливих факторів.* Викривачі – це один із найбільш динамічних елементів механізму боротьби з корупцією. А тому, щоб максимально ефективно та раціонально використовувати всі його можливості, необхідно об'єднати зусилля політиків, науковців, громадськості й створити по справжньому дієвий механізм захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції.

Висновки до третього розділу

Гарантіям захисту викривачів корупції характерні наступні ознаки: 1) в основі зовнішньої форми їх вираження лежать такі категорії, як «засоби» та «умови»; 2) нормативна урегульованість; 3) комплексний характер; 4) внутрішня узгодженість; 5) похідний характер; 6) динамічність і рухливість; 7) практична спрямованість; 8) опосередкований характер.

Під «гарантіями захисту викривачів корупції» найбільш доцільно розуміти закріплену в Законі України «Про запобігання корупції» та в інших

нормативно-правових актах внутрішньо узгоджену систему засобів та умов політичного, економічного, соціального, організаційного, правового та іншого характеру, що забезпечують реалізацію громадянами їх прав як викривачів корупції, а також охорону, захист та поновлення інших прав та законних інтересів, які можуть бути порушені у зв'язку з їх діяльністю (або з діяльністю близьких їм осіб) як викривачів корупції.

Не зважаючи на досить прогресивний характер, чинна редакція Закону на сьогодні не містить чіткої та уніфікованої системи гарантій захисту викривачів корупції. Ст. 53-3 Закону хоч і має назву «Права та гарантії захисту викривача», однак фактично уникає прямої згадки про конкретні гарантії захисту таких осіб. Більшість положень, які в ній визначені, сформульовані як «права» викривачів, хоча їх зміст та юридична природа свідчать на користь доцільності їх розгляду як елементів гарантійного механізму. Подібний підхід до нормативно-правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції є необґрунтованим і таким, що знижує їх ефективність та практичну цінність, а також суттєво обмежує сферу їх застосування. Найбільш оптимальним способом усунення зазначеного недоліку є внесення змін до ст. 53-3 Закону і викладення його окремих положень у новій редакції.

Ефективність гарантій захисту викривачів корупції, а відтак, ефективність функціонування аналізованого інституту в цілому, на пряму залежить від якості правового регулювання гарантійного механізму. А про високу якість правового регулювання можна говорити лише тоді, коли в законодавчому порядку буде деталізовано та конкретизовано процедуру реалізації кожної визначеної в Законі гарантії захисту. При цьому найбільш доцільно цьому питанню присвятити не окрему статтю Закону України «Про запобігання корупції», а окремий розділ нового Закону «Про захист викривачів корупції».

Адміністративно-правове регулювання такої гарантії, як забезпечення особистої безпеки викривача, що закріплена в ст. 53 Закону, є недосконалим: по-перше, назва ст. 53 Закону не узгоджується з її основним змістом; по-друге, в Законі необґрунтовано звужена сфера застосування заходів забезпечення

особистої безпеки викривачів; по-третє, Закон не визначає навіть приблизного переліку заходів забезпечення особистої безпеки, які можуть бути засновані до викривачів; по-четверте, в Законі навіть в загальних рисах не визначено механізм реалізації даної гарантії. З метою усунення вказаних недоліків необхідно внести до Закону деякі зміни: у ст. 53 окреслити лише загальні засади правового регулювання інституту викривачів корупції; правовому регулюванню таких гарантій захисту викривачів корупції, як забезпечення особистої безпеки викривача та надання безоплатної правової допомоги викривачам, присвятити окремі статті (запропоновано їх авторські редакції); особливості розгляду анонімних повідомлень викривачів теж визначити в окремій статті; розширити сферу дії Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» на всіх викривачів, які повідомляють інформацію про вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією (а не лише кримінально караного); закріпити в Законі України «Про запобігання корупції» орієнтовний перелік заходів забезпечення особистої безпеки викривачів.

Адміністративно-правове регулювання такої гарантії, як представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги викривачеві, що закріплена в ст. 53 Закону, є недосконалим: по-перше, в Законі відсутній єдиний уніфікований підхід до розуміння правової природи та сутності аналізованої гарантії; по-друге, назва статті 53 Закону, у якій визначено загальні засади правового регулювання цієї гарантії, не відповідає її фактичному змісту; по-третє, норми Закону, у яких визначаються загальні засади реалізації викривачами права на безоплатну правову допомогу, не узгоджені із нормами профільного закону; по-четверте, норми Закону, у яких окреслені представницькі повноваження НАЗК, не узгоджені із нормами відповідних процесуальних актів. З метою усунення вказаних недоліків необхідно: внести уточнюючі зміни до п. 14 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу»; внести зміни до ч. 6 ст. 53 КАСУ, а також до ч. 7 ст. 56 ЦПК, узгодивши їх зміст із ч. 3 ст. 53 Закону; внести зміни до КПК та КУпАП,

доповнивши їх відповідними нормами, у яких визначається обсяг та межі представницьких повноважень НАЗК в кримінальному процесі та у проваджені в справах про адміністративні правопорушення відповідно; доповнити Закон новою ст. 53-3-2 в запропонованій авторській редакції.

Адміністративно-правове регулювання такої гарантії, як захист трудових та інших прав і законних інтересів викривача, що закріплена в ст. 53-4 Закону, є недосконалим: по-перше, назва статті 53-4 Закону не відповідає її змісту, який значно ширший за обсягом і охоплює не лише гарантії захисту трудових прав викривачів, але також й інших його прав та законних інтересів; по-друге, норми Закону, у яких окреслені гарантії захисту трудових прав викривачів, не узгоджені із нормами профільного закону, яким є КЗпП; по-третє, чинне законодавство наразі демонструє вибірковий підхід до нормативно-правового закріплення гарантій захисту трудових прав викривачів корупції, які є працівниками (співробітниками) деяких правоохоронних органів. З метою усунення вказаних недоліків необхідно внести цілу низку змін і доповнень до ст. 53-4 Закону, до ст. ст. 32 та 46 КЗпП, а також до низки нормативно-правових актів, які визначають особливий правовий статус окремих категорій працівників (співробітників, військовослужбовців, посадових осіб).

Адміністративно-правове регулювання такої гарантії, як забезпечення анонімності та конфіденційності викривача, що закріплена в ст. 53-5 Закону, є недосконалим: по-перше, законодавець необґрунтовано відносить дане положення не до гарантій захисту викривача, а до його прав; по-друге, ст 53-5 містить далеко не повний перелік заходів, спрямованих на забезпечення анонімності та конфіденційності викривачів; по-третє, положення ст. 53-5 Закону не знайшли свого належного відображення в інших нормативно-правових актах. З метою усунення вказаних недоліків необхідно: внести цілу низку змін до ст.ст.53 та 53-5 Закону, а також до Типової антикорупційної програми юридичної особи.

Дослідження основних зарубіжних моделей правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції свідчить про те, що усі країни, в яких

сьогодні функціонує інститут викривачів корупції чи його аналоги, обрали одну із двох найбільш поширених моделей правового регулювання гарантій захисту їх прав та законних інтересів: перша модель (уніфікована) передбачає уніфікацію та кодифікацію усіх правових норм у сфері захисту викривачів корупції і їх закріплення в спеціальному законодавчому акті; друга модель (диверсифікована) передбачає, навпаки, диверсифікацію та деталізацію гарантій захисту викривачів корупції і їх нормативно-правове регулювання нормами спеціального антикорупційного закону, а також іншими нормативно-правовими актами в залежності від змісту конкретної гарантії. Аналіз позитивного зарубіжного досвіду, а також положень міжнародних актів у сфері протидії корупції та результатів проведеного опитування, свідчить про те, що з метою розширення профілактичного потенціалу інституту викривачів корупції та активізації їх викривальної діяльності необхідно розробити та прийняти спеціальний Закон, спрямований на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання захисту викривачів корупції в Україні.

Дослідження специфіки визначення змісту самого поняття «викривач» в законодавстві деяких зарубіжних країн свідчить про панування двох протилежних підходів – вузького і широкого. Перший ґрунтується на тому, що дане поняття включає в себе лише обмежене коло осіб, як правило, лише тих, хто повідомляє про вчинення корупційного правопорушення. Другий ґрунтується на тому, що дане поняття включає в себе не лише осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, але також й осіб, які повідомляють про деякі інші правопорушення. Аналіз позитивного зарубіжного досвіду та результатів проведеного опитування свідчить про те, що з метою підвищення ефективності адміністративно-правового захисту викривачів необхідно розробити та прийняти спеціальний Закон, сфера дії якого поширювалася б на широке коло осіб, які повідомляють про неправомірні дії суб'єктів публічного управління, а також іншу важливу інформацію.

Аналіз законодавства зарубіжних країн в частині визначення кола осіб, на яких поширюються гарантії захисту свідчить про те, що не всі закони, які були

ухвалені з метою захисту викривачів корупції в різних країнах, мають однакову сферу застосування. Враховуючи тотальні темпи поширення корупції в сучасній Україні, більш ефективним та результативним видається: по-перше, впровадження максимально розширеного підходу до визначення кола осіб, на яких поширюються гарантії державного захисту викривачів корупції; по-друге, скасування законодавчої норми, якою закріплюється правовий зв'язок між викривачем і особою, якої стосується повідомлена інформація, а також скасування законодавчо закріплених обмежень щодо офіційного джерела походження інформації, яку має намір розголосити викривач.

Аналіз законодавства зарубіжних країн в частині правового регулювання діяльності спеціальних органів, покликаних забезпечувати реалізацію гарантій такого захисту свідчить про те, що в більшості зарубіжних країн питання, пов'язані із розглядом повідомлень викривачів, і питання, пов'язані із їх захистом, належать до компетенції органів, які здійснюють функцію протидії корупції. Однак, не зважаючи на свою популярність і поширеність в багатьох зарубіжних країнах, підхід, який передбачає об'єднання загальної функції протидії корупції і функції захисту викривачів, поступово втрачає свою ефективність. У зв'язку з цим, останнім часом в антикорупційних механізмах все більшої кількості країн з'являються окремі органи чи призначаються незалежні особи, відповідальні за розвиток і функціонування інституту викривачів та забезпечення їх захисту. Такий підхід є досить прогресивним і таким, що здатен суттєво вплинути на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції. Найбільш оптимальним варіантом його реалізації в Україні є запровадження інституту Уповноваженого з питань захисту викривачів корупції в структурі НАЗК. Однак з часом, враховуючи тенденцію розширення змісту інституту викривачів також і на осіб, які повідомляють не лише про порушення антикорупційного законодавства, а й іншу суспільно значиму інформацію, можна спрогнозувати поступове виведення Уповноваженого із структури НАЗК і надання йому статусу незалежного органу.

Аналіз відмінностей у функціонуванні каналів подання інформації про порушення антикорупційного законодавства, а також у порядку розгляду такої інформації свідчить про те, що сьогодні в більшості зарубіжних країн на законодавчому рівні закріплено декілька альтернативних каналів, якими можуть скористатися викривачі з метою повідомлення інформації про порушення антикорупційного законодавства: внутрішні канали; регулярні канали, публічні канали. Такий підхід дозволяє викривачам обрати для себе найбільш зручний, оптимальний та безпечний спосіб звернення. Однак, самих лише законодавчих положень іноді виявляється не достатньо для того, щоб активізувати роботу викривачів. Важливим є також забезпечення надійності та конфіденційності функціонування таких каналів, а також оперативності розгляду та реагування на інформацію, яка по них надходить.

Аналіз законодавства зарубіжних країн в частині фінансового стимулювання діяльності викривачів свідчить про те, що у них по різному врегульовуються питання визначення розміру винагороди викривачам. Різними є також наслідки запровадження фінансових стимулів для викривачів. Водночас, лише законодавчого закріплення права викривачів на фінансову винагороду за повідомлення про порушення антикорупційного законодавства не достатньо для того, щоб активізувати їх діяльність. Необхідно також розробити чіткий і зрозумілий механізм обчислення та виплати такої винагороди. В українському законодавстві питання фінансового стимулювання викривачів корупції врегульовані лише частково, без необхідної деталізації та конкретизації, що є однією з основних причин, яка впливає на рівень громадської активності у сфері протидії корупції.

Окрім основних, базових аспектів, які складають своєрідний «фундамент» аналізованого інституту, можна виокремити ще кілька прогресивних новел, на які варто було б звернути увагу під час удосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства: 1) підвищена увага до забезпечення конфіденційності інформації про викривачів; 2) гарантування права викривачів на отримання безкоштовної правової допомоги; 3) широкий

перелік гарантій захисту прав викривачів; 4) встановлення відповідальності за порушення прав та законних інтересів викривачів; 5) встановлення відповідальності за неповідомлення про порушення корупційного законодавства.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у розробці проблеми адміністративно-правового регулювання захисту викривачів, формулювання обґрунтованих теоретичних узагальнень, а також пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства. Найбільш важливими є такі висновки.

1. Розкрито місце інституту викривачів корупції в системі превентивних антикорупційних механізмів, визначено переваги, які характеризують його сутність і суспільне призначення, а також фактори, які знижують його ефективність. Зокрема, встановлено, що належне функціонування інституту викривачів дозволить: суттєво знизити рівень латентності корупційних правопорушень; значно зменшити рівень корупції в усіх сферах суспільного життя; отримувати об'єктивну інформацію про рівень корумпованості основних сфер суспільного життя; об'єктивно оцінювати ефективність роботи антикорупційних органів; втілити в життя такі основні принципи публічного управління, як прозорість і відкритість.

Доведено, що зниження ролі викривачів в організаційно-правовому механізмі протидії корупції обумовлено наступними факторами: сформоване і міцно вкорінене у суспільну свідомість негативне ставлення до викривачів; відсутність надійних гарантій правового захисту викривачів; зневіра в ефективність роботи правоохоронних органів і судів, які неспроможні притягнути корупціонера до реальної відповідальності; низький рівень правової обізнаності більшості громадян і їх неспроможність правильно ідентифікувати корупційних характер тих чи інших діянь суб'єктів публічного управління; правовий нігілізм більшої частини населення; необізнаність громадян про основні канали подання повідомлень про виявлені факти корупції; значне перебільшення масштабів корумпованості та зневіра у можливість її викорінення; високий рівень толерантності до корупції а також її

виправдовування як найбільш ефективного та результативного способу вирішення власних проблем.

2. Визначено ознаки викривачів корупції, а також сформульовано їх авторську дефініцію. Доведено, що до найбільш характерних ознак, які дозволяють в повній мірі розкрити сутність і правову природу інституту викривачів, а також визначити місце, яке йому відводиться в системі превентивних антикорупційних механізмів, необхідно відносити такі: викривач – це фізична особа; наявність переконання у достовірності інформації, яка повідомляється; спрямованість інформації на викриття можливих фактів порушення антикорупційного законодавства; розкриття в повідомленні інформації про діяльність (дії чи бездіяльність) інших осіб; спрямування інформації до «уповноважених суб'єктів». Окрім цього, обґрунтовано доцільність поширення гарантій захисту викривачів також і на осіб, які здійснили спробу розкрити інформацію про можливі факти порушення антикорупційного законодавства; іншим чином сприяли чи брали участь у виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні таких порушень; повідомили інформацію про порушення антикорупційного законодавства, в тому числі на стадії їх підготовки або замаху.

З урахуванням визначених ознак сформульовано авторську дефініцію поняття «викривач корупції»: це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила уповноважених суб'єктів про порушення антикорупційного законодавства, які готуються або вчинені іншою особою, або здійснила спробу розкрити інформацію про такі порушення, або іншим чином сприяла чи брала участь у їх виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні. Оскільки запропонована дефініція суттєво розширює коло осіб, які можуть бути віднесені до викривачів корупції, а також зміцнює гарантії їх захисту, обґрунтовано необхідність її законодавчого закріплення в ч. 1 ст. 1 Закону.

3. Досліджено генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу в протидії

корупції. Доведено, що у своєму розвитку адміністративно-правове регулювання інституту викривачів корупції пройшло чотири основні етапи: 1) 1991 р.-2009 р. – усвідомлення необхідності введення інституту викривачів у національну правову систему та формування його законодавчого підґрунтя; 2) 2009 р.-2014 р. – законодавче закріплення інституту викривачів як одного з превентивних антикорупційних механізмів; 3) 2014 р.-2019 р. – зміцнення адміністративно-правового статусу викривачів та удосконалення його нормативно-правового регулювання; 4) 2019 р – по даний час – розширення гарантій захисту викривачів, а також удосконалення механізму здійснення повідомлень викривачами та їх перевірки.

З’ясовано, що Закон України «Про запобігання корупції» містить цілу низку недоліків, прогалин і суперечностей в частині забезпечення гарантій захисту викривачів корупції, і, незважаючи на свій прогресивний характер, не спроможний забезпечити надійний захист їх прав і законних інтересів. Дається ознаки велика кількість прогалин, недоліків та суперечностей, які знижують теми розвитку інституту викривачів, а також гальмують процес формування нетерпимого ставлення громадян до корупції. У зв’язку з цим, обґрунтовано необхідність розробки та ухвалення спеціального Закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень, уніфікацію процедури їх розгляду тощо.

4. Визначено поняття та структуру адміністративно-правового статусу осіб, які надають допомогу в протидії корупції. З’ясовано, що до основних елементів адміністративно-правового статусу викривачів корупції найбільш доцільно відносити їх права, обов’язки, гарантії захисту та відповідальність. Вказаних складових елементів цілком достатньо для того, щоб безпосередньо визначити місце та роль викривачів у механізмі протидії корупції, надати їм «статусну» характеристику, а також отримати загальне уявлення про юридичне «оформлення» їх становища як одного з превентивних антикорупційних інструментів. Усі інші елементи, які виокремлюються

науковцями, хоч і відображають окремі аспекти відношення держави до викривачів та розкривають усю багатогранність аналізованого інституту, однак безпосередньо не впливають на визначення його місця в механізмі протидії корупції (мова йде про громадянство, принципи, правосуб'єктність, функції тощо). Вони мають другорядний, похідний, конкретизуючий характер.

З урахуванням визначених ознак сформульовано авторську дефініцію поняття «адміністративно-правовий статус викривачів корупції»: це закріплена нормами антикорупційного законодавства і гарантована державою стала, цілісна, логічно впорядкована та внутрішньо узгоджена система елементів (прав, обов'язків, гарантій та відповідальності), що закріплюють правове положення викривачів корупції, визначають характер їх діяльності, встановлюють межі можливої поведінки, а також окреслюють їх значення і роль у сфері протидії корупції.

5. Визначено поняття та ознаки прав викривачів корупції, охарактеризовано їх систему та з'ясовано недоліки їх адміністративно-правового регулювання. До основних ознак «прав», які дозволяють отримати загальне уявлення і визначити специфіку даного елементу адміністративно-правового статусу викривачів, віднесено такі: 1) формальна визначеність; 2) суспільна спрямованість; 3) забезпеченість силою державного примусу й обов'язками інших осіб; 4) обмежений характер; 5) пролонгована дія; 6) альтернативний характер; 7) полісуб'єктний характер. З урахуванням цих ознак сформульовано авторську дефініцію поняття «права викривачів корупції»: це визначена в чинному законодавстві, забезпечена силою державного примусу та обов'язками інших осіб міра їх належної (доцільної) поведінки, яка спрямована на викриття фактів порушення антикорупційного законодавства, конкретний вид і форма якої визначаються викривачем у межах, встановлених нормами адміністративного права.

З'ясовано, що система прав викривачів корупції, яка визначена у ст. 53-3 Закону, характеризується низкою системних недоліків: 1) її зміст не відповідає офіційній назві; 2) окремі її положення необґрунтовано віднесені до системи

прав викривачів корупції; 3) формулювання окремих прав викривачів корупції потребує свого уточнення або ж деталізації; 4) система прав викривачів корупції, яка у ній закріплена, потребує свого розширення; 5) закріплення у ній вичерпного переліку прав викривачів корупції є недоцільним. З метою усунення вказаних недоліків, обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення авторської редакції ст. 53-3 Закону (в частині, що стосується прав викривачів корупції). Також, розроблено авторські редакції ст. ст. 53-6 і 53-7 Закону (в частині розширення змісту та конкретизації порядку реалізації права викривача на отримання інформації та на отримання фінансової винагороди відповідно).

6. Охарактеризовано роль інституту юридичної відповідальності в адміністративно-правовому статусі викривачів корупції. Доведено, що однією з підстав звільнення від юридичної відповідальності є соціально-схвальна поведінка особи, одним із різновидів якої слід вважати діяльність викривача, спрямовану на попередження, припинення чи розкриття фактів порушення антикорупційного законодавства.

Встановлено, що ст. 53-8 Закону містить цілу низку недоліків, прогалин і суперечностей, основними з яких є наступні: 1) закріплення в ч. 1 та ч. 2 Закону необґрунтовано широкого підходу до визначення кола осіб, які звільняються від відповідальності за розголошення інформації, в тому числі інформації з обмеженим доступом. Доведено, що добросовісність викривача має бути обов'язковою передумовою звільнення його не лише від цивільно-правової відповідальності, але також і від кримінальної, адміністративної та дисциплінарної. У зв'язку з цим, запропоновано обмежити коло осіб, які підлягають звільненню від відповідальності за розголошення інформації шляхом внесення відповідних змін до ч. 1 та ч. 2 ст. 53-8 Закону; 2) не достатнє відображення в ст. 53-8 Закону міжнародних стандартів захисту викривачів, зокрема в частині гарантування особі права відмовитись від участі в порушенні антикорупційного законодавства. Доведено необхідність законодавчого закріплення положення, що гарантує кожній особі право відмовитись від

виконання будь-яких вказівок, а також від участі в будь-якій діяльності, що передбачає порушення антикорупційного законодавства. У зв'язку з цим, запропоновано внести зміни до ст. 53-8 Закону і доповнити її новою частиною відповідного змісту. 3) не достатнє відображення в ст. 53-8 Закону міжнародних стандартів захисту викривачів в частині необхідності законодавчого закріплення антикорупційних вимог, яким має відповідати будь-який договір, угода чи контракт. У зв'язку з цим, запропоновано доповнити ст. 53-8 Закону положенням, що визначає загальні антикорупційні вимоги, яким має відповідати будь-який договір, угода чи контракт.

7. Досліджено правову природу, визначено поняття та характерні ознаки гарантій захисту викривачів корупції, а також окреслено їх систему. З'ясовано, що гарантіям захисту викривачів корупції характерні такі ознаки: 1) зовнішня форма вираження в таких категоріях, як «засоби» та «умови»; 2) нормативна урегульованість; 3) комплексний характер; 4) внутрішня узгодженість; 5) похідний характер; 6) динамічність і рухливість; 7) практична спрямованість; 8) опосередкований характер. З урахуванням цих ознак сформульовано авторську дефініцію поняття «гарантії захисту викривачів корупції»: закріплена в Законі України «Про запобігання корупції» та в інших нормативно-правових актах внутрішньо узгоджена система засобів та умов політичного, економічного, соціального, організаційного, правового та іншого характеру, що забезпечують реалізацію громадянами їх прав як викривачів корупції, а також охорону, захист та поновлення інших прав та законних інтересів, які можуть бути порушені у зв'язку з їх діяльністю (або з діяльністю близьких їм осіб) як викривачів корупції.

З'ясовано, що, не зважаючи на досить прогресивний характер, чинна редакція Закону не містить чіткої та уніфікованої системи гарантій захисту викривачів корупції. З метою усунення зазначеного недоліку, запропоновано внести зміни до ст. 53-3 Закону і викласти його окремі положення (які стосуються гарантій захисту викривачів) у новій редакції. Також доведено, що ефективність гарантій захисту викривачів корупції, а відтак, ефективність

функціонування аналізованого інституту в цілому, напряму залежить від якості правового регулювання гарантійного механізму. А про високу якість правового регулювання можна говорити лише тоді, коли в законодавчому порядку буде деталізовано та конкретизовано процедуру реалізації кожної визначеної в Законі гарантії захисту. При цьому наголошено, що цьому питанню найбільш доцільно присвятити не окрему статтю (чи навіть декілька статей) Закону України «Про запобігання корупції», а окремий розділ нового Закону «Про захист викривачів корупції».

8. Обґрунтовано напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання гарантій захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції. Визначено недоліки адміністративно-правового регулювання такої гарантії захисту викривачів корупції, як забезпечення їх особистої безпеки, основними з яких є наступні: 1) неузгодженість назви і змісту ст. 53 Закону; 2) необґрунтоване звуження сфери застосування заходів забезпечення особистої безпеки викривачів; 3) відсутність законодавчого закріплення переліку заходів забезпечення особистої безпеки, які можуть бути засновані до викривачів; 4) відсутність законодавчо закріпленого механізму реалізації даної гарантії. З метою усунення вказаних недоліків запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», до ст. 53 Закону, а також розроблено авторську редакцію ст. 53³⁻¹ Закону, в якій визначено загальні засади реалізації такої гарантії захисту викривачів корупції, як забезпечення їх безпеки.

Визначено недоліки адміністративно-правового регулювання такої гарантії захисту викривачів корупції, як представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги викривачеві, основними з яких є наступні: 1) відсутність єдиного уніфікованого підходу до розуміння правової природи та сутності аналізованої гарантії; 2) невідповідність назви ст. 53 Закону її фактичному змісту; 3) неузгодженість норм Закону з положеннями профільного закону; 4) не узгодженість норми Закону, у яких окреслені представницькі повноваження НАЗК, із положеннями відповідних процесуальних актів. З

метою усунення вказаних недоліків запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», КАСУ, ЦПК, КПК та КУпАП, а також розроблено авторську редакцію ст. 53³⁻² Закону, в якій визначено загальні засади реалізації такої гарантії захисту викривачів корупції, як представництво їх інтересів та надання безоплатної правової допомоги.

Визначено недоліки адміністративно-правового регулювання такої гарантії захисту викривачів корупції, як захист їх трудових та інших прав і законних інтересів, основними з яких є наступні: 1) невідповідність назви ст. 53-4 Закону її фактичному змісту; 2) неузгодженість положень ст. 53-4 Закону з нормами КЗпП; 3) вибіркового підхід до нормативно-правового закріплення гарантій захисту трудових прав викривачів, які є працівниками (співробітниками) деяких правоохоронних органів. З метою усунення вказаних недоліків запропоновано внести цілу низку змін і доповнень до ст. 53-4 Закону, до ст. ст. 32 та 46 КЗпП, а також до низки нормативно-правових актів, які визначають особливий правовий статус окремих категорій працівників (співробітників, військовослужбовців, посадових осіб).

Визначено недоліки адміністративно-правового регулювання такої гарантії захисту викривачів корупції, як забезпечення їх анонімності та конфіденційності, основними з яких є наступні: 1) необґрунтоване віднесення даної гарантії до прав викривачів корупції; 2) законодавче закріплення далеко не повного переліку заходів, спрямованих на забезпечення анонімності та конфіденційності викривачів; 3) невідповідність положень деяких підзаконних актів нормам ст. 53-5 Закону. З метою усунення вказаних недоліків запропоновано внести цілу низку змін до ст.ст. 53 та 53-5 Закону, а також до Типової антикорупційної програми юридичної особи.

9. Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання захисту викривачів корупції, визначено шляхи його імплементації в національну правову систему. З'ясовано, що усі країни, в яких сьогодні функціонує інститут викривачів чи його аналоги, обрали одну із двох найбільш поширених моделей правового регулювання гарантій захисту їх прав та законних інтересів:

уніфіковану або диверсифіковану. Доведено, що з метою розширення профілактичного потенціалу інституту викривачів та активізації їх викривальної діяльності необхідно розробити та прийняти спеціальний Закон, спрямований на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання захисту викривачів корупції в Україні.

З'ясовано, що в законодавстві зарубіжних країн найбільшого поширення набули два протилежні підходи до визначення змісту самого поняття «викривач»: вузький і широкий. Доведено, що з метою підвищення ефективності адміністративно-правового захисту викривачів в Україні необхідно розробити та прийняти спеціальний Закон, сфера дії якого поширювалася б на широке коло осіб, які повідомляють про неправомірні дії суб'єктів публічного управління, а також іншу суспільно важливу інформацію.

Аналіз законодавства зарубіжних країн в частині визначення кола осіб, на яких поширюються гарантії захисту викривачів, свідчить про необхідність: 1) впровадження максимально розширеного підходу до визначення кола осіб, на яких поширюються гарантії державного захисту викривачів; 2) скасування законодавчої норми, якою закріплюється правовий зв'язок між викривачем і особою, якої стосується повідомлена інформація, а також скасування законодавчо закріплених обмежень щодо офіційного джерела походження інформації, яку має намір розголосити викривач. Аналіз законодавства зарубіжних країн в частині правового регулювання діяльності спеціальних органів, покликаних забезпечувати реалізацію гарантій такого захисту, свідчить про необхідність запровадження інституту Уповноваженого з питань захисту викривачів корупції в структурі НАЗК. Аналіз відмінностей у функціонуванні каналів подання інформації про порушення антикорупційного законодавства, а також у порядку розгляду такої інформації, свідчить про необхідність вжиття заходів, спрямованих на забезпечення надійності та конфіденційності функціонування каналів подання інформації, а також оперативності розгляду та реагування на інформацію, яка по них надходить. Аналіз законодавства зарубіжних країн в частині фінансового стимулювання діяльності викривачів

свідчить про необхідність розробки чіткого і зрозумілого механізму обчислення та виплати фінансової винагороди викривачеві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Індекс сприйняття корупції – 2019 р. *Трансперенсі Інтернешнл Україна* : [сайт]. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/>.
2. Загине́й З. 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>
3. Костенко О. О. Деякі аспекти ролі викривачів (whistleblowers) у протидії правопорушенням. *Право України*. 2016. № 6. С. 188–194.
4. Крижна В. В. Правовий статус викривачів в антикорупційній діяльності. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 71–73.
5. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 174 с. <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9657>
6. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність : звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому. Київ : Ваіте, 2018. 42 с.
7. Калітенко О., Масат Т. Посібник викривачам корупції. [Українське видання посібника пілотна версія]. Серпень 2017 р. 65 с. URL: http://vykryvachi.trudovi.org/wp-content/uploads/2017/09/Book_Vukruvachi.pdf.
8. Шрамко С. С. Роль громадської свідомості у запобіганні корупції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 28, т. 3. С. 48–51.
9. Алфьоров С. М. Причини корупції в ОВС, що зумовлені специфікою органу. *Форум права* : електрон. наук. фахове вид. 2011. № 1. С. 21–26.

10. Окопник О. М. Проблемні питання запобігання та протидії корупції в Україні. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Тернопіль, 20–21 квіт. 2018 р.). Тернопіль, 2018. С. 357–359.
11. Hladky V.V. The Manifestation of Corruption in Eastern Europe. *Path of Science*. 2018. Vol. 4. № 1. P. 4001–4012. DOI:10.22178/pos.30-5.
12. Фодчук А. Б. Повідомлення про порушення вимог антикорупційного законодавства: вимоги, загальний порядок подання і перевірки. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 груд. 2019 року) : у 2 ч. / МВС України ; НАВС; НАПрНУ, ГС "Центр запобігання та протидії корупції" ; [редкол. : В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський , В. І. Шакур, О. М. Стрільців, В. В. Корольчук]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. Ч. 1. 264 с. С. 236–239.
13. Луговий І. О. Аспекти участі громадськості в запобіганні корупції. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ, Київ, 2018. С. 86–88.
14. Vaughn R. The Successes and Failures of Whistleblower Laws. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012. 368 с.
15. Pringolt S. L'obligation de réserve des agents publics face au devoir de dénonciation d'infractions pénales. Une inadaptation du droit français à la problématique du whistleblowing. *Друа администратиф*. 2012. № 4. Апрель. URL: www.lexisnexis.fr/droit-document/article/droit-administratif/04-2012/008_PS_RDA_RDA1204ET00008.htm.
16. Citizen's awareness and engagement of civil society. *UNITER* : [сайт]. URL: http://uniter.org.ua/upload/files/PDF_files/Publications/Presentation%20for%20web-site_March%2030_final.pdf
17. Тимченко О., Калітенко О. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та світі? *Радіо свобода* : [сайт]. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27118580.html>.

18. Нестеренко О. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність. *Право України*. 2014. № 12. С. 104–111.

19. Nader R., Petkas P., Blackwell K. Whistleblowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility. Grossman Publishers : New York, 1972.

20. Бенедик В. І. Інститут викривачів в Україні: проблеми визначення поняття. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 212–215.

21. Council of Europe. Explanatory Memorandum of Recommendation CM/Rec. 2014.

22. Public Interest Disclosure Act. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/section/1>.

23. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

24. Про інформацію : Закон України від 02 жовт. 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

25. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

26. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листоп. 1992 р. № 2782-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 1. Ст. 1.

27. Про інформаційні агентства : Закон України від 28 лют. 1995 р. № 74/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 13. Ст. 83.

28. Науково-практичний коментар до Закону України "Про доступ до публічної інформації" / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко ; заг. ред. Д. Котляр. Київ : Фондація «Центр суспільних медіа», 2012. 335 с.

29. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 242 с.

30. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам : проект Закону України реєстр. № 4038а від 20 лип. 2016 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836

31. Фодчук А. Б. Поняття, ознаки та характерні риси інституту викривачів корупції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №7. С. 123–129.

32. Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо викривачів корупції : Закон України від 17 жовт. 2019 р. № 198-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 50. Ст. 356.

33. Резворович К. Р. Аспекти цивільно-правової охорони прав та інтересів викривача. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 129–132.

34. Про схвалення проекту Закону України «Про захист викривачів корупції»: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 01 лют. 2019 р. № 291. *Національного агентства з питань запобігання корупції* : [сайт]. URL: <https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2019/zasidannya/01.02.2019/01.02%20%28291%29.pdf>

35. 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 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 56–59.

36. Нестеренко О. Закон про захист викривачів інформації в Україні: навіщо він нам? *Українська правда*. 2015. 1 грудня. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2015/12/1/7090873/>.

37. Загиней З. А. Проблеми правового статусу викривачів корупції в Україні. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* :

матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчиньскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 44–47.

38. Батищева М. А. Служебные разоблачения в системе государственной службы : дисс. ... канд. социол. наук : 22.00.08. М., 2015. 191 с.

39. Марков М. М. Аналіз українського законодавства щодо викривачів. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчиньскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 88–91.

40. Джафарова О. В. Інститут викривачів як один із чинників запобігання та протидії корупції в органах публічної адміністрації. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. Ч. 1. С. 44–47.

41. Recommended draft principles for whistleblowing legislation. *Transparency International* : [сайт]. URL: https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf.

42. Фодчук А. Б. Поняття, ознаки та структура адміністративно-правового статусу викривачів корупції. *Юридична наука*. 2019. №3. С. 112–121.

43. Бобіта А. Викривачі за антикорупційними законодавствами України та Грузії: порівняльно-правова характеристика. *Вісник прокуратури*. 2015. № 3 (165). С. 117–124.

44. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність : звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому. Київ : Ваіте, 2018. 42 с.

45. Конвенція МОП N 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця : підписана 22 черв. 1982 р. ; ратифіковано постановою Верховної Ради України від 04 лют. 1994 р. № 3933-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 23. Ст. 166.

46. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : підписана 04 листоп.1999 р. ; ратифіковано Законом України від 16 берез. 2005 р. № 2476-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 16. Ст. 266.

47. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : підписана 27 січ. 1999 р. ; ратифікована Україною 18 жовт. 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 47–48. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text

48. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : підписана 31 жовт. 2003 р. ; ратифікована Україною 18 жовт. 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

49. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

50. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 1 черв. 2009 р. № 1506-VI *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 45. Ст. 691.

51. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3782-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 51.

52. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2808-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 25. Ст. 188.

53. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квіт. 2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.

54. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики : Закон України від 14 трав. 2013 р. № 224-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 132.

55. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон

України від 13 трав. 2014 р. № 1261-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 28. Ст. 937.

56. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1702-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 50–51. Ст. 2057.

57. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

58. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

59. Фодчук А. Б. Правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривачів). *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 158–160.

60. Фодчук А. Б. Гарантії захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 1. 193 с. С. 171–175. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/12190>

61. Герасименко Л. В. Генеза правового захисту викривачів в Україні. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 26–27.

62. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік : указ Президента України від 8 квіт. 2017 р.

№ 103/2017. Президент України : [сайт]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1032017-21670>

63. Шостко О. Ю. Питання нагальності прийняття Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам». *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 166–169.

64. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

65. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013, № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

66. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

67. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийнятий 07 груд. 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

68. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 берез. 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, № 42. Ст. 492.

69. Кодекс законів про працю України : прийнятий 10 груд. 1971 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1971. додаток до № 50. Ст. 375.

70. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

71. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

72. Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України від 05 лют. 2004 р. № 1449-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 19. Ст. 269. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4711-17#Text>

73. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005 р. № 30. Ст. 409.

74. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02 черв. 2011 р. № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>

75. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 лип. 2012 р. № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.

76. Дисциплінарний статут Збройних Сил України : затв. Законом України від 24 берез. 1999 р. № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text>

77. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції": Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4711-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 14. Ст. 89.

78. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4652-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 21. Ст. 208.

79. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18 верес. 2012 р. № 5288-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 37. Ст. 490.

80. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у відповідність з Кримінальним процесуальним кодексом України : Закон України від 16 трав. 2013 р. № 245-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 12. Ст. 178.

81. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : затв. Законом України від 22 лют. 2006 р. № 3460-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15#Text>

82. Дисциплінарний статут служби цивільного захисту : затв. Законом України від 05 берез. 2009 р. № 1068-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 29. Ст. 398. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-17#Text>

83. Федоровська Н. В., Приходько О. О. Особливості законодавчого врегулювання механізмів захисту викривачів. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 154–158.

84. Карпова О. О. Новели законопроекту про захист викривачів корупції. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 59–62.

85. Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. [17-е изд, стереотип.]. М. : Рус. яз., 1985. 523 с.

86. Большой юридический словарь / [авт.-сост.: В. Н. Додонов и др.] ; под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М. : ИНФРА-М, 1998. 790 с.

87. Политология : энциклопедический словарь / общ. ред. и сост. : Ю. И. Аверьянов. М. : Моск. коммерческий ун-т, 1993. 431 с.

88. Советский энциклопедический словарь / [науч.-ред. совет : А. М. Прохоров (пред.)]. М. : Советская энциклопедия, 1981. 1600 с.

89. Введение в философию : учебник для высш. учеб. завед. : в 2 ч. / [И. Т. Фролов, Э. А. Араб-Оглы и др.]. М. : Политиздат, 1989. Ч. 2. 639 с.

90. Сокуренько В. Г., Савицкая А. Н. Право, свобода, равенство. Львов : Вища школа, 1981. 231 с.

91. Грибанова М. А. Зміст поняття адміністративно-правового статусу громадянина. *Держава і право* : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. 2001. Вип. 11. С. 231–235.
92. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 213 с.
93. Гусарев С. Д. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного ін-ту МВС України*. 2000. № 1. С. 39–41.
94. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12–19.
95. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М. : Наука, 1966. 252 с.
96. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М. : Изд-во Тихомирова М. Ю., 1997. 676 с.
97. Якимов А. Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы). *Государство и право*. 2003. – № 4. С. 5–10.
98. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958. 18 с.
99. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. М. : Юрайт, 1998. 411 с.
100. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. М. : Зерцало, 1998. Т. 1. Теория государства. 416 с.
101. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2006. 190 с.
102. Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. М. : Юрид. лит., 1985. 175 с.
103. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 1997. 672 с.
104. Горшенев В. М. Структура правового статуса гражданина в свете Конституции СССР 1977г. *Правопорядок и правовой статус личности в*

развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. Саратов, 1980. С. 51–58.

105. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 179 с.

106. Матузов Н. И. Юридические обязанности и ответственность как элементы правового статуса личности. *Конституция СССР и правовое положение личности* / [ред. кол. В. М. Чхиквадзе и др.]. М., 1979. С. 81–88.

107. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум, 2001. 655 с.

108. Смирнов О. В. О правовом статусе рабочих и служащих. *Советское государство и право*. 1974. № 3. С. 40–48.

109. Сурилов А. В. Теория государства и права : учеб. пособ. для юрид. фак-ов вузов. Киев ; Одесса ; Вища школа, 1989. 438 с.

110. Янюк Н. Особливості адміністративно-правового статусу посадової особи. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні* : матеріали III Регіон. наук. конф. (лютий 1997 р.). Львів, 1997. 87–90.

111. Бойко И. В. Административно-правовой статус граждан в Украине. *Проблеми злочинності* : [респ. міжвідом. наук. зб.]. 1998. Вип. 34. С. 94–98.

112. Бояринцева М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів. *Право України*. 2002. № 8. С. 21–25.

113. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособ. Харьков : Одиссей, 2002. 288 с.

114. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособ. М. : Моск. ун-т, 1997. 324 с.

115. Златопольский Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии : учебник для вузов. М. : Зерцало, 2000. 320 с.

116. Зуй В. В. Адміністративно-правовий статус громадян в Україні. *Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку* : короткі тези доп.

та наук. повідомл. респ. наук.-практ. конф. (9–11 листоп. 1995.). Харків, 1995. С. 107–109.

117. Князєв В. Поняття та елементи конституційного статусу людини і громадянина в Україні. *Право України*. 1998. № 12. С. 29–31.

118. Колісник В. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти : монографія. Харків : Фоліо, 2003. 240 с.

119. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М. : Наука, 1974. 246 с.

120. Блищенко И. П. Советское государство и основные права и свободы человека. М. : Знание, 1969. 70 с.

121. Советское административное право : государственное управление и административное право / [И. А. Азовкин, А. П. Алехин, П. Т. Василенков и др. ; редкол. Ю.М. Козлов и др.]. М. : Юрид. лит., 1978. 358 с.

122. Чхиквадзе В. М. Советское государство и личность. М. : Юрид. лит., 1978. 103 с.

123. Німченко В. Правовий статус особи за Конституцією України. *Вісник Конституційного Суду України*. 1998. № 3. С. 34–39.

124. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. М. : Юрид. лит., 1987. 447 с.

125. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : БЕК, 1996. 355 с.

126. Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М. : Госюриздат, 1962. 213 с.

127. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов : Саратов. ун-т, 1976. 216 с.

128. Лаптєв С. С. Адміністративно-правовий статус судді адміністративного суду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 275 с.

129. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М. : Госюриздат, 1955. 176 с.

130. Бабаев В. К. Теория современного советского права : фрагменты лекций и схемы. Нижний Новгород : Нижегород. высш. шк. МВД РСФСР, 1991. 156 с.

131. Фодчук А. Б. Основі етапи розвитку інституту викривачів корупції у вітчизняному законодавстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 4. С. 111–117.

132. Перевірка уповноваженими посадовими особами МВС України інформації про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення : метод. рек. / [О. М. Стрільців, А. Б. Фодчук, В. О. Мартиненко та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 48 с. <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9655>

133. Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 14 листоп. 2019 р. № 294-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 5. Ст. 31.

134. Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо встановлення грошової винагороди для викривачів : проект Закону України реєстр. № 6225 від 23 берез. 2017 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6225&skl=9.

135. Фодчук А. Б. Особливості адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції в законодавстві деяких зарубіжних країн. *Юридична наука*. 2019. №1. С. 131–139.

136. Правовий захист викривачів / за заг. ред. О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостко. Харків : Права людини, 2016. 94 с.

137. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 берез. 2018 р. № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 29. Ст. 233.

138. Савченко А. В. Особливості кримінально-правового захисту та кримінальної відповідальності викривачів. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 135–137.

139. Білозьоров Є. В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми. *Адвокат*. 2009. № 8 (107). С. 26–30.

140. Калитенко О. Про захист викривачів корупції. *НВ. Бизнес* : [сайт]. URL: https://nv.ua/ukr/biz/experts/pro-zahist-vikrivachiv-korupciji-300233.html?utm_source=set_lang.

141. Бурак М. В. Міжнародний досвід у сфері захисту викривачів. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 20–22.

142. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

143. Теорія держави та права : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 416 с.

144. Петряєва З. Ф., Хмеленко Г. Г. Організація і методика економічного аналізу : навч. посіб. Харків : ХНЕУ, 2008. Ч. 1. 308 с.

145. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1. А – Г. 669 с.

146. Недбайло П. Е. Советские социалистические правовые нормы / отв. ред. В. Г. Сокурено. Львов : Львов. ун-т, 1959. 169 с.

147. Козловський А. А. Гносеологічні принципи права. *Проблеми філософії права*. 2005. Т. III, № 1–2. С. 32–44.

148. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / отв. ред. А. Е. Лунеев. М. : Наука, 1970. 164 с.

149. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / [уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко]. Київ : Аконіт, 2008. Т. 2. К – П. 911 с.

150. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / [уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко]. Київ : Аконіт, 2008. Т. 1. А – К. 926 с.

151. Мозоль В. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції : організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2006. 206 с.

152. Лебідь Л. І. Соціальна структура: особливості сучасного тлумачення. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2010. № 889. С. 46–49.

153. Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм. *Известия вузов. Правоведение*. 1971. № 1. С. 43–46.

154. Конституційне право України : підручник / за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 1999. 735 с.

155. Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема. *Известия вузов. Правоведение*. 1999. № 2. С. 4–16.

156. Нудненко Л. А. Конституционноправовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации : монография. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. 475 с. (Серия : «Конституционное, муниципальное и административное право»).

157. Наливайко О. І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.

158. Фодчук А. Б. Становлення та розвиток суб'єктів реалізації антикорупційної політики в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.) / [ред. кол. : В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. 478 с. С. 106–110. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5036>

159. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» : Закон України від 04 берез. 2020 р. № 524-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 38. Ст. 279.

160. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи : рішення Ннаціонального агентства з питань запобігання корупції від 02 берез. 2017 р. № 75. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17#Text>

161. Бараш Є. Ю. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції в діяльності органів й установ державної кримінально-виконавчої служби. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В.Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 14–17.

162. Нестеренко О., Борзило І. Викривачі інформації в Україні – сміливці чи самогубці? Інфографіка. *Українська правда*. 2015. 10 червня. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2015/06/10/7070826/>.

163. Vaughn R. The successes and Failures of Whistleblower Laws. Cheltenham, UK; Northampton, MA. 348 p.

164. Дрозд О. Ю. Інститут викривачів у США. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 38–40.

165. Фодчук А. Б. Інститут викривачів в системі превентивних антикорупційних механізмів. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 1 (Volume 3). Р. 72–78. (Словацька Республіка)

166. Фодчук А. Б. Аспекти підвищення рівня поінформованості суспільства про антикорупційні заходи. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали II Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 8 груд. 2017 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 412 с. С. 46–49.

167. Handbook for Enforcing the Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia – Herzegovina, Centre for Responsible Democracy–Luna, March 2014.

168. Гребенюк М. В. Кращі практики європейського досвіду забезпечення захисту викривачів: досвід Боснії і Герцеговини, Косово та Чорногорії. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 30–34.

169. Lehman J., Phelps S. West's Encyclopedia of American Law. 2005. (Print book : English : 2nd ed).

170. Полях А. М. Захист викривачів корупційних правопорушень: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 118–121.

171. Law no 571/2004. URL: <http://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf>.

172. Дещо про міжнародний досвід у сфері захисту викривачів: *Національне агентство з питань запобігання корупції* : [сайт]. URL: <https://nazk.gov.ua/news/deshcho-pro-mizhnarodnyy-dosvid-u-sferi-zahystu-vykryvachiv>.

173. Гармаш О., Богатов Є. Дещо про міжнародний досвід у сфері захисту викривачів. *Юридична газета online* : [сайт]. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/deshcho-pro-mizhnarodniy-dosvid-u-sferi-zahistu-vikrivachiv.html>.

174. Рогатюк І. В. Інститут викривачів в Україні: бути чи не бути. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 133–134.

175. Колодяжний М. Г. Інститут викривачів корупції: зарубіжний досвід, перспективи формування в Україні. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 62–65.

176. Ang W., Lua J. Anti-Corruption Regulation. *Singapore*. 2017. URL: <https://gettingthedealthrough.com/area/2/jurisdiction/58/anti-corruption-regulation-2017-singapore>.

177. Тронько О. В. Аналіз зарубіжного законодавства щодо протидії корупції. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 151–154.

178. Шевченко Л. В., Пахольченко Д. О. Порівняльно-правова характеристика ефективності протидії корупції в Південній Кореї та Україні. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. В. Черней, К. Ланчінскас, А. Б. Фодчук та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 163–166.

ДОДАТКИ

Додаток А

Проект Закону України Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо посилення гарантій захисту викривачів корупції

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести до Закону України «Про запобігання корупції» такі зміни:

1. Абзац 20 частини першої статті 1 викласти в такій редакції: «викривач корупції» як фізичної особи, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила уповноважених суб'єктів про порушення антикорупційного законодавства, які готуються або вчинені іншою особою, або здійснила спробу розкрити інформацію про такі порушення, або іншим чином сприяла чи брала участь у їх виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні.

2. Виключити зі статті 53 частину другу та частину третю.

3. Статтю 53³ викласти в такій редакції:

«Стаття 53³. Права та гарантії захисту викривача

1. Права та гарантії захисту викривача виникають з моменту повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону.

2. Викривач має право:

1) бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;

2) подавати докази на підтвердження інформації, яка міститься у повідомленні;

3) отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення, підтвердження його прийняття і реєстрації;

4) давати пояснення, свідчення або відмовитися їх давати;

5) повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону без зазначення відомостей про себе (анонімно);

6) на винагороду у визначених законом випадках;

7) отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

8) звертатись особисто або через свого представника до НАЗК за захистом порушених у зв'язку з повідомленням прав і законних інтересів»

9) оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність працівників уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення.

Викривачі користуються також іншими правами, які закріплені в цьому Законі та інших нормативно-правових актах.

3. Викривачеві гарантується захист від переслідування, дискримінаційних, репресивних та інших негативних заходів впливу у зв'язку із його діяльністю як викривача, який включає:

- 1) забезпечення особистої безпеки, в тому числі захист життя, здоров'я, житла та майна від протиправних посягань;
- 2) захист трудових та інших прав і законних інтересів викривача;
- 3) анонімність та конфіденційність;
- 4) представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги у зв'язку із захистом своїх прав та законних інтересів як викривача;
- 5) заборону екстрадиції викривача на підставі запиту про видачу, в основі якого лежать обставини, пов'язані із його діяльністю як викривача;
- 6) відшкодування витрат, які пов'язані із його діяльністю як викривача, в тому числі тих, що пов'язані із захистом його прав та законних інтересів як викривача, включаючи витрати на отримання правової допомоги і судовий збір;
- 7) надання психологічної допомоги;
- 8) застосування інших заходів захисту, які передбачені цим та іншими нормативно-правовими актами.

Гарантії захисту викривачів поширюються також і на близьких осіб викривача.

Гарантії захисту викривача не поширюються на осіб, які повідомили завідомо неправдиву інформацію про порушення антикорупційного законодавства.».

4. Розділ VIII доповнити статтями 53³⁻¹-53³⁻² наступного змісту:

«Стаття 53³⁻¹. Забезпечення безпеки викривача.

1. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів, їх близьких осіб у зв'язку із здійсненням повідомленням про порушення антикорупційного законодавства правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, в тому числі заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

2. До викривачів та їх близьких осіб можуть бути застосовані такі заходи забезпечення безпеки:

- 1) особиста охорона, охорона житла і майна;
- 2) видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку, видача спеціальних технічних засобів звуко- та відеозапису, встановлення телефону за місцем проживання;
- 3) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;
- 4) заміна документів, персональних та/або біометричних даних, зміна зовнішності;
- 5) зміна місця роботи або навчання;

6) переселення в інше місце проживання;
 7) тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку, поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення;

8) забезпечення конфіденційності відомостей про особу;

9) закритий судовий розгляд.

З урахуванням характеру і ступеня небезпеки для життя, здоров'я, житла та майна викривачів та їх близьких осіб, до них можуть бути застосовані й інші заходи забезпечення безпеки.

3. Підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки викривачів та близьких їм осіб є дані, що свідчать про наявність реальної загрози їх життю, здоров'ю, житлу чи майну.

Приводом для вжиття заходів забезпечення безпеки викривачів та близьких їм осіб може бути:

1) особиста заява викривача або близької йому особи;

2) звернення керівника відповідного державного органу;

3) звернення голови НАЗК;

4) отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну зазначених осіб.

Особа може відмовитись від застосування щодо неї заходів забезпечення безпеки. За наявності загрози настання тяжких наслідків за санкцією прокурора або за ухвалою суду стосовно цих осіб можуть здійснюватися заходи, передбачені п.п. 1 та 3 ч. 2 цієї статті.

4. Рішення про застосування заходів безпеки приймається:

1) слідчим, дізнавачем, прокурором, судом, у провадженні яких знаходяться кримінальні провадження щодо корупційних кримінальних правопорушень, у розслідуванні чи судовому розгляді яких брали або беруть участь викривачі;

2) органом (підрозділом), що здійснює оперативно-розшукову діяльність, щодо викривачів, які брали або беруть участь або сприяли виявленню, попередженню, припиненню порушень антикорупційного законодавства;

3) слідчим суддею – у випадках, передбачених статтею 206 КПК України;

4) НАЗК – у всіх інших випадках.

Рішення про застосування заходів безпеки або про відмову у їх застосуванні має бути прийняте не пізніше 3-х днів з дня одержання відповідної заяви чи отримання інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну викривача чи близьких йому осіб, а у невідкладних випадках – негайно. Про прийняте рішення виноситься мотивована постанова, про що негайно, у письмовій формі повідомляється заявник.

У постанові про застосування заходів забезпечення безпеки зазначається перелік конкретних заходів забезпечення безпеки і строки їх здійснення. Якщо заходи безпеки застосовуються не на прохання особи, яка береться під захист, то на це має бути одержана її згода.

5. Виконання рішення про застосування заходів безпеки покладається на:

1) спеціальні підрозділи СБУ, ДБР, НПУ, НАБУ – в межах законодавчо визначеної підслідності;

2) спеціальні підрозділи СБУ, ДБР, НПУ, НАБУ, органу чи установи виконання покарань, слідчого ізолятору – за рішенням податкової міліції, суду або НАЗК, які здійснюють розгляд повідомлення викривача;

3) спеціальні підрозділи органу чи установи виконання покарань, слідчого ізолятору – щодо викривачів та близьких їм осіб, які утримуються в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі.

6. Застосування заходів забезпечення безпеки припиняється у випадку:

1) закінчення строку конкретного заходу безпеки;

2) зникнення обставин, які стали підставою для застосування заходів забезпечення безпеки;

3) відмови особи, яка взята під захист, від застосування заходів безпеки;

4) систематичне невиконання особою, взятою під захист, законних вимог органів, що забезпечують безпеку, якщо ця особа письмово була попереджена про можливість такого скасування.

Про скасування заходів забезпечення безпеки виноситься мотивована постанова чи ухвала, яка письмово доводиться до відома особи, взятої під захист.

7. Рішення про застосування, відмову від застосування чи скасування заходів забезпечення безпеки може бути оскаржене особою, якої воно стосується, до суду, прокуратури або до відповідного вищого органу, який забезпечує безпеку.

Стаття 53³⁻². Представництво інтересів та надання безоплатної правової допомоги викривачеві.

1. Для захисту прав та представництва своїх інтересів викривач та його близькі особи можуть користуватися всіма видами правової допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правову допомогу». Їм гарантується право на отримання безоплатної первинної і вторинної правової допомоги, включаючи надання таких видів правових послуг:

1) захист;

2) здійснення представництва інтересів в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;

3) складення документів процесуального характеру.

2. Для захисту прав та представництва своїх інтересів викривач та його близькі особи можуть користуватись допомогою адвоката. Витрати на професійну правничу допомогу, а також інші витрати, які були понесені викривачем та близькими йому особами у зв'язку із захистом своїх прав та законних інтересів, підлягають відшкодуванню у повному обсязі.

3. Представництво інтересів викривача та його близьких осіб у судах покладається на НАЗК.

НАЗК у разі звернення викривача, його близьких осіб, або з власної ініціативи:

1) здійснює представництво в суді інтересів викривача, його близьких осіб у випадках їх неспроможності самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а також у випадку нездійснення чи неналежного здійснення такого захисту їх представниками або органами, яким законом надано право захищати їх права, свободи та інтереси;

2) має право бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях;

3) має право звертатися до суду з позовом (заявою) про захист прав і свобод викривачів, їх близьких осіб, брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за їх позовами (заявами, клопотаннями (поданнями));

4) має право вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) викривачів, їх близьких осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду;

5) має право ініціювати незалежно від участі НАЗК у судовому провадженні перегляд судових рішень у порядку, встановленому законом».

5. Назву статті 53⁴ викласти в такій редакції:

«Стаття 53⁴. Захист трудових та інших прав і законних інтересів викривача».

6. Частину першу статті 53⁴ доповнити новим абзацом наступного змісту:

«1. Забороняється будь-яка дискримінація викривачів та їх близьких осіб, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження їх прав, у тому числі у зв'язку із здійсненням повідомлення про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, а також сприяння особі у здійсненні такого повідомлення».

Абзаци 2 та 3 частини першої статті 53⁴ необхідно вважати відповідно абзацами 3 та 4.

6. Назву статті 53⁵ викласти в такій редакції:

«Стаття 53⁵. Забезпечення анонімності та конфіденційності викривача».

7. Доповнити статтю 53⁵ новою частиною наступного змісту:

«У разі витоку конфіденційної інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати особу викривача, орган (посадова особа) яка здійснює розгляд (перевірку та/або розслідування) повідомлення, за заявою такого викривача, або за власною ініціативою (за умови надання викривачем письмової згоди на це) вживає заходів для уникнення настання негативних наслідків для викривача, пов'язаних з таким розголошенням».

8. Статтю 53⁶ викласти в такій редакції:

«Стаття 53-6. Право викривача на отримання інформації».

1. Викривач має право отримувати інформацію про:

- 1) свої права та обов'язки, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;
- 2) підтвердження прийняття і реєстрації поданого ним повідомлення;
- 3) стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

2. Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, надається викривачу за його заявою органом, юридичною особою, посадовою або службовою особою, відповідальною за розгляд, проведення перевірки та/або розслідування у зв'язку із здійсненням викривачем повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, не пізніше п'яти днів після отримання заяви. Інформація про права та обов'язки викривача, а також інформація про підтвердження прийняття та розгляду його повідомлення у разі особистого звернення викривача має бути надана йому негайно. Інформація про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлення надається викривачеві не рідше кожних тридцяти днів, а також за кінцевими результатами розгляду, перевірки та/або розслідування (незалежно від наявності його заяви)».

8. Статтю 53⁷ викласти в такій редакції:

«Стаття 53⁷. Винагорода викривачу

1. Право на винагороду має викривач, який повідомив про порушення антикорупційного законодавства, за яке передбачено настання кримінальної або адміністративної відповідальності.

2. Розмір винагороди становить 10 відсотків від грошового розміру предмета корупційного злочину чи корупційного правопорушення, або розміру завданих державі збитків від такого злочину чи правопорушення. Розмір винагороди, що може бути виплачена викривачеві, який повідомив про такі порушення антикорупційного законодавства, які не мають відповідного грошового еквіваленту, визначається судом у кожному конкретному випадку і залежить від характеру вчиненого правопорушення, особи правопорушника та інших обставин справи.

3. З метою одержання фінансової винагороди, передбаченої цією статтею, викривач, який має на неї право, звертається із відповідною заявою до органу, що здійснює перевірку, розслідування чи розгляд інформації, яка міститься у повідомленні. Рішення про виплату фінансової винагороди, або про відмову в її виплаті, а також про конкретний розмір винагороди, яка має бути виплачена викривачеві, визначається судом під час судового розгляду справи. У випадку повідомлення декількома викривачами різної інформації про одне і теж саме порушення антикорупційного законодавства, в тому числі інформації, що доповнює відповідні факти, розмір винагороди розподіляється між такими викривачами пропорційно. У зазначеному випадку рішення про конкретний розмір фінансової винагороди, яка має бути виплачена кожному викривачу, ухвалюється судом.

4. Право викривача на отримання фінансової винагороди виникає після набрання обвинувальним вироком суду (постановою суду про притягнення особи до адміністративної відповідальності) законної сили.

5. Викривач корупції може оскаржити рішення суду про відмову у виплаті фінансової винагороди або про її конкретний розмір.

6. Фінансова винагорода викривачеві виплачується з Державного бюджету України».

9. Частину першу та частину другу статті 53⁸ доповнити словами «крім випадків здійснення завідомо неправдивого повідомлення».

10. Частину другу статті 53⁸ доповнити новим реченням наступного змісту:

«Будь-який цивільний, трудовий або інший договір (контракт) не може містити положення, що обмежують чи позбавляють особу права повідомляти про порушення антикорупційного законодавства, передбачають застосування негативних заходів впливу до особи, яка відмовилась порушувати антикорупційне законодавство, а також іншим чином запобігають викриттю таких порушень».

11. Статтю 53⁸ доповнити новою частиною наступного змісту:

«4. Ніхто не може бути примушений до виконання будь-яких наказів чи вказівок, а також до участі в будь-якій діяльності, що передбачає порушення антикорупційного законодавства.

У випадку наявності в особи сумнівів щодо правомірності одержаного наказу, розпорядження чи пропозиції, вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до Національного агентства, яке надає відповідне роз'яснення».

II. Внести до Кодексу законів про працю України такі зміни:

1. Частину шосту статті 32 викласти в такій редакції:

«Працівник, який повідомив про можливі факти порушення антикорупційного законодавства, вчинених іншою особою, не може бути звільнений чи змушений до звільнення, притягнутий до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з таким повідомленням або підданий іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо), або загрозі таких заходів впливу. Негативними заходами впливу слід вважати також формально правомірні рішення і дії, які застосовуються до працівника і носять вибірковий характер, зокрема, не застосовуються до інших працівників у подібних ситуаціях та/або не застосовувалися до працівника у подібних ситуаціях раніше. Викривачі корупції користуються також іншими правами та гарантіями захисту, встановленими Законом України «Про запобігання корупції»».

2. Статтю 46 доповнити новою частиною наступного змісту:

«У разі відсторонення працівника від виконання трудових обов'язків не з його вини, оплата праці на період відсторонення здійснюється в розмірі середньої заробітної плати працівника за останній рік».

III Внести до Кримінального процесуального кодексу України такі зміни:

Пункт 16² частини першої статті 3 викласти в такій редакції:

«16²) викривач корупції – це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила уповноважених суб'єктів про корупційне кримінальне правопорушення, яке готується або вчинене іншою особою, або здійснила спробу розкрити інформацію про таке правопорушення, або іншим чином сприяла чи брала участь у його виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні.».

IV Внести до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» такі зміни:

Пункт д¹ частини першої статті 2 викласти в такій редакції:

«д¹) викривачі, в тому числі ті, що повідомляють про вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією».

V. Внести до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» такі зміни:

Пункт 14 частини першої статті 14 викласти в такій редакції:

«14) викривачі та їх близькі особи у зв'язку з повідомленням інформації про порушення антикорупційного законодавства – » і далі по тексту.

Додаток Б

Зразок
Анкети соціологічного опитування

Тема опитування:	Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення захисту викривачів корупції та підвищення його ефективності
Категорії респондентів:	Фахівці у галузі права Громадяни
Загальні правила заповнення анкети	Прочитати запитання та варіанти відповідей на них. Обрати один або декілька (там, де це можливо) варіантів відповідей на запитання. Поставити позначку в клітинці біля обраного варіанту відповіді. За бажання, запропонувати власний варіант відповіді.

1. Чи зіштовхувались Ви особисто із фактами вимагання (отримання, надання) неправомірної вигоди протягом останніх двох років?

- ☐ Так;
- ☐ Ні;
- ☐ Особисто не мав такого досвіду, однак мені відомі такі факти від рідних і знайомих;
- ☐ Інша відповідь _____.

2. На Вашу думку, які суб'єкти публічного управління є найбільш корумпованими?

- ☐ Працівники поліції;
- ☐ Працівники прокуратури;
- ☐ Працівники СБУ;
- ☐ Працівники митних органів;
- ☐ Працівники НАБУ;
- ☐ Судді;
- ☐ Народні депутати;
- ☐ Депутати місцевих рад;
- ☐ Президент України;
- ☐ Члени Кабінету Міністрів України;
- ☐ Посадові особи вищих органів виконавчої влади;
- ☐ Посадові особи місцевих органів виконавчої влади;
- ☐ Лікарі;
- ☐ Науково-педагогічні працівники;

- ☐ Вчителі;
- ☐ Працівники дошкільних закладів;
- ☐ Працівники центрів надання адміністративних послуг;
- ☐ Працівники органів соціального захисту населення;
- ☐ Інша відповідь _____.

3. Чи звертатиметесь Ви до правоохоронних органів із відповідним повідомленням у випадку виявлення корупційного правопорушення?

- ☐ Так;
- ☐ Ні;
- ☐ Інша відповідь _____.

4. На Вашу думку, чому особи, щодо яких вчиняються корупційні правопорушення, не повідомляють про це відповідні правоохоронні органи?

- ☐ Вважають, що таке повідомлення не матиме реального впливу на ситуацію;
- ☐ Вважають, що таке повідомлення унеможливить подальше позитивне вирішення їх питання;
- ☐ Побоюються помсти за таке повідомлення;
- ☐ Не вірять у спроможність правоохоронних органів покарати корупціонера;
- ☐ Інша відповідь _____.

5. Як ви можете оцінити профілактичний потенціал інституту викривачів?

- ☐ Інститут викривачів має значний профілактичний потенціал і є важливим елементом організаційно-правового механізму протидії корупції;
- ☐ Інститут викривачів має низький профілактичний потенціал і на сьогодні помітно не впливає на стан протидії корупції в Україні;
- ☐ Інша відповідь _____.

6. На Вашу думку, які із перерахованих нижче переваг інституту викривачів характеризують його сутність і суспільне призначення?

- ☐ Належне функціонування інституту викривачів дозволить суттєво знизити рівень латентності корупційних правопорушень;
- ☐ Завдяки викривачам можливо суттєво знизити рівень корупції в усіх сферах суспільного життя;
- ☐ Завдяки викривачам суспільство отримуватиме об'єктивну інформацію про рівень корумпованості основних сфер суспільного життя;
- ☐ За результатами розгляду інформації викривачів можна буде об'єктивно оцінювати ефективність роботи антикорупційних органів;

☐ Належне функціонування інституту викривачів спроможне суттєво підвищити рівень несприйняття корупції громадянами;

☐ Розвиток інституту викривачів напряду пов'язано із втіленням у життя таких основних принципів публічного управління, як прозорість та відкритість;

☐ Інша відповідь _____.

7. На Вашу думку, які із перерахованих нижче факторів знижують роль інституту викривачів в організаційно-правовому механізмі протидії корупції?

☐ Сформоване і міцно вкорінене у суспільну свідомість негативне ставлення до викривачів;

☐ Відсутність надійних гарантій правового захисту осіб, які повідомляють про корупцію;

☐ Зневіра в ефективність роботи правоохоронних органів і судів, які неспроможні притягнути корупціонера до реальної відповідальності;

☐ Низький рівень правової обізнаності більшості громадян і їх неспроможність правильно ідентифікувати корупційних характер тих чи інших діянь суб'єктів публічного управління;

☐ Правовий нігілізм більшої частини населення, що проявляється у небажанні витрачати власний час та ресурси на бюрократичні процедури, які супроводжують процес документування та притягнення до відповідальності корупціонерів;

☐ Необізнаність громадян про основні канали подання інформації про виявлені факти корупції;

☐ Значне перебільшення масштабів корумпованості та зневіра у можливість її викорінення;

☐ Високий рівень толерантності до корупції а також її виправдовування як найбільш ефективного та результативного способу вирішення власних проблем;

☐ Інша відповідь _____.

8. На Вашу думку, якими із перерахованих нижче ознак доцільно доповнити законодавчо закріплену дефініцію «викривач корупції» аби максимально повно окреслити коло потенційних викривачів?

☐ Наявність повної дієздатності викривача;

☐ Наявність «обґрунтованого» переконання викривача в достовірності наданої інформації;

☐ Повідомлення викривачем «інформації про порушення вимог антикорупційного законодавства»;

☐ Повідомлення викривачем «суспільно важливої інформації»;

☐ Повідомлення викривачем інформації про порушення антикорупційного законодавства «як фізичними, так і юридичними особами»;

☐ Повідомлення викривачем інформації «до уповноважених суб'єктів»;

☐ Повідомлення викривачем інформації «до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції»;

☐ Визнання викривачами осіб, які «здійснили спробу розкрити інформацію про факти порушення антикорупційного законодавства»;

☐ Визнання викривачами осіб, які «іншим чином сприяли чи брали участь у виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні таких порушень»;

☐ Визнання викривачами осіб, які повідомляють інформацію про порушення антикорупційного законодавства «на стадії їх підготовки або замаху»;

☐ Інша відповідь _____.

9. На Вашу думку, чи обов'язковим є законодавче закріплення будь-якого правового зв'язку між викривачем та особою, якої стосується повідомлена інформація?

☐ Викривач обов'язково має бути працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права;

☐ Викривач повинен мати трудові чи інші професійні взаємовідносини з особою, якої стосується повідомлена інформація;

☐ Викривач може визнаватись лише особа, яка повідомляє інформацію, що була отримана нею у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання;

☐ Наявність будь-якого правового зв'язку між викривачем і особою, якої стосується повідомлена інформація, не обов'язкова;

☐ Інша відповідь _____.

10. На Вашу думку, чи доцільним є розширення сфери дії Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» на всіх викривачів, які повідомляють про вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією?

☐ Так, оскільки такий крок сприятиме підвищенню рівня громадської активності викривачів;

☐ Ні, оскільки заходи, які передбачені цим Законом, мають поширюватись лише на викривачів, які повідомляють про вчинення тих корупційних правопорушень, за які встановлено кримінальну відповідальність;

☐ Інша відповідь _____.

11. Як Ви можете оцінити той факт, що дефініція «викривача», яка закріплена в КПК, суттєво відрізняється від тієї, що закріплена в Законі України «Про запобігання корупції»?

☐ КПК і Закон України «Про запобігання корупції» мають різну сферу правового регулювання, а тому вони мають по різному підходити до визначення правового статусу викривачів;

☐ Оскільки Закон України «Про запобігання корупції» є профільним, в КПК має бути закріплена аналогічна дефініція «викривача»;

☐ Закон України «Про запобігання корупції» і КПК мають закріплювати єдиний підхід до визначення правового статусу викривачів; допустимою відмінністю між правовим статусом викривачів у кримінальному процесі може бути лише характер корупційного правопорушення, про який повідомляє особа;

☐ Інша відповідь _____.

12. На Вашу думку, який спосіб нормативно-правового регулювання гарантій захисту викривачів і механізму їх реалізації є найбільш доцільним, ефективним і раціональним?

☐ Окремі гарантії захисту викривачів і відповідні механізми їх реалізації мають бути закріплені у спеціальних законодавчих актах;

☐ Усі гарантії захисту викривачів і механізм їх реалізації мають бути закріплені в Законі України «Про запобігання корупції»;

☐ З метою детального врегулювання гарантій захисту викривачів і відповідних механізмів їх реалізації необхідно розробити та ухвалити спеціальний Закон;

☐ Інша відповідь _____.

13. На Вашу думку, якою має бути сфера поширення прав та гарантій захисту викривачів корупції?

☐ Права та гарантії захисту викривачів корупції мають поширюватись виключно на осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства;

☐ Права та гарантії захисту викривачів корупції мають в рівній мірі поширюватись і на осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, і на близьких їм осіб;

☐ Права викривачів корупції мають бути визначені виключно для осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, а гарантії захисту – і на таких осіб, і на близьких їм осіб;

☐ Правами викривачів корупції мають в рівній мірі користуватись і особи, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, і близькі їм особи, а гарантії захисту мають поширюватись виключно на викривачів;

☐ Інша відповідь _____.

14. На Вашу думку, якими положеннями необхідно доповнити систему прав викривачів корупції?

☐ Звертатись особисто або через свого представника до НАЗК за захистом порушених у зв'язку з повідомленням прав і законних інтересів;

☐ Заявляти відвід особі (особам), які безпосередньо здійснюють розгляд (перевірку, розслідування) повідомлення про порушення антикорупційного законодавства;

☐ Оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність працівників уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення;

☐ Особисто брати участь у розгляді поданого ним повідомлення про порушення антикорупційного законодавства;

☐ Інша відповідь _____.

15. На Вашу думку, яким має бути грошовий розмір предмета (завдані державі збитки) корупційного правопорушення, за розкриття якого викривач може отримати фінансову винагороду?

☐ Грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завдані державі збитки від такого правопорушення мають становити більше 100 млн. грн.;

☐ Грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завдані державі збитки від такого правопорушення мають становити більше 10 млн. грн.;

☐ Грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завдані державі збитки від такого правопорушення мають становити більше 1 млн. грн.;

☐ Грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завдані державі збитки від такого правопорушення мають становити більше 100 тис. грн.;

☐ Недоцільним є встановлення будь-який мінімальних грошових еквівалентів;

☐ Інша відповідь _____.

16. На Вашу думку, за розкриття яких порушень антикорупційного законодавства у викривача повинно виникати право на отримання фінансової винагороди?

☐ За які передбачено настання кримінальної відповідальності;

☐ За які передбачено настання адміністративної відповідальності;

☐ За які передбачено настання і адміністративної, і кримінальної відповідальності;

☐ За будь-які порушення антикорупційного законодавства;

☐ Інша відповідь _____.

17. На Вашу думку, який із перерахованих нижче підходів до визначення розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач, є найбільш обґрунтованим?

☐ Розмір фінансової винагороди має визначатись пропорційно до розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину;

☐ Закон має визначати чіткі і конкретні розміри фінансової винагороди для різних категорій корупційних правопорушень;

- ☐ Розмір фінансової винагороди має визначатись у кожному окремому випадку уповноваженим органом в залежності від конкретних обставин справи;
- ☐ Інша відповідь _____.

18. На Вашу думку, яким має бути максимальний розмір фінансової винагороди викривачу?

- ☐ Законодавчо встановлені обмеження розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач корупції (не більше трьох тисяч мінімальних заробітних плат, установлених на час вчинення злочину) є цілком справедливими та обґрунтованими;
- ☐ Необхідно підвищити законодавчо встановлені обмеження максимального розміру фінансової винагороду, яку може отримати викривач корупції, хоча б до 10 тисяч мінімальних заробітних плат;
- ☐ Доцільно скасувати будь-які обмеження максимального розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач;
- ☐ Інша відповідь _____.

19. На Вашу думку, яким чином має визначатись розмір фінансової винагороди, що має бути виплачена викривачеві?

- ☐ Розмір такої винагороди має визначатись слідчим на стадії досудового розслідування справи;
- ☐ Розмір такої винагороди має визначатись судом на стадії судового розгляду справи;
- ☐ Розмір такої винагороди має визначатись судом в рамках окремого судового засідання;
- ☐ Розмір такої винагороди має визначатись НАЗК за результатами судового розгляду справи.
- ☐ Інша відповідь _____.

20. На Вашу думку, з якого моменту у викривача має виникати право на отримання фінансової винагороди?

- ☐ З моменту затвердження спеціально уповноваженим суб'єктом висновку за результатами попередньої перевірки повідомлення;
- ☐ З моменту затвердження слідчим обвинувального акту;
- ☐ З моменту винесення судом обвинувального вироку суду;
- ☐ З моменту набрання обвинувальним вироком суду законної сили;
- ☐ Інша відповідь _____.

21. На Вашу думку, за яким принципом має здійснюватись розподіл фінансової винагороди між декількома викривачами, які повідомили різну інформацію про одне і теж саме порушення антикорупційного законодавства?

- ☐ У рівних частинах;

- ☐ За пропорційним принципом;
- ☐ Інша відповідь _____.

22. На вашу думку, який підхід до визначення кола викривачів, які підлягають звільненню від юридичної відповідальності, має бути закріплений у чинному законодавстві?

- ☐ Здійснення викривачем завідомо неправдивого повідомлення має бути підставою для притягнення його лише до цивільно-правової відповідальності за майнову та/або моральну шкоду;
- ☐ Добросовісність викривача має бути обов'язковою передумовою звільнення його не лише від цивільно-правової відповідальності, але також і від кримінальної, адміністративної та дисциплінарної;
- ☐ Абсолютно усі викривачі, незалежно від того, чи діють вони добросовісно, повинні звільнятися від усіх різновидів юридичної відповідальності;
- ☐ Інша відповідь _____.

23. На Вашу думку, чи доцільним є законодавче закріплення положення, що гарантує особі право відмовитись від виконання будь-яких вказівок, а також від участі в будь-якій діяльності, що передбачає порушення антикорупційного законодавства?

- ☐ Так;
- ☐ Ні;
- ☐ Інша відповідь _____.

24. На Вашу думку, чи доцільним є розширення змісту ст. 53-8 Закону положенням, що визначає загальні антикорупційні вимоги, яким має відповідати будь-який договір, угода чи контракт?

- ☐ Так, оскільки вказана стаття не захищає викривача від усіх можливих негативних наслідків його викривальної діяльності;
- ☐ Ні, оскільки вказана стаття передбачає достатні гарантії захисту викривача;
- ☐ Інша відповідь _____.

25. На Вашу думку, які з перерахованих нижче заходів спроможні активізувати діяльність викривачів корупції?

- ☐ Встановлення кримінальної відповідальності за неповідомлення інформації про порушення антикорупційного законодавства;
- ☐ Збільшення розмірів фінансового заохочення викривачів корупції;
- ☐ Розширення гарантій захисту викривачів корупції;
- ☐ Інша відповідь _____.

26. На вашу думку, чи обов'язковим є чітке законодавче закріплення системи гарантій захисту викривачів корупції в ст. 53-3 Закону?

☐ Так, оскільки відсутність чітко визначеної системи гарантій захисту викривачів корупції суттєво знижує практичну цінність гарантійного механізму;

☐ Ні, оскільки зміст кожної гарантії захисту викривачів корупції детально прописаний в інших нормах Закону;

☐ Інша відповідь _____.

27. На Вашу думку, чи доцільним є закріплення в Законі України «Про запобігання корупції» орієнтовного переліку заходів забезпечення особистої безпеки викривачів?

☐ Так, орієнтовний перелік заходів забезпечення особистої безпеки викривачів має бути закріплений в окремій статті Закону;

☐ Ні, оскільки детальний перелік таких заходів уже закріплений в Законі України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;

☐ Інша відповідь _____.

28. На Вашу думку, яка модель правового регулювання захисту прав та законних інтересів викривачів корупції є найбільш прийнятною для України?

☐ Уніфікація та кодифікація усіх правових норм у сфері захисту викривачів корупції і їх закріплення в спеціальному законодавчому акті;

☐ Диверсифікація та деталізація гарантій захисту викривачів корупції і їх нормативно-правове регулювання нормами спеціального антикорупційного закону, а також іншими нормативно-правовими актами в залежності від змісту конкретної гарантії;

☐ Інша відповідь _____.

29. На Вашу думку, який підхід до законодавчого визначення змісту терміну «викривач» є найбільш прийнятним для національної правової системи?

☐ Вузький підхід, оскільки законодавче обмеження кола викривачів виключно особами, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, дозволяє розробити та реалізувати на практиці цілу низку специфічних, вузькоспеціалізованих, а отже, і більш ефективних, способів і засобів захисту викривачів;

☐ Широкий підхід, оскільки законодавче закріплення уніфікованої системи гарантій захисту усіх без винятку інформаторів, і відповідно, впровадження стандартизованого і комплексного механізму їх реалізації завжди демонструє значно вищий ступінь ефективності, аніж розпорошення і

дублювання гарантій захисту різних категорій викривачів в різних законодавчих актах;

☐ Інша відповідь _____.

30. На Вашу думку, яка інституційна модель адміністративно-правового захисту викривачів є найбільш прийнятною для України?

☐ Питання, пов'язані із розглядом повідомлень викривачів, і питання, пов'язані із їх захистом, мають належати до компетенції органів, які здійснюють функцію протидії корупції;

☐ Функція захисту викривачів має бути відокремлена від загальної функції протидії корупції, що передбачає створення окремих органів чи призначення незалежних осіб, відповідальних за розвиток і функціонування інституту викривачів;

☐ Доцільним є створення органу, який би опікувався захистом не лише викривачів корупції, але також і викривачів іншої суспільно важливої інформації;

☐ Інша відповідь _____.

Зведені дані результатів соціологічного опитування

Тема опитування:	Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення захисту викривачів корупції та підвищення його ефективності
Категорії респондентів:	Фахівці у галузі права Громадяни
Кількість респондентів	Загальна кількість респондентів: 1200 чол., з яких: - 500 чол. – фахівці у галузі права; - 700 чол. – громадяни

№ Зп.	Питання	Відповіді (у %)	
		Фахівці у галузі права	громадяни
1.	Чи зіштовхувались Ви особисто із фактами вимагання (отримання, надання) неправомірної вигоди протягом останніх двох років?		
	Так	51	63
	Ні	13	6
	Особисто не мав такого досвіду, однак мені відомі такі факти від рідних і знайомих	32	28
	Інша відповідь	4	3
2.	На Вашу думку, які суб'єкти публічного управління є найбільш корумпованими?		
	Працівники поліції	56	59
	Працівники прокуратури	52	44
	Працівники СБУ	38	22
	Працівники митних органів	51	57
	Працівники НАБУ	34	26
	Судді	50	45
	Народні депутати	53	44
	Депутати місцевих рад	49	55
	Президент України	41	39
	Члени Кабінету Міністрів України	44	48
	Посадові особи вищих органів виконавчої влади	40	47
	Посадові особи місцевих органів виконавчої влади	48	42
	Лікарі	46	59
	Науково-педагогічні працівники	43	47

	Вчителі	40	48
	Працівники дошкільних закладів	37	38
	Працівники центрів надання адміністративних послуг	35	41
	Працівники органів соціального захисту населення	33	36
	Інша відповідь	17	13
3.	Чи звертатиметесь Ви до правоохоронних органів із відповідним повідомленням у випадку виявлення корупційного правопорушення?		
	Так	32	29
	Ні	59	64
	Інша відповідь	9	7
4.	На Вашу думку, чому особи, щодо яких вчиняються корупційні правопорушення, не повідомляють про це відповідні правоохоронні органи?		
	Вважають, що таке повідомлення не матиме реального впливу на ситуацію	36	42
	Вважають, що таке повідомлення унеможливить подальше позитивне вирішення їх питання	33	45
	Побоюються помсти за таке повідомлення	25	34
	Не вірять у спроможність правоохоронних органів покарати корупціонера	31	33
	Інша відповідь	16	11
5.	Як ви можете оцінити профілактичний потенціал інституту викривачів?		
	Інститут викривачів має значний профілактичний потенціал і є важливим елементом організаційно-правового механізму протидії корупції	63	59
	Інститут викривачів має низький профілактичний потенціал і на сьогодні помітно не впливає на стан протидії корупції в Україні	28	35
	Інша відповідь	9	6
6.	На Вашу думку, які із перерахованих нижче переваг інституту викривачів характеризують його сутність і суспільне призначення?		
	Належне функціонування інституту викривачів дозволить суттєво знизити рівень латентності корупційних правопорушень	77	68
	Завдяки викривачам можливо суттєво знизити рівень корупції в усіх сферах суспільного життя	69	61
	Завдяки викривачам суспільство отримуватиме об'єктивну інформацію про рівень	63	57

	корумпованості основних сфер суспільного життя		
	За результатами розгляду інформації викривачів можна буде об'єктивно оцінювати ефективність роботи антикорупційних органів	56	48
	Належне функціонування інституту викривачів спроможне суттєво підвищити рівень несприйняття корупції громадянами	53	36
	Розвиток інституту викривачів напряду пов'язано із втіленням у життя таких основних принципів публічного управління, як прозорість та відкритість	34	39
	Інша відповідь	13	15
7.	На Вашу думку, які із перерахованих нижче факторів знижують роль інституту викривачів в організаційно-правовому механізмі протидії корупції?		
	Сформоване і міцно вкорінене у суспільну свідомість негативне ставлення до викривачів	81	88
	Відсутність надійних гарантій правового захисту осіб, які повідомляють про корупцію	72	68
	Зневіра в ефективність роботи правоохоронних органів і судів, які неспроможні притягнути корупціонера до реальної відповідальності	70	65
	Низький рівень правової обізнаності більшості громадян і їх неспроможність правильно ідентифікувати корупційних характер тих чи інших діянь суб'єктів публічного управління	63	51
	Правовий нігілізм більшої частини населення, що проявляється у небажанні витрачати власний час та ресурси на бюрократичні процедури, які супроводжують процес документування та притягнення до відповідальності корупціонерів	51	56
	Необізнаність громадян про основні канали подання інформації про виявлені факти корупції	41	48
	Значне перебільшення масштабів корумпованості та зневіра у можливість її викорінення	36	24
	Високий рівень толерантності до корупції а також її виправдовування як найбільш ефективного та результативного способу вирішення власних проблем	32	18
	Інша відповідь	17	10
8.	На Вашу думку, якими із перерахованих нижче ознак доцільно доповнити законодавчо закріплену дефініцію «викривач корупції»		

аби максимально повно окреслити коло потенційних викривачів?			
	Наявність повної дієздатності викривача	15	21
	Наявність «обґрунтованого» переконання викривача в достовірності наданої інформації	35	31
	Повідомлення викривачем «інформації про порушення вимог антикорупційного законодавства»	55	51
	Повідомлення викривачем «суспільно важливої інформації»	29	22
	Повідомлення викривачем інформації про порушення антикорупційного законодавства «як фізичними, так і юридичними особами»	54	61
	Повідомлення викривачем інформації «до уповноважених суб'єктів»	57	59
	Повідомлення викривачем інформації «до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції»	34	26
	Визнання викривачами осіб, які «здійснили спробу розкрити інформацію про факти порушення антикорупційного законодавства»	61	66
	Визнання викривачами осіб, які «іншим чином сприяли чи брали участь у виявленні, запобіганні, припиненні, розкритті або розслідуванні таких порушень»	59	61
	Визнання викривачами осіб, які повідомляють інформацію про порушення антикорупційного законодавства «на стадії їх підготовки або замаху»	62	56
	Інша відповідь	12	8
9.	На Вашу думку, чи обов'язковим є законодавче закріплення будь-якого правового зв'язку між викривачем та особою, якої стосується повідомлена інформація?		
	Викривач обов'язково має бути працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права	16	11
	Викривач повинен мати трудові чи інші професійні взаємовідносини з особою, якої стосується повідомлена інформація	25	20
	Викривач може визнаватись лише особа, яка повідомляє інформацію, що була отримана нею у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи	33	27

	навчання		
	Наявність будь-якого правового зв'язку між викривачем і особою, якої стосується повідомлена інформація, не обов'язкова	57	69
	Інша відповідь	4	9
10.	На Вашу думку, чи доцільним є розширення сфери дії Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» на всіх викривачів, які повідомляють про вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією?		
	Так, оскільки такий крок сприятиме підвищенню рівня громадської активності викривачів	53	64
	Ні, оскільки заходи, які передбачені цим Законом, мають поширюватись лише на викривачів, які повідомляють про вчинення тих корупційних правопорушень, за які встановлено кримінальну відповідальність	42	38
	Інша відповідь	5	8
11.	Як Ви можете оцінити той факт, що дефініція «викривача», яка закріплена в КПК, суттєво відрізняється від тієї, що закріплена в Законі України «Про запобігання корупції»?		
	КПК і Закон України «Про запобігання корупції» мають різну сферу правового регулювання, а тому вони мають по різному підходити до визначення правового статусу викривачів	22	25
	Оскільки Закон України «Про запобігання корупції» є профільним, в КПК має бути закріплена аналогічна дефініція «викривача»	16	20
	Закон України «Про запобігання корупції» і КПК мають закріплювати єдиний підхід до визначення правового статусу викривачів; допустимою відмінністю між правовим статусом викривачів у кримінальному процесі може бути лише характер корупційного правопорушення, про який повідомляє особа	61	55
	Інша відповідь	1	0
12.	На Вашу думку, який спосіб нормативно-правового регулювання гарантій захисту викривачів і механізму їх реалізації є найбільш доцільним, ефективним і раціональним?		
	Окремі гарантії захисту викривачів і відповідні механізми їх реалізації мають бути закріплені у спеціальних законодавчих актах	23	25

	Усі гарантії захисту викривачів і механізм їх реалізації мають бути закріплені в Законі України «Про запобігання корупції»	31	33
	З метою детального врегулювання гарантій захисту викривачів і відповідних механізмів їх реалізації необхідно розробити та ухвалити спеціальний Закон	44	41
	Інша відповідь	2	1
13.	На Вашу думку, якою має бути сфера поширення прав та гарантій захисту викривачів корупції?		
	Права та гарантії захисту викривачів корупції мають поширюватись виключно на осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства	19	25
	Права та гарантії захисту викривачів корупції мають в рівній мірі поширюватись і на осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, і на близьких їм осіб	36	30
	Права викривачів корупції мають бути визначені виключно для осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, а гарантії захисту – і на таких осіб, і на близьких їм осіб	39	33
	Правами викривачів корупції мають в рівній мірі користуватись і особи, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, і близькі їм особи, а гарантії захисту мають поширюватись виключно на викривачів	4	9
	Інша відповідь	2	3
14.	На Вашу думку, якими положеннями необхідно доповнити систему прав викривачів корупції?		
	Звертатись особисто або через свого представника до НАЗК за захистом порушених у зв'язку з повідомленням прав і законних інтересів	66	54
	Заявляти відвід особі (особам), які безпосередньо здійснюють розгляд (перевірку, розслідування) повідомлення про порушення антикорупційного законодавства	47	35
	Оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність працівників уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення	71	65
	Особисто брати участь у розгляді поданого ним	34	45

	повідомлення про порушення антикорупційного законодавства		
	Інша відповідь	11	6
15.	На Вашу думку, яким має бути грошовий розмір предмета (завдані державі збитки) корупційного правопорушення, за розкриття якого викривач може отримати фінансову винагороду?		
	Грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завдані державі збитки від такого правопорушення мають становити більше 100 млн. грн.	3	0
	Грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завдані державі збитки від такого правопорушення мають становити більше 10 млн. грн.	11	9
	Грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завдані державі збитки від такого правопорушення мають становити більше 1 млн. грн.	30	18
	Грошовий розмір предмета корупційного правопорушення або завдані державі збитки від такого правопорушення мають становити більше 100 тис. грн.	24	27
	Недоцільним є встановлення будь-який мінімальних грошових еквівалентів	31	44
	Інша відповідь	1	2
16.	На Вашу думку, за розкриття яких порушень антикорупційного законодавства у викривача повинно виникати право на отримання фінансової винагороди?		
	За які передбачено настання кримінальної відповідальності	27	18
	За які передбачено настання адміністративної відповідальності	3	5
	За які передбачено настання і адміністративної, і кримінальної відповідальності	38	44
	будь-які порушення антикорупційного законодавства	29	31
	Інша відповідь	3	2
17.	На Вашу думку, який із перерахованих нижче підходів до визначення розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач, є найбільш обґрунтованим?		
	Розмір фінансової винагороди має визначатись пропорційно до розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину	78	81

	Закон має визначати чіткі і конкретні розміри фінансової винагороди для різних категорій корупційних правопорушень	5	2
	Розмір фінансової винагороди має визначатись у кожному окремому випадку уповноваженим органом в залежності від конкретних обставин справи	14	16
	Інша відповідь	3	1
18.	На Вашу думку, яким має бути максимальний розмір фінансової винагороди викривачу?		
	Законодавчо встановлені обмеження розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач корупції (не більше трьох тисяч мінімальних заробітних плат, установлених на час вчинення злочину) є цілком справедливими та обґрунтованими	19	11
	Необхідно підвищити законодавчо встановлені обмеження максимального розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач корупції, хоча б до 10 тисяч мінімальних заробітних плат	25	31
	Доцільно скасувати будь-які обмеження максимального розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач	42	50
	Інша відповідь	14	8
19.	На Вашу думку, яким чином має визначатись розмір фінансової винагороди, що має бути виплачена викривачеві?		
	Розмір такої винагороди має визначатись слідчим на стадії досудового розслідування справи	6	9
	Розмір такої винагороди має визначатись судом на стадії судового розгляду справи	63	41
	Розмір такої винагороди має визначатись судом в рамках окремого судового засідання	18	31
	Розмір такої винагороди має визначатись НАЗК за результатами судового розгляду справи	10	18
	Інша відповідь	3	1
20.	На Вашу думку, з якого моменту у викривача має виникати право на отримання фінансової винагороди?		
	З моменту затвердження спеціально уповноваженим суб'єктом висновку за результатами попередньої перевірки повідомлення	0	2
	З моменту затвердження слідчим	7	5

	обвинувального акту		
	З моменту винесення судом обвинувального вироку суду	11	27
	З моменту набрання обвинувальним вироком суду законної сили	79	66
	Інша відповідь	3	0
21.	На Вашу думку, за яким принципом має здійснюватись розподіл фінансової винагороди між декількома викривачами, які повідомили різну інформацію про одне і теж саме порушення антикорупційного законодавства?		
	У рівних частинах	20	13
	За пропорційним принципом	69	84
	Інша відповідь	11	3
22	На вашу думку, який підхід до визначення кола викривачів, які підлягають звільненню від юридичної відповідальності, має бути закріплений у чинному законодавстві?		
	Здійснення викривачем завідомо неправдивого повідомлення має бути підставою для притягнення його лише до цивільно-правової відповідальності за майнову та/або моральну шкоду	37	34
	Добросовісність викривача має бути обов'язковою передумовою звільнення його не лише від цивільно-правової відповідальності, але також і від кримінальної, адміністративної та дисциплінарної	42	38
	Абсолютно усі викривачі, незалежно від того, чи діють вони добросовісно, повинні звільнитись від усіх різновидів юридичної відповідальності	9	21
	Інша відповідь	12	7
23.	На Вашу думку, чи доцільним є законодавче закріплення положення, що гарантує особі право відмовитись від виконання будь-яких вказівок, а також від участі в будь-якій діяльності, що передбачає порушення антикорупційного законодавства?		
	Так	59	72
	Ні	32	25
	Інша відповідь	9	3
24.	На Вашу думку, чи доцільним є розширення змісту ст. 53-8 Закону положенням, що визначає загальні антикорупційні вимоги, яким має відповідати будь-який договір, угода чи контракт?		
	Так, оскільки вказана стаття не захищає викривача від усіх можливих негативних	55	61

	наслідків його викривальної діяльності		
	Ні, оскільки вказана стаття передбачає достатні гарантії захисту викривача	38	34
	Інша відповідь	7	5
25.	На Вашу думку, які з перерахованих нижче заходів спроможні активізувати діяльність викривачів корупції?		
	Встановлення кримінальної відповідальності за неповідомлення інформації про порушення антикорупційного законодавства	22	29
	Збільшення розмірів фінансового заохочення викривачів корупції	38	42
	Розширення гарантій захисту викривачів корупції	44	50
	Інша відповідь	15	21
26.	На вашу думку, чи обов'язковим є чітке законодавче закріплення системи гарантій захисту викривачів корупції в ст. 53-3 Закону?		
	Так, оскільки відсутність чітко визначеної системи гарантій захисту викривачів корупції суттєво знижує практичну цінність гарантійного механізму	72	54
	Ні, оскільки зміст кожної гарантії захисту викривачів корупції детально прописаний в інших нормах Закону	31	42
	Інша відповідь	7	4
27.	На Вашу думку, чи доцільним є закріплення в Законі України «Про запобігання корупції» орієнтовного переліку заходів забезпечення особистої безпеки викривачів?		
	Так, орієнтовний перелік заходів забезпечення особистої безпеки викривачів має бути закріплений в окремій статті Закону	51	68
	Ні, оскільки детальний перелік таких заходів уже закріплений в Законі України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»	36	33
	Інша відповідь	13	9
28.	На Вашу думку, яка модель правового регулювання захисту прав та законних інтересів викривачів корупції є найбільш прийнятною для України?		
	Уніфікація та кодифікація усіх правових норм у сфері захисту викривачів корупції і їх закріплення в спеціальному законодавчому акті	68	76
	Диверсифікація та деталізація гарантій захисту викривачів корупції і їх нормативно-правове регулювання нормами спеціального	26	21

	антикорупційного закону, а також іншими нормативно-правовими актами в залежності від змісту конкретної гарантії		
	Інша відповідь	6	3
29.	На Вашу думку, який підхід до законодавчого визначення змісту терміну «викривач» є найбільш прийнятним для національної правової системи?		
	Вузький підхід, оскільки законодавче обмеження кола викривачів виключно особами, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, дозволяє розробити та реалізувати на практиці цілу низку специфічних, вузькоспеціалізованих, а отже, і більш ефективних, способів і засобів захисту викривачів	39	31
	Широкий підхід, оскільки законодавче закріплення уніфікованої системи гарантій захисту усіх без винятку інформаторів, і відповідно, впровадження стандартизованого і комплексного механізму їх реалізації завжди демонструє значно вищий ступінь ефективності, аніж розпорошення і дублювання гарантій захисту різних категорій викривачів в різних законодавчих актах	53	64
	Інша відповідь	8	5
30.	На Вашу думку, яка інституційна модель адміністративно-правового захисту викривачів є найбільш прийнятною для України?		
	Питання, пов'язані із розглядом повідомлень викривачів, і питання, пов'язані із їх захистом, мають належати до компетенції органів, які здійснюють функцію протидії корупції	26	22
	Функція захисту викривачів має бути відокремлена від загальної функції протидії корупції, що передбачає створення окремих органів чи призначення незалежних осіб, відповідальних за розвиток і функціонування інституту викривачів	32	36
	Доцільним є створення органу, який би опікувався захистом не лише викривачів корупції, але також і викривачів іншої суспільно важливої інформації	29	31
	Інша відповідь	13	11

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

6. Фодчук А. Б. Поняття, ознаки та характерні риси інституту викривачів корупції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №7. С. 123–129.
7. Фодчук А. Б. Інститут викривачів в системі превентивних антикорупційних механізмів. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 1 (Volume 3). Р. 72–78. (Словацька Республіка)
8. Фодчук А. Б. Основі етапи розвитку інституту викривачів корупції у вітчизняному законодавстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 4. С. 111–117.
9. Фодчук А. Б. Особливості адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції в законодавстві деяких зарубіжних країн. *Юридична наука*. 2019. №1. С. 131–139.
10. Фодчук А. Б. Поняття, ознаки та структура адміністративно-правового статусу викривачів корупції. *Юридична наука*. 2019. № 3. С. 112–121.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Фодчук А. Б. Становлення та розвиток суб'єктів реалізації антикорупційної політики в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.) / [ред. кол. : В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. 478 с. С. 106–110. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5036>
9. Фодчук А. Б. Аспекти підвищення рівня поінформованості суспільства про антикорупційні заходи. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали II Міжнар. наук.- практ. конф.

(Київ, 8 груд. 2017 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 412 с. С. 46–49.

10. Фодчук А. Б. Правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривачів). *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 174 с. С. 163–165. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9714>

11. Фодчук А. Б. Гарантії захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В.В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 1. 193 с. С. 171–175. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/12190>

12. Фодчук А. Б. Повідомлення про порушення вимог антикорупційного законодавства: вимоги, загальний порядок подання і перевірки. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали IV Міжнар. наук.-практик. конф. (Київ, 12 груд. 2019 року) : у 2 ч. /МВС України ; НАВС; НАПрНУ, ГС "Центр запобігання та протидії корупції" ; [редкол. : В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський , В. І. Шахун, О. М. Стрільців, В. В. Корольчук]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. Ч. 1. 264 с. С. 236–239.

13. Перевірка уповноваженими посадовими особами МВС України інформації про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення : метод. рек. / [О. М. Стрільців, А. Б. Фодчук, В. О. Мартиненко та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 48 с. <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9655>

14. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 174 с. <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9657>

Акти впровадження

ЗАТВЕРДЖУЮ
 Перший проректор Національної
 академії внутрішніх справ,
 доктор юридичних наук, професор
Станіслав ГУСАРЄВ
 24 червня 2020 року

АКТ

**про впровадження результатів дисертації
 здобувача наукового ступеня доктора філософії в галузі знань
 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»
 Національної академії внутрішніх справ
 Фодчука Анатолія Богдановича
 на тему «Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають
 допомогу в протидії корупції»
 в освітній процес Національної академії внутрішніх справ**

Комісія в складі: завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента Кулікова Володимира Анатолійовича (голова комісії); завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента Пастуха Ігоря Дмитровича; професора кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента Брателя Сергія Григоровича склала цей акт про те, що результати дисертації здобувача наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» Національної академії внутрішніх справ Фодчука Анатолія Богдановича на тему «Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції» впроваджено в освітній процес академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації здобувача застосовуються в освітньому процесі під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі», «Запобігання та протидія корупції», «Правове регулювання державної антикорупційної політики.».

2. Результати дисертаційного дослідження Фодчука Анатолія Богдановича відображені в наукових статтях і науково-практичних конференціях для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел для підготовки навчальних матеріалів рекомендовано такі публікації:

Фодчук А.Б. Поняття, ознаки та характерні риси інституту викривачів корупції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №7. С. 123-129.

Фодчук А.Б. Інститут викривачів в системі превентивних антикорупційних механізмів. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 1 (Volume 3). Р. 72-78. (Словацька Республіка)

Фодчук А.Б. Основі етапи розвитку інституту викривачів корупції у вітчизняному законодавстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 4. С. 111-117.

Фодчук А.Б. Особливості адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції в законодавстві деяких зарубіжних країн. *Юридична наука*. 2019. №1. С. 131-139.

Фодчук А.Б. Поняття, ознаки та структура адміністративно-правового статусу викривачів коурпції. *Юридична наука*. 2019. №3. С. 112-121.

Фодчук А. Б. Становлення та розвиток суб'єктів реалізації антикорупційної політики в Україні / А.Б. Фодчук // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі [Текст] : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.) / [ред. кол. : В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – 478 с. С. 106 – 110. <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5036>

Фодчук А. Б. Аспекти підвищення рівня поінформованості суспільства про антикорупційні заходи // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі [Текст] : матеріали II Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 8 груд. 2017 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. – 412 с. С. 46–49.

Фодчук А.Б. Правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривачів) / А.Б. Фодчук // Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції [Текст] : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. – 174 с. С. 163 – 165. <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9714>

Фодчук А.Б. Гарантії захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції / А.Б. Фодчук // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі [Текст] : матеріали III Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. – Ч. 1. – 193 с. С. 171 – 175. <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/12190>

Фодчук А.Б. Тіньова економіка: світові тенденції та українські реалії міжвідомча науково-практична конференція (Київ, 23 червня 2017 року)

Фодчук А.Б. Актуальні питання комунікації в контексті реалізації антикорупційної політики МВС України Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі II Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 8 грудня 2017 року)

Фодчук А.Б. Перевірка уповноваженими посадовими особами МВС України інформації про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією

правопорушення [Текст] : метод. рек. / [О. М. Стрільців, А. Б. Фодчук, В. О. Мартиненко та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 48 с.
<http://elar.naiaiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9655>

Фодчук А.Б. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції [Текст] : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. – 174 с.
<http://elar.naiaiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9657>

3. Зазначені праці підтверджують належний навчально-методичний рівень, актуальність обраної тематики, фахову підготовку дисертації здобувача наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» Національної академії внутрішніх справ Фодчука Анатолія Богдановича на тему «Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції», а також практичну значущість роботи й можливість використання результатів дослідження під час викладання зазначених вище навчальних дисциплін.

Голова комісії

Володимир КУЛІКОВ

Члени комісії:

Ігор ПАСТУХ

Сергій БРАТЕЛЬ

ЗАТВЕРДЖУЮПроректор Національної
академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор**Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ**

20 серпня 2020 р.

А К Т

**про впровадження результатів дисертації
здобувача наукового ступеня доктора філософії в галузі знань
08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»
Національної академії внутрішніх справ
Фодчука Анатолія Богдановича
на тему «Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають
допомогу в протидії корупції»
у науково-дослідну роботу
Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: начальника відділу організації наукової діяльності та захисту права інтелектуальної власності, доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Никифорчука Дмитра Йосиповича (голова комісії); завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента Кулікова Володимира Анатолійовича; завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента Пастуха Ігоря Дмитровича, склала цей акт про те що результати дисертації здобувача наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» Національної академії внутрішніх справ Фодчука Анатолія Богдановича на тему «Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції», мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, кафедр поліцейського права та публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правових засад захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції.

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності працівників, викладачів, докторантів та ад'юнктів кафедр поліцейського права і публічного управління та адміністрування та відділу організації наукової діяльності та захисту права інтелектуальної власності Національної академії внутрішніх справ, а саме:

Фодчук А.Б. Поняття, ознаки та характерні риси інституту викривачів корупції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №7. С. 123-129.

Фодчук А.Б. Інститут викривачів в системі превентивних антикорупційних механізмів. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 1 (Volume 3). Р. 72-78. (Словацька Республіка)

Фодчук А.Б. Основі етапи розвитку інституту викривачів корупції у вітчизняному законодавстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 4. С. 111-117.

Фодчук А.Б. Особливості адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції в законодавстві деяких зарубіжних країн. *Юридична наука*. 2019. №1. С. 131-139.

Фодчук А.Б. Поняття, ознаки та структура адміністративно-правового статусу викривачів коурпції. *Юридична наука*. 2019. №3. С. 112-121.

Фодчук А. Б. Становлення та розвиток суб'єктів реалізації антикорупційної політики в Україні / А.Б. Фодчук // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі [Текст] : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.) / [ред. кол. : В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – 478 с. С. 106 – 110. <http://elar.naia.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5036>

Фодчук А. Б. Аспекти підвищення рівня поінформованості суспільства про антикорупційні заходи // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі [Текст] : матеріали II Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 8 груд. 2017 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. – 412 с. С. 46–49.

Фодчук А.Б. Правовий статус осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривачів) / А.Б. Фодчук // Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції [Текст] : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. – 174 с. С. 163 – 165. <http://elar.naia.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9714>

Фодчук А.Б. Гарантії захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції / А.Б. Фодчук // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі [Текст] : матеріали III Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. – Ч. 1. – 193 с. С. 171 – 175. <http://elar.naia.kiev.ua/jspui/handle/123456789/12190>

Фодчук А.Б. Тіньова економіка: світові тенденції та українські реалії міжвідомча науково-практична конференція (Київ, 23 червня 2017 року)

Фодчук А.Б. Актуальні питання комунікації в контексті реалізації антикорупційної політики МВС України Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі II Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 8 грудня 2017 року)

Фодчук А.Б. Перевірка уповноваженими посадовими особами МВС України інформації про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення [Текст] : метод. рек. / [О. М. Стрільців, А. Б. Фодчук, В. О.

Мартиненко та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 48 с.
<http://elar.naia.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9655>

Фодчук А.Б. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції [Текст] : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчинська, А. Фодчук та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. – 174 с.
<http://elar.naia.kiev.ua/jspui/handle/123456789/9657>

ВИСНОВОК

Матеріали дисертації здобувача наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» Національної академії внутрішніх справ Фодчука Анатолія Богдановича на тему «Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції» вважати впровадженими в науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правових засад захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції.

Голова комісії:

Дмитро НИКИФОРЧУК

Члени комісії:

Володимир КУЛІКОВ

Ігор ПАСТУХ