

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

В.Л. КОСТЮК, В.В. МОЗОЛЬ, Н.В. ФЕДОРОВСЬКА

ЗАОХОЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ
ДО ВИКРИТТЯ МОЖЛИВИХ ФАКТІВ ПОРУШЕННЯ
АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Методичні рекомендації



КИЇВ-2023

УДК 342.922

Рецензенти:

Скорик В.О. – начальник Управління інформаційно-аналітичної підтримки ГУНП в Сумській області, к.ю.н., доцент, полковник поліції;

Доценко О.С. – професор кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, полковник поліції.

Авторський колектив:

Костюк В. Л. – завідувач наукової лабораторії з проблем превентивної діяльності та запобігання корупції навчально-наукового інституту № 3 НАВС, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, підполковник поліції;

Мозоль В. В. – старший науковий співробітник наукової лабораторії з проблем превентивної діяльності та запобігання корупції ННІ №3 НАВС, кандидат юридичних наук, підполковник поліції;

Федоровська Н.В. – старший науковий співробітник наукової лабораторії з проблем превентивної діяльності та запобігання корупції ННІ №3 НАВС, майор поліції.

Схвалено та рекомендовано до друку науково-методичною радою Національної академії внутрішніх справ (протокол № 9 від 24.05.2023 року).

Заохочення працівників поліції до викриття можливих фактів порушення антикорупційного законодавства: методичні рекомендації. Костюк В. Л., Мозоль В.В., Федоровська Н.В.: Нац. акад. внутр. справ, 2023. 62 с.

У методичних рекомендаціях розглянуто повноваження Національної поліції України у сфері протидії корупції, зокрема, окреслено правовий статус поліцейського, як спеціально уповноваженого суб'єкта протидії корупції та державного службовця, як працівника в Національній поліції України.

Охарактеризовано загальні положення щодо впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення; визначено організаційні заходи заохочення викривачів в системі МВС, моральне та матеріальне стимулювання викривачів; представлено судову практику; розглянуто порядок виплати винагороди викривачу; здійснено аналіз та самооцінка успішності заохочення та формування культури повідомлення.

Проаналізовано міжнародний досвід заохочення викривачів антикорупційного законодавства, шляхи запровадження його в Україні та рішення Європейського суду з прав людини щодо захисту прав викривачів.

Методичні рекомендації розраховано на уповноваженого з антикорупційної діяльності, поліцейських, державних службовців, представників державних установ, викривачів, керівників підприємств, установ, організацій, професорсько-викладацький склад, ад'юнктів (аспірантів), а також магістрів та курсантів (слухачів, студентів) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських.

ЗМІСТ

Зміст

Список умовних скорочень	4
Термінологія:	5
ВСТУП.....	9
РОЗДІЛ 1. ПРАЦІВНИК ПОЛІЦІЇ ЯК ВИКРИВАЧ КОРУПЦІЙНИХ АБО ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	13
1.1. Повноваження Національної поліції України у сфері протидії корупції	13
1.2. Правовий статус поліцейського – спеціального уповноваженого суб'єкта протидії корупції.....	15
1.3. Державний службовець як працівник в Національній поліції України	19
1.4. Правовий статус викривача	22
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ЗАОХОЧЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО МОЖЛИВІ ФАКТИ КОРУПЦІЙНИХ АБО ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ІНШИХ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КРУПЦІЇ» В ОРГАНАХ СИСТЕМИ МВС	26
2.1. Загальні положення щодо впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення.....	26
2.2. Організаційні заходи заохочення викривачів та формування культури повідомлення в системі МВС	28
2.3. Моральне та матеріальне стимулювання викривачів антикорупційного законодавства	32
2.4. Судова практика щодо викривачів	39
2.5. Порядок виплати винагороди викривачу	47
2.6. Аналіз та самооцінка успішності заохочення та формування культури повідомлення	49
РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАОХОЧЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ШЛЯХИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЙОГО В УКРАЇНІ.....	51
3.1. Рішення Європейського суду з прав людини щодо захисту прав викривачів.....	54
ВИСНОВОК.....	56
Список використаних джерел	59

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БКУ – Бюджетний кодекс України;
ДБР – Державне бюро розслідувань;
ЄРДР – Єдиного реєстру досудових розслідувань
ЗМІ – засоби масової інформації;
ЗСУ – Збройних Сил України;
ЗУ – Закон України;
КК – Кримінальний кодекс України;
КУпАП – кодекс України про адміністративні правопорушення;
МВС – Міністерство внутрішніх справ;
НАБУ – Національне антикорупційне бюро України;
НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції;
НПУ – Національна поліція України.

ТЕРМІНОЛОГІЯ:

безпосередній керівник – найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець (п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про державну службу»);

безспірне списання – операції з коштами державного та місцевих бюджетів, що здійснюються з метою виконання Казначейством та його територіальними органами (далі - органи Казначейства) рішень про стягнення коштів без згоди (подання) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, боржників, органів місцевого самоврядування та/або державних органів на підставі виконавчих документів (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників» № 845 від 3 серпня 2011 р.);

близькі особи – члени сім'ї суб'єкта, зазначеного у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», 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 зазначеного суб'єкта (ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції»);

близькі особи – члени сім'ї суб'єкта, зазначеного у ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про запобігання корупції», 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 зазначеного суб'єкта (ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції»);

викривач - фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції», вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання (ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції»);

внутрішні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції» - способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу, юридичної особи, у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу, а так само до органу вищого рівня, уповноважена особа якого здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях (абз. 21 ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції»);

державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби (ч. 2 ст. 1 ЗУ «Про державну службу»);

достовірність інформації – її властивість підтверджувати наявність чи відсутність фактичних даних про можливі факти корупційних правопорушень, що ґрунтується на внутрішньому переконанні викривача;

Єдиний портал повідомлень викривачів - це інформаційно-телекомунікаційна система, яка має комплексну систему захисту інформації з підтвердженою відповідністю згідно із ЗУ «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», що забезпечує обмін даними з викривачем за допомогою мережі Інтернет, збирання, зберігання, використання, захист, облік, пошук, узагальнення повідомлень викривачів, а також іншої інформації, в тому числі про статус викривачів, стан та результати розгляду повідомлень викривачів (ч. 3 ст. 53-1 ЗУ «Про запобігання корупції»);

контракт про проходження служби в поліції - під яким законодавець розуміє «письмовий договір, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої виступає поліція, для визначення правових відносин між сторонами»; документ, що є належною «підставою для видання наказу про прийняття особи на службу в поліції та/або призначення її на відповідну посаду».

корупційне правопорушення - діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про запобігання корупції» за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

матеріальне заохочення може здійснюватися шляхом виплати премій, інших передбачених трудовим законодавством чи колективним договором виплат (нагородження цінним подарунком, надання кредиту на купівлю чи

будівництво житла, придбання речей, надання путівок у санаторії, будинки відпочинку тощо);

механізми заохочення та формування культури повідомлення – механізми заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції»;

моральне заохочення ґрунтується на особистій заінтересованості викривача у визнанні його ролі у викритті корупції. вже сам факт заохочення сприймається викривачем як висока оцінка його вчинку та заслуг у цьому колективі;

Національна поліція України - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (ст. 1 ЗУ «Про Національну поліцію»);

наявність у викривача внутрішнього переконання, що інформація є достовірною, – це стан упевненості особи в тому, що інформація, яку вона повідомляє, свідчить про можливі факти вчинення корупційного правопорушення, і цей стан ґрунтується на її знанні ознак корупційного правопорушення, життєвому чи професійному досвіді або інших обставинах;

персональність інформації – інформація, повідомлена викривачем правоохоронному органу, має походити від його особистої обізнаності, у тому числі бути одержаною від третіх осіб. Така інформація не є загальнодоступною та не міститься в публічних звітах, результатах перевірок, матеріалах, дослідженнях, інформаційних повідомленнях органів чи засобів масової інформації, крім випадку, коли викривач є джерелом такої інформації;

повідомлення про корупцію – повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції»;

потенційний конфлікт інтересів - наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

професійне навчання - набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності;

реальний конфлікт інтересів - суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

регулярні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень - способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем органам прокуратури, НПУ, НАБУ, ДБР, НАЗК (абз. 23 ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції»);

розмір мінімальної заробітної плати – грошова сума, що дорівнює місячному розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня календарного року, в якому приймається процесуальне рішення або здійснюється процесуальна дія (ч. 1 ст. 3 КПК);

службова дисципліна - неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку;

спеціально уповноважені суб'єкти – органи прокуратури, НПУ, НАБУ, НАЗК;

уповноважена особа – уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, утворений (визначений) відповідно до ст. 13-1 ЗУ «Про запобігання корупції», або особа, відповідальна за реалізацію антикорупційної програми юридичної особи, зазначеної в ч. 2 ст. 62 ЗУ «Про запобігання корупції»;

уповноважений підрозділ (уповноважена особа) – уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції;

установа – спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, юридична особа публічного права та юридична особа, зазначена у ч. 2 ст. 62 ЗУ «Про запобігання корупції»;

формами звернення викривача до органу досудового розслідування є заява (повідомлення) про корупційне кримінальне правопорушення;

ВСТУП

Нині можна беззаперечно стверджувати, що інститут викривачів або доброчесних інформаторів - осіб, які за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляють про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, є важливим методом подолання корупційних правопорушень[27].

Розкриваючи інформацію, яка є важливою для населення, викривачі піддають себе та своїх близьких небезпеці з боку викритих осіб, стикаються з переслідуваннями та утисками, дискримінацією та репресіями й на роботі, у тому числі: позбавленням премій, переведенням на нижчу посаду та навіть звільненням. Інститут захисту викривачів є важливим запобіжником поширення таких явищ у суспільстві.

Сьогодні в Україні готовність працівників повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень є доволі низькою. По-перше, це пов'язано з тим, що більшість потенційних викривачів не є обізнаними з тим, як і куди повідомити інформацію про можливі факти корупції, які вимоги до змісту таких повідомлень, який порядок їх розгляду, які права та гарантії захисту мають викривачі. По-друге, у потенційних викривачів є страх бути покараними керівництвом за повідомлення про корупцію, а також викликати осуд свого оточення (колег, друзів, знайомих).

У цьому контексті прийняті у 2019 році зміни до Закону України «Про запобігання корупції», які значно посилили мандат НАЗК та зробили його ключовим органом державної влади щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту викривачів корупції в Україні, мають велике значення. Водночас треба зазначити, що виконання НАЗК функції захисту викривачів буде недостатньо ефективним без послідовної та системної роботи уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) у цьому напрямку. Адже ключову роль у роботі з викривачами відіграють саме уповноважені підрозділи (уповноважені особи), які відповідно до внесених до Закону України «Про запобігання корупції» змін організовують роботу внутрішніх каналів повідомлення, розглядають повідомлення, які надійшли цими каналами, співпрацюють з викривачами, забезпечують дотримання їхніх прав та гарантій захисту, надають працівникам відповідного органу чи юридичної особи (або особам, які проходять у них службу чи навчання або виконують певну роботу) методичну допомогу та консультації, проводять внутрішнє навчання з цих питань тощо.

Національна поліція України, будучи спеціальним суб'єктом у сфері запобігання корупції, відіграє вагомий роль у запобіганні та протидії корупції. Водночас кількість працівників поліції, які потрапляють в Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, є досить значною, що свідчить про необхідність посилення роботи у сфері запобігання корупції в системі Національної поліції.

Так, станом на квітень 2021 р. у вказаному Реєстрі перебуває 898 поліцейських, з них 72 притягнуті до кримінальної, 612 - до адміністративної, 214 - до дисциплінарної відповідальності. Створення в структурі територіальних підрозділів Національної поліції уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції стало важливим кроком для підвищення ефективності системи запобігання корупції в Національній поліції.

Основними завданнями цих підрозділів має бути формування культури роботи з питань запобігання та виявлення корупції; заохочення працівників Національної поліції до повідомлення про корупцію в органі; співпраця з викривачами; надання консультацій та методичної допомоги щодо того, як правильно повідомляти про корупцію та отримати захист від негативних заходів впливу за необхідності [5, с. 6].

НАЗК високо цінує щоденну роботу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб), оскільки вони є першою лінією захисту викривачів, забезпечують їх методичною та правовою допомогою. В умовах низької культури поваги до викривачів у сфері державного управління та суспільстві загалом робота уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) сповнена викликів і одночасно є надважливою для зміни ситуації як щодо захисту прав викривачів, так і для формування культури поваги до викривачів.

Законодавче регулювання захисту викривачів корупції в Україні бере свій початок від Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 р. [28], стаття 17 якого передбачала, що особи, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, перебувають під захистом держави. Аналогічна норма містилася в ст. 20 ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. ЗУ «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» від 13.05.2014 р. [21] внесено зміни до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та вперше на законодавчому рівні закріплено поняття «викривача» - як особи, яка добросовісно (за відсутності корисливих

мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Наступним важливим кроком стало прийняття 14.10.2014 р. ЗУ «Про запобігання корупції», у якому захисту викривачів присвячено окремий розділ – VIII, відповідно до ч. 1 ст. 53 - особою, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачем), визнається «особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою».

Варто звернути увагу, що таке визначення істотно відрізняється від визначення у редакції ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції», який встановлював, що викривачем є «особа, яка добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє про порушення вимог цього закону іншою особою» (ч. 1 ст. 20). Отже, у новому законі вилючено вимогу щодо відсутності у викривача корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, особистих мотивів.

Також слід зазначити, що корупційні злочини вчиняються з розрахунком на те, що особи не будуть викриті в їх скоєнні, а якщо і будуть викриті, то зможуть уникнути кримінальної відповідальності або «вирішити питання» про не притягнення до неї чи про незастосування до них покарання чи про застосування максимально легкого покарання тощо. Статистичні дані це яскраво підтверджують.

Так, у 2022 році було направлено до суду з обвинувальним актом 1299 проваджень про корупційні злочини, передбачені статтями 364, 368 і 369 КК України, при тому, що обліковано було 4714 таких злочинів. За оцінками кримінологів, рівень латентності корупційних злочинів в Україні становить не менше 90-99%. Таким чином, не менше 4200–4700 відповідних корупційних злочинів залишились невиявленими, а ще близько 3400 (майже $\frac{3}{4}$) заяв і повідомлень про такі виявлені злочини «не підтвердилися».

Засуджено ж у 2022 році за вказані злочини було 919 осіб, а стосовно 134 осіб провадження судом були закриті. Зрештою майже до 96% засуджених осіб застосовано штраф (як правило, в розмірі 17000 гривень) або інший вид покарання, не пов'язаний з позбавленням волі, а ще 1% звільнені від покарання.

Факт викривання корупції конкретним посадовцем може негативно впливати на його місце у традиційному чи недоброчесному колективі. У певних випадках ці наслідки відштовхують потенційних викривачів повідомляти інформацію, яка здатна попереджувати вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. Зокрема, у разі, якщо інформація викривача дала

змогу попередити вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, нанесення економічних збитків, зазначена особа може бути заохочена керівництвом підрозділу без розкриття дійсних підстав заохочення. Формами такого заохочення можуть бути моральне та/або матеріальне стимулювання. Наприклад, виплата премій, інші виплати, передбачені трудовим законодавством, в межах фонду оплати праці. Водночас, в організаційно-розпорядчому документі щодо застосування заходу стимулювання не обов'язково вказувати підстави до яких такий захід застосовується, крім випадків, коли викривач надав письмову згоду на розкриття інформації про себе.

РОЗДІЛ 1. ПРАЦІВНИК ПОЛІЦІЇ ЯК ВИКРИВАЧ КОРУПЦІЙНИХ АБО ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ

1.1. Повноваження Національної поліції України у сфері протидії корупції

Національна поліція України - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Аналіз ст. 22 ЗУ «Про Національну поліцію»[31] дозволяє стверджувати, що окрім поліцейських службу в НПУ проходять державні службовці, і тут же працюють працівники поліції. Таким чином, маємо три розбіжні статуси осіб, які обіймають посади в НПУ, що обумовлено, зрозуміло, розбіжностями статусів відповідних посад.

Якщо порівняти з попереднім законом, то в ньому було встановлено, що особовий склад міліції складається з працівників, що проходять державну службу в підрозділах міліції, яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання міліції (ч. 1 ст. 16 ЗУ «Про міліцію»)[30]. Як бачимо, чіткої різниці статусів міліціонера та працівника проведено не було. Навпаки, міліціонер визначався працівником, що, на наш погляд, є плутаниною спеціальних статусів осіб, які проходили службу і працювали в міліції. На сьогодні чіткість у розмежуванні статусів осіб, які обіймають посади в НПУ у вигляді виділення статусів посад поліцейського, державного службовця та працівника якнайточніше ілюструє відмінності та особливості служби та праці в НПУ. Усі три зазначені види посад НПУ мають розбіжності відповідних статусів, починаючи з призначення на такі посади, закінчуючи звільненням з них. Обіймання посад певною особою пов'язується з набуттям нею спеціальних статусів: поліцейського, державного службовця і працівника. Тільки два перші пов'язані з проходженням служби в НПУ. В той час, коли працівники, перебуваючи в трудових правовідносинах з НПУ, працюють, а не несуть службу. Щодо специфіки служби, то особливості її характеру передбачає посада поліцейського.

ЗУ «Про Національну поліцію» визначає три категорії осіб, правовий статус яких має суттєві відмінності: безпосередньо поліцейських, державних службовців апарату центрального органу управління поліції та працівників центрального органу управління поліції. Відповідно у кожній з названих категорій є свої самостійні підстави виникнення службових (трудових) правовідносин.

Найбільш масовішою категорією в НПУ є поліцейські. Службові (трудові) правовідносини у поліцейських виникають на підставі контракту або конкурсу й подальшого призначення або на підставі строкового трудового договору, а у керівників територіальних органів поліції та їх заступників, у керівників поліції та їх заступників - на підставі призначення.

У сфері запобігання і протидії корупції НПУ займається адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, які не віднесені до сфери діяльності НАЗК (статті 172-4–172-9 КУпАП, вчинені службовими особами, які не посідають відповідального та особливо відповідального становища) [8], кримінальними корупційними правопорушеннями, які не віднесені до підслідності НАБУ, ДБР.

Отже, НПУ забезпечує взаємодію з викривачами корупції під час розгляду справ про адміністративне правопорушення (приймання заяв і повідомлень, надання правового статусу викривача, забезпечення прав і гарантій викривача), досудового розслідування кримінальних корупційних правопорушень (приймання заяв і повідомлень, надання правового статусу викривача, забезпечення прав і гарантій викривача), а також застосування заходів безпеки до викривача. Важливим аспектом діяльності НПУ є те, що до її підслідності віднесено розслідування кримінальних правопорушень про незаконне звільнення викривача з посади (ст. 172 КК). Забезпечення швидкого та ефективного розслідування цієї категорії справ буде виконувати превентивну функцію щодо обмеження випадків незаконного звільнення викривачів з боку несумлінних керівників чи роботодавців

НПУ відповідно до ЗУ «Про запобігання корупції» є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції. А серед суб'єктів, на яких поширюються дії зазначеного закону є:

- державні службовці (підпункт «в» п. 1 ч. 1 ст. 3);
- поліцейські (підпункт «з» п. 1 ч. 1 ст. 3).

Правова основа діяльності поліції закріплена в ст. 3 ЗУ «Про Національну поліцію». У своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами МВС, іншими нормативно-правовими актами.

ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям ЗУ "Про запобігання корупції"» від 04.03.2020 № 524-IX ст. 3 ЗУ «Про Національну поліцію» доповнено частиною другою «2. На працівників

поліції (поліцейських та державних службовців) поширюється дія ЗУ "Про запобігання корупції"».

Відповідно до п. 1 ч. 4 ст. 53-1 ЗУ «Про запобігання корупції», п. 9 Положення про Міністерство внутрішніх справ України [17] з метою впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції» наказом МВС України від 09.12.2021 р. № 921 затверджено Положення про впровадження в Міністерстві внутрішніх справ України, Головному сервісному центрі МВС, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС, механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [16].

Дане Положення поширюється на персонал апарату МВС, Головного сервісного центру МВС, закладів, установ та підприємств, що належать до сфери управління МВС.

Отже, важливо зазначити, що службу в Національній поліції проходять поліцейські, державні службовці, і тут же працюють працівники поліції.

1.2. ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОЛІЦЕЙСЬКОГО – СПЕЦІАЛЬНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО СУБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

В Національній поліції України чітко розмежовано посади поліцейських, державних службовців та працівників, що означає розбіжності статусів відповідних посад.

Особливості статусу посади поліцейського встановлюються спеціальним законодавством і передбачають відмінності вступу на службу.

До особливостей відносяться наступні чинники:

- прийняття під час вступу на службу присяги;
- наявність у співробітників спеціальних звань і форменого одягу;
- право на зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї та спеціальних засобів захисту;
- обмеження в політичних, соціально-економічних, особистих правах;
- особливий порядок приймання та звільнення на/зі служби та інше.

Незалежно від професійних та особистих якостей, рівня фізичної підготовки та стану здоров'я на службу в поліції не можуть бути прийняті особи у випадках, визначених ч. 2 ст. 61 ЗУ «Про Національну поліцію», а також особи, які відмовляються від взяття на себе зобов'язань дотримуватися обмежень та/або

від складання Присяги поліцейського, яка визначена законом, особи, які звільнені або мали бути звільнені з посад на підставі ЗУ «Про очищення влади».

Відповідно до статті 17 ЗУ «Про Національну поліцію» **поліцейським** є:

- громадянин України, який склав Присягу поліцейського,
- проходить службу на відповідних посадах у поліції і
- якому присвоєно спеціальне звання поліції.

Поліцейський має службове посвідчення та спеціальний жетон. Зразки та порядок видання службових посвідчень та спеціальних жетонів затверджує Міністр внутрішніх справ України.

Статтею 64 ЗУ «Про Національну поліцію» визначено, що особа, яка вступає на службу в поліцію, складає Присягу на вірність Українському народові такого змісту: «Я, (прізвище, ім'я та по батькові), усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права і свободи людини, честь держави, з гідністю нести високе звання поліцейського та сумлінно виконувати свої службові обов'язки» [31].

У частинах 1 і 5 ст. 63 ЗУ «Про Національну поліцію» міститься визначення поняття «контракт про проходження служби в поліції», під яким законодавець розуміє «письмовий договір, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої виступає поліція, для визначення правових відносин між сторонами»; документ, що є належною «підставою для видання наказу про прийняття особи на службу в поліції та/або призначення її на відповідну посаду». У ч. 2 вказаної статті ЗУ визначаються різні строки дії контрактів, можливості продовження дії цих контрактів, а у частинах 3 і 4 – уточняється склад суб'єктів, котрі мають право на укладення (продовження) від імені поліції контракту про проходження служби [31].

Згідно з ч.1 ст. 59 ЗУ «Про Національну поліцію» служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень.

Основні обов'язки поліцейського визначені ст. 18 ЗУ «Про Національну поліцію». Зокрема, поліцейський зобов'язаний: неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, та Присяги поліцейського; професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва; поважати і не порушувати прав і свобод людини; надавати невідкладну, зокрема домедичну і медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я;

зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків; інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливають його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді[15].

Статтею 222 КУпАП передбачено, що від імені органів НПУ розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів НПУ, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень[8].

Поліцейськими є особи молодшого, середнього та вищого складу структурних підрозділів центрального органу управління поліцією, міжрегіональних територіальних органів НПУ, територіальних органів Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, закладів, установ, що належать до сфери управління Національної поліції України відповідно до наказу МВС України від 26.01.2016 № 50 «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України»[18].

Служба в поліції для поліцейського має континуїтивний (безперервний) характер. Зокрема, якщо поліцейський у встановленому законом випадку не перебуває на відповідній посаді (відрадження зі звільненням із займаної посади та залишенням на службі) у Національній поліції (її структурних підрозділах), слід вважати, що служба в поліції продовжується без перерви.

Так, у ст. 71 (Відрадження поліцейських до державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції) ЗУ «Про Національну поліцію» зазначено, що поліцейські за їхньою згодою можуть бути відраджені до органів державної влади, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, але зі звільненням із займаної посади з подальшим призначенням на посади відповідно до переліку посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях, що затверджується Президентом України. Отже, поліцейський, який відраджений згідно із цими нормативними положеннями та звільнений із займаної посади в Національній поліції з подальшим призначенням на відповідну посаду відповідно до переліку посад, які можуть бути заміщені поліцейськими, залишається на службі в поліції (із залишенням у кадрах поліції). Проходження служби в поліції в передбачених законом випадках не пов'язано з обов'язком фактичного перебування на відповідній посаді в НПУ. Водночас за таких обставин поліцейський перебуває лише в кадрах поліції. Тому час такого відрадження слід зараховувати до часу проходження служби в поліції, страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної

служби, що підтверджує нашу тезу про безперервний характер служби в поліції [31].

При цьому гідний характер контрактів про проходження служби в поліції забезпечується Типовою формою контракту про проходження служби в поліції (її затверджує МВС України, дотримуючись ідеї гідної праці; дотримання цього стандарту дозволяє у кожному конкретному випадку забезпечувати концепцію гідної праці) та Порядком укладання контракту про проходження служби в поліції. Відповідно до п. 3 цього Порядку зазначений контракт укладається за Типовою формою у двох примірниках, що мають однакову юридичну силу, підписується особою, яка поступає на службу в поліцію та/або призначається на відповідну посаду в поліції чи продовжує службу за контрактом, посадовою особою, якій надано право на укладення контракту, скріплюється гербовою печаткою відповідного органу, закладу, установи поліції, зберігається у кожній із сторін контракту. При цьому наказ про прийняття особи на службу в поліції та/або призначення її на відповідну посаду (видається на підставі відповідного контракту) видається не пізніше дня набрання чинності контрактом [15; 29].

Після створення НПУ як окремого органу МВС України стало виконувати функцію політичного управління, політичної координації та певною мірою господарського забезпечення цього органу. Тобто МВС України перетворилося з міністерства міліції на цивільний орган. Відбулося фактичне розділення НПУ та МВС України. Незалежно від професійних та особистих якостей, рівня фізичної підготовки та стану здоров'я на службу в поліції не можуть бути прийняті особи у випадках, визначених частиною другою ст. 61 ЗУ «Про Національну поліцію», а також особи, які відмовляються від взяття на себе зобов'язань дотримуватися обмежень та/або від складання Присяги поліцейського, яка визначена законом, особи, які звільнені або мали бути звільнені з посад на підставі ЗУ «Про очищення влади» [32].

Згідно зі ст. 50 ЗУ «Про Національну поліцію» добір кадрів у цей орган відбувається після перевірки кандидата на службу в поліції. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліцію, з метою визначення стану їхнього здоров'я зобов'язані пройти медичні обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності в порядку, визначеному МВС України. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, за їхньою згодою проходять тестування на поліграфі. Відповідно до порядку, встановленого законом, щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка, порядок проведення якої визначається законом та іншими нормативно-правовими актами. Відповідно до ст. 59 ЗУ «Про Національну поліцію» служба в поліції – це державна служба

особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських із виконання покладених на поліцію повноважень. Час проходження служби в поліції зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби [35].

Рішення з питань проходження служби оформлюються письмовими наказами стосовно особового складу на підставі відповідних документів, перелік та форму яких установлює МВС України. Видавати накази стосовно особового складу можуть керівники органів, підрозділів, закладів і установ поліції відповідно до повноважень, визначених законом, іншими нормативно-правовими актами та номенклатурою посад, яка затверджена МВС України. Порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції встановлює МВС України. Поліцейські, у тому числі слухачі та курсанти вищих навчальних закладів з особливими умовами, які здійснюють підготовку поліцейських, а також особи, які перебувають на військовому обліку військовозобов'язаних, на час служби в поліції знімаються з такого обліку і перебувають у кадрах поліції [29].

1.3. ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ ЯК ПРАЦІВНИК В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

Що стосується положень ЗУ «Про державну службу», то виходячи зі змісту правового статусу державного службовця, який викладений у Законі, до числа відмінних ознак державного службовця можна віднести те, що він:

- 1) є громадянином України;
- 2) заміщає державну посаду в державному органі;
- 3) виконує обов'язки, які визначаються державною посадою, яку він обіймає;
- 4) отримує за виконання своїх службових повноважень грошову винагороду за рахунок бюджетних коштів [24].

Державний службовець зобов'язаний неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством, уникати дій, які можуть розглядатись як підстава підозрювати його в корупції.

У Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів РЄ державам-членам РЄ щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р. зазначено, що державний службовець:

- не повинен брати участь у будь-яких діях чи угодах, займати будь-яку посаду чи здійснювати функцію на платній чи безоплатній основі, яка є несумісною з або перешкоджає належному виконанню його чи її обов'язків державного службовця. Якщо існує ситуація, де нечітко зрозуміло, яка діяльність є сумісною, то він чи вона повинні звернутись за порадою до свого керівника;

- повинен бути зобов'язаним повідомляти або отримувати дозвіл від свого керівника для того, щоб здійснювати певну діяльність, на платній чи безоплатній основі чи займати певні посади чи виконувати функції поза своїми основними посадовими обов'язками[41].

Державна служба в правоохоронних органах здійснюється в системі виконавчих органів України, які займаються організаційно-управлінською, виконавчо-розпорядчою діяльністю. Така діяльність реалізується на основі законів і забезпечує безпосередню, повсякденну організацію виконання внутрішніх та зовнішніх функцій держави [28].

Правоохоронні органи являються елементом системи виконавчої влади, тобто сформоване в державно-розпорядчому порядку відомство, яке наділене власною компетенцією. Вони мають свою специфіку в організаційному і структурному оформленні, як загальні риси системи виконавчої влади, так і особливі функції, що забезпечують механізм реалізації конкретно регламентованих правом повноважень у сфері охорони правопорядку.

Розглядаючи з позиції формування організаційних основ державного апарату, то державна служба в правоохоронних органах з позиції формування організаційних основ державного апарату, це діяльність держави щодо формування професійного кадрового ядра з метою виконання завдань щодо реалізації правоохоронних функцій. Система правоохоронних органів при цьому організовується з метою виконання та забезпечення виконання обов'язків держави, зокрема покладених на неї Конституцією України.

Служба в правоохоронних органах характеризується загальними ознаками, які властиві державній службі загалом. А саме:

- 1) державна служба в правоохоронних органах – це особливий вид предметної діяльності людини, яка реалізується в інтересах забезпечення життєдіяльності суспільства;

- 2) межі, форми й методи здійснення діяльності визначаються державою;

- 3) державна служба в правоохоронних органах – це професійна діяльність, що вимагає певної підготовки, професійних знань, умінь і навичок. Наприклад,

особи, які прийняті на службу до правоохоронних органів, обов'язково проходять спеціальне професійне навчання чи перепідготовку;

4) діяльність передбачає заміщення службовцем державної посади державної служби відповідно до штатного розпису державного органу, яка визначає його правовий статус;

5) у межах діяльності проходить реалізація компетенції правоохоронних органів;

6) діяльність полягає у виконанні повноважень державного органу, специфічних посадових обов'язків за дорученням держави та від її імені теж;

7) служба в правоохоронних органах здійснюється за грошову винагороду, тобто оплата праці є встановленою для цієї категорії публічної служби;

8) взаємини співробітників будуються на основі характерних для державної служби відносин влади й підпорядкування;

9) держава встановлює правовий стан співробітників, порядок проходження служби.

Кожна професійна діяльність має свою специфіку, особливості виконуваних завдань і реалізованих державних функцій, що обумовлює особливості правового статусу різних категорій службовців, системи службових взаємин, порядку їх виникнення, розвитку та припинення. Тому законодавець для деяких видів державної служби встановлює своєрідні правила її проходження, спеціальні права й обов'язки службовців, обмеження по службі, порядок атестації, види відповідальності тощо. Що стосується державної служби в правоохоронних органах, то остання має чимало особливостей, на підставі яких вона виділяється в особливий вид державної служби.

До таких особливостей відносяться наступні чинники:

- прийняття під час вступу на службу присяги;
- наявність у співробітників спеціальних звань і форменого одягу;
- право на зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї та спеціальних засобів захисту;
- обмеження в політичних, соціально-економічних, особистих правах;
- особливий порядок приймання та звільнення на/зі служби та інше.

Під час державної служби в правоохоронних органах здійснюється велика кількість завдань. Попри те, що кожен вид державної служби реалізує загальне для цього інституту призначення, спеціальні органи державної влади мають свої галузеві завдання. Крім цього, кожен правоохоронний орган повинен виконувати визначені тільки для нього певні завдання, що встановлюються відповідними нормативно-правовими актами. Ці завдання являють собою цілі, які досягаються державним органом під час своєї діяльності.

Державна служба має бути однією з таких професій, для якої неодмінними є професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має гарантувати сталість і стабільність державних службових відносин, добробут суспільства й силу держави, бездоганність та ефективність управлінської діяльності, її незалежність від можливих політичних змін.

А тому *служба в органах Національної поліції* – це різновид державної служби, що відбувається в спеціалізованому органі виконавчої влади та здійснюється уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси та принципи державної служби.

Таким чином, хотілося б підкреслити, що нові державно-службові відносини в органах Національної поліції формуються в непростих умовах, коли наявна невідповідність професійних можливостей поліцейських сучасним вимогам до їх діяльності, коли ця державна структура переживає гострий дефіцит довіри населення. Унаслідок наявної традиційної інерції, попри декларовані Конституцією України державні пріоритети в галузі захисту цивільних прав та свобод, органи НПУ, як і раніше, сприймаються населенням України як репресивно-каральні й лише потім як державні структури, покликані забезпечувати соціальні цінності.

1.4. ПРАВОВИЙ СТАТУС ВИКРИВАЧА

Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про запобігання корупції» викривачем є фізична особа, яка:

- 1) володіє інформацією про можливі факти корупційних правопорушень – фактичними даними, а саме про обставини правопорушення, місце і час його вчинення, особу, яка вчинила правопорушення;
- 2) має переконання у достовірності відповідної інформації;
- 3) отримала інформацію у зв'язку з трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням служби чи навчання або участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання;
- 4) повідомила інформацію, зокрема, через:
 - 4.1) внутрішні канали керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу або юридичної особи, у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу;

4.2) регулярні канали спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, органам досудового розслідування, органам, відповідальним за здійснення контролю за дотриманням законів у відповідних сферах, іншим державним органам, установам, організаціям;

4.3) зовнішні канали.

У випадку відсутності хоча б однієї з вказаних істотних ознак особа не може вважатися викривачем.

Відповідно до п. 16-2 ч. 1 ст. 3 КПК викривач – це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування. За своїм процесуальним статусом викривач є заявником (п. 25 ч. 1 ст. 3 КПК, ч. 3 ст. 60 КПК) із ширшим колом процесуальних прав. У випадку якщо у повідомленні викривача наведена інформація про вчинення корупційного кримінального правопорушення, але органом досудового розслідування внесено відомості до ЄРДР за статтею кримінального закону, про кримінальне правопорушення, яке не є корупційним, особа не набуває процесуального статусу викривача, але набуває статус заявника.

У справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, викривач за своїм процесуальним статусом є свідком (ч. 3 ст. 272 КУпАП).

Наявність статусу викривача може підтверджуватися *документами про повідомлення ним про можливі факти корупційних правопорушень*, зокрема:

- копія відповіді органу (закладу, установи, організації або юридичної особи) на повідомлення (заяву, скаргу тощо) викривача;
- копія листа органу (закладу, установи, організації або юридичної особи) про результати попередньої перевірки за повідомленням викривача про можливі факти корупційних правопорушень;
- копія повідомлення НАЗК про початок досудового розслідування за участю викривача;
- копія повідомлення НАЗК про участь викривача у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією;
- витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР), до якого внесені відомості про заявника (викривача) у справі про корупційний злочин;
- інші документи, видані уповноваженими органами, які підтверджують, що особа є викривачем у зв'язку із повідомленням нею інформації про можливі факти корупційних правопорушень [34].

Слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви (повідомлення) викривача про вчинене кримінальне правопорушення зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР, розпочати

розслідування та не пізніше ніж через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати викривачу витяг з ЄРДР (ч. 9 ст. 214 КПК).

Відповідно до ч. 5 ст. 257 КУпАП у разі участі у справі про адміністративне правопорушення викривача одночасно з надісланням протоколу до суду працівник, який склав протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, надсилає наступну інформацію до Національного агентства з питань запобігання корупції:

- 1) дату надходження заяви (повідомлення) викривача про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією;
- 2) прізвище, ім'я, по батькові викривача;
- 3) короткий виклад обставин, що свідчать про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, наведених викривачем;
- 4) правову кваліфікацію адміністративного правопорушення із зазначенням статті (частини статті) КУпАП;
- 5) прізвище, ім'я, по батькові та посаду посадової особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, за участі викривача.

Копія зазначеного повідомлення НАЗК надається викривачу.

Права та гарантії захисту викривача передбачені ст. 53-3 ЗУ «Про запобігання корупції». Так, права викривача виникають з моменту повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції».

Викривач має **право**:

- бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені Законом України «Про запобігання корупції»;
- подавати докази на підтвердження своєї заяви;
- отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення, підтвердження його прийняття і реєстрації;
- давати пояснення, свідчення або відмовитися їх давати;
- на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача;
- на конфіденційність;
- повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції» без зазначення відомостей про себе (анонімно);
- у разі загрози життю і здоров'ю на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів;
- 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;

- *на винагороду у визначених законом випадках;*
- на отримання психологічної допомоги;
- на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках;
- отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

Більш детально правовий статус викривача визначено у Роз'ясненнях НАЗК від 23.06.2020 №5 «Щодо правового статусу викривача», від 26.10.2020 № 10 «Щодо правового статусу викривача у кримінальному провадженні», від 09.12.2020 № 11 «Щодо правового статусу викривача у провадженні про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», а також забезпечення прав визначено у роз'ясненнях від 01.06.2022 № 8 «Щодо гарантій захисту трудових прав викривача», від 18.06.2021 № 6 «Щодо забезпечення права викривача на отримання інформації», від 24.02.2021 №3 «Щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції»», від 24.02.2021 №4 «Щодо забезпечення права викривача на конфіденційність та анонімність».

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ЗАОХОЧЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО МОЖЛИВІ ФАКТИ КОРУПЦІЙНИХ АБО ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ІНШИХ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КРУПЦІЙ» В ОРГАНАХ СИСТЕМИ МВС

2.1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАОХОЧЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ПОВІДОМЛЕННЯ

Корупція впливає на всі сфери суспільного життя і зачіпає інтереси усіх громадян. Ефективна боротьба з корупцією можлива тоді, коли кожен громадянин обізнаний із своїми можливостями викривати корупцію, впевнений у належному захисті його прав від можливих заходів негативного впливу, а у суспільстві сформована повага до викривачів корупції як відповідальних громадян.

Одним із способів досягнення таких результатів є запровадження усіма установами механізмів заохочення та формування культури повідомлення.

Правову основу формування та функціонування механізму заохочення та формування культури повідомлення складають:

✓ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ст. 33 Захист осіб, які повідомляють інформацію. Кожна Держава-учасниця розглядає 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) [10].

✓ Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ст. 22 Захист помічників правосуддя та свідків Кожна Сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту:

а) тих, хто повідомляє про кримінальні злочини, визначені у ст. 2-14, або в інший спосіб співробітничав із органами слідства та переслідування;

б) свідків, які дають показання стосовно цих злочинів) [12].

✓ Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ст. 9 Кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам) [38].

✓ Основні правові гарантії заохочення до повідомлення є права та гарантії захисту викривачів, закріплені у ЗУ «Про запобігання корупції» (п. 13 ч. 1 ст. 11, ст. 53–53⁹), законах України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (п. «д¹» ст. 2) [26] та «Про безоплатну правову допомогу» (ст. 14) [20].

Держава заохочує викривачів та сприяє їм у повідомленні про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ч. 1 ст. 53¹ ЗУ «Про запобігання корупції». Порядок реалізації цієї норми визначений у п. 1 ч. 2 ст. 53¹ ЗУ, згідно з яким установа забезпечує викривачам умови для здійснення повідомлення шляхом впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення.

Механізми заохочення та формування культури повідомлення – це сукупність закріплених у локальних нормативних актах засобів, за допомогою яких в установі формується уявлення про належне повідомлення про корупцію, повага до викривачів, а працівники заохочуються до повідомлення про корупцію.

Таким чином, *механізми заохочення повідомлення реалізуються через комплекс таких засобів:*

- затвердження локальних нормативних актів, які визначають форми заохочення, організаційні засади функціонування механізму заохочення;
- надання методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення;
- впровадження морального та матеріального заохочення викривачів.

Механізми формування культури реалізуються через комплекс таких засобів:

- затвердження локальних нормативних актів щодо етичної поведінки в установі, зокрема формування поваги до викривачів як відповідальних громадян;
- проведення внутрішніх навчань з питань формування культури повідомлення;
- проведення комунікаційної кампанії та систематичне здійснення просвітницьких заходів.

Кожна установа має розробити внутрішній документ, яким визначатимуться механізми заохочення та формування культури повідомлення та порядок їх впровадження, систематично проводити моніторинг його виконання, здійснювати заходи, спрямовані на його реалізацію. Таким документом може бути положення щодо механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення.

У такому документі мають бути обов'язково визначені, зокрема, організаційні засади функціонування механізмів заохочення та формування культури повідомлення, права та гарантії захисту викривачів, форми заохочення

та формування культури повідомлення, порядок проведення аналізу успішності заохочення та формування культури повідомлення.

Додатково заохоченню та формуванню культури повідомлення можуть сприяти:

- 1) кодекс (стандарт) етичної поведінки працівників установи;
- 2) пам'ятка щодо етичної поведінки в установі;
- 3) пам'ятка щодо правового статусу, прав та гарантій захисту викривача;
- 4) пам'ятка щодо порядку отримання викривачем безоплатної вторинної правової допомоги;
- 5) пам'ятка щодо розгляду повідомлень;
- 6) пам'ятка щодо каналів повідомлення в установі;
- 7) план роботи уповноваженого підрозділу щодо запобігання і виявлення корупції із зазначенням конкретних заходів, строків їх виконання та відповідальних виконавців.

Вказані пам'ятки надаються для ознайомлення при прийнятті на державну службу або службу в органи місцевого самоврядування, на початку проходження служби чи навчання, виконання певної роботи, участі у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності.

Зареєстрованим за № 3127 від 26.02.2020 проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо питання про виплату винагороди викривачу» передбачає доповнити частиною восьмою ст. 130-1 «Виплата винагороди викривачу» такого змісту: У разі використання викривачем права на конфіденційність, суд, з одночасним ухваленням вироку, постановляє ухвалу про виплату викривачу винагороди, у якій вказуються його особисті дані. Така ухвала не приєднується до матеріалів справи, а зберігається окремо в суді, який ухвалив таке рішення. Ухвала про виплату викривачу винагороди вручається такому викривачу особисто або його представнику. Відповідно вказівки на це положення вносяться до статей 368 «Питання, що вирішуються судом при ухваленні вироку» та 374 «Зміст вироку».

2.2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАХОДИ ЗАОХОЧЕННЯ ВИКРИВАЧІВ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ПОВІДОМЛЕННЯ В СИСТЕМІ МВС

Правовою основою заохочення викривачів та формування культури повідомлення в системі МВС є Положення про впровадження в Міністерстві внутрішніх справ України, Головному сервісному центрі МВС, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС, механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про

можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Відповідне Положення визначило порядок упровадження в Міністерстві внутрішніх справ України, Головному сервісному центрі МВС, а також закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС (далі - установи МВС), механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції» [16].

Метою заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень закону в МВС, Головному сервісному центрі МВС, установах МВС є сприяння працівникам у виявленні та повідомленні про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, учинених іншими працівниками, що має забезпечити формування поваги до викривачів як складової корпоративної культури МВС, Головного сервісного центру у МВС, установ МВС.

Слід зазначити, що насамперед першочерговим є формування у працівників поліції переконання, що корупція є суспільно шкідливим явищем, прояви корупції гальмують розвиток економіки, суспільних інституцій, а від попередження/виявлення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень виграють усі.

Гарантіями формування культури повідомлення у викривачів є визначення внутрішніх процедур і механізмів прийняття та розгляду повідомлень, перевірки та належного реагування на такі повідомлення.

Результатами формування культури повідомлення має стати запровадження в установі нульової толерантності до корупції, чіткого розуміння сутності корупції, типових форм корупційних проявів та корупційних ситуацій, що можуть виникати у повсякденній роботі, формування у працівників знань щодо принципів і механізмів запобігання корупції, вмінь та навичок застосування цих знань на практиці, повідомлення працівниками про всі можливі факти корупційних проявів, повага до викривачів як вартових доброчесності.

Під час проведення дослідження «Антикорупційна доброчесність 2020» на запитання:

1) «якщо вам стане відомо про порушення вимог антикорупційного законодавства керівником/заступником керівника органу, якими будуть ваші дії?» було отримано такі відповіді від працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб):

- повідомлю керівника органу вищого рівня – 61,2 %;
- повідомлю НАБУ, НАЗК або НПУ – 53,3 %;

- повідомлю керівника, якого підозрюю в корупції – 14,1 %;
- нікого не повідомлятиму – 4,1 %;

2) «спрогнозуйте наслідки викривання корупції від працівника вашого органу на рівні органу»:

- викривачі корупції з числа працівників жодних утисків на роботі зазнавати не будуть - 65,9 % (щодо **держслужбовців** - 46,8 %);
- викривачі будуть зазнавати утисків, але зможуть працювати в органі і надалі - 22 % (щодо **держслужбовців** - 29 %);
- викривача неодмінно звільнять, а іншим працівникам натякнуть на небажаність такої поведінки - 12,2 % (щодо **держслужбовців** – 24,2 %);

3) «спрогнозуйте наслідки повідомлення працівником вашого органу про корупцію керівника органу»:

- викривачів корупції керівництва органу (підприємства) буде звільнено - 18,2 %;
- викривача буде притягнуто до дисциплінарної відповідальності з формальних причин - 10,1 %;
- на викривача буде здійснюватися психологічний тиск з боку керівництва - 16 %;
- понад 28 % держслужбовців впевнені, що викривача звільнять, що свідчить про потребу значного поширення інформації щодо встановлених чинним законодавством гарантій захисту прав викривачів[42].

При використанні таких механізмів формування культури повідомлення як проведення внутрішніх навчань, комунікаційних кампаній, просвітницьких заходів важливо звертати увагу викривачів на:

- 1) вимоги до повідомлень;
- 2) способи та шляхи повідомлення викривачем про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону;
- 3) порядок здійснення перевірки за повідомленням викривача;
- 4) визначення та ознаки викривача [16].

Таке поширення інформації про вимоги до повідомлень, порядку їх розгляду, правовий статус та гарантії захисту викривача є механізмом формування культури повідомлення.

МВС, Головний сервісний центр МВС, установи МВС організовують заходи заохочення викривачів та формування культури повідомлення шляхом:

- 1) послідовної та систематичної роботи із запобігання корупції;
- 2) забезпечення неприпустимості корупційних практик;
- 3) об'єктивного та неупередженого реагування на повідомлення відповідно до ЗУ «Про запобігання корупції»;

- 4) забезпечення конфіденційності при взаємодії з викривачами;
- 5) негайного реагування на негативні заходи впливу або загрозу їх застосування щодо викривачів.

Організаційне забезпечення функціонування механізму заохочення викривачів та формування культури повідомлення здійснює уповноважений структурний підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції МВС, Головного сервісного центру МВС, установ МВС (далі - уповноважений підрозділ (особа)).

Уповноважений підрозділ (особа) здійснює заходи заохочення викривачів та формування культури повідомлення в МВС, Головному сервісному центрі МВС, установах МВС шляхом:

- 1) ефективної організації роботи внутрішніх каналів повідомлення;
- 2) якісного та своєчасного розгляду повідомлень, що надійшли внутрішніми каналами та регулярними каналами, у частині корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень ЗУ «Про запобігання корупції» працівниками;
- 3) постійної взаємодії з викривачем та інформування його про стан та результати розгляду повідомлення;
- 4) надання методичної допомоги, консультацій, проведення внутрішніх навчань щодо здійснення повідомлень та захисту викривачів;
- 5) розміщення на офіційному вебсайті, інформаційних стендах, у буклетах, пам'ятках МВС, Головного сервісного центру МВС, установ МВС інформації про внутрішні та регулярні канали для повідомлень [16].

Механізми заохочення повідомлення реалізуються в таких формах:

- 1) надання методичної та консультаційної допомоги в здійсненні повідомлення;
- 2) упровадження заохочення працівників, які є викривачами.

Механізми формування культури повідомлення реалізуються в таких формах:

- 1) проведення внутрішніх навчань із питань формування культури повідомлення;
- 2) здійснення систематичних просвітницьких заходів.

Уповноважений підрозділ (особа) не менше ніж один раз на рік проводить для працівників навчальні заходи щодо формування культури повідомлення та поваги до викривачів [16].

При наданні методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення важливо звернути увагу викривачів на:

- 1) захист трудових прав викривача;
- 2) право викривача на конфіденційність та анонімність;

- 3) право викривача на отримання інформації;
- 4) право викривача на винагороду;
- 5) юридичну відповідальність викривача;
- 6) інші права та гарантії захисту викривача у відповідній установі.

Уповноваженому підрозділу рекомендується не менше ніж один раз на рік проводити навчальні заходи з працівниками щодо формування культури поваги до викривачів, до яких можуть залучатися представники іноземних спеціалізованих інституцій у сфері захисту викривачів, працівники Національного агентства та інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, експерти, викривачі.

2.3. МОРАЛЬНЕ ТА МАТЕРІАЛЬНЕ СТИМУЛЮВАННЯ ВИКРИВАЧІВ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Система заохочень викривачів може поєднувати застосування до викривачів моральних та матеріальних стимулів.

Метою заохочення та формування культури повідомлення є сприяння працівникам установи виявляти та повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, вчинені іншими працівниками установи, що має призвести до формування поваги до викривачів як сталої норми та частини корпоративної культури установи.

Моральне стимулювання може здійснюватися шляхом застосування заходів заохочення, передбачених нормами відповідного законодавства, без розкриття у внутрішньому документі (наказі) про застосування заходу заохочення дійсних підстав заохочення, за винятком випадків, коли викривач надав письмову згоду на розкриття інформації про його особу.

Моральне заохочення ґрунтується на особистій заінтересованості викривача у визнанні його ролі у викритті корупції. Вже сам факт заохочення сприймається викривачем як висока оцінка його вчинку та заслуг у цьому колективі.

Матеріальне заохочення може здійснюватися шляхом виплати премій, інших передбачених трудовим законодавством чи колективним договором виплат (*нагородження цінним подарунком, надання кредиту на купівлю чи будівництво житла, придбання речей, надання путівок в санаторії, будинки відпочинку тощо*) [16].

Так, відповідно до статті 53-7 ЗУ «Про запобігання корупції» право на винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого **у п'ять тисяч і**

більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину (13,42 млн. грн=5000x2684 грн). Оскільки з 1 січня 2023 року розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб складає 2684 грн.

Розмір винагороди становить **10 відсотків від грошового розміру предмета** корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину після ухвалення обвинувального вироку суду та не може перевищувати **трьох тисяч мінімальних заробітних плат**, встановлених на час вчинення злочину (20,1 млн. грн=3000x6700 грн). (мінімальна заробітна плата затверджена ЗУ «Про Державний бюджет України на 2023 рік» на рівні грудня 2022 року без підвищення у сумі 6700 грн). Згідно з пунктом 8 частини 1 статті 40 БК України розмір мінімальної заробітної плати визначається в законі про державний бюджет України на відповідний рік.

У Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до статті 8 ЗУ «Про Державний бюджет України на 2023 рік» щодо підвищення розміру мінімальної заробітної плати» від 07.02.2023 № 8431, яким передбачено поетапне підвищення розміру мінімальної заробітної плати: з 1 квітня – з 6700 грн до 7370 грн; з 1 липня – з 6700 грн до 8107 грн; з 1 жовтня – з 6700 грн до 8918 гривень.

Часом вчинення кримінального правопорушення відповідно до ч. 3 ст. 4 КК є час вчинення особою передбаченої КК дії або бездіяльності.

У ст. 291 КПК вказано, що обвинувальний акт має містити, зокрема, відомості про розмір пропонованої винагороди викривачу. Це означає, що слідчий, дізнавач, прокурор під час складання обвинувального акта повинні вказати розмір винагороди, яка пропонується викривачу.

Суд встановлює конкретний розмір винагороди, що підлягає виплаті, з урахуванням критеріїв персональності та важливості інформації відповідно до ст. 130-1 КПК України. Ця норма потребує аналізу (уточнення) в контексті з'ясування змісту словосполучення «визначає конкретний розмір». Розмір винагороди є чітко фіксованим у ст. 53-7 Закону України «Про запобігання корупції» та ст. 130-1 КПК, тому не зрозуміло, чому визначення її конкретного розміру віднесене до повноважень суду. Може скластись враження, що законодавець дає суду право відступити від визначеного законом розміру винагороди (10%) і встановити її самостійно. Однак подібне трактування порушуватиме один із основоположних юридичних принципів (правової визначеності), а також відкриватиме широкі можливості для маніпуляцій і свавільного тлумачення та/чи застосування нормативного припису. Все-таки більш справедливим буде висновок про те, що суд не визначає розмір винагороди на свій розсуд, а вирішує, чи взагалі особа має підстави отримати винагороду

(тобто «призначає» винагороду в обсязі, зафіксованому законодавчо). Підтвердження цього вбачаємо і в подальшому змісті ч. 2 ст. 130-1 КПК, де описуються критерії, яким повинна відповідати інформація для того, щоб інсайдер отримав винагороду, а також зазначається, що в разі відсутності хоча б одного з них суд приймає вмотивоване рішення про відмову у виплаті винагороди. Словосполучення ж «визначає конкретний розмір» вживається в тому значенні, що суд має вирахувати 10 відсотків від грошового розміру предмета корупційного злочину або від завданого державі збитку, перевірити, чи не перевищує ця сума встановлену законом верхню межу – 3000 мінімальних заробітних плат, встановлених на час вчинення злочину і, як наслідок, у судовому рішенні написати вираховану конкретну суму, яку отримає викривач корупції («призначити винагороду» – саме це відбуватиметься і саме це варто було зафіксувати законодавчо)[37, с. 186].

Отже, на винагороду може претендувати викривач, який повідомив саме про корупційний злочин (а не корупційне дисциплінарне чи цивільне правопорушення і не про пов'язане з корупцією правопорушення) і лише якщо такий злочин завдає суттєвої (відповідно до зафіксованого кількісно-майнового критерію) шкоди суспільним інтересам.

Також потрібно враховувати положення ч. 3 ст. 130-1 КПК щодо осіб, які не мають права на винагороду.

У випадках повідомлення декількома викривачами різної інформації про один і той самий корупційний злочин, у тому числі інформації, що доповнює відповідні факти, розмір винагороди розподіляється у рівних частинах між такими викривачами [27].

Винагорода виплачується викривачу за результатами судового розгляду після ухвалення судом обвинувального вироку, який набрав законної сили. У ст. 374 КПК вказано, що в обвинувальному вирoku суду, в його резолютивній частині має зазначатися рішення про винагороду викривачу, яке приймається з урахуванням ст. 130-1 КПК, а також усіх обставин провадження. суд визначає, чи підлягає винагорода виплаті викривачу, із врахуванням таких двох критеріїв: *персональність і важливість інформації*.

Персональність інформації – інформація, повідомлена викривачем правоохоронному органу, має походити від його особистої обізнаності, у тому числі бути одержаною від третіх осіб. Така інформація не є загальнодоступною та не міститься в публічних звітах, результатах перевірок, матеріалах, дослідженнях, інформаційних повідомленнях органів чи засобів масової інформації, крім випадку, коли викривач є джерелом такої інформації.

Тлумачення терміна «персональність» у науковій літературі не зустрічається, однак відповідно до академічного тлумачного словника

української мови слово «персональний» означає такого, що стосується певної, окремої особи, належить їй. Тобто персональною буде інформація, що повідомляється викривачем безпосередньо, не через інших осіб і від власного імені (у випадку анонімного повідомлення ім'я може бути вигаданим). Таку інформацію особа повинна виявити самотійно з певного джерела, і вона повинна володіти нею особисто. Водночас викликає запитання твердження про те, що інформація не повинна «міститись в публічних звітах, результатах перевірок, матеріалах, дослідженнях, інформаційних повідомленнях тощо органів чи засобів масової інформації». Хіба не можна вважати відомості, які отримані в результаті аналізу подібної інформації, такими, що походять від особистої обізнаності? Наприклад, відповідно до ст. 45 ЗУ «Про запобігання корупції» функціонери публічного сектору (серед інших) зобов'язані подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У ч. 1 ст. 47 зазначеного закону визначається: «Подані декларації включаються до ЄДР декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що формується та ведеться НАЗК у визначеному ним порядку. НАЗК забезпечує відкритий цілодобовий доступ до ЄДР декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті НАЗК» [27]. Таким чином, декларації є матеріалами, що подаються до НАЗК і знаходяться в публічному доступі (окрім частини даних, відкритість яких обмежується задля захисту конфіденційної інформації про суб'єкта декларування та членів його сім'ї). У такому випадку кожен може вільно аналізувати задекларовану інформацію, співставляти її з іншими публічними ресурсами (такими, як ЄДР юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Публічна кадастрова карта України, база даних системи публічних закупівель «ProZorro» та ін.) і виявляти дані, які дають вагомі підстави стверджувати про вчинення корупційного злочину.

У будь-якому разі, визначення критерію «персональність» здійснено в недостатньо чіткому формулюванні, яке допускає суттєві різно трактування та виступає потенційною правозастосовною проблемою. Зокрема, мається на увазі й кваліфікаційна двозначність описаної ситуації з виявлення ознак злочину шляхом аналізу (синтезу) публічних даних, в результаті яких віднаходяться неочевидні/приховані факти. На наш погляд, подібні «активісти» мають вважатись викривачами і однозначно претендувати на винагороду; виявлені ж непевності щодо їхніх перспектив можуть бути усунуті належним реакційним спрямуванням практики або, що краще, уточненням позитивно-правових формулювань [37, с. 186-187].

Для отримання винагороди важливою умовою є те, що інформація про корупційне кримінальне правопорушення не була відома органу досудового розслідування з інших джерел до моменту її повідомлення викривачем. У разі повідомлення інформації, яка вже відома органу досудового розслідування (щодо її перевірки здійснюється досудове розслідування), особа набуває статусу викривача, але не може претендувати на винагороду.

Важливість інформації – повідомлена викривачем інформація має містити фактичні дані, що можуть бути перевірені, і сприяти доказуванню хоча б однієї з таких обставин вчинення кримінального корупційного правопорушення:

1. подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення);
2. винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення;
3. вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням;
4. обставини, які підтверджують, що гроші, цінності та інше майно, які підлягають спеціальній конфіскації, одержані внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від такого майна, або призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення чи винагороди за його вчинення, або є предметом кримінального правопорушення, у тому числі пов'язаного з їх незаконним обігом, або підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення;
5. обставини, що є підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру.

У разі невідповідності повідомлення викривача хоча б одному із двох зазначених критеріїв викривач не може претендувати на винагороду.

Також на винагороду не має права особа, яка:

1. повідомила про корупційне кримінальне правопорушення у межах угоди у кримінальному провадженні або є співучасником корупційного кримінального правопорушення, про яке вона повідомила;
2. повідомила про корупційне кримінальне правопорушення як викривач, маючи при цьому можливість для здійснення офіційного повідомлення про виявлене кримінальне правопорушення у межах реалізації своїх службових повноважень.

Проте кожна установа в межах чинного законодавства та фонду оплати праці розробляє свій механізм матеріального заохочення.

Матеріальне стимулювання можливе за дотримання таких умов:

1. повідомлення про корупцію було скеровано потенційним викривачем добровільно. Термін «добровільно» означає те, що особа прийняла рішення без впливу зовнішніх факторів, таких як: проведення стосовно працівника службової перевірки чи службового розслідування; отримання заявником запиту щодо обставин, пов'язаних з фактами, що викладені у повідомленні; зобов'язання заявника повідомити про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення в межах своїх посадових обов'язків;

2. виплата заохочення не спричинить розкриття особи викривача;

3. підтвердження фактів, викладених у повідомленні викривача.

Перелік можливих заохочень для викривачів може бути розширений та деталізований установою на власний розсуд у межах чинного законодавства. Зокрема, можна виокремити такі види заохочення:

- *відповідно до ст. 146 Кодексу законів про працю України* за особливі трудові заслуги працівники представляються у вищі органи до заохочення, до нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками і до присвоєння почесних звань і звання кращого працівника за даною професією [23];

- *відповідно до ст. 53 ЗУ «Про державну службу» до державних службовців застосовують такі види заохочень:*

- 1) оголошення подяки;
- 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- 3) дострокове присвоєння рангу;
- 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
- 5) представлення до відзначення державними нагородами [24];

- *відповідно до ч. 2 ст. 6 Дисциплінарного статуту НПУ до поліцейських можуть застосовуватися такі види заохочень:*

- 1) дострокове зняття дисциплінарного стягнення;
- 2) занесення на дошку пошани;
- 3) заохочення грошовою винагородою;
- 4) заохочення цінним подарунком;
- 5) надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти діб;
- 6) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України;
- 7) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України;
- 8) дострокове присвоєння чергового спеціального звання;

9) присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою;

10) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя»;

11) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Холодна зброя» [33];

• відповідно до п. 15 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України до військовослужбовців застосовуються такі заохочення:

1) схвалення;

2) подяка;

3) додаткове звільнення з розташування військової частини або корабля на берег поза чергою (для військовослужбовців строкової військової служби та курсантів вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти);

4) повідомлення батькам або колективу за місцем роботи чи навчання військовослужбовця до призову (вступу) на військову службу про зразкове виконання ним військового обов'язку та отримані заохочення;

5) додаткова відпустка строком до 5 діб (для військовослужбовців строкової військової служби);

6) грамота;

7) цінний подарунок;

8) грошова премія;

9) занесення прізвища військовослужбовця до Книги пошани військової частини (корабля);

10) дострокове присвоєння чергового військового звання;

11) почесні нагрудні знаки;

12) відомчі заохочувальні відзнаки [25].

Наказом Департаменту патрульної поліції від 29.07.2021 № 1668 передбачено, що керівник відділу запобігання корупції ДПП порушує у визначеному законодавством України порядку питання про заохочення та притягнення до відповідальності працівників відділу, присвоєння спеціальних звань поліцейським і рангів державним службовцям[43].

Враховуючи вищевикладене, керівникам підрозділів НП України доцільно вирішувати питання щодо заохочення поліцейських, державних службовців та інших працівників поліції, які повідомили про корупційні правопорушення, правопорушення пов'язані з корупцією та інші порушення вимог антикорупційного законодавства, згідно вимог Дисциплінарного статуту НПУ, Закону України «Про державну службу» та Дисциплінарного статуту Збройних Сил України.

Тлумачення українського законодавства дає змогу дійти висновку, що кожна установа в межах чинного законодавства та фонду оплати праці розробляє свій механізм матеріального заохочення.

2.4. СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО ВИКРИВАЧІВ

Судова практика щодо виплат винагороди викривачу. Станом на 31 грудня 2022 року в Єдиному реєстрі судових рішень відсутні вирoki, в яких вирішене питання про виплату винагороди викривачу. Разом з тим у резолютивній частині вироку Олександрійського міськрайонного суду Кіровоградської області від 24.02.2021 у справі № 398/676/21 зазначено, що викривачі ОСОБА_2 та ОСОБА_3 відповідно до вимог ч. 1 ст. 130-1 КПК України **не мають права на виплату винагороди** за повідомлення про корупційний злочин та активне сприяння його розкриттю. Із змісту вироку вбачається, що засуджений, перебуваючи на посаді молодшого інспектора відділу нагляду і безпеки державної установи «Петрівська виправна колонія (№ 49)», запропонував ОСОБІ_2 (який відбував покарання і мав право на умовно-дострокове звільнення від його відбування) надати йому неправомірну вигоду, щоб не виявляти в його діях порушення правил поведінки та покладених обов'язків, які б могли в подальшому унеможливити зміну умов відбування та умовно-дострокове звільнення від відбування покарання. ОСОБА_2 зателефонував своєму знайомому ОСОБА_3, який безпосередньо надав цю неправомірну вигоду. Із тексту вироку не вбачається, чи мали ОСОБА-2 і ОСОБА-3 статус викривача у кримінально-процесуальному сенсі і чи порушувалося питання про їх винагороду.

У ЄДР наявні також вирoki, в резолютивній частині яких зазначено про долю речових доказів шляхом повернення їх викривачу. Наприклад, у вироку Личаківського районного суду м. Львова від 23.03.2022 у справі № 463/12070/21 постановлено речові докази – грошові кошти в сумі 10 000 гривень у кількості 50 купюр номіналом 200 гривень – повернути викривачу.

Нерідко в мотивувальній частині вироку суд вказує про участь викривачів, однак це не відображається в резолютивній частині судового рішення. Так, із вироку Диканського районного суду Полтавської області від 06.04.2022 у справі № 529/132/22 вбачається, що викривачем виступив старший дільничний офіцер поліції. У судовому засіданні він вказав, що обвинувачений запропонував та надав йому неправомірну вигоду у сумі 1 000,00 грн за незаконний вплив на дізнавача з метою закриття останнім кримінального провадження за фактом вчинення крадіжки. Про вказані протиправні дії дільничний офіцер одразу повідомив на службу 102 та своєму керівнику. Судовий розгляд цього

кримінального провадження був обмежений допитом обвинуваченого і викривача та дослідженням матеріалів кримінального провадження, що характеризують особу цього обвинуваченого, досудової доповіді органу пробації, з визнанням недоцільності дослідження інших доказів, що стосуються обвинувачення. У вступній частині вироку старший дільничний інспектор зазначений як викривач серед учасників судового розгляду[14].

У справі № 639/636/20 [постанова Харківського апеляційного суду у складі колегії суддів судової палати з розгляду цивільних справ від 25.03.2020] судом встановлено, що у лютому 2020 року ОСОБА_1 звернувся до суду з заявою про видачу судового наказу, у якій просив стягнути з Національного антикорупційного бюро України нарахованої, але не виплаченої заробітної плати у розмірі 5 % від грошового розміру як викривача корупційного злочину відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Заява обґрунтована тим, що заявником було повідомлено про виявлений факт корупційного злочину у національному АТ «КБ «Приватбанк» у масштабах України на особистому прикладі, факт встановлений у справі №639/3865/19, провадження №2/639/1478/19 від 26.09.2019 р. Згідно ст. 94 КЗпП заробітна плата - це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу. Тобто, з наведених положень законодавства поняття «викривача» та «працівника» не ототожнюються, так як і поняття «заробітної плати» і «винагороди» в розумінні Кодексу законів про працю та ЗУ «Про запобігання корупції». Отже, зі змісту заяви про видачу судового наказу та апеляційної скарги не вбачається наявність безспірних вимог заявника про стягнення нарахованої, але не виплаченої заробітної плати, а міститься вимога про стягнення винагороди. Відповідно до ст. 375 ЦПК України суд апеляційної інстанції залишає апеляційну скаргу без задоволення.

Судова практика. У вироку Октябрського районного суду м. Полтави від 06.07.2022 у справі № 554/8954/20 судом з'ясовано, що викривач, достовірно знаючи, що ОСОБА_1 не є службовою особою та діє як цивільна особа, вдався до отримання у нього консультацій, вів з ним перемовини, в тому числі щодо поставки авто іноземного виробництва, пропонував подальшу співпрацю та плідні ділові стосунки, 28.05.2020 передав йому кошти, прогножуючи подальшу співпрацю та супроводження його проєктів, зокрема і щодо подальшого постпроектного моніторингу, після чого дав показання, що фактично виступав викривачем. У цій справі суд, керуючись засадами розумності, добросовісності та справедливості, застосував доктрину, яка ґрунтується на римській максимі *venire contra factum proprium* (заборона суперечливої поведінки) і визнав невинуватою особу, яка притягалася до кримінальної відповідальності.

У справі № 331/3640/18 [вирок Жовтневого районного суду м. Запоріжжя від 23.10.2021] суд дійшов висновку, що хоч викривач за власною ініціативою прибув до приміщення ОДПІ та почав спілкування з обвинуваченим, зі змісту розмови вбачається, що домовленості стосовно отримання та перерахування неправомірної вигоди вже досягнуті. Саме обвинувачений запропонував зарахувати грошові кошти на номер банківської карти, який йому повідомили підлеглі працівники. У подальшому під час розмови обвинувачений цікавиться, коли буде перерахована уся сума та сам за власної ініціативи встановлює граничний термін та подальші строки перерахування грошових коштів щомісяця. При цьому поведінка викривача є пасивною та не містить у собі ознак провокації. Пізніше обвинувачений змінює своє ставлення до викривача та називає його провокатором, однак суд, проаналізувавши усі докази у їх сукупності, співставивши зміст розмов, доходить висновку про те, що обвинувачений намагався вжити заходів щодо приховання вчиненого ним злочину з метою уникнення відповідальності за вчинене. Той факт, що викривач раніше брав участь у якості свідка у кримінальному провадженні за ст. 368 КК України, не може свідчити про неправдивість наданих ним пояснень у судовому засіданні, а вказує на свідому громадянську позицію останнього з приводу припинення корупційних діянь службових осіб у передбачений законом спосіб.

Окремим блоком судової практики в питанні участі викривача є ухвали про повернення обвинувальних актів. Відповідно до ч. 2 ст. 291 КПК обвинувальний акт, з-поміж іншого, має містити анкетні відомості викривача (прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження, місце проживання, громадянство) та інформацію про розмір пропонованої винагороди викривачу. Недотримання цих вимог нерідко покладається стороною захисту в обґрунтування клопотання про повернення обвинувального акта і у відповідні судові ухвали.

Вимога щодо надання в обвинувальному акті ***відомостей про викривача та розмір його винагороди*** у контексті застосування процедури повернення обвинувального акта прокурору спричиняє виникнення низки питань практичного характеру:

- 1) чи зумовлює незазначення в обвинувальному акті даних про викривача та про його винагороду повернення обвинувального акта;
- 2) чи наділено суд у підготовчому судовому засіданні повноваженнями встановлювати, що певна особа (заявник, свідок, потерпілий) в цьому кримінальному провадженні повинна мати статус викривача;
- 3) чи має суд у підготовчому судовому засіданні повноваження встановлювати, що в особи з процесуальним статусом викривача не повинно бути цього статусу.

Актуальна практика свідчить про відсутність єдності при вирішенні питання про повернення обвинувального акта у зв'язку з незазначенням у ньому даних про викривача. В низці справ суди досліджують об'єктивну наявність у кримінальному провадженні викривача відповідно до інформації, що міститься в обвинувальному акті та реєстрі матеріалів досудового розслідування.

Наприклад, у підготовчому судовому засіданні у справі № 362/1677/22 захисник подав клопотання про повернення обвинувального акта з огляду, зокрема, на відсутність в обвинувальному акті анкетних відомостей викривача та інформації про розмір пропонованої йому винагороди. Прокурор заперечував, зауваживши, що зазначення в обвинувальному акті таких відомостей не передбачено у цій категорії кримінальних правопорушень (ч. 1 ст. 436-2 КК України). Суд зазначив, що інкриміноване правопорушення не є корупційним, а тому формальне незазначення в обвинувальному акті відомостей про викривача або щодо відсутності таких відомостей жодним чином не перешкодить призначенню кримінального провадження до судового розгляду. Більше того, ст. 291 КПК України не вимагає вказівки на відсутність цих осіб у кримінальному провадженні [ухвала Васильківського міськрайонного суду Київської області від 14.06.2022 у справі № 362/1677/22].

У справі № 359/1682/22 [ухвала Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 13.01.2023 у справі №359/1682/22] захисником було заявлено клопотання про повернення обвинувального акта прокурору з огляду, зокрема, на відсутність в обвинувальному акті анкетних відомостей викривача, що передбачено п.31 ч.2 ст.291 КПК та інформації про розмір пропонованої винагороди викривачу, що передбачено п. 81 ч.2 ст. 291 КПК України. ОСОБА_7 є викривачем у розумінні ст.3 КПК України та ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» та набула статусу викривача 12.08.2021р. після звернення до ГУ БКОЗ СБ України з повідомленням про вчинення корупційного правопорушення, передбаченого ч.3 ст. 368 КК України, а переконання, що інформація є достовірною, підтверджується змістом повідомлення від 12.08.2021 р. Відповідно до п. 72 ч.1 ст. 368 КПК України ухвалюючи вирок, суд повинен вирішити питання, зокрема, чи є підстави для виплати винагороди викривачу і, якщо так, у якому розмірі та в якому порядку. Тому, на думку суду, відсутність анкетних даних викривача в обвинувальному акті, є невідповідність п. 31 ч. 2 ст. 291 КПК України, а тому з метою усунення цього порушення, необхідно повернути обвинувальний акт прокурору.

В іншій справі суд дослідив реєстр матеріалів досудового розслідування і встановив, що особа, на відсутності відомостей про яку як про викривача наголошує сторона захисту, має процесуальний статус свідка, а інформації про проведені в ході досудового розслідування процесуальні дії з викривачем, за

його наявності, Реєстр матеріалів кримінального провадження не містить [ухвала Новоайдарського районного суду Луганської області від 18.05.2021 у справі №419/390/21].

У справі № 208/2371/21 захисник зазначав, що за умови, якщо фізичні особи ОСОБА_2 та ОСОБА_3 не є потерпілими у кримінальному провадженні, після подання заяви (повідомлення) про вчинення стосовно них корупційного правопорушення вони мали б набути процесуального статусу викривачів. Суд з посиланням на положення ЗУ «Про запобігання корупції» зазначив, що зі змісту обвинувального акта та реєстру матеріалів досудового розслідування не вбачається, що особам ОСОБА_2 та ОСОБА_3 інформація стала відома у зв'язку зі здійсненням ними трудової, професійної, господарської, громадської, наукової діяльності, проходженням ними служби чи навчання. Суд не побачив у ОСОБА_2 та ОСОБА_3 статусу викривачів та потерпілих і вказав, що вони уповноважені на реалізацію своїх прав виключно у статусі заявників, які допитані під час досудового розслідування як свідки [ухвала Заводського районного суду м. Дніпродзержинська Дніпропетровської області від 26.04.2021 у справі № 208/2371/21].

У справі № 356/495/20 суд зазначив, що ОСОБА-1 вже обвинувачується у вчиненні злочину у сфері обігу наркотичних засобів, а не корупційних злочинів. Отже, таке клопотання захисника (прим.: про повернення обвинувального акта у зв'язку з незазначенням у ньому відомостей про викривача) є безпідставним [ухвала Переяслав-Хмельницького міськрайонного суду Київської області від 16.11.2020 у справі № 356/495/20].

Водночас непоодинокими є випадки, коли формальне незазначення в обвинувальному акті анкетних даних викривача та розміру його винагороди стає підставою для повернення обвинувального акта прокурору. Зокрема, в ухвалі Шевченківського районного суду м. Києва від 29.03.2021 у справі № 761/6502/21 зазначено, що обвинувальний акт не містить анкетних даних щодо викривача та розміру пропонованої винагороди викривачу, про їх відсутність не зазначено і в кримінальному провадженні. Наведені істотні порушення вимог КПК України не дають суду права на призначення судового розгляду на підставі обвинувального акта стосовно ОСОБА_1 у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 368 КК України, та ОСОБА_2 – у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 5 ст. 27, ч. 3 ст. 368 КК України, у зв'язку з чим вказаний обвинувальний акт підлягає поверненню прокурору для усунення зазначених недоліків [ухвала Шевченківського районного суду м. Києва від 29.03.2021 у справі № 761/6502/21]. Під час перегляду цього рішення в апеляційному порядку колегія суддів не знайшла порушень закону [ухвала Київського апеляційного суду від 09.06.2021 у справі № 761/6502/21].

В іншому випадку [ухвала Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 09.12.2020 у справі № 723/4670/20] суд також повернув обвинувальний акт з підстав, але у кримінальному провадженні, в якому певна особа набула процесуального статусу викривача під час досудового розслідування. Із ухвали суду вбачається, що прокурор заперечував проти повернення обвинувального акта, вказуючи на те, що відсутність таких відомостей є несуттєвим недоліком обвинувального акта, однак при цьому підтвердив, що ОСОБА_2 дійсно є викривачем. Суд зазначив, що ОСОБА_1 обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення за ст. 369 КК України, яке згідно з приміткою до ст. 45 КК України є корупційним кримінальним правопорушенням... Як вбачається з обвинувального акта, ОСОБА_2 звернувся до правоохоронних органів із відповідною заявою про протиправні дії ОСОБА_1 щодо надання останньому неправомірної вигоди для подальшої передачі судді, на розгляді якої перебувають матеріали щодо вчинення ОСОБА_2 адміністративного правопорушення за непритягнення останнього до адміністративної відповідальності. Отже, ОСОБА_2 підпадає під ознаки викривача, визначені КПК України. Тим більше, прокурор в судовому засіданні підтвердив, що ОСОБА_2 є викривачем... Відповідно до ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» викривачі, їх близькі особи перебувають під захистом держави. Статтею 53-3 цього Закону визначено права викривача, згідно з якими він має право, зокрема, бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені цим Законом; у разі загрози життю і здоров'ю – на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів; на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача; право на винагороду у визначених законом випадках... Відповідно до п. 7-2 ч. 1 ст. 368 КПК України серед питань, які повинен вирішити суд, ухвалюючи вирок, міститься питання щодо того, чи є підстави для виплати винагороди викривачу і, якщо так, у якому розмірі та в якому порядку... **Відповідно до ст. 393 КПК України викривачі мають право подавати апеляційну скаргу у частині, що стосується їх інтересів під час вирішення питання виплати йому винагороди як викривачу.** Як вбачається з обвинувального акта, в ньому відсутні відомості, визначені п. 3-1 ч. 2 ст. 291 КПК України, а саме: анкетні дані викривача (прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження, місце проживання, громадянство). Виходячи із того, що особа, яка має статус викривача, наділена пов'язаними з таким статусом правами, законом встановлені певні особливості для допиту викривачів як свідків у ході судового розгляду кримінального провадження, суд не погодився з думкою прокурора, що відсутність в обвинувальному акті відомостей, визначених п. 3-1 ч. 2 ст. 291 КПК України, є несуттєвою обставиною, і вказав, що такий недолік обвинувального

акта призведе до порушення передусім вимог закону щодо процедури допиту викривача як свідка. Також за наявності в обвинувальному акті відомостей, визначених у п. 3-1 ч. 2 ст. 291 КПК України, він має містити відомості щодо розміру пропонованої винагороди викривачу, як це передбачено в п. 8-1 цієї ж статті.

Викривач – не викривач. Цікавою є мотивація, викладена судом в ухвалі про повернення обвинувального акта у справі № 227/604/21 [ухвала Добропільського міськрайонного суду Донецької області від 19.05.2021 у справі № 227/604/21], в якій у підготовчому судовому засіданні всі учасники просили призначити обвинувальний акт до розгляду. В цій справі викривачем була визнана старший сержант поліції ОСОБА_3, яка обіймала посаду поліцейського сектору реагування патрульної поліції. Суд повернув обвинувальний акт прокурору для приведення його у відповідність з вимогами закону із вказівкою на недоліки, які неможливо усунути в подальшому шляхом зміни обвинувачення під час судового розгляду, а саме щодо неправильного зазначення в тексті обвинувального акта в якості викривача сержанта поліції та визначення розміру запропонованої винагороди викривачу. Повертаючи обвинувальний акт, суд звернув увагу на таке:

1) законом встановлено спеціальні чітко визначені канали для повідомлень про корупційне правопорушення, і в цьому переліку не передбачено безпосередній дзвінок на 102, зателефонувавши на який, будь-яка особа може повідомити про виявлений злочин, в тому числі і поліцейський, який, виявивши злочин, телефонує та викликає слідчо-оперативну групу. У даному випадку поліцейський ОСОБА_3 із відповідними заявами до будь-якого органу досудового розслідування не зверталася, а лише, виконуючи свої обов'язки, зателефонувала на 102 та повідомила чергового про виявлене кримінальне правопорушення, викликавши слідчо-оперативну групу;

2) особою, яка складала обвинувальний акт, неправильно проведено тлумачення та роз'яснено застосування норм Закону України «Про запобігання корупції», і безпосереднє виконання поліцейським службових обов'язків під час несення служби неправильно кваліфіковано як викриття факту корупції... Сержант поліції за обставин, зазначених в обвинувальному акті, в жодному разі не підпадає під поняття «викривач корупції», оскільки працівник поліції є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції та в силу займаної посади й вимог Закону «Про національну поліцію» зобов'язаний вжити заходів з метою виявлення та припинення виявлених кримінальних правопорушень та не може за виконання своїх безпосередніх обов'язків – повідомлення про виявлений злочин та дзвінок на 102, отримувати винагороду

викривача, оскільки за виконання своїх безпосередніх обов'язків поліцейський отримує від держави заробітну плату;

3) в обвинувальному акті неправильно зазначено про розмір запропонованої винагороди викривачу. Згідно з обвинувальним актом поліцейській ОСОБА_3 запропоновано неправомірну вигоду в розмірі 1000 гривень, і саме цю суму зазначено в якості винагороди викривачу в порушення вимог ст. 53-7 Закону України «Про запобігання корупції». Тобто предмет злочину (1000 гривень неправомірної вигоди) було зазначено в обвинувальному акті в якості запропонованої викривачу винагороди.

Отже, в даному випадку суд, на противагу процесуальним рішенням, прийнятим на стадії досудового розслідування, вирішив, що визнана викривачем особа не може мати такого процесуального статусу.

Цю ухвалу скасовано за результатами апеляційного перегляду [ухвала Донецького апеляційного суду від 07.09.2021 у справі № 227/604/21]. На думку колегії суддів, доводи суду першої інстанції про неправильне зазначення в якості викривача корупційного правопорушення поліцейської, підстав для виплати винагороди викривачу та неправомірне зазначення розміру винагороди викривачу в розмірі 1000 грн не є обґрунтованими. Адже суд першої інстанції вийшов за межі кола питань, які вирішуються під час підготовчого судового засідання. Скасовуючи відповідну ухвалу, апеляційний суд також звернув увагу на те, що під час підготовчого судового засідання обвинувачений та його захисник просили призначити обвинувальний акт до судового розгляду та вважали, що обвинувальний акт відповідає вимогам ст. 291 КПК України.

А у справі № 699/957/21 [ухвала Корсунь-Шевченківського районного суду Черкаської області від 02.12.2021 у справі № 699/957/21] суд навпаки визначив, що певна особа мала б мати статус викривача. Як вбачається із змісту ухвали про повернення обвинувального акта, прокурор вказував, що досудове розслідування у кримінальному провадженні розпочато за відомостями правоохоронних органів, а не за заявою викривача. Суд зазначив, що ОСОБА_2 як викривач звернувся до органу досудового розслідування (Служби безпеки України) з порушенням правил підслідності.... Орган СБУ, до якого звернувся ОСОБА_2 із заявою (що ОСОБА_6 просить припинити протиправну діяльність обвинуваченого, яка полягає у вимаганні останнім грошових коштів у розмірі 10000,00 доларів США за вирішення питання щодо надання ОСОБА_6 у власність земельної ділянки), зобов'язаний був надати заявнику інформацію щодо звернення до належного органу досудового розслідування. Натомість орган СБУ самостійно направив звернення ОСОБА_2 до належного органу досудового розслідування, після чого відомості були внесені до ЄРДР. Таким чином, суд дійшов висновку, що відомості до ЄРДР фактично внесені у зв'язку з

поданням заяви викривачем, отже, ОСОБА_2 мав набути статусу викривача у цьому кримінальному провадженні. Апеляційний перегляд зумовив скасування цієї ухвали [ухвала Черкаського апеляційного суду від 15.03.2022 у справі № 699/957/21]. Причому колегія суддів зазначила, що, подаючи клопотання про повернення обвинувального акта прокурору, захисник всупереч вимогам ст. 291 КПК України надав суду фотокопії доказів з матеріалів кримінального провадження – заяви ОСОБА_2, які суд на стадії підготовчого судового засідання, незважаючи на пряму заборону, прийняв, дослідив та надав їм оцінку, чим грубо порушив вимоги ст. 291 КПК України та ст. 26 КПК України. Суд апеляційної інстанції звернув увагу також на те, що будь-які процесуальні рішення з приводу того, що ОСОБА_2 визнаний викривачем, відсутні та відповідно до вимог ст. 60 КПК України ОСОБА_2 є заявником, який звернувся із заявою про кримінальне правопорушення до органу державної влади та має статус свідка, про що зазначено в обвинувальному акті та в реєстрі матеріалів досудового розслідування... Районний суд фактично здійснив перевірку та надав оцінку заявам ОСОБА_2 і прийняв рішення про набуття останнім статусу викривача у даному кримінальному провадженні.

Вивчення судової практики свідчить про те, що суди при розгляді клопотань про повернення обвинувального акта прокурору у зв'язку з незазначенням анкетних даних викривача та розміру його винагороди досліджують фактичні обставини також з точки зору поширення на них положень КПК України, які доповнено нормами про викривача.

Очевидно, що питання про повернення обвинувального акта у зв'язку із відсутністю в ньому відомостей про викривача має вирішуватися не формально, а в залежності від того, чи бере участь у кримінальному провадженні фізична особа з процесуальним статусом викривача. Тобто у кримінальному провадженні, до якого такий суб'єкт під час досудового розслідування не залучений, нелогічно і недоцільно стверджувати, що відсутність в обвинувальному акті відповідних відомостей перешкоджає призначенню судового розгляду. З іншого боку, викривач є учасником кримінального провадження з певним комплексом процесуальних прав, насамперед на винагороду. Тому незазначення його анкетних даних і розміру винагороди у кримінальному провадженні з процесуальним викривачем може перешкоджати об'єктивному і всебічному судовому розгляду[14].

2.5. ПОРЯДОК ВИПЛАТИ ВИНАГОРОДИ ВИКРИВАЧУ

Новелою законодавця є закріплення порядку виплати винагороди викривачу за процедурою безспірного списання за рахунок Державного бюджету України органами державного Казначейства України. Безспірне списання – операції з коштами державного та місцевих бюджетів, що здійснюються з метою виконання Казначейством та його територіальними органами рішень про стягнення коштів без згоди (подання) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, боржників, органів місцевого самоврядування та/або державних органів на підставі виконавчих документів [19].

Для отримання винагороди викривач подає органів Державного казначейства в установленій зазначеним органом спосіб:

1) заяву про виконання такого рішення із зазначенням реквізитів банківського рахунка (у разі наявності – довідку банку), назви банку, його МФО та коду ЄДРПОУ, номера рахунка (поточний, транзитний, картковий), прізвища, імені, по батькові (повне найменування – для юридичної особи) власника рахунка, на який слід перерахувати кошти, або даних для пересилання коштів через підприємства поштового зв'язку, що здійснюється за рахунок стягувача (прізвище, ім'я, по батькові адресата, його поштова адреса (найменування вулиці, номер будинку, квартири, найменування населеного пункту, поштовий індекс), реквізити банківського рахунка поштового відділення);

2) оригінал виконавчого документа;

3) вирок суду.

Викривач має право представляти свої інтереси під час розгляду питання щодо виплати йому винагороди особисто і через представника – адвоката (у тому числі анонімно, але до вирішення питання виплати йому винагороди).

Викривач має право на анонімність, яке забезпечується застосуванням до нього таких заходів безпеки, як забезпечення конфіденційності відомостей про особу та/або закритий судовий розгляд.

Надання викривачу права на оскарження судового рішення в частині, що стосується його інтересів під час вирішення питання виплати йому винагороди, є забезпеченням змагальності кримінального провадження та забезпечує стимулювання матеріального заохочення викривача. Відповідно до ст. 393 КПК апеляційна скарга подається викривачем або його представником (адвокатом) через суд, який ухвалив судові рішення, протягом тридцяти днів з дня його проголошення. в апеляційній скарзі зазначається:

1. найменування суду апеляційної інстанції;

2. прізвище, ім'я та по батькові (найменування), місце проживання (перебування) особи, яка подає апеляційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

3. судові рішення, яке оскаржується, і назва суду, який його ухвалив;

4. вимоги особи, яка подає апеляційну скаргу, та їх обґрунтування із зазначенням того, у чому полягає незаконність чи необґрунтованість судового рішення;

5. клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу, про дослідження доказів;

6. перелік матеріалів, які додаються.

Апеляційна скарга підписується особою, яка її подає. Якщо апеляційну скаргу подає захисник, представник потерпілого, то до неї додаються оформлені належним чином документи, що підтверджують його повноваження відповідно до вимог КПК.

Ще один важливий момент, винагорода виплачуватиметься «після ухвалення обвинувального вироку», а не набрання ним законної сили. Вирок може бути ухваленим, але оскарженим; подання ж апеляційної скарги відповідно до ст. 400 КПК зупиняє набрання вироком законної сили. Саме тому в ст. 130-1 доречніше було вказати, що винагорода виплачується викривачеві після набрання обвинувальним вироком законної сили; це відповідало б і вимогам законотворчої техніки, і дійсному стану справ, адже застосовувана до винагороди викривача процедура безспірного списання орієнтується на факт «набрання законної сили» (пп. 2 п. 9 Постанови КМУ «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників» № 845 від 03.08.2011 р.), а не «ухвалення»[37, с. 189].

2.6. АНАЛІЗ ТА САМООЦІНКА УСПІШНОСТІ ЗАОХОЧЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ ПОВІДОМЛЕННЯ

Для формування культури повідомлення установа щорічно оприлюднює звіт, у якому зазначається кількість повідомлень, що надійшли від викривачів, та як ці повідомлення сприяли запобіганню та виявленню корупції в установі. Також установа може проводити аналіз успішності функціонування механізмів заохочення та формування культури повідомлення.

Проведення такого аналізу забезпечується уповноваженим підрозділом, його результати доповідаються керівнику установи та можуть бути розміщені на внутрішньому сайті установи.

МВС, Головний сервісний центр МВС, установи МВС щороку проводять аналіз стану заохочення викривачів та культури повідомлення, що забезпечується уповноваженим підрозділом (особою).

Про результати аналізу уповноважений підрозділ (особа) інформує Міністра, керівника Головного сервісного центру МВС, установи МВС до 31 січня року, наступного за звітним.

При проведенні аналізу застосовуються такі індикатори:

- 1) кількість просвітницьких заходів, спрямованих на формування поваги до викривачів, проведених в МВС, Головному сервісному центрі МВС, установах МВС;
- 2) кількість працівників МВС, Головного сервісного центру МВС, установ МВС, що пройшли навчання, проведені уповноваженим підрозділом (особою);
- 3) кількість поширених методичних та просвітницьких матеріалів, підготовлених уповноваженим підрозділом (особою);
- 4) кількість звернень щодо порушення прав викривачів у зв'язку із здійсненням повідомлення;
- 5) кількість повідомлень від викривачів;
- 6) кількість та види застосованих заохочень [16].

РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАОХОЧЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ШЛЯХИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЙОГО В УКРАЇНІ

На міжнародному рівні за останні роки більш ніж 30 країн світу розробили спеціальні закони або включили гарантії права захисту викривачів в антикорупційне, трудове законодавство або в етичні кодекси працівників. До таких країн належать: Сполучені Штати Америки, Австралія, Республіка Сербія, Японія, Велика Британія та багато інших. У цих країнах викривачі отримали і визнання від громадськості, адже про це свідчать пам'ятники викривачам Сноудену, Асанжу, Меннінгу в Женеві, демонстрації на підтримку запровадження захисту викривачів у Брюсселі, а також щорічна міжнародна премія International Whistleblowing Prize та премія за мужність у США. У деяких країнах навіть закріплена система фінансового заохочення добросовісних інформаторів [39, с. 146].

Вперше необхідність саме законодавчого врегулювання інституту захисту інформаторів було відображено у ст. 22 Кримінальної, ст. 9 Цивільної конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією, а також ст. 33 Конвенції ООН проти корупції [7]. Саме в останній міститься зауваження, що кожна держава-учасниця має можливість включення до внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які на обґрунтованих підставах повідомляють відповідним правоохоронним органам про злочини, передбачені даною Конвенцією [10].

Директивою Європейського Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу 2019/1937 передбачено захист наступної категорії викривачів, зокрема, по-перше, застосовуватися до осіб, які мають статус «робітників» у значенні статті 45(1) ДФЄС, як тлумачить Суд, а саме до осіб, які протягом певного періоду часу надають послуги для та відповідно до керівництво іншої особи, натомість вони отримують винагороду. Таким чином, захист також має надаватися працівникам, які перебувають у нестандартних трудових відносинах, у тому числі працівникам, які працюють неповний робочий день та працівникам, які працюють за строковим контрактом, а також особам, які мають трудовий договір або трудові відносини з агентством тимчасової праці, нестабільні види відносин де стандартні форми захисту від несправедливого поводження часто важко застосувати. **Поняття «працівник» також включає державних службовців, службовців державної служби, а також будь-яких інших осіб, які працюють у державному секторі (38)[26].**

Як зазначено в Барселонській декларації, прийнятій 17.06.2022, державам рекомендується проводити інформаційно-просвітницькі кампанії для формування культури повідомлення про корупцію на робочому місці [91].

Сполучені Штати Америки, досвід яких є фундаментальним у цій сфері, акцентує увагу на анонімності особистості інформатора та його добросовісності. Розмір предмету корупційного правопорушення, який дозволяє викривачеві розраховувати на винагороду за здійснене повідомлення - 1 млн доларів. Згідно з даними фонду Wageindicator, станом на 2018 рік, розмір прожиткового мінімуму складає 1660 доларів, тобто мінімальний розмір предмету корупційного правопорушення повинен перевищувати приблизно 600 мінімальних прожиткових мінімумів американців. Таким чином, ця проблема пристосована до економічного рівня США.

Викривач зобов'язаний заповнити відповідну форму (до її змісту входить шість сторінок питань, зокрема, що стосуються підтверджуючих матеріалів та джерела інформації). Whistleblowers повинні розкрити свою особистість адвокату, а головне – у разі виникнення питань чи підозр у правоохоронних органах щодо недостовірності інформації особистість викривача відразу розкривається та відповіді, заповнені ним, співвідносяться з персоналією особи. Щодо винагород, то виплата викривачу в США залежить прямо пропорційно від успішного виконання рішення [24]. За надання інформації про вчинення певною особою корупційного злочину можна одержати від Федерального Бюро Розслідувань винагороду розміром до 25 тис. доларів США [9, с. 68]. Розділом 15U.S.C. § 78u-6 (d)(2) Закону Додда-Френка передбачено, що будь-який викривач, який претендує на винагороду, має бути представлений адвокатом. Перед виплатою грошової винагороди викривач повинен розкрити особисті дані та надати іншу інформацію Комісії з цінних паперів і бірж відповідно до розділу 7 U.S.C. § 26(d)(2) Закону про торговельні біржі [40].

Першим в історії офіцером, який свідчив про корупцію в Департаменті поліції Нью-Йорка (NYPD) став Френк Серпіко, який опублікував у 1967 р. доповідь про «широко розповсюджену, систематичну корупцію в поліції», а у 1971 р. викрив порушення NYPD у The New York Times і дав свідчення проти лейтенанта, залученого в схеми стягування плати з підпільних гральних закладів. Френка підвищили до рангу детектива, а в травні 1972 р. нагородили Медаллю пошани за чесність та хоробрість у боротьбі з корупцією[2].

Наприклад, у **Південній Кореї** стимули викривачам становлять до 2 млн доларів. Але при цьому сам Закон передбачає не лише матеріальну винагороду, але й фізичний захист, наприклад патрулювання району, де проживає викривач. До того ж поняття «викривач» включає у себе більш широкий зміст: закон призначений для захисту і матеріальної винагороди державних і корпоративних

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

Країни Європейського Союзу. Станом на 2022 рік за оцінкою Transparency International та Whistleblowing International Network 13 із 27 країн ЄС ухвалили необхідне законодавство: *Данія, Швеція, Литва, Мальта, Португалія, Фінляндія, Латвія, Ірландія, Франція, Хорватія, Румунія, Греція, Кіпр*. Слід констатувати що лише єдина країна ЄС – Угорщина – навіть не починала процес запровадження Директиви 2019/1937 про захист осіб, які повідомляють про порушення права ЄС у своє національне законодавство.

У Литві ж, крім аналогічних передбачених гарантій, як і в Україні, є одна деталь – це звільнення від відповідальності за участь у незаконній діяльності. Щодо фінансової мотивації, то вона коливається від 10 до 30 % залежно від економічного розвитку держави.

Варто зазначити, що у деяких країнах викривачам взагалі не передбачено винагороду, зокрема *Чеська Республіка*. Так, на думку чеського представництва Transparency International, фінансова винагорода перетворює викривача корупції (whistleblower) на того, хто доносить (stool pigeon), якщо внаслідок викриття корупції сам викривач або причетна до нього компанія несе збитки – лише тоді він має право вимагати у держави компенсацію за ці втрати й неналежний захист. Не зважаючи на відсутність матеріального заохочення, за даними дослідження національного агентства Stenmark, у Чехії викривачів корупції сприймають позитивно: героями їх вважають 69% опитаних. На нашу думку, матеріальна винагорода все ж є важливим та унікальним засобом стимулювання осіб ставати викривачами корупції. Використання даних щодо позитивного ставлення суспільства до викривачів корупції в країнах, де для викривачів корупції не передбачено винагороди для виправдання ефективності такого підходу є безпідставним, надто якщо наводити відповідні дані без порівняння з державами, які заохочують діяльність викривачів. За словами директора з розвитку CEDEM Тетяни Семілетко, подякою за сміливість у протидії корупції може бути й моральне заохочення[4].

У практиці інших держав існують й інші механізми захисту. Наприклад, у *Нідерландах* діє спеціально створена Палата викривачів, яка надає консультації

добросовісним інформаторам та водночас проводить розслідування викритих імовірних порушень. У цьому випадку великий відсоток можливості зловживання даним правом звернення до Палати, тому попередньо існує процедура розгляду внутрішньо на підприємстві кількістю 50 та більше працівників питання про правопорушення.

Досвід співробітника Міністерства економічного розвитку *Італії* показав, що відповідно до кодексу етики для державних службовців було повідомлено про прогули колег та відповідно неправдиві звіти про їх присутність в офісі. Рінальді зазнав переслідувань, а його доповідь ігнорувалася місцевою владою. Після звернення до фінансової поліції, фігурантами судових розглядів стали 29 осіб, у тому числі чотири керівники. У 2012 році викривач отримав урядову нагороду. Після цього в Мілані була створена система захисту викривачів – муніципальних службовців, спрямована на запобігання корупції та інших порушень. Комісія з цінних паперів і бірж тільки у 2013 році виплатила інформаторам більше 14 млн \$ у знак визнання їхнього внеску в успіх виконання дій у боротьбі з шахрайством [36, с. 265-266].

До подання анонімних повідомлень зазвичай не заохочують, до того ж у деяких ситуаціях можуть навіть відмовити в розслідуванні анонімних повідомлень. Подекуди інформатори зобов'язані заявити, що повідомлення складено сумлінно, як-от в Угорщині[7].

Отже, в той час, коли в одних країнах вони допомагають зекономити державі десятки мільярдів доларів, в інших, зокрема в Україні, культура викриття корупційних злочинів лише почала свій законодавчий розвиток, але головне, чи буде імplementовано міжнародний досвід та практику реальної дії цих норм. Викривачі знаходяться у зоні ризику в суспільстві, де обмежена свобода ЗМІ і де правова система корумпована [3].

Підводячи підсумок, слід зазначити, що на сьогоднішній день пріоритетними напрямками діяльності у цій сфері залишаються акумуляція найкращих міжнародних стандартів у національному законодавстві, підтримка осіб, які не «толерують» корупцію, аналіз досвіду побудови нормативно-правової бази у зарубіжних країнах та, що найголовніше, психологічний аспект сприймання народом викривачів та розуміння мети їхніх дій.

3.1. РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

ЕСПЛ активно розглядає справи, пов'язані із захистом осіб, які добровільно та добросовісно, керуючись суспільним інтересом, повідомили про порушення норм закону в тій організації, де вони працювали або проходили

службу. Найбільш знаними справами Європейського суду з прав людини щодо захисту прав викривачів вважаються: справа «Гуджа проти Молдови» (Guja v. Moldova) no. 14277/04, ECHR 2008, а також Guja v. Moldova 2[GC], no. 1085/10, ECHR 2018; справа «Гайніш проти Німеччини» (Heinisch v. Germany) no. 28274/08), ECHR 2011; справа «Марченко проти України» (Marchenko v. Ukraine), no. 4063/04, § 46, 19 лютого 2009 р.) та ін.

Про актуальність захисту прав викривачів свідчить рішення Європейського суду з прав людини по справі «Гуджа проти Молдови» (Guja v. Moldova), яка тривала 15 років. У першій справі ЄСПЛ визнав незаконним застосування санкцій до працівника, який розголосив суспільно необхідну, але конфіденційну інформацію. Важливою частиною обґрунтування рішення Суду був той факт, що працівник не мав дієвих засобів для того, щоб виправити порушення, застосовуючи внутрішні канали організації, оскільки такий механізм не був передбачений правилами всередині даної установи.

Предметом другого позову до ЄСПЛ (19 жовтня 2009 р.) стало те, що після повернення на роботу пан Гуджа не був офіційно прийнятий, не отримав жодного документу доступу або офісного приміщення та ін. Він був звільнений через 10 днів після поновлення на підставі рішення ЄСПЛ.

У 2018 р. прийнято одноголосно рішення ЄСПЛ по справі Гуджа проти Республіки Молдова (№ 2) (заява № 1085/10), що відбулося порушення ст.10 Конвенції. Суть позову була в тому, що влада лише імітувала поновлення його на посаді, а потім швидко спровокували його звільнення знову. Насправді його повторне звільнення було відповіддю на викривання, зроблене у 2003 р.

Крім того, національні суди сприяли порушенню прав заявника, коли відмовляли у розгляді його звинувачення, також ігноруючи принципи, викладені в першій справі Гуджи проти Республіки Молдова [11, с. 250-251].

Найважливішим аспектом розглянутих рішень ЄСПЛ робиться акцент на необхідності забезпечення національними судами балансу прав працівників-викривачів та інтересів роботодавців як публічного, так і приватного секторів [11, с. 253].

ВИСНОВОК

За останні роки захист прав викривачів став частиною законодавства десятків країн світу. Водночас, з огляду на міжнародний досвід, стає зрозуміло, що для формування ефективної культури викривання потрібна не лише цілісна законодавча база, а й практичне забезпечення впровадження належних механізмів, умов та практик на внутрішньому рівні - всередині як державних органів, так і неурядових організацій та комерційних компаній.

В українському контексті впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень є надзвичайно важливим аспектом нормотворчого процесу щодо створення антикорупційних програм установ та діяльності уповноважених осіб або органів.

Отже, правильно розроблена і застосовувана система заохочень - це дієвий механізм, що дає змогу установі стимулювати потенційних викривачів. Результатом формування культури повідомлення має стати: запровадження в установі нульової толерантності до корупційних правопорушень або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, чіткого розуміння їх сутності, типових форм корупційних проявів та корупційних ситуацій, що можуть виникати в повсякденній роботі; формування в працівників знань щодо принципів і механізмів запобігання корупції, вмінь та навичок застосування цих знань на практиці; повідомлення працівниками про всі можливі факти корупційних проявів, повага до викривачів як вартості доброчесності.

Саме тому органам виконавчої влади варто продовжувати роботу в цій сфері та зосередитись, зокрема, на таких напрямках:

- намагатися розвивати та доносити до всіх державних службовців думку про те, що вище керівництво прихильно ставиться до механізму викривання й повністю його підтримує (один із неформальних чинників культури викривання);
- проводити регулярні аудити та моніторинги на рівні вищого керівництва з метою перевірки розуміння ним важливості інституту викривачів та розвитку культури викривання в їх органах, роз'яснювати, що вони мають великий вплив та можуть розвивати цю культуру, заохочуючи внутрішні звернення з метою розкриття корупційних та інших правопорушень;
- налагодити належні системи комунікації для повідомлень про корупцію (з опцією забезпечення анонімності);
- регулярно проводити обов'язкові тренінги з питань, пов'язаних із викривачами, як для антикорупційних уповноважених, так і для всіх інших штатних і позаштатних співробітників;

- створити можливість для працівників залишати відгуки щодо ефективності чинної політики викривання;
- вести роз'яснювальну роботу щодо можливості отримання винагороди з метою заохочення культури викривання [13].

З огляду на наведені вище рекомендації, можна зробити висновок, що впровадження механізмів викривання та розвиток культури викривання в Україні вже дають результати. Становлення повноцінної культури повідомлення та вкорінення в головах людей думки про те, що викривання – це нормальна та позитивна практика, потребує певного часу. Україна на правильному шляху: вже маючи законодавчі засади захисту викривачів, упроваджує формальні та неформальні механізми для популяризації інституту викривання не лише серед державних службовців, а й серед усього населення.

Одночас, слід наголосити на тому, що проблемним питанням є механізм заохочення працівників Національної поліції. Заохочення є надзвичайно важливим засобом підтримання службової дисципліни та стимулювання до сумлінної, самовідданої, високоякісної та високоефективної праці. Проблема полягає у тому, що застосування заохочувальних заходів повністю залежить від волі керівництва. Тобто заохочення працівника – це суто право керівника, яке він може реалізувати, а може і не реалізувати, незалежно від рівня та характеру трудового внеску працівника поліції. Очевидно, що така ситуація створює зручні умови для маніпулювань з боку керівництва, а також для відзначення наближених осіб. Вирішення даної проблеми потребує законодавчого закріплення: по-перше, права працівника на отримання заохочення та кореспондуючого йому обов'язку роботодавця застосувати таке заохочення, а по-друге, ключових критеріїв на підставі чи з урахуванням яких здійснюється означене заохочення.

Викривач може претендувати на матеріальну винагороду у розмірі 10% від грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину після ухвалення обвинувального вироку суду. Розмір винагороди не може перевищувати 3000 мінімальних заробітних плат, установлених на час вчинення злочину.

Отже, на винагороду може претендувати викривач, який повідомив саме про корупційний злочин (а не корупційне дисциплінарне чи цивільне правопорушення і не про пов'язане з корупцією правопорушення) і лише якщо такий злочин завдає суттєвої (відповідно до зафіксованого кількісно-майнового критерію) шкоди суспільним інтересам.

Важливість забезпечення ефективного захисту викривачів все більше визнається як на національному, так і на міжнародному рівнях. Як виявляється, в Європейському союзі питання захисту прав викривачів є також вкрай

актуальним. Нині лише 13 із 27 країн ЄС (Греція, Данія, Ірландія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Португалія, Румунія, Фінляндія, Франція, Хорватія, Швеція) мають всеосяжний закон, що захищає викривачів (сповістителів, інформаторів). [11, с. 254].

Хоча ЄС вважається світовим лідером у сфері відкритої влади, участі громадськості в прийнятті державних рішень, дотримання прав людини, жодна країна повною мірою не забезпечує права на захист викривачам. Результатом є кар'єрне, фінансове та особисте розорення для викривачів. Викривачам не вистачає надійних каналів звітності, доступу до органів правосуддя та гарантій того, що їх розкриття буде корисним для суспільства та матиме відповідну реакцію органів влади. Існує безпосередній взаємозв'язок між недостатнім рівнем захисту прав викривачів і здатністю порушників закону продовжувати свою корупційну або іншу протиправну діяльність без страху зазнати покарання. Жертвою цього суспільно-правового дисбалансу є саме суспільство.

Україна поки не є членом ЄС і відповідно не зобов'язана вже зараз впроваджувати механізми опрацювання повідомлень викривачів про порушення права ЄС. Однак у майбутньому ми маємо це зробити. І тут важливо буде не допустити тих помилок і повторення негативного досвіду з імплементації Директиви Європейського Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу 2019/1937, якою передбачено захист наступної категорії викривачів, зокрема, по-перше, застосовуватися до осіб, які мають статус «робітників» у значенні статті 45(1) ДФЄС, як тлумачить Суд, а саме до осіб, які протягом певного періоду часу надають послуги для та відповідно до керівництво іншої особи, натомість вони отримують винагороду. Поняття «працівник» також включає державних службовців, службовців державної служби, а також будь-яких інших осіб, які працюють у державному секторі (38) [6].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities Barcelona Declaration. Adopted on 17 of June 2022. URL: https://antifrau.cat/sites/default/files/2022pean06/Barcelona_DECLARATION%20NEIWA.pdf.
2. 23 червня у світі відзначають міжнародний день викривачів корупції (22.06.2019). URL: <https://ti-ukraine.org/news/23-chervnya-u-sviti-vidznachayut-mizhnarodnyj-den-vykryvachiv-koruptsiyi/>
3. Баранова Є. Міжнародний досвід захисту викривачів корупції та його імплементація в Україні. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2020. № 4. С. 224–227. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.37>
4. Винагорода чи похвала: що стимулюватиме викривачів корупції? (15.09.2017). URL: <https://ti-ukraine.org/news/vynahoroda-chy-pokhvata-shcho-stymuliuvatyme-vykryvachiv-koruptsii/>
5. Деркач С., Карпова О., Леончук О., Луцик В. Практичний посібник щодо роботи з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Київ. 2021. 80 с. URL: https://media-www.npu.gov.ua/npu-pre-prod/sites/24/uploaded-files/Posibnyk_dlya_robotu_z_vykruvachamu.pdf
6. Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2019 року про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>
7. Дора Петрані (Dóra Petrányi) та Мартон Домокос (Marton Domokos), Новий Закон Угорщини щодо питань викриття (18.11.2013). URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
9. Колодяжний М. Г. Інститут викривачів корупції: зарубіжний досвід, перспективи формування в Україні. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції*: матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчиньскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. 174 с. С. 67–70.
10. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос): Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text
11. Косиця О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні [Текст]: дисертація ... д-ра юрид. наук, спец.: 12.00.07 -

адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О.О. Косиця; наук. консультант О.М. Рєзнік. - Суми: СумДУ, 2019. - 391 с.

12. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): Конвенція Ради Європи від 27.01.1999 р. № ETS173. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text

13. Лось А., Мамедбекова М., Халімовський А. Взаємозв'язок культури викривання і умов для викриття в органах виконавчої влади України. Київ: ТОВ РЕД ЗЕТ, 2022. 8 с.

14. Михайленко В. Участь викривача у кримінальному провадженні крізь призму судової практики (10.10.2022). Юридична газета online. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/uchast-vikrivacha-u-kriminalnomu-provadžhenni-kriz-prizmu-sudovoyi-praktiki.html>

15. Панченко М.В. Правовий механізм забезпечення гідної праці державних службовців України: дис. ... доктора юрид. наук, спец.: 12.00.05. Київ, 2019. 465 с. URL: <https://openarchive.nure.ua/server/api/core/bitstreams/91719dea-7c6a-4969-9e15-1d337526beb7/content>

16. Положення про впровадження в Міністерстві внутрішніх справ України, Головному сервісному центрі МВС, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС, механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»: затв. наказом МВС України від 09.12.2021 № 921. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1675-21#top>

17. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

18. Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України: затв. наказом МВС України від 26.01.2016 № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16#Text>

19. Порядок виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845-2011-%D0%BF#Text>

20. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>

21. 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 13.05.2014 р. № 1261-VII .
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1261-18#Text>
22. Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо викривачів корупції : Закон України від 17.10.2019 р. № 198-IX.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text>
23. Про внесення змін до Кодексу законів про працю України : Закон України від 12.12.2019 р. № 378-IX.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/378-20#Text>
24. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889–19/page4>
25. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text>
26. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 р. № 3782-XII .
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text>
27. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII.
URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>
28. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17#Text>
29. Про затвердження Типової форми контракту про проходження служби в поліції та Порядку укладання контракту про проходження служби в поліції: Наказ МВС України від 03.02.2017 № 89.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0190-17#Text>
30. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>
31. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 58-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
32. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>
33. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: Наказ МВС України від 07.11.2018 р. № 893.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#Text>
34. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 23.06.2020 № 5 «Щодо правового статусу викривача».
35. Солоненко О. М. Служба в поліції як державна служба особливого характеру/ *Вісник НАВС*. Київ, 2018. No 2 (107) URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/7472/1/21.pdf>

36. Трепак В.М. Теоретико-прикладні проблеми запобігання та протидії корупції в Україні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - Київ, 2020. - 481 с.

37. Хамходера О. П. Право викривача на винагороду: зміст, критерії, порядок реалізації / О. П. Хамходера, Т. М. Снісарчук // Юридичний електронний науковий журнал. - 2020. - № 1. - С. 183–190. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-1/44>

38. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Конвенція Ради Європи від 04.11.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text

39. Шостко О.Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 3. С. 146–150.

40. Як стати викривачем-нерезидентом в США? URL: <https://ethicontrol.com/uk/us-whistleblower-guidance>

41. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року). URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf

42. Антикорупційна доброчесність 2020: аналітичний огляд за результатами соціологічного дослідження. - К., Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. - 68 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Doslidzhennya-Antykoruptsijna-dobrochesnist-2020.pdf>

43. Положення про відділ запобігання корупції Департаменту патрульної поліції: затв. наказом Департаменту патрульної поліції від 29.07.2021 № 1668. URL: https://patrolpolice.gov.ua/wp-content/uploads/2023/02/1668n_polozhennya_VZK_vid_29_07_2021_dlya_sajtu.pdf