

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему: ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ
КОРУПЦІЇ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Виконала: студентка 6 курсу 637-мз групи
напряму підготовки:
28 Публічне управління та адміністрування
Спеціальності:
281 Публічне управління та адміністрування
Афанасьєва Людмила Іванівна

Керівник: кандидат наук з державного
управління, доцент
Тимофєєв Сергій Павлович

Рецензент: старший викладач
Верба Світлана Миколаївна

м. Миколаїв – 2022 рік

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП..... | 3 |
| РОЗДІЛ 1 | |
| ПОНЯТТЯ КОРУПЦІЇ ТА НАПРЯМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ...6 | |
| 1.1 Поняття та сутність корупції.....6 | |
| 1.2 Напрями протидії корупції в Україні.....13 | |
| 1.3 Проблематика корупції та способи її подолання в Україні.....19 | |
| Висновки до Розділу 1 | 24 |
| РОЗДІЛ 2 | |
| ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ | 25 |
| 2.1 Поняття «викривач корупції» в законодавстві України..... 25 | |
| 2.2 Правовий статус викривачів корупції.....34 | |
| 2.3 Законодавчі гарантії захисту викривачів корупції.....40 | |
| Висновки до Розділу 2 | 44 |
| РОЗДІЛ 3 | |
| МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІДІЗ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ.....45 | |
| 3.1 Практики закордонних країн у сфері захисту викривачів корупції.45 | |
| 3.2 Перспективи удосконалення законодавчого регулювання захисту викривачів корупції.....58 | |
| Висновки до Розділу 3 | 61 |
| ВИСНОВКИ..... | 63 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 70 |
| ДОДАТКИ | 80 |

ВСТУП

Актуальність теми її мета. В Україні корупція була і єна сьогодні однією з найсерйозніших проблем. За даними рейтингу сприйняття корупції оприлюдненого Transparency International, в 2021 році Україна, посіла 122-те місце з 180 країн. У 2020, для порівняння, Україна була на 117-му місці. В 2021 році Індекс сприйняття корупції в Україні – 32 бали зі 100 можливих. Сусідні європейські країни мають значно вищий Індекс сприйняття корупції: Молдова – 36, Угорщина – 43, Румунія – 45, Словаччина – 52, Польща – 56.

Незважаючи на деякий прогрес, Україна досі відноситься до країн з високим рівнем корупції. В 2020 році в Україні було чимало скандалів стосовно корупції: ДК УкрОборонПром, Укрзалізниця, та навіть епідемія коронавірусу і та вже зіткнулась з корупцією, закуп апаратів штучної вентиляції легень.

Ідея подолання корупції шляхом залучення викривачів є абсолютно виправданою та має стати запорукою успішного подолання цього негативного явища в нашій державі. Правове регулювання державного захисту викривачів корупції, є важливим елементом антикорупційної політики України. Без відповідної дієвої законодавчої бази захисту таких осіб та реальних механізмів її реалізації боротьба з корупцією буде малоефективною, законодавчі гарантії захисту викривачів корупції є надважливою складовою інструментів боротьби з корупцією.

Станом на сьогодні регулювання у сфері захисту викривачів корупції потребує суттєвого вдосконалення з метою його приведення до рівня міжнародних стандартів та найкращих практик.

Реформаторські перетворення, які спостерігаються сьогодні в Україні, стосуються усіх сфер суспільного життя, проте запобігання корупції, яка прямо чи опосередковано торкається усього населення України, перебуває у полі підвищеної уваги з боку усіх без виключення інституцій, у тому числі, й міжнародних організацій та міжнародної спільноти.

Мета і завдання. Мета кваліфікаційної роботи полягає у дослідженні правового положення та гарантій захисту викривачів корупції, а також у виробленні шляхів удосконалення правового захисту викривачів корупції.

Завдання:

- визначити поняття та сутність корупції;
- розкрити напрями протидії корупції в Україні;
- означити проблематику корупції та напрями її подолання в Україні;
- охарактеризувати поняття «викривач корупції» в законодавстві України;
- дослідити правовий статус викривачів корупції;
- визначити законодавчі гарантії захисту викривачів корупції;
- дослідити практики закордонних країн у сфері захисту викривачів корупції;
- запропонувати шляхи удосконалення законодавчого регулювання захисту викривачів корупції.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері регулювання правового положення та гарантій захисту викривачів корупції.

Предмет дослідження – правове положення та гарантії захисту викривачів корупції в законодавстві України.

Наукова новизна отриманих результатів. Кваліфікаційна робота є одним із комплексних досліджень стосовно правового положення та гарантій захисту викривачів корупції в законодавстві України. Обґрунтовано низку наукових положень та висновків, що стосуються захисту викривачів корупції.

Обґрунтовано необхідність прийняття проекту Закону України «Про захист викривачів корупції».

Пропонується зменшити суму до 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 53-7 Закону України «Про запобігання корупції» виклавши її в такій редакції: «Право на

винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у п'ятдесят і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину».

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складає сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання: діалектичного, історичного, моделювання, формально-логічного, порівняльно- правового; аналітико-синтетичного тощо.

Практичне значення отриманих результатів. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що їх зміст у багатьох аспектах доповнює наукові знання з розвитку правового положення та гарантій захисту викривачів корупції в законодавстві України.

Зібраний матеріал і узагальнення можуть бути використані для підготовки ґрунтовних праць, при підготовці лекційних занять та спецкурсів. Деякі положення роботи мають дискусійний характер і можуть стати базою для подальших наукових досліджень.

Апробація роботи. Матеріали дослідження були презентовані на XXV Всеукраїнській щорічній науково-практичній конференції «Могилянські читання – 2022: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти» (10 листопада 2022 року) за темою «Подолання корупції через підвищення рівня захисту та поваги до викривачів корупції».

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел загальним обсягом 79 сторінок та додатків. Загальний обсяг дослідження становить 85 сторінок, з яких обсяг основного тексту – 61 сторінка.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ КОРУПЦІЇ ТА НАПРЯМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1 Поняття та сутність корупції

Корупція – це не поодинокий випадок, а постійний процес, у корупційному процесі завжди бере участь представник суспільства, представник влади чи якийсь владний (наявний у влади) ресурс, яким представник влади розпоряджається на свій розсуд (кошти, ліцензії, реєстрації, заборони, пільги тощо).

Корупція належить до тих проблем, які можна розв'язати лише в комплексі з економічними, політичними, морально-культурними проблемами. Чинне антикорупційне законодавство – це інструмент, за допомогою якого можна розпочинати масштабні зміни в країні щодо зменшення масштабів корупції [1, с. 149].

Корупція є найнебезпечнішим різновидом соціальної патології, який вражає систему державного управління, складність у зменшенні її рівня полягає в тому, що вона реалізується у сфері дії найактивніших чинників, які мотивують поведінку людей, – багатства та влади. Без перемоги над корупцією як системою суспільних відносин Україна ніколи не зможе забезпечити безпеку своїх громадян, мати високий рівень життя, побудувати ефективну економіку і правову демократичну державу, захистити свій суверенітет, стати конкурентоспроможною серед розвинутих країн світової спільноти [2, с. 48].

Корупція є однією з основних причин сповільненого розвитку економіки нашої держави, браку інвестицій та причиною політичної та соціальної нестабільності, попри те, що на утримання антикорупційних

органів витрачають мільярди державних коштів. Одним із механізмів протидії корупції в державних органах деякі вчені досі вважають належне матеріальне забезпечення співробітників [3,с.50].

Корупційна злочинність є складовою більш широкого суспільного явища— корупції. Як у вітчизняній, так і зарубіжній кримінологічній літературі широко вживаються такі терміни, як «корупційна злочинність», «злочини з ознаками корупції», «злочини у сфері службової діяльності». Для визначення поняття корупційної злочинності, на наш погляд, необхідно проаналізувати існуючі підходи до понять корупція та корупційні злочини, а також розглянути деякі міжнародні та національні правові акти, у яких визначено ці категорії.

У сучасному українському суспільстві корупція сприймається як органічне, природне явище. На «поверхні» проблема визнається, конфлікт проголошується, відбувається пошук раціональних шляхів боротьби з цим злом. Однак на рівні «колективного несвідомого» конфлікту не існує. Майже повна відсутність конструктивних, раціоналістичних метафор в осмисленні корупції свідчить про те, що суспільство не знаходить позитивних ресурсів для боротьби з цим соціально-політичним феноменом. Тобто, у свідомості громадян міцно проросли уявлення, що явище це нормальне: на рівні повсякденного сприйняття критичного ставлення до корупції немає [4, с. 16].

Незважаючи на докладені зусилля й певні досягнення, в Україні треба провести ще чимало реформ у напрямі протидії корупції. І започаткувати втілення конкретних заходів боротьби із корупцією необхідно з нижчого - місцевого рівня. Тому що саме на рівні органів місцевого самоврядування утворюється первинна корупційна система регулювання суспільних відносин, і є підґрунтям для поширення корупції в межах країни [5, с. 88].

Неоднозначними є точки зору вчених щодо поняття корупції. Так, зокрема, П.Панченко, А.Н.Волобуєв, А.Гуров, О.Кожушко, Є.Темнов розглядають корупцію як суто протиправну діяльність, яка полягає в підкупі державних службовців і громадських діячів, хабарництві та зловживанні

службовим становищем, розкраданні державного, колективного або приватного майна, нецільовому використанні бюджетних коштів, зайнятті чиновниками підприємницькою діяльністю, сприянні з корисливою метою комерційній діяльності певних осіб, наданні їм необґрунтованих переваг і пільг, призначенні на посади некомпетентних осіб, тощо[6,с.57].

Отже, виходячи з вищевикладеного, неоднозначність поглядів на поняття корупції призводить до нерозуміння її сутності. Тому можна погодитися з Д.Г. Забродою, який вважає, що безліч тлумачень поняття корупції, а також значна кількість її форм не дають змоги чітко розмежувати подібні за ознаками з цим явищем суспільно небезпечні прояви, а також призводять до «розмитості» розуміння корупції як об'єкта наукового дослідження [7].

Наприклад, Л. В. Багрій-Шахматов зазначає, що корупція – це явище, яке вразило апарат державної влади й управління, пов'язане з його розладом, коли представники апарату незаконно використовують своє службове становище в корисливих цілях, для особистого збагачення всупереч інтересам служби. По суті, але не виключно, в науковому середовищі корупція розглядається як система суспільних відносин, що виникають у зв'язку з несправедливим отриманням та/або перерозподілом матеріальних і нематеріальних благ особою, наділеною службовими повноваженнями у власних інтересах, або в інтересах інших осіб, шляхом використання можливостей, що випливають зі службових повноважень всупереч інтересам держави (безпосередньо чи опосередковано) [8, с. 14].

Найбільш актуальним та вдалим є твердження М.І.Мельника, який визначає корупцію як соціальне явище, що охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, у тому числі тих, які створюють умови для вчинення

корупційних діянь [9,с.117]. Крім того, продовжуючи вказану логіку, проф. Мельник підкреслює, що предметом кримінологічного дослідження корупції має виступати корупційна злочинність як відносно масове соціально-правове явище, яке включає всю сукупність корупційних злочинів та осіб, які їх вчинили [10]. Безумовно, використовуючи наведені тези з праць М. І. Мельника в подальшій аналітичній роботі щодо удосконалення понятійного апарату кримінологічної науки, слід враховувати суттєві законодавчі зміни, що відбулися з того часу, які, без оцінок їх доцільності, об'єктивно розширюють предмет дослідження корупції.

У свою чергу Л. І. Аркуша висловлює думку, що корупція – це протиправна діяльність певних осіб, спрямована на використання свого службового та суспільного статусу для особистого збагачення, збагачення своїх родичів і прибічників, отримання інших переваг і благ усупереч інтересам суспільства.

Неоднозначність тлумачення поняття корупційних злочинів викликає дискусії й у науковців. Так, наприклад, на думку В. М. Киричка, корупційним злочинам властиві водночас дві групи ознак: а) склад злочину, передбачений КК України; б) ознаки корупційного правопорушення [12]. Подібними є й міркування В. М. Куца, який указує, що корупційним злочином є передбачене в Особливій частині Кримінального кодексу України суспільно небезпечне діяння, яке містить ознаки корупції та корупційного правопорушення [13, с. 34]. Аналогічну позицію займає й І. Мезенцева [14, с. 78].

Різні точки зору вчених щодо визначень поняття корупції та корупційних злочинів призводить до різноманіття поняття корупційної злочинності. Наведемо деякі з них. Так, зокрема, на думку І. Мезенцевої, «поняття корупційної злочинності не варто ототожнювати із сукупністю корупційних злочинів, які передбачені Особливою частиною КК України [9]. На основі загальнотеоретичних визначень злочинності поняття «корупційна злочинність» можна розглядати як історично мінливе, відносно масове,

стійке, самодетермінуюче, соціально негативне явище, що становить систему корупційних злочинів» [10, с. 93].

Згідно з позицією О. В. Шевченко корупційна злочинність являє собою сукупність умисних злочинів, що вчиняються особами шляхом використання наданих їм владних або службових повноважень, із корисливих мотивів та з метою незаконного отримання неправомірної вигоди матеріального або нематеріального характеру для себе чи третіх осіб або ж шляхом надання пропозицій таких вигод іншим особам із метою незаконного використання наданих їм владних або службових повноважень.

Відзначимо, що при визначенні корупційної злочинності необхідно визначити фактори за ступенем їх значущості, які впливають на злочинність, а також установити ступінь їх зв'язку між собою та групами найбільш значущих інших явищ. Так, зокрема, причинний комплекс злочинів, пов'язаних зі службовою сферою є системою взаємопов'язаних криміногенних явищ і процесів об'єктивного та суб'єктивного характеру, що спільно з іншими факторами прямо й опосередковано детермінують злочинність, пов'язану зі службовою сферою та професійною діяльністю, пов'язаною з наданням публічних послуг. Виявлення, усунення, мінімізація та нейтралізація криміногенних факторів злочинів, пов'язаних зі службовою сферою та професійною діяльністю, пов'язаною з наданням публічних послуг, що зумовлюють службову злочинність як явище та спричиняють її конкретні прояви, виступають головним напрямом запобігання їй [11, с. 117].

Вагомим здобутком є створення такого органу – Національного антикорупційного бюро України, яке є державним правоохоронним органом, який виконує функції попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Таким чином, застосування різноманітних методологічних інструментів та підходів дозволяє з різних боків підійти до дослідження адміністративно-правового механізму запобігання та протидії корупції,

прослідкувати вплив конституційних норм, міжнародно-правових та підзаконних актів на соціально-політичну практику, а також, навпаки, політичних, соціально-економічних та решти суспільних процесів та ідеологічних настанов на національне законодавство, краще зрозуміти феномен сучасної державності, спрогнозувати тенденції її розвитку, визначити основні напрями та форми її розвитку на сучасному етапі.

Враховуючи масштабне поширення корупції в системі влади в Україні парламенту треба максимально виключити надання дискреційних повноважень органам влади нижчого рівня, усунути можливості довільного тлумачення й мультिवаріантного виконання вимог законодавства, безперечно чітко визначати критерії застосування у підзаконних актах різних варіантів вимог стосовно суб'єктів суспільних відносин.

Сьогодні поширення корупції в Україні загрожує національній безпеці країни, уповільнює демократичний розвиток і заважає реалізації верховенства права, порушує права і свободи людини та громадянина. Системний характер корупції в Україні визнано національними державними органами, міжнародними організаціями й підтверджується опитуваннями серед населення. Корупція, яка проникла майже до всіх сфер та відсутність дієвих засобів її приборкання стали однією з головних причин масових протестів громадян України в листопаді 2013 року - лютому 2014 року [12, с. 121].

Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», корупція – це використання особою, визначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових обов'язків чи пов'язаних з ними можливостей з метою отримання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи третіх осіб або відповідно обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди особі, визначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам, маючи на меті схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових обов'язків чи

пов'язаних з ними можливостей [22].

Зокрема, у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» дано визначення поняття корупційного правопорушення, яке породжує чимало непорозумінь при його системному аналізі в сукупності з нормами інших правових актів, зокрема – КК. По-перше, воно не охоплює усіх видів корупційних діянь, по-друге, воно вступає у суперечність з положеннями інших законів антикорупційного спрямування (Додаток А).

Закон України «Про запобігання корупції» зазначає правові та організаційні інструменти для функціонування системи запобігання корупції в Україні, структуру і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, порядок щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Разом із розглянутим Законом 20.06.2022 було прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2021-2025 роки», у якому сказано, що Національна антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки, затверджена Законом України від 14.10.2014 № 1699, так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики [27].

Антикорупційна стратегія за своїм змістом скоріше може бути класифікована як державна цільова програма. Конституцією України (пункт 6 частини 1 статті 85) передбачено затвердження Верховною Радою України лише «загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля» [2]. При цьому Верховна Рада України може здійснювати лише повноваження, передбачені для неї Конституцією України (частина 2 статті 85 Конституції України) [28, с. 93]. Антикорупційна стратегія містить багато заходів, які, виходячи з назви, мають бути антикорупційними, проте не всі вони насправді такими є.

Таким чином, корупція - це негативне соціальне явище, похідна економічних, політичних і соціальних ризиків для українського суспільства.

Термін «корупція» визначена в Законі України «Про запобігання корупції» – це використання особою, яка виконує функції держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових обов’язків чи пов’язаних із ними можливостей з метою отримання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди, чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе або третіх осіб, чи, відповідно, обіцянка (пропозиція) або надання неправомірної вигоди особі, яка виконує функцій держави або місцевого самоврядування, чи на її вимогу іншим фізичним або юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових обов’язків чи пов’язаних із ними можливостей.

Аналіз основних Законів України щодо протидії корупції з антикорупційного пакету, показує, що, окрім деяких позитивних моментів, вони мають багато недоліків і неузгодженостей із чинним законодавством загалом і антикорупційним зокрема. Головне побоювання викликає бюрократизація антикорупційної діяльності державного апарату, що може звести реальну боротьбу з корупцією нанівець.

1.2 Напрями протидії корупції в Україні

Україна протягом минулих років досягла значних результатів у створенні потужної законодавчої бази та інституційної структури, які покликані для розв’язання проблеми корупції. Натомість рівень сприйняття проявів корупції бізнесом і громадянами та поступові досягнення у реалізації реформи за напрямом запобігання і протидії корупції низький. Для більш ефективної роботи із запобігання та протидії корупції в Україні, є вкрай необхідним залучення і підтримка громадян до подолання цього негативного явища. З метою досягнення ефективної координації зусиль всіх учасників антикорупційної реформи та зміни в суспільстві існуючої так званої

«корупційної парадигми», треба звернути увагу на побудову комунікації у напрямі запобігання та протидії корупції.

Ефективні комунікації напряму запобігання та протидії корупції та донесення перевіреної інформації до суспільства, можуть сприяти позитивним змінам у майбутній перспективі, а саме у сприйнятті корупції суспільством та у моделях поведінки громадян у ситуаціях, коли вони особисто стикаються з проявами корупції, або стають свідками таких проявів.

За даними оприлюдненого рейтингу сприйняття корупції від Transparency International, в 2021 році Україна, посіла 122-те місце з 180 країн. У 2020, для порівняння, Україна була на 117-му місці. В 2021 році Індекс сприйняття корупції в Україні – 32 бали зі 100 можливих. Цей результат є незадовільним для України, враховуючи те, що після перемоги Революції Гідності подолання корупції є пріоритетним напрямом програми дій всіх політичних партій України[14].

За результатами досліджень визначення громадської думки в Україні можна зробити висновок про те, що основна частина громадян визнає панування корупції у державі, стикається з її проявами постійно та вважає державних службовців та посадових осіб занадто корумпованими, щоб можна було виправити цю ситуацію. В результаті, як наслідок, існує практика самоусунення від виконання рішення на всіх рівнях. Скептичне відношення суспільства – одна із ключових проблем, яка стає перешкодою для віри у майбутнє без корупції, та для запровадження змін у моделях поведінки громадян.

Результати Всеукраїнського муніципального опитування, яке проводилось соціологічною групою «Рейтинг» від імені Міжнародного республіканського інституту, вказують на те, що значна частина громадян України (від 13 % до 62 % залежно від регіону) вважає, що виконати послугу, зробити подарунок або у інший нематеріальний спосіб надати неправомірну вигоду місцевому чиновнику не вважається проявом корупції. Такий

показник покращився порівняно з показником минулого року, проте він досі чітко вказує на потребу у проведенні кампаній у сфері антикорупційних комунікацій, спрямованих на підвищення рівня знання та інформованості громадян з відповідних питань.

Незважаючи на те, що в цілому тенденція сприйняття корупції і досвід виявлення корупційних проявів характеризуються негативною тенденцією, ставлення суспільства до власної ролі у здійсненні антикорупційної діяльності повільно, але змінюється на краще, а саме збільшується кількість осіб, згодних застосовувати дієвих заходів до посадовців, які порушили їх права. У тому числі підвищується кількість осіб, які вважають, що саме пересічні громадяни мають долучитись до виявлення і попередження явища корупції.

За результатами періодичних опитувань, організованих дослідницькою компанією TNS разом з Національною радою реформ, також підтверджено про наявність негативної тенденції - підвищення частки громадян, які вважають, що державні органи взагалі не вживають заходів для знищення корупції в Україні (від 50 % до 60 %). Така ситуація виявилась у зв'язку з низьким рівнем поінформованості в суспільстві про заходи, які вжиті державними органами щодо подолання корупції. Одночасно близько половини респондентів відмітили, що володіють інформацією з різних джерел про позитивну динаміку у боротьбі з корупцією. Зазначені результати свідчать про існування переважної кількості негативних повідомлень у формуванні громадської думки щодо перебігу подій антикорупційної реформи. У сфері боротьби корупцією уже достатньо багато зроблено, створені антикорупційні органи, такі як Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, та інші.

Незважаючи на вище вказані позитивні зрушення у напрямі антикорупційної діяльності в Україні, залишається чимало питань у цій сфері, вважаємо за доцільне розглянути фактори, які провокують таку ситуацію, оскільки рівень активності у сфері запобігання та протидії

корупції, залежить від комунікації, яка не є достатньо ефективною як наслідок наявності таких факторів:

Відсутність загального розуміння та стратегічного бачення щодо мети антикорупційних комунікацій. Ефективні урядові комунікації повинні забезпечувати надійну підтримку впровадження антикорупційної реформи, а також бути засобом інформування та мотивації громадян, структур бізнесу, державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування стосовно зведення до мінімуму їх бажання бути залученими до корупційних схем, а також інструментом їх підвищеної готовності до активного запобігання корупції. На сьогодні є реальна проблема відсутність комплексу заходів у сфері антикорупційних комунікацій, які сприятимуть змінам у моделях поведінки громадськості та забезпечити нульову терпимість кожного громадянина до будь-яких проявів корупції.

Створено чимало окремих ініціатив у сфері антикорупційних комунікацій, але через недостатній рівень координації між деякими міністерствами, органами виконавчої влади та другими учасниками реформи, ці ініціативи не всі узгоджені між собою та не забезпечують спільного ефекту у реалізації завдань антикорупційної реформи у найкоротший строк та максимальними результатами для суспільства і країни в цілому.

Найвищу активність у впровадженні антикорупційних комунікацій демонструють представники громадянського суспільства, наприклад неурядові організації, в тому числі міжнародні організації, журналісти та експерти. Натомість державні органи або взагалі не передбачають впровадження антикорупційних комунікацій в своїх заходах, або не мають дієвих ресурсів і потенціалу для забезпечення їх ефективного використання. Створення відповідних рішень для застосування антикорупційних комунікацій в державних органах є нагальним завданням сьогодення, виконання якого дасть можливість поширювати відповідні данні

та факти щодо антикорупційної діяльності, а також позитивно вплине на формування суспільної думки.

Протягом планування та впровадження антикорупційних комунікацій бракує ідентифікації та визначення цільових аудиторій та, як наслідок, визначення наборів повідомлень, інструментів та каналів комунікацій у відповідності до певної цільової аудиторії. Таким чином, є недосяжним широке охоплення її необхідними повідомленнями та відсутня відповідна реакція на інформаційні повідомлення.

Станом на сьогодні антикорупційні комунікації не охоплюють всі категорії нашого суспільства. Натомість цільовою аудиторією в контексті антикорупційних комунікацій є експерти та частина аудиторії, яка має активну громадську позицію, в тому числі і в соціальних мережах. При цьому емоційно орієнтовані антикорупційні комунікації несуть досить негативний вплив і спрямовуються на достатньо широку аудиторію з використанням всіх засобів масової інформації національного рівня, таких як телебачення, радіо, друковані видання, Інтернет-видання.

Комунікативний процес не є рівномірним, це видно якщо порівняти столицю, обласні центри з містами районного значення, селищами міського типу та сільськими населеними пунктами. Останні особливо недостатньо охоплені інформаційними повідомленнями і тому не беруть активної участі в антикорупційних комунікаціях. Навіть якщо антикорупційні комунікації здійснюються з використанням каналів національного телебачення та радіомовлення, проблеми окремих регіонів і територіальних громад на них не висвітлюються.

Антикорупційні комунікації, щовиконуються різними суб'єктами суспільного діалогу, часто розбалансовані повідомленнями переважно негативного характеру, які поширюються серед суспільстві в процесі антикорупційних комунікацій. При цьому реальні успіхи та досягнення антикорупційної реформи не мають достатнього висвітлення та роз'яснення.

Перевага антикорупційних комунікацій, що мають повідомлення негативного характеру, є наслідком низького рівня підтримки суспільством антикорупційної реформи, що, у свою чергу ставить під загрозу ефективність майбутніх ініціатив, у тому числі ефективну роботу спеціалізованих антикорупційних органів та успішну імплементацію антикорупційного законодавства.

Занизький рівень поінформованості суспільства та розуміння особливостей антикорупційної реформи серед суспільства загалом, та у коліжурналістів зокрема призводить до викривлення сприйняття корупції і заниженого рівня підтримки реформи в суспільстві.

Отже, з метою запровадження у суспільстві атмосфери нетерпимості до всіх проявів корупції необхідно встановити: причини і особливості поширення корупційних практик у найбільш уражених сферах, особливості наявних практик викриття корупції, причини низької активності населення у сфері протидії корупції, підготувати законодавчі пропозиції з метою удосконалення системи викриття корупції з урахуванням міжнародних стандартів і найкращих зарубіжних практик та забезпечення функціонування порядку захисту викривачів у частині:

гарантування особистої безпеки, посилення захисту їх персональних даних, захисту трудових прав, захисту інформації, яка надається викривачами;

проведення постійного моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері захисту викривачів;

проведення тренінгів для уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо організації загальної роботи з викривачами та повідомленнями від них;

Разом з тим необхідно удосконалити законодавство з питань забезпечення права доступу до публічної інформації та розпочати процес створення державного органу контролю за дотриманням вимог законодавства щодо доступу до публічної інформації.

1.3 Проблематика корупції та способи її подолання в Україні

Європейська комісія у висновку щодо заявок на членство в Європейському Союзі, поданих Україною, Грузією та Республікою Молдова від 17 червня 2022 року зазначила, що Україна досягла значного прогресу на шляху до верховенства права, проте подальша боротьба з корупцією залишається однією з основних вимог суспільства.

Низькі темпи реалізації антикорупційної політики в Україні суттєво сповільнюють її економічне зростання. Опитування сфери бізнесу демонструє, що поширеність корупції та недовіра до судової системи є основними перешкодами для залучення в Україну іноземних інвестицій.

Концентрація зусиль на впровадженні антикорупційної політики дасть змогу Україні у найближчі роки наздогнати показники ІСК східноєвропейських держав - членів Європейського Союзу, а за 10 років досягти середньоєвропейських значень ІСК [38].

Парламентом після тривалих дискусій з Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 створено новий орган у сфері протидії корупції, яким є Державне бюро розслідувань. На дану правоохоронну структуру відповідно до ч. 1 ст. 5 даного закону покладається розслідування злочинів, скоєних особами, що займають особливо відповідальне становище або відносяться до 1–3 категорій посад, суддями та працівниками правоохоронних органів, прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та службовцями НАБУ [36]. Функціонування ДБР обумовлює необхідність чіткого розмежування антикорупційних повноважень між ним та Національним антикорупційним бюро України.

Очевидно, що компетенція НАБУ поширюється лише на ту частину корупційних злочинів, які є найбільш суспільно небезпечними (зокрема, у випадку їх скоєння спеціальними суб'єктами; коли розмір завданої шкоди

в 500 і більше разів перевищує мінімальну зарплату і т.д.). Проте кримінальна корупція є набагато ширшим поняттям як щодо суб'єктного складу, так і в контексті розміру предмета злочину чи завданої ним шкоди. Отже, велика частина корупційних злочинів залишається в підслідності ДБР або органів внутрішніх справ. Такий підхід вбачається досить неоднозначним з огляду на можливу неузгодженість дій між ними, організаційні проблеми при передачі кримінальних проваджень з одного органу до іншого у зв'язку зі встановленням нових обставин справи, відсутність єдиної міжвідомчої системи обміну інформацією. Нагадаємо, якщо в раніше чинному законодавстві розмежування підслідності здійснювалося відповідно до статей КК України, то тепер воно буде пов'язано винятково з окремими елементами складу злочину, наприклад, предметом або суб'єктом діяння. Що ж стосується самих складів злочину, то вони для вказаних правоохоронних органів будуть тотожними, що може призвести, зокрема, й до проблем при визначенні підслідності і, відповідно, додаткових витрат часу, що матиме наслідком потенційну втрату доказового матеріалу [37, с.159].

Вкрай небезпечним чинником, який різко ускладнює ефективність розслідування корупційних злочинів, є не лише нечітке розмежування підслідності між ДБР та НАБУ, а і їх різне підпорядкування. Так, відповідно до ч.1ст. 11 Закону «Про Державне бюро розслідувань» директор ДБР, його перший заступник та заступник призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання конкурсної комісії. У свою чергу згідно з ч.1ст.6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» керівництво його діяльністю здійснює директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України [38]. Таким чином, різне підпорядкування таких потужних правоохоронних органів, як НАБУ та ДБР при нечіткому поділі їх компетенції обумовлює наростання конфліктного потенціалу та неузгодженість у співпраці між ними.

Після прийняття Закону України «Про запобігання корупції» значних нововведень зазнало регулювання питань відшкодування шкоди, завданої корупційними діяннями.

Важливу роль у вітчизняному правовому полі відіграє створення однойменним законом від 10.11.2015 Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Головною метою створення цієї інституції стала потреба у виведенні з під юрисдикції органів досудового розслідування, а також Державної виконавчої служби (в частині управління активами, які конфісковано у кримінальному провадженні) можливості оперативного управління корупційними та іншими злочинними активами для усунення корупціогенних ризиків у діяльності органів досудового розслідування, частково оперативно-розшукових підрозділів та виконавчих структур. У подальшому Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення засад діяльності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 18.02.2016.

Так, п.2.3.1.3 рекомендацій шостої доповіді Європейської комісії від 18.12.2015 передбачав необхідність перегляду статусу Агентства, оскільки низка поправок до тексту законопроекту, зроблена парламентом, обмежила функції Агентства з активного управління активами, на які накладено арешт, а також положення щодо вилучення та конфіскації.

Сама ідея щодо створення єдиного органу, який би акумулював у собі повноваження щодо виявлення, розшуку та управління злочинного майна, була запозичена з міжнародного досвіду.

Як зазначає А. Дубровик-Рохова, аналогічні агентства існують у

країнах Європи та довели свою ефективність. Так, французьке агентство з менеджменту арештованих і конфіскованих активів із 2011 по 2014 рік сплатило одо бюджету 4,5 млн. євро, до фонду боротьби з наркотиками – 5,9 млн. євро, 1,2 млн. євро повернуто державним кредиторам, 23 млн. євро відшкодовано особам, які потерпіли від злочинів. При цьому агентство повністю забезпечувало свою роботу за рахунок надходжень від менеджменту активами (3,6 млн. євро за три роки: 2011-2014 р.р.) [39].

Як бачимо, по суті, створення агентства централізувало в межах одного органу повноваження щодо виявлення, розшуку, оцінки, управління корупційними та іншими злочинними активами. Зокрема, раніше здійснення повноважень щодо виконання покарання у вигляді конфіскації майна було покладено згідно з ч. 2 ст. 48 Кримінально-виконавчого кодексу України та ч. 1 ст. 2 Закону України «Про виконавче провадження» [40] на Державну виконавчу службу.

Окремо необхідно наголосити на прийнятті Законів України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та вжиття заходів із подолання корупції» [41], «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», «Про державну службу» та ін. Дані законодавчі акти формують нормативно-правову базу боротьби з корупцією в окремих сферах діяльності держави.

Нова хвиля динамічних міжнародних процесів кардинально змінює геополітичну ситуацію в Європі та у світі загалом. В умовах зростання світових міграцій у руслі закономірного для доби глобалізації додатковими чинниками стрімкої активізації міжнародної мобільності (а в більшості випадків – нелегальної трудової міграції) населення України виступають: кризовий стан економіки, військові дії на сході країни та нестабільна політична ситуація. Як наслідок, прерогативного значення набуває

державне регулювання міграційних процесів, надання їм організованого, безпечного та неконфліктного характеру. Серед вимог, висунутих Європейським Союзом до України в рамках виконання «Плану дій з лібералізації візового режиму» [42], ключовим є питання протидії корупції [43]. Окремим розділом і одним з ключових питань «Плану дій з візової лібералізації» визначено заходи, спрямовані на попередження та боротьбу з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією.

Таким чином, успішне проведення євро інтеграційних процесів неможливо без подолання корупції, боротьба з якою повинна стати державним імперативом в Україні. Для її викоренення необхідно підвищити як кримінальну, так і моральну відповідальність політиків, оскільки за наявного стану речей суспільство ніколи не позбавиться вульгарного політиканства, цинічної влади бюрократії, політизованого прагматизму. Потрібно активізувати зусилля щодо створення аналітичної бази боротьби з корупцією, задля чого необхідно проводити широкомасштабні дослідження, спрямовані на виявлення масштабів і моделей корупції в окремих інституціях, галузях і сферах національного господарства, а також збір, аналіз і оприлюднення статистичних даних про діяльність органів із боротьби з корупцією. Здійснення бажаних антикорупційних звершень повинно відбуватися за активної взаємодії державної влади і громадянського суспільства. У підсумку зазначимо, що заходи морально-ідеологічного напрямку боротьби з корупцією на державній службі повинні застосовуватись комплексно з антикорупційними заходами соціально-економічного, правового, превентивного, карального, організаційно-управлінського характеру.

Висновки до Розділу 1

Таким чином, проведений системний аналіз виправдовує доцільність та актуальність обраної теми, а також дає змогу сформулювати основні положення та пропозиції, визначені за результатами дослідження. Головними висновками є такі:

Корупція - це негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму. Категорія «корупція» визначена Законом України «Про запобігання корупції» – використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди, чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе або інших осіб, чи, відповідно, обіцянка/пропозиція або надання неправомірної вигоди особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи на її вимогу іншим фізичним або юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей. Аналіз основних Законів України щодо протидії корупції з антикорупційного пакету, показує, що, окрім деяких позитивних моментів, вони мають багато недоліків і неузгодженостей із чинним законодавством загалом і антикорупційним зокрема.

З метою запровадження у суспільстві атмосфери нетерпимості до всіх проявів корупції необхідно встановити: причини і особливості поширення корупційних практик у найбільш уражених сферах, особливості наявних практик викриття корупції, причини низької активності населення у сфері протидії корупції, підготувати законодавчі пропозиції з метою удосконалення системи викриття корупції з урахуванням міжнародних стандартів і найкращих зарубіжних практик.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ

2.1 Поняття «викривач корупції» в законодавстві України

Відповідно до п. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» викривачем є фізична особа, яка маючи переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», які вчинила інша особа, у разі якщо така інформація стала їй відома у зв'язку із трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, або проходженням нею служби чи навчання чи її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Системний аналіз правовідносини у сфері правового положення та гарантій захисту викривачі корупції, що регламентуються, Кримінальним кодексом України [9], Кримінальним процесуальним кодексом України [15], Цивільним процесуальним кодексом України [16], Кодексом законів про працю України [17], законами України «Про запобігання корупції» [13], «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [27], «Про інформацію» [18], «Про звернення громадян» [19], «Про безоплатну правову допомогу» [20], У зазначеній сфері правового регулювання також діють Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, свідчить, що поняття «викривач корупції» в законодавстві України не досконале.

В п. 25 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу [15], яка тепер прямо відносить викривачів корупції до категорії заявників, упевнені, що

такий підхід є вкрай помилковим, адже за змістом викривач це той, хто надає інформацію, яка дозволяє розкрити корупційні правопорушення третіх осіб.

Звичайно, що таку інформацію може надати не лише заявник, а й свідок у кримінальному провадженні. Вважаємо, що особи, які володіють даними про корупційні кримінальні правопорушення, які вже розслідуються, заслуговують державного захисту та стимулювання не менше ніж ті, хто вперше повідомляють про корупцію. Принаймні обмеження кола осіб, що можуть отримати статус викривача, лише заявниками справляє негативний вплив на стан боротьби з корупцією в державі хоча б через те, що через неможливість отримати від держави гарантії та підтримку люди, які в статусі свідка у кримінальних провадженнях могли б ефективно викривати корупціонерів, не здійснюють вибір на користь дачі свідчень [21, с. 130].

Примітно, що таке консервування проблемного стану не можна вважати випадковістю, адже цим же самим нормативним актом внесено зміни до ст. 272 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яку доповнено частиною 3, що визначає викривачів свідками у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією [51]. Досить складно віднайти логічну та шляхетну причину, з якої законодавець запровадив таку різницю в процесуальному статусі викривачів у справах про корупційні кримінальні правопорушення та адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Можемо лише констатувати, що виправлення цієї прикрої ситуації призведе до збільшення кола осіб, що зможуть користуватися перевагами правового статусу викривача в декілька разів, а отже й відповідним чином підвищить ефективність цього інституту, що, на думку авторів статті, має стати одним з пріоритетів законодавчих змін в рамках антикорупційної політики держави.

Міжнародне законодавство у сфері захисту осіб, які повідомляють про факти корупції: зобов'язання України. 09 грудня 2003 року на Політичній конференції (м. Меріда Мексика) була відкрита для підписання Конвенція Організації

їОб'єднанихНаційпротикорупції,прийнятаГенеральноюАсамблеєю ООН 31 жовтня 2003 року, згідно з якою, держави, що підписали Конвенцію зобов'язуються оголосити кримінальним злочином хабарі,розкрадання бюджетних коштів і відмивання корупційних доходів [52]. 09 грудня оголошено Міжнародним днем боротьби з корупцією, метою заснування якого, як зазначено в резолюції Генеральної Асамблеї, є поглиблення розуміння проблеми корупції та ролі Конвенції в попередженні та боротьбі з нею. Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції та поклала на себе зобов'язання використовувати її положення для забезпечення захисту усіх осіб, які повідомляють про факти корупції (ст.33 Конвенції)[53].

Для України, питання чітко визначеного законодавчого захисту викривачів корупції впливає з міжнародних зобов'язань України в межах Стамбульського плану дій боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку(ОЕСР) (Рекомендація3.2зарезультатамитретього раунду моніторингу) та зафіксовані в норми щодо захисту таких осіб.

Варто також згадати й про Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999р., ратифіковану 18 жовтня 2006, ст. 23 якої визначає, що визначає обов'язок країн-підписантів законодавчо закріпити заходи щодо захисту осіб, які повідомляють про корупцію, а також свідків у відповідних провадженнях [54].

Обсяг поняття викривач в останній редакції вітчизняного законодавства не включає усіх осіб, які повідомляють про корупцію, а лише тих з них, хто дізнався відповідну інформацію у зв'язку з певними видами діяльності. Це свідчить про те, що чинний закон порушує міжнародні зобов'язання України, а отже потребує редагування.

Редакція Закону України від 17.10.2019 «Про запобігання корупції» у ч. 1 ст. 1 містить визначення внутрішніх, зовнішніх та регулярних каналів повідомлення. Однак, жодної вказівки на пріоритетність чи черговість їх

використання не надано. Більше того, ст. 53-8 цього ж закону визначає, що викривач не несе юридичної відповідальності за поширення зазначеної у повідомленні про корупцію інформації, незважаючи на можливе порушення таким повідомленням своїх службових, цивільних, трудових чи інших обов'язків або зобов'язань, умов конфіденційності, передбачених трудовими та цивільно-правовими договорами.

До набрання чинності змін у ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», а саме до 02.01.2020 викривачем могла бути будь-яка людина, що підпадала під три ознаки:

- 1) повідомляла про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції».
- 2) здійснювала таке повідомлення на основі обґрунтованого переконання.
- 3) здійснювала таке повідомлення добросовісно.

Після 02.01.2020 трактування змінилось: «викривач - фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання». Зазначені нововведення значною мірою можуть зменшити коло осіб, які можуть бути викривачами. Це, звісно, справить негативний вплив на протидію корупції в нашій державі.

Метою інституту викривачів корупції є створення умов для ефективної допомоги громадськості у розкритті корупційних правопорушень за допомогою надання особам, що повідомляють про корупцію, державного захисту та стимулювання у вигляді винагороди. Звуження, у порівнянні із попередньою редакцією закону, кола осіб, що можуть отримати відповідні гарантії, виглядає деструктивно та прямо суперечить вказаній меті інституту.

Варто зазначити, що види діяльності, у зв'язку з якими викривач має отримувати дані про порушення антикорупційного законодавства, зовсім не є єдиними можливими джерелами такої Інформації. Природно, що значну частину обізнаних про діяння корупціонерів людей становлять родичі та приятелі останніх, які можуть дізнатися про корупційні прояви в особистому спілкуванні. Вважаємо, що ці та інші категорії людей, що повідомляють про корупцію, заслуговують на такий самий захист та підтримку з боку держави, як і особи, що визнаються за новим законом викривачами, адже жодних об'єктивних причин для реалізованого законодавцем поділу немає.

Результатом такої новели може стати зменшення кількості повідомлень від осіб, які тепер не зможуть отримати статус викривача, що, звісно, не є пріоритетом антикорупційної політики держави.

Варто зазначити, що види діяльності, у зв'язку з якими викривач має отримувати дані про порушення антикорупційного законодавства, зовсім не є єдиними можливими джерелами такої Інформації. Природно, що значну частину обізнаних про діяння корупціонерів людей становлять родичі та приятелі останніх, які можуть дізнатися про корупційні прояви в особистому спілкуванні. Вважаємо, що ці та інші категорії людей, що повідомляють про корупцію, заслуговують на такий самий захист та підтримку з боку держави, як і особи, що визнаються за новим законом викривачами, адже жодних об'єктивних причин для реалізованого законодавцем поділу немає.

Результатом такої новели може стати зменшення кількості повідомлень від осіб, які тепер не зможуть отримати статус викривача, що, звісно, не є пріоритетом антикорупційної політики держави.

До того ж, окрім практичної шкоди, законодавчі нововведення порушують міжнародні зобов'язання України, зокрема ст.33 Конвенції ООН проти корупції, якою встановлено, що Держави-учасниці законодавчо закріплюють особливі заходи для забезпечення захисту усіх осіб, що добросовісно та на обґрунтованих підставах повідомляють про корупційні злочини, зазначені в акті міжнародного законодавства.

Натомість, з 02.01.2020 в українське законодавство передбачає захист лише тих осіб, що добросовісно та на обґрунтованих підставах повідомили про корупцію, які отримали відповідну інформацію у зв'язку з власною 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.

Ще більш цікаво виглядає те, що Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» також внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу України.

Зокрема, ч. 1 ст. 3 було доповнено пунктом 16-2 такого змісту: «викривач

- фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування»

Бачимо зовсім очевидну розбіжність у тлумаченні терміну «викривач» в Законі «Про запобігання корупції» та у Кримінальному процесуальному кодексі. Так, в акті процесуального законодавства відсутня вимога до особистості викривача, пов'язана з джерелом отримання ним даних про здійснення третьою особою корупційного кримінального правопорушення. Вочевидь це означає, що коло осіб, які отримують статус викривача є різним у двох документах. До чого це призводить?

Натомість, порівняно розширене коло осіб, які можуть бути викривачами за КПК, можуть користуватися лише тими правами та гарантіями, які закріплені в кодексі [50,с.130].

Примітно, що єдиним таким нововведенням є частина 3 ст.60 КПК:

«Заявник, який є викривачем, крім передбачених цією статтею прав, має право в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції», отримувати інформацію про стан досудового розслідування, розпочатого за його заявою чи повідомленням.

Питання щодо унормування захисту викривачів окремим законодавчим актом впливає з міжнародних зобов'язань України в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) (рекомендація 3.2 за результатами третього раунду моніторингу).

Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік, затвердженою Указом Президента України від 28 березня 2018 року №89/2018, передбачено, що пріоритетом діяльності у сфері запобігання та проти дії корупції у 2018 році є практичне втілення норм прийнятих антикорупційних законів. До пріоритетних завдань віднесено, зокрема, удосконалення механізму державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів).

Стратегією розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017-2020 роки та планами з її реалізації, затвердженими рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 22 червня 2017 року № 234, було передбачено підготовку проекту Закону України «Про захист викривачів корупції» [58].

Згідно з пунктом 13 частини першої статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» до повноважень Національного агентства належить здійснення співпраці із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням. Водночас на сьогодні в нормах Закону відсутній конкретний дієвий механізм захисту осіб, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень.

Упроекті Закону визначені основні напрями реалізації державної політики у сфері захисту викривачів та передбачено включення звіту про ситуацію з

захистом викривачів до національної доповіді щодо реалізації засадантикорупційної політики.

Проект Закону передбачає такі основні аспекти захисту викривачів: захист інформації про викривача, обов'язковий захист життя, житла, здоров'я та майна викривача правоохоронними органами, заборона порушення трудових прав викривачів, право на безоплатну правову допомогу, відновлення праві законних інтересів викривачів та відшкодування збитків і шкоди, завданих викривачам.

Національне агентство з питань запобігання корупції відзначає, що у проекті Закону деталізовано поняття «викривач» та введено поняття «прирівняні особи», які для цілей цього Закону прирівнюються до викривачів(близькі особи, члени сім'ї викривача). Крім того, у проекті Закону розширений перелік осіб, які можуть порушити права викривачів (замість керівника або роботодавця вводиться поняття «особа, наділена владними повноваженнями»). У проекті Закону інформація про викривачів корупції віднесена до конфіденційної інформації, зазначені випадки, в яких не потрібна згода викривача на розголошення такої інформації [58].

Одним із важливих нововведень проекту Закону є надання правового захисту викривачам корупції адвокатами центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Також у проекті Закону передбачено, що при розгляді звернення викривача Національне агентство встановлює: факт подання повідомлення про корупцію, факт застосування/створення загрози застосування негативних заходів, причинно-наслідковий зв'язок між ними.

Не менш важливим аспектом є положення щодо розробки Національним агентством Порядку організації захисту прав викривачів та прирівняних осіб, порушених у зв'язку з повідомленням про корупцію, як підзаконного нормативного акта.

Таким чином, незважаючи на те, що у Законі України «Про запобігання корупції» є окремий розділ VIII «захист викривачів», присвячений державному захисту викривачів, доводиться констатувати

відсутність належних механізмів реалізації відповідних законодавчих положень на практиці. Це пояснюється як недосконалістю вказаного Закону, так і відсутністю детальної регламентації процедури подання, перевірки та прийняття рішення по факту, що міститься у повідомленні викривача, а також неналежною теоретичною розробкою відповідної проблематики.

Отже, можна зробити висновок, що змінивши визначення викривача у Законі «Про запобігання корупції» та включивши до Кримінального процесуального кодексу інше тлумачення цього поняття, законодавець створив правову колізію, порушив міжнародні зобов'язання України та суттєво погіршив ефективність інституту викривачі в протидії корупційним проявам, звуживши коло осіб, що можуть отримати відповідний статус, та зумовивши інші ризики, на яких було наголошено вище.

Пропонуємо внести зміни до ст. 16-2 КПК України, де вказати, що термін викривач вживаються в значенні відповідно до Закону України «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 Законів України, 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.

Прийняття Закону України «Про захист викривачів корупції» дозволить вдосконалити механізм державного захисту викривачів, шляхом: визначення єдиного понять «викривач» та «прирівняні особи», запровадження дієвого механізму правового захисту викривачів корупції адвокатами центрів з надання безоплатної правової допомоги, віднесення інформації про викривача до конфіденційної, розширення переліку осіб, які можуть порушити права викривачів (введення поняття «особа, наділена владними повноваженнями»), введення адміністративної та кримінальної

відповідальності за застосування негативних заходів впливу до викривача та порівняної особи.

2.2 Правовий статус викривачів корупції

Правовий статус – становище того чи іншого суб'єкта в правовій реальності, що відображається у його взаєминах з суспільством і державою, сукупність прав і обов'язків. Разом з тим, правовий статус – регламентоване нормами права існуюче становище суб'єкта в певній системі, яке залежить від структури, прав, завдань і відповідальності.

В сучасних умовах державний захист викривачів, достатньо успішно реалізовується у багатьох країнах світу. Практика європейських країн у боротьбі з корупцією показала, що співпраця з особами, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції та забезпечення їх захисту, є одним із важливих аспектів антикорупційної політики держави. Важливість цього інституту для боротьби із корупційними проявами підтверджується як міжнародним, так і національним законодавством [22, с. 71].

В Україні початок державного захисту викривачів пов'язують із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» [23], який у ст. 11 передбачив захист особи, що оприлюднює інформацію.

Наступним етапом було прийняття Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. [24], які визначили необхідність втілення в життя інституту добросовісних викривачів фактів корупції та їхнього захисту від переслідування, а також встановлення обов'язку публічних службовців повідомляти про підозру в корупції (абз. 7 п. 1 розділу 3).

Стаття 53-3 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що права викривача виникають з моменту повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

Викривач має право:

- 1) бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені цим Законом;
- 2) подавати докази на підтвердження своєї заяви;
- 3) отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення, підтвердження його прийняття і реєстрації;
- 4) давати пояснення, свідчення або відмовитися їх давати ;
- 5) на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача;
- 6) на конфіденційність;
- 7) повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону без зазначення відомостей про себе (анонімно);
- 8) у разі загрози життю і здоров'ю на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів;
- 9) 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 ;
- 10) на винагороду у визначених законом випадках ;
- 11) на отримання психологічної допомоги;
- 12) на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках;
- 13) отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

Статті 53-5 - 53-7 Закону України «Про запобігання корупції» розкривають певні права викривачів, зокрема передбачено, що заборонено розкривати інформацію про особу викривача, його близьких осіб або інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, третім особам, які не залучаються до розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлених ним фактів, а також особам, дій або бездіяльності яких

стосуються повідомлені ним факти, крім випадків, установлених законом .

У разі якщо законом дозволяється без згоди викривача ухвалення обґрунтованого рішення про розголошення інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати особу викривача, викривач повинен бути повідомлений про це не пізніше ніж за 18 робочих днів до дня розкриття відповідної інформації шляхом вручення йому повідомлення про ухвалення відповідного рішення під розписку. У повідомленні про розкриття інформації про особу викривача має бути вказано коло осіб, яким буде розголошена інформація, а також підстави такого розголошення. За незаконне розкриття відомостей про викривача настає відповідальність, передбачена законом.

Викривач має право отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування у зв'язку із здійсненим ним повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, надається викривачу за його заявою органом, юридичною особою, посадовою або службовою особою, відповідальною за розгляд, проведення перевірки та/або розслідування у зв'язку із здійсненим викривачем повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, не пізніше п'яти днів після отримання заяви, а також за кінцевими результатами розгляду, перевірки та/або розслідування.

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, установленого законом на час вчинення злочину.

Розмір винагороди становить 10 відсотків від грошового розміру

предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину після ухвалення обвинувального вироку суду. Розмір винагороди не може перевищувати трьох тисяч мінімальних заробітних плат, установлених на час вчинення злочину.

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.

Суд визначає конкретний розмір винагороди, що підлягає виплаті викривачу, з урахуванням таких критеріїв:

– персональність інформації - інформація, повідомлена викривачем правоохоронному органу, повинна походити від його особистої обізнаності, у тому числі інформація, отримана від третіх осіб, не міститися в публічних звітах, результатах перевірок, матеріалах, дослідженнях, інформаційних повідомленнях тощо органів чи засобів масової інформації, крім випадку, якщо викривач є джерелом такої інформації, а також не бути відомою правоохоронному органу з інших джерел;

– важливість інформації – повідомлена викривачем інформація повинна містити фактичні дані, що можуть бути перевірені, і сприяти доказуванню хоча б однієї з обставин вчинення корупційного злочину, передбачених пунктами 1-3, 6 і 7 частини першої статті 91 КПК України.

У разі відсутності хоча б одного із зазначених критеріїв суд приймає вмотивоване рішення про відмову у виплаті винагороди.

Винагорода виплачується викривачу за рахунок Державного бюджету України органами державного казначейства. Винагорода виплачується викривачу за процедурою безспірного списання. Викривач має право представляти свої інтереси під час розгляду питання щодовиплати йому винагороди особисто і через представника - адвоката (у тому числі анонімно, але до вирішення питання виплати йому винагороди). З метою захисту персональних даних анонімного викривача після їх розкриття для

суду можуть бути здійснені, зокрема , такі заходи безпеки, як забезпечення конфіденційності відомостей про особу та/або закритий судовий розгляд. Викривач має право оскаржити судове рішення в частині, що стосується його інтересів під час вирішення питання виплати йому винагороди як викривачу .

Особливості правового визначення підстав встановлення та сплати винагороди викривачам корупції. Одним з найбільш відомих нововведень до Закону «Про запобігання корупції» є встановлення винагороди для викривачів, яку призначає суд після винесення обвинувального вироку корупціонеру. Так, відповідно до ст. 53-7 цього закону право на винагороду викривач отримує, якщо вартість предмета корупційного правопорушення або збитки, завдані державі, перевищують у 5 тисяч разів прожитковий мінімум для працездатних осіб. При цьому максимальний розмір винагороди – 3 тисячі прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Встановлена законом мінімальна вартість предмета правопорушення та збитків, нанесених державі, на нашу думку зависока. У вітчизняних економічних реаліях, такий потужний стимулюючий фактор як винагорода неможливо буде застосувати щодо більшості корупційних проявів, які часто здійснюються з меншими сумами. Наприклад, неправомірна вигода на суму меншу за 5 000 прожиткових мінімумів для працездатних осіб є досить частим явищем. Такий зависокий поріг є неефективним, а враховуючи фіксоване відсоткове співвідношення винагороди до вартості предмета правопорушення чи завданих ним збитків, мотивація законодавця щодо встановлення порогу залишається незрозумілою.

Крім того, з присудженням винагороди пов'язані деякі проблеми. Як впливає з раніше наведених міркувань, винагороду отримують ті інформатори, які підпадають під критерії викривача відповідно до ст.1 Закону «Про запобігання корупції», адже норма, яка надає таке право міститься саме у цьому нормативному акті. Натомість, значно ширше коло осіб, яке може бути викривачем згідно з тлумаченням Кримінального

процесуального кодексу, позбавлені права отримати винагороду.

Досить проблемним аспектом є виплата винагороди викривачам, що повідомили про корупцію без зазначення авторства (анонімно).

По-перше, слід згадати про те, що відповідно до ч.5 ст.53 Закону «Про запобігання корупції» лише працівники відповідних органів можуть анонімно повідомити про корупцію їх працівників. Це означає, що інші особи, які підпадають під наявне визначення викривача, а не є працівниками відповідних органів, та подали анонімні повідомлення про корупцію, не можуть вважатися викривачами, а отже й отримувати винагороду.

По-друге, досить складно виплатити винагороду викривачу, що здійснив анонімне повідомлення про корупцію. Законом невизначено, куди така особа має звертатися та яким чином має довести, що повідомлення здійснила саме вона. Повноваження органів державної влади щодо пошуку такої особи чи здійснення будь-яких інших заходів для того щоб остання отримала винагороду законом також не передбачені. Вважаємо це прикрою прогалиною, яка потребує усунення.

Стаття 53-8 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює, що викривач не несе юридичної відповідальності за повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, поширення зазначеної у повідомленні інформації, незважаючи на можливе порушення таким повідомленням своїх службових, цивільних, трудових чи інших обов'язків або зобов'язань.

Викривач звільняється від цивільно-правової відповідальності за майнову та/або моральну шкоду, завдану внаслідок здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, крім випадку здійснення завідомо неправдивого повідомлення. У разі неумисного повідомлення викривачем недостовірної інформації вона підлягає спростуванню у порядку, визначеному Цивільним кодексом України.

Призначення винагороди лише тим викривачам, що повідомили про корупційне правопорушення з предметом чи збитками вартістю не менше 5000 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, є хибним кроком, адже зазначений поріг у вітчизняних соціально-економічних умовах є зависоким: більшість корупційних правопорушень стосуються менших сум, які все одно є значними. Враховуючи відсоткове співвідношення суми винагороди до вартості предмету злочину та завданих збитків, мотивація законодавця в цьому питанні також не зрозуміла.

Зазначені фактори створюють багатоступеневу систему, спрямовану на нівелювання ефективності інституту викривачів шляхом безпідставного звуження кола осіб, які можуть бути викривачами та розповсюдження дії законодавчих стимулів лише на невелику частину від усіх корупційних правопорушень. Вважаємо, що це прямо суперечить пріоритету впровадження цього інструменту боротьби з корупцією: залученню якомога більшої кількості людей до розкриття якомога більшої кількості правопорушень, тож пропонуємо виправити наявну хибну практику.

Пропонуємо зменшити суму до 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 53-7 Закону України «Про запобігання корупції» виклавши її в такій редакції «Право на винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у п'ятдесят і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом на час вчинення злочину.

2.3 Законодавчі гарантії захисту викривачів корупції

Відомо, що законодавчі (юридичні) гарантії – законодавчо закріплені засоби охорони суб'єктивних прав громадян і організацій, способи їх

реалізації, а також засоби забезпечення законності і охорони правопорядку, інтересів особистості, суспільства і держави.

Гарантії прав і свобод людини та громадянина – це необхідна передумова виконання суб'єктами правовідносин обов'язків, покладених на них для реалізації зазначених прав і свобод [25].

Гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених Конституцією можливостей до реальної дійсності [26, с. 53].

Це система умов, засобів і способів, що забезпечують усім і кожному рівні правові можливості для виявлення, набуття і реалізації своїх прав і свобод.

Досліджуючи законодавчі гарантії захисту викривачів корупції, слушною є думка І. Ю. Бабенко, стосовно балансу прав та обов'язків, вона вказує, що «гарантуючи охорону прав людині, держава має дотримуватися балансу, щоб, з одного боку, кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, а жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, щоб ніхто не був підданий необґрунтованому процесуальному примусу й щоб до кожного учасника провадження була застосована належна правова процедура за умови швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду» [76].

І. А. Толкачова, Д. А. Казюта відзначають, що «громадськість покладається на даних осіб, сподіваючись, що вони діють не з корисливих мотивів, а з метою викриття, наприклад, нецільового використання коштів чи недотримання правил безпеки на підприємствах та інших зловживань, які можуть виникати під час роботи в приватному чи публічному секторах. Проте часто трапляються ситуації, коли викривачів за їхні дії звільняють з роботи і починають погрожувати чи переслідувати, тому вони просто не повідомляють про факт корупції, оскільки не вірять, що корупціонери будуть покарані» [77, с. 287].

На сьогодні в Україні досі немає належного захисту для тих, хто не боїться говорити про корупцію, а тому викривачі стикаються із тиском та різними проблемами. Сьогодні в Україні чинні два нормативно-правові акти, які регулюють механізм захисту викривачів корупції. Зокрема, у ст. 13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено: особа, яка залучається до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, перебуває під захистом держави. Якщо у зв'язку з виконанням такою особою завдань оперативно-розшукової діяльності настала її інвалідність або смерть, на неї поширюються пільги, передбачені в таких випадках для працівників оперативних підрозділів» [33].

Державний захист викривачів визначений в статті 53 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якої, викривачі, їх близькі особи перебувають під захистом держави.

У разі наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів, їх близьких осіб у зв'язку із здійсненим повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

Також для захисту прав та представництва своїх інтересів викривач може користуватися всіма видами правової допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правову допомогу», або залучити адвоката самостійно.

У разі звернення викривача, Національному агентству надані повноваження щодо допомоги захисту викривачів, а саме:

- 1) здійснює представництво в суді інтересів викривача у випадках, якщо викривач неспроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а представники або

- органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси викривача, не здійснюють або неналежним чином здійснюють його захист;
- 2) має право бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди викривача, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим;
 - 3) має право звертатися до суду з позовом (заявою) про захист прав і свобод викривачів, брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями));
 - 4) має право вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями, поданнями) викривачів, на будь-якій стадії їх судового розгляду;
 - 5) має право ініціювати незалежно від участі Національного агентства у судовому провадженні перегляд судових рішень у порядку, встановленому законом.

Провівши ознайомлення з законодавчими гарантіями захисту викривачів корупції, визначених в чинному законодавстві України, можна зробити висновок про недостатній реальний захист викривачів, який може гарантувати держава, може гарантувати тільки окремий спеціальний закон, що створить дієвий механізм для поширення суспільно необхідної інформації, чітко прописує законодавчі гарантії. Головне місце серед шляхів удосконалення законодавчих гарантій захисту викривачів корупції займає перспективний законопроект «Про захист викривачів корупції». Прийняття Закону «Про захист викривачів корупції» забезпечить створення нової ефективної системи запобігання корупції на основі міжнародних стандартів, що сприятиме зниженню рівня корупції в державі, а відтак – розвитку економіки та підвищенню добробуту громадян. На наш погляд, перспективним є розширення та уточнення норм КК України, що гарантують захист викривачів.

Висновки до Розділу 2

Незважаючи на те, що у Законі України «Про запобігання корупції» є окремий розділ VIII «захист викривачів», присвячений державному захисту викривачів, доводиться констатувати відсутність належних механізмів реалізації відповідних законодавчих положень на практиці. Це пояснюється як недосконалістю вказаного Закону, так і відсутністю детальної регламентації процедури подання, перевірки та прийняття рішення по факту, що міститься у повідомленні викривача, а також неналежною теоретичною розробкою відповідної проблематики.

Отже, можна зробити висновок, що змінивши визначення викривача у Законі «Про запобігання корупції» та включивши до Кримінального процесуального кодексу інше тлумачення цього поняття, законодавець створив правову колізію, порушив міжнародні зобов'язання України та суттєво погіршив ефективність інституту викривачів в протидії корупційним проявам, звуживши коло осіб, що можуть отримати відповідний статус, та зумовивши інші ризики, на яких було наголошено вище.

Прийняття Закону України «Про захист викривачів корупції» дозволить вдосконалити механізм державного захисту викривачів, шляхом: визначення єдиного понять «викривач» та «прирівняні особи», запровадження дієвого механізму правового захисту викривачів корупції адвокатами центрів з надання безоплатної правової допомоги, віднесення інформації про викривача до конфіденційної, розширення переліку осіб, які можуть порушити права викривачів, введення адміністративної та кримінальної відповідальності за застосування негативних заходів впливу до викривача та прирівняної особи.

РОЗДІЛ 3

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ІЗ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

3.1 Практики закордонних країн у сфері захисту викривачів корупції

Більшість країн світу проходила такий самий шлях через поглинання корупцією економіки і роз'їдання суспільства, однак світовою спільнотою напрацьовано дієві механізми протидії корупції і неабияку роль у них відіграє громадськість. У різних країнах світу корупція завдає шкоди економіці, призводить до зубожіння населення і поглинає ресурси, які могли б сприяти розвитку громадянських свобод та благополуччя населення.

Протистояти великомасштабній корупції надзвичайно складно, оскільки її виявлення підриває авторитет та репутацію впливових осіб. На практиці протистояння корупції часто залежить від інсайдерської інформації або ж викривачів. Викривачі - це здебільшого прості наймані працівники. Отже, задля успіху діяльності викривачів потрібно забезпечувати їх особисту безпеку, правовий захист на робочому місці і їх доступ до засобів масової інформації та антикорупційних органів [28, с. 4-5].

Можна стверджувати, що сьогодні викривачі отримали широке визнання з боку громадськості. Про це свідчать пам'ятники викривачам Сноудену, Ассанжу і Меннінгу в Женеві, демонстрація на підтримку запровадження захисту викривачів у Брюсселі та щорічна міжнародна премія International Whistleblowing Prize і премія за мужність у США. Але

розкриваючи інформацію, whistleblowers (викривачі) наражаються на серйозну небезпеку, зокрема непоодинокими є випадки, коли наслідками розкриття інформації були репресії на роботі (позбавлення премій, просування, переведення на нижчу посаду, звільнення з роботи), спроби притягнення до цивільної відповідальності за дифамацію, переслідування, залякування викривача та його сім'ї, пошук нового місця роботи, а часом і кримінальне переслідування викривачів.

Отже, актуальним залишається питання запровадження гарантій захисту для викривачів, тобто питання, які саме правові та інституційні гарантії повинні бути впроваджені та зможуть створити реальний, а не паперовий захист для осіб, що викрили факти зловживання владою, корупції чи іншу суспільно важливу інформацію [29, с. 5-6].

Відповідно до ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» викривачем, є особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог Закону іншою особою [30].

Міжнародні стандарти захисту викривачів містяться в таких міжнародно-правових актах: ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, ст. 22 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, ст. 9 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією. Ці нормативні акти є частиною національного законодавства України.

Закон «Про наклеп» в США дозволяє громадянам подавати позови від імені уряду про повернення коштів, вкрадених через договірне шахрайство. Як компенсацію за ризик і зусилля, інформатори можуть отримати винагороду в розмірі 15-25% від будь-яких вилучених коштів і штрафів. Завдяки цьому уряд США зміг отримати як мінімум 35 мільярдів доларів у вигляді штрафів і вкрадених грошей з 1986 р., до того ж з 2007 по 2012 р. число нових випадків викриття, зареєстрованих федеральною поліцією, збільшилось із 482 до 1148, із них кількість позитивних рішень щодо інформаторів зросла з 50 до 223 випадків.

Взагалі у США є понад тисяча організацій, які надають допомогу викривачам. Одним із яскравих прикладів роботи системи викриття є випадок, який трапився у 2009 році. Американський викривач стверджував, що друга за обсягом мережа аптек США Walgreens незаконно підняла ціни на рецепти, які оплачувались за страховою програмою Medicaid. Викривач-фармацевт, який подав позов про шахрайство проти уряду, отримав 5 мільйонів доларів як винагороду. Інший американський фармацевт у 2003 році здійснив викриття Johnson&Johnson на шахрайських маркетингових прийомах. У позові стверджувалося, що фармацевтична компанія сприяла просуванню препарату від шизофренії, який не був схвалений компетентним державним органом. Викривач був нагороджений премією в розмірі 27,7 млн американських доларів[1, с. 12-13]. І взагалі, TransparencyInternational відносить США до країн з найкращим захистом інформаторів.

За останні два десятиліття у понад 30 країнах світу розробили та ухвалили або спеціальні закони для захисту таких осіб, або включили деякі гарантії захисту викривачів у трудове, антикорупційне законодавство чи в етичні кодекси працівників. Серед країн, які ухвалили спеціальні закони щодо захисту викривачів, є Канада, Австралія, Нова Зеландія, США, Японія, Південна Африка, Румунія, Велика Британія [32, с. 147-148].

У Канаді головну роль в організаціях щодо службового викриття відіграє посадова особа, уповноважена приймати до розгляду повідомлення про відхилення у поведінці службових осіб у середині організації. Ця особа зобов'язана перевіряти та аналізувати подану інформацію у межах службового розслідування, консультувати та координувати дії викривача, складати звіти та рекомендації для керівника організації. Ця посада за канадським законодавством називається Senior Officer - старший спеціаліст. Він призначається заступником керівника міністерства або установи Канади. Його номер телефону та місце повідомляються співробітникам. Ця інформація також розміщується на сайті Управління цінностей та етики державної служби, яке здійснює нагляд за ефективністю внутрішньо

міністерських процедур. Старший спеціаліст підпорядкований заступнику керівника. Він щороку за результатами своєї діяльності готує звіти та надає їх заступнику керівника [31, с. 128]. У публічному секторі Канади широко визначено правопорушення, які можна розслідувати, заходи захисту інформаторів та їх конфіденційність, заборонено застосовувати вплив на інформаторів.

Transparency International до країн з високим рівнем захисту викривачів також відносить Австралію з майже повним рівнем захисту інформаторів в публічній сфері; Південну Корею, де визначено роль інформаторів, забезпечено високий рівень конфіденційності та матеріальну винагороду інформаторів; Румунію із законом про інформаторів, механізмом відмови працівника виконувати розпорядження керівника, які вони вважають незаконними, та анонімним повідомленням про правопорушення.

Так, у Південній Кореї в 2002-2013 роках Комісія з цивільних прав та боротьби з корупцією отримала 28 тисяч 246 повідомлень про порушення, внаслідок розкриття 220 випадків 60,3 млн доларів були повернуті і 6,2 млн були виплачені інформаторам як винагорода.

У Японії колишній генеральний директор Оіушрш Майкл Вудфорд повідомив, як компанія приховувала величезні втрати інвестицій протягом 13 років. М. Вудфорд був звільнений у 2011 році, перш ніж компанія визнала приховування 1,5 млрд американських доларів збитків у період до 1990 року. Два керівника Olympus, які активно брали участь у приховуванні, відповідали за гарячу лінію для викривачів у компанії. М. Вудфорд був нагороджений сумою в 15,4 млн доларів через своє звільнення завдяки позасудовому врегулюванню [28,с. 24-25].

Так, у більшості країн питання захисту осіб, які повідомляють про вчинення корупційних порушень, на законодавчому рівні врегульовано спеціальними законами. Згідно з такими законами захисту підлягають викривачі, які повідомляють не лише про вчинення корупційних, але й

інших порушень внутрішнього законодавства країни. До таких країн належать, зокрема, Сполучені Штати Америки, Австралія, Велика Британія, Японія, Південно-Африканська Республіка, Республіка Сербія [34].

Зазвичай такі акти містять визначення захищеного державою викриття інформації, що охоплює, окрім порушень, які підпадають під визначення «корупції» відповідно до національного законодавства, будь-які інші порушення внутрішнього законодавства, в тому числі зловживання владою, неефективне управління, розтрату коштів, істотну загрозу здоров'ю, безпеці осіб, національній безпеці тощо.

В деяких країнах існують спеціальні закони щодо захисту викривачів виключно в публічному секторі (Канада, Австралія). При цьому законодавство більшості країн передбачає захист викривачів і в публічному, і в приватному секторах. Для уникнення неоднозначного підходу до визначення осіб, які підлягають захисту при викритті інформації, деякі країни на законодавчому рівні відносять до таких осіб, окрім публічних службовців та постійних працівників, також осіб, які працюють за цивільно-правовими договорами, звільнених осіб, кандидатів на посаду та волонтерів (Велика Британія, Республіка Сербія).

Водночас у Канаді та Сполучених Штатах Америки норми щодо захисту викривачів містяться також у кримінальних кодексах і передбачають штраф або викривача повідомив про вчинення або спробу вчинення злочину до уповноваженого органу.

Наприклад Республіці Сербії єдиним законом про захист викривачів врегульовано порядок звернення з повідомленням про порушення, процедуру розгляду такого повідомлення на підприємстві, гарантії захисту викривачів, процедуру судового захисту, а також встановлено штрафні санкції за порушення цього закону.

В більшості країн передбачено три рівні каналів повідомлення: внутрішнє викриття уповноваженій особі в органі, на підприємстві;

зовнішнє викриття спеціально уповноваженому органу; публічне викриття представникам громадськості, засобам масової інформації, яке зазвичай можливе без проходження попередніх процедур лише за умови наявності обґрунтованого переконання, що дія або бездіяльність, про яку повідомляється, є значним правопорушенням а також існує ризик неминучої загрози життю здоров'ю, безпеці осіб або довкілля.

Зокрема, в Королівстві Нідерланди передбачено спеціально уповноваженого органу – Палата викривачів – який одночасно надає консультативну допомогу викривачам та розслідує справи щодо ймовірних порушень, про які йдеться у повідомленні. При цьому викривач звертається до Палати лише після внутрішньої процедури розгляду повідомлення, яка є обов'язковою на підприємствах, де працює більше ніж 50 осіб [34].

У розвинених країнах осіб, які викривають суспільно важливу інформацію, називають викривачами інформації (від англійського слова *whistleblower*), інформаторами. В Україні суспільне ставлення до викривачів корупції переважно є негативним, а культура викривання корупційних дій лише зароджується. Проте важливо розуміти, що викривач – це не «стукач» або «донощик». Викривач – це особа, яка добросовісно повідомляє про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Викривачем може бути будь-яка особа, якій стало відомо про факти порушень антикорупційного законодавства.

Вказаним Законом встановлені вимоги, заборони та обмеження, порушення яких є правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Зокрема, це обмеження щодо одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, обмеження спільної роботи близьких осіб, вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, щодо подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо запобігання корупції в діяльності юридичної особи.

За здійснення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачена кримінальна, адміністративна або дисциплінарна відповідальність (див.: Додаток Б). [35, с. 177].

Доцільно відзначити те, що ще 60 років тому Південна Корея була однією з найбідніших країн світу, якій довелося відбудувувати все з нуля. Країна пережила ряд трансформацій, внаслідок яких змогла стати однією з найуспішніших економік світу. Однак, корупція завжди була на заваді впровадження демократичних реформ. Корейці розробили спеціальний механізм по боротьбі проти корупції, який вважається ефективним і його активно наслідують.

За даними 2021 р. Міжнародної громадської організації по боротьбі з корупцією «Transparency International» Південна Корея займає 32 місце у світовому рейтингу із 180. До речі, Україна в тому ж списку посідає аж 122-упозицію. Від коли складають рейтинг Індексу сприйняття корупції Республіка Корея стабільно тримається на позиціях до 50 [36].

Внаслідок масових демонстрацій в Південній Кореї із кінця 1980-х р. почалися трансформації політичної системи: прийняття нової конституції, проведення демократичних виборів, законодавчі зміни. Південна Корея намагалася комплексно реформувати країну відповідно до демократичних принципів Західного світу. Боротьба проти корупції була одним із найскладніших випробувань для корейського суспільства, оскільки його традиційній культурі характерна чітка бюрократична система і сильна централізація влади, що і стало основними причинами корумпованості всіх гілок влади на всіх рівнях.

Як інструмент організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж е-урядування під назвою «OPEN» запустили в 1999 р. Ця програма – система контролю за міською адміністрацією з боку кожного, хто звертається до неї із своєю заявою. В реальному часі можна дізнатися на якому етапі розгляд поданого звернення: коли воно було зареєстроване, хто конкретно займається цим

питанням і коли можна чекати рішення. У випадку якщо питання не має позитивного розв'язку, то обов'язково буде надана відповідь, з яких саме причин. В середньому Вебсайт «OPEN» щодня отримує понад 2500 звернень від громадян. Програма економить час, є зручною у використанні і що найголовніше - система онлайн-контролю запобігає корупції, бо не передбачає особистих контактів з чиновникам, а заодно і можливості передачі хабара, що могло б вплинути на розгляд справи [35, с. 178].

У програмі відкрито розглядаються ті сфери життєдіяльності, в яких найбільш поширена корупційна практика, а саме: питання будівництва й житлового господарства; забудови; навколишнього середовища; транспорту; промисловості і економіки; міського планування; соціального забезпечення; адміністрування й пожежної служби. Кожен із цих напрямів роботи включає певний набір проектів. Скажімо, «Будівництво та житло» поділяється на: проекти житлового будівництва; дозвіл на будівництво та контроль; проекти реконструкції будівель; проекти поліпшення екології мікрорайону; затвердження архітекторів; дозвіл на розміщення вуличної реклами [36].

Програма «OPEN» стала сенсацією в боротьбі проти корупції, багато країн світу перейняли корейський досвід, запустивши в себе схожі проекти. Ще однією з головних причин корумпованості державних структур була слабка законодавча база й відсутність спеціального контролюючого антикорупційного органу. Поштовхом до нової антикорупційної політики стала Азійська фінансова криза 1997 р., яка похитнула вразливу до зовнішніх шоків корейську економіку і змусила уряд звернутися до Міжнародного Валютного Фонду (МВФ) за допомогою в наданні позик [36].

Успіх корейців у боротьбі з корупцією, крім іншого, полягає у конфіденційності й захисті інформаторів. Крім того, мотивуючим фактором для викривачів корупції є винагорода, яку вони обов'язково отримують у випадку, якщо факт корупції підтверджується. Жоден слідчий орган не має

права відкривати особистість людини, яка повідомила про факт корупції без її згоди і в подальшому вживаються додаткові заходи по збереженні конфіденційності. У випадку, якщо інформатора відкривають, то Комісія проситиме найближчу поліцейську дільницю забезпечити його фізичний захист та вимагатиме розслідування за фактом розповсюдження інформації. Розповсюдження конфіденційної інформації в Республіці Корея суворо карається законом.

Використання інституту викривачів у державах ЄС є ефективним сучасним механізмом протидії корупційним проявам. Процес надання інформації викривачами залишається одним із найбільш типових способів виявлення та протидії проявам організованої злочинності і корупції. Проте більшість держав усе ще знаходяться на початковому етапі розробки надійних організаційно-правових механізмів захисту викривачів. Підтвердженням цього є той факт, що до осіб, які надають інформативну допомогу в запобіганні та протидії корупції, можуть бути застосовані різноманітні негативні заходи впливу: психологічний тиск, погрози щодо звільнення з роботи або фізичної розправи. Майже в усіх країнах Південно-Східної Європи було досягнуто певного прогресу в питаннях, пов'язаних із правовою регламентацією діяльності викривачів. Пропонуємо розглянути питання законодавчого та інституційного забезпечення захисту викривачів у країнах Південно-Східної Європи, зокрема: Боснії і Герцеговини, Косово та Чорногорії більш ретельно.

Боснія і Герцеговина. У грудні 2013 р. у цій країні вступив у дію закон, спрямований на захист від незаконного впливу державних службовців, які повідомляють про корупцію. Закон «Про захист викривачів в інстанціях Боснії і Герцеговини» гарантує захист викривачів, а також надає право співробітникам підприємств, установ і організацій висловлювати свою позицію стосовно звільнення державних службовців та працівників, які повідомили про корупцію. Багато видів розслідувань знаходяться під захистом, включаючи ті, що проведені для відповідних

органів державної влади; захист стосується процесу подання позову чи скарги; повідомлення про злочин; свідчення в судах чи адміністративних органах; співпраці в процесі розслідування. Державні службовці можуть повідомляти про корупцію публічно – в поліцію чи інформувати громадськість – за певних обставин, у тому числі, якщо внутрішні процедури повідомлень є нерегульованими, або якщо особа, відповідальна за отримання таких повідомлень, підозрювана в корупційних діяннях [37, с. 32].

Це перший закон в Європі, який дозволяє державним службовцям отримати статус викривача ще до того, як до них будуть застосовані незаконні засоби впливу у зв'язку з їх діяльністю у якості «інформаторів» [37]. Державні службовці можуть попередньо звернутися із заявою щодо захисту, якого вони потребують, до Агентства запобігання корупції Agency for Prevention of Corruption and Coordination of Fight against Corruption (APIC), яке протягом 30 днів повинно відреагувати на запит. Відповідно до закону статус викривача забороняє переслідувати працівника, який повідомив про корупцію.

Державні службовці, які у своєму повідомленні про корупцію розкривають офіційну таємницю, захищені від матеріальної, кримінальної або дисциплінарної відповідальності. За законом Боснії та Герцеговини посадові особи можуть подати заявку на отримання статусу викривача незалежно від того, чи до них були застосовані заходи незаконного впливу, чи вони лише підозрювали про їх імовірність. Проте повинен існувати об'єктивний підхід до факту незаконного впливу.

Косово. Асамблея Косово в серпні 2011 р. схвалила «Закон про захист викривачів», який гарантує захист від різного роду переслідувань на робочому місці та дискримінації людей, які повідомляють про незаконні дії, що відбуваються в державному або приватному секторах. Закон вимагає, щоб державні та приватні підприємства мали положення про захист «честі, прав та інтересів» викривачів і приймали повідомлення про потенційні

незаконні дії.

Антикорупційне агентство приймає повідомлення про корупцію через безкоштовну гарячу лінію, розробляє процедури для виявлення та розслідування фактів корупції, підтримує конфіденційну «гарячу лінію» та здійснює наповнення власного Вебсайту. Повідомлення можуть надсилатися поштою або бути передані особисто. Міністерство юстиції несе відповідальність за забезпечення виконання «Закону про захист викривачів». Громадська організація «FOL Movement» проводить ретельні дослідження щодо результатів впровадження «Закону про захист викривачів» для покращення реалізації закону, здійснює моніторинг справ, пов'язаних із розкриттями осіб викривачів, а також отримує повідомлення та скарги щодо фактів корупції та інших неправомірних дій, проводить розслідування та направляє справи до прокурорів та Антикорупційного агентства. Громадська організація «Kosova Democratic Institute» (Національна філія Transparency International) також зосереджується на питаннях, пов'язаних із забезпеченням захисту викривачів.

Чорногорія. Незважаючи на те, що в Чорногорії не існує спеціального законодавства стосовно захисту викривачів, проте в цій країні є цілий ряд законодавчих положень, що забезпечують певну захищеність працівників приватного та публічного секторів, які повідомляють про правопорушення. Відповідно до Закону «Про посадових та службових осіб» державні службовці не підлягають звільненню чи переслідуванню за повідомлення про корупцію чи інші незаконні дії влади. Керівники установ також зобов'язані захищати конфіденційність викривачів. Роботодавці повинні довести, що будь-які дії, вчинені ними проти працівника, не пов'язані із тим, що він повідомив про випадки корупції. Трудовий закон передбачає подібні заходи для працівників приватного сектору, включаючи захист їхніх прав та гарантію конфіденційності. Штрафи за неналежний захист працівника-викривача можуть досягти 20 000 євро.

У червні 2013 р. до Кримінального кодексу Чорногорії були внесені

зміни відповідно до стандартів Ради Європи та Європейського суду з прав людини. Наразі злочином вважається розірвання трудового договору з особою, яка повідомляла про випадки корупції уповноваженим органам державної влади, що передбачає позбавлення волі на строк до трьох років.

Головним державним органом в Чорногорії, який займається процесом передачі повідомлень викривачами та в рамках компетенції здійснює заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, є утворений у 2006 р. Директорат антикорупційних ініціатив «Directorate for Anti Corruption Initiative» (DACI). Ця структура не має повноважень щодо розслідування цих випадків, проте спрямовує повідомлення викривачів у відповідні органи для подальшої їх перевірки.

Підсумовуючи, зазначимо, що одним з головних чинників у подоланні корупції є забезпечення належного регулювання правового захисту викривачів корупції, що полягає у прийнятті відповідного закону, створенні доступних і безпечних зовнішніх каналів розкриття інформації (зокрема, у запровадженні санкцій за порушення анонімності і конфіденційності викривача, утисків та переслідування з боку зазначених ним осіб), реформуванні судових та правоохоронних органів для дійсного захисту викривачів державою, створенні незалежного органу для розслідування повідомлень викривачів.

Вважаємо, що зростання антикорупційного потенціалу суспільства, формування психологічної установки у населення щодо несприйняття корупції як способу розв'язання проблеми, роз'яснення найважливіших антикорупційних заходів, спрямованих на подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції, залучення широкого загалу до активної участі в антикорупційній діяльності і проведення інформаційних кампаній має ґрунтуватися на дослідженні і усвідомленні наслідків корупційних злочинів.

Усвідомлення населенням руйнівного потенціалу корупційних дій (зокрема, зростання вартості послуг за їх низької якості, порушення конкурентних засад працевлаштування, складність розвитку власної справи,

застарілі технології) стане дієвим заходом у реалізації антикорупційної політики держави, розвитку інституту викривачів корупції і власної щоденної антикорупційної поведінки.

Отже, Україна опинилася в схожій ситуації, як колись Південна Корея: має давню корупційну історію, централізовану владу і бюрократію. Проте, на відміну від Республіки Корея, механізми, які б мали зменшити корумпованість влади, вводяться вкрай повільно, а ті які й проводяться є малоефективними та не результативними.

Зрештою, світові стандарти у сфері захисту викривачів свідчать про те, що кожна держава самостійно вибудовує цей захист з урахуванням, в тому числі, особливостей національного законодавства та системи права.

Варто зазначити, що у країнах Південно-Східної Європи триває процес законодавчого забезпечення боротьби з корупцією із використанням механізму викривачів, що передбачає визначення їх статусу та гарантій правового й соціального захисту.

Проте міжнародний досвід переконливо доводить, що реальний захист викривачів може гарантувати тільки окремий спеціальний закон, що створить дієвий механізм для поширення суспільно необхідної інформації. Розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам є одним із найбільш ефективних засобів виявлення і боротьби з корупцією та серйозними правопорушеннями. Для того, щоб максимально використовувати переваги, які дає розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, у країні повинні існувати закони, що забезпечать викривачів надійними каналами розкриття інформації і механізмами їх захисту від переслідування. Захист викривачів є одним із найдинамічних питань у сфері боротьби з корупцією та дотримання прав людини. Оскільки багато країн у всьому світі приймають або вдосконалюють закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони передбачали всебічний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять

загрозу суспільним інтересам.

3.2 Перспективи удосконалення законодавчого регулювання захисту викривачів корупції

Станом на сьогодні України вже зроблено значний крок у реформуванні правового регулювання захисту викривачів. Зокрема, осіб, які повідомляють про можливі факти корупційних дій убезпечено від незаконного звільнення з роботи. Крім того, їм гарантовано право на заходи безпеки щодо них та близьких їм осіб у разі загрози життю і здоров'ю, на відшкодування витрат у зв'язку із своїм захистом. Окремо, на рівні закону, закріплено права викривачів, зокрема, на: безоплатну правову допомогу, конфіденційність та анонімність повідомлень, винагороду у визначених законом випадках, а також на отримання психологічної допомоги.

При цьому всі перелічені гарантії забезпечуються державою за наявності ключової умови – здійснення повідомлення про можливі факти корупції через відповідні канали отримання повідомлень, насамперед, внутрішні та регулярні (Додаток В). Закон України «Про запобігання корупції» [22] в редакції від 27.10.2020, на наш погляд, покращив регулювання діяльності викривачів, так, досить істотно розширено перелік заходів захисту інформаторів, деталізовано повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб в цьому напрямку (Додаток Д,С). Зрештою, найвідомішою позитивною законодавчою новелою стало встановлення стимулу у вигляді матеріальної винагороди. Визнаємо, щовказані нововведення покликані підвищити показники залучення громадськості до боротьби з корупцією.

Тим не менш, на реальну ефективність роботи викривачів впливають також помилки, яких, на думку авторів роботи, припустився законодавець:

По-перше, суттєвим прорахунком вважаємо те, що замість зміни

підходу до визначення особистості викривача тільки як інформатора (повідомлювана), ця хибна практика була закарбована ще й у Кримінальному процесуальному кодексі, згідно з яким викривач може бути лише заявником у кримінальному провадженні. Нерозповсюдження відповідних державних гарантій захисту та стимулів на свідків значно звужує коло осіб, які мотивовані викривати корупційні правопорушення.

По-друге, нове тлумачення поняття «викривач», у порівнянні з наявним у попередній редакції закону, ще сильніше зменшує кількість людей, які можуть отримати цей статус, адже визначає, що викривач обов'язково має отримати дані у зв'язку з певними видами власної специфічної діяльності.

Окрім практичної шкоди, таке нововведення суперечить міжнародним зобов'язанням України щодо особливого захисту усіх осіб, які повідомляють про корупцію.

По-третє, кричуще згубним та безпідставним постає визнання викривачами лише тих анонімних інформаторів, що працевлаштовані у відповідному державному органі. За відсутності будь-якого логічного обґрунтування для такої критичної вибірковості, законодавець не передбачив можливості повідомити про корупцію без зазначення авторства для інших осіб, які за законом можуть бути викривачами.

Вірогідно через недоліки юридичної техніки українське законодавство допovнило новою колізією: одним нормативно-правовим актом було внесено два принципово різні визначення поняття «викривач» до закону «Про запобігання корупції» [22] та до КПК України [43], за яким коло потенційних викривачів є значно ширшим. В даному контексті особливо небезпечно виглядає новела, що гарантує викривачеві доступ до даних про стан слідства, адже це природно пов'язано з вказаними в роботі ризиками, тож, на нашу думку, цю норму процесуального законодавства потрібно виключити, а колізію між нормативними актами усунути;

- наочною є також непродуманість механізму отримання

винагороди викривачами, що повідомили про корупцію анонімно. Закон не розтлумачує, куди та на якому етапі звертатися таким особам, а можливість довести своє авторство може й не бути. Зазначені питання потребують розширеного врегулювання;

- аналіз практики ЄСПЛ та іноземного досвіду дозволяє стверджувати, що останні зміни до антикорупційного законодавства не враховують прав роботодавця викривача. Зокрема, спадає на очі відсутність регламентації використання каналів повідомлення, а також зняття з викривача відповідальності за поширення конфіденційної інформації навіть у випадку завідомо неправдивого повідомлення про корупцію.

- вважаємо, що зацікавленість держави у результативності роботи викривачів немає превалювати над дотриманням прав їхніх роботодавців. Отже, відповідний напрямок вважаємо одним з пріоритетів вдосконалення законодавства про викривачів корупції;

Після ліквідації перелічених вище проблем, перспективними напрямками розвитку правового регулювання діяльності викривачів корупції в Україні вважаємо: подальший розвиток заходів захисту прав інформаторів, доповнення законодавства новими методами заохочення таких осіб, в перспективі – поширення інституту викривачів на інші порушення національного законодавства, крім корупційних, за прикладом низки країн Євросоюзу.

Практична спрямованість вказаних рекомендацій та можливих шляхів реформування правового інституту викривачів полягає в тому, що покращення якості законодавства забезпечить підвищення дієвості викривачів у протидії та запобіганні корупції.

Реформування інституту викривачів корупції в Україні є нагальним завданням в рамках антикорупційної політики держави, тож рух в цьому напрямку вітається. Водночас, останніми змінами до закону «Про запобігання корупції» вибудовано вкрай неефективну систему правового

регулювання діяльності викривачів: коло осіб, що можуть отримати відповідний статус критично та безпідставно звужено, а державне стимулювання поширюється лише на незначну частку корупційних правопорушень. До того ж, закон містить вкрай суттєву кількість прогалин та прорахунків, які потребують усунення, у тому числі з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Відтак, можемо резюмувати, що за існуючої редакції Закону викривачі найбільш вірогідно не стануть ефективним інструментом боротьби з корупцією в Україні. Отже, центральне місце серед шляхів удосконалення правового захисту викривачів корупції займає перспективний законопроект «Про захист викривачів корупції». Прийняття Закону «Про захист викривачів корупції» сприятиме створенню надійних каналів розкриття інформації, захисту викривачів від репресій на робочому місці, звільнення їх від юридичної відповідальності за добросовісне розкриття інформації, а також гарантуватиме соціальні гарантії уразі їх звільнення.

Серед шляхів удосконалення правового захисту викривачів корупції слід відзначити: політичну волю керівництва держави, єдину політику у сфері протидії корупції на всіх рівнях державного управління, імплементацію чітких механізмів та заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру, дієву та незалежну судову владу, розумну регуляторну політику, пристосовану до місцевих умов, відкритість і прозорість прийняття рішень на усіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування.

Висновки до Розділу 3

Призначення винагороди лише тим викривачам, що повідомили про

корупційне правопорушення з предметом чи збитками вартістю не менше 5000 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, є хибним кроком, адже зазначений поріг у вітчизняних соціально-економічних умовах є зависоким: більшість корупційних правопорушень стосуються менших сум, які все одно є значними. Враховуючи відсоткове співвідношення суми винагороди до вартості предмету злочину та завданих збитків, мотивація законодавця в цьому питанні також не зрозуміла.

Зазначені фактори створюють багатоступеневу систему, спрямовану на нівелювання ефективності інституту викривачів шляхом безпідставного звуження кола осіб, які можуть бути викривачами та розповсюдження дії законодавчих стимулів лише на невелику частину від усіх корупційних правопорушень. Вважаємо, що це прямо суперечить пріоритету впровадження цього інструменту боротьби з корупцією: залученню якомога більшої кількості людей до розкриття якомога більшої кількості правопорушень, тож пропонуємо виправити наявну хибну практику.

Пропонуємо зменшити суму до 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, і встановити кримінальну відповідальність для викривачів, шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 53⁷ Закону України «Про запобігання корупції» виклавши її в такій редакції «Право на винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у п'ятдесят і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом на час вчинення злочину.

ВИСНОВКИ

Таким чином, проведений системний аналіз оправдовує доцільність та актуальність обраної теми, а також дає змогу сформулювати основні положення та пропозиції, визначені за результатами дослідження. Головними висновками є такі:

1. Корупція - це негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму. Категорія «корупція» визначена Законом України «Про запобігання корупції» – використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди, чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе або інших осіб, чи, відповідно, обіцянка/пропозиція або надання неправомірної вигоди особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи на її вимогу іншим фізичним або юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей. Аналіз основних Законів України щодо протидії корупції з антикорупційного пакету, показує, що, окрім деяких позитивних моментів, вони мають багато недоліків і неузгодженостей із чинним законодавством загалом і антикорупційним зокрема.

– З метою запровадження у суспільстві атмосфери нетерпимості до всіх проявів корупції необхідно встановити: причини і особливості поширення корупційних практик у найбільш уражених сферах, особливості наявних практик викриття корупції, причини низької активності населення у сфері протидії корупції, підготувати законодавчі пропозиції з метою

удосконалення системи викриття корупції з урахуванням міжнародних стандартів і найкращих зарубіжних практик та забезпечення функціонування механізму захисту викривачів у частині:

- гарантування особистої безпеки, посилення захисту їх персональних даних, захисту трудових прав, захисту інформації, яка надається викривачами;

- проведення постійного моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері захисту викривачів;

- проведення тренінгів для уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо організації загальної роботи з викривачами та повідомленнями від них.

Разом з тим необхідно удосконалити законодавство з питань забезпечення права доступу до публічної інформації та розпочати процес створення державного органу контролю за дотриманням вимог законодавства про доступ до публічної інформації.

2. Успішне проведення євроінтеграційних процесів неможливо без подолання корупції, боротьба з якою повинна стати державним імперативом в Україні. Ідеологічна корупція спотворює державне управління і є загрозою національним інтересам. Для її викорінення необхідно підвищити як кримінальну, так і моральну відповідальність політиків, оскільки за наявного стану речей суспільство ніколи не позбавиться вульгарного політиканства, цинічної влади бюрократії, політизованого прагматизму. Потрібно активізувати зусилля щодо створення аналітичної бази боротьби з корупцією, задля чого необхідно проводити широкомасштабні дослідження, спрямовані на виявлення масштабів і моделей корупції в окремих інституціях, галузях і сферах національного господарства, а також збір, аналіз і оприлюднення статистичних даних про діяльність органів із боротьби з корупцією.

3. Незважаючи на те, що у Законі України «Про запобігання корупції» є окремий розділ VIII «захист викривачів», присвячений

державному захисту викривачів, доводиться констатувати відсутність належних механізмів реалізації відповідних законодавчих положень на практиці. Це пояснюється як недосконалістю вказаного Закону, так і відсутністю детальної регламентації процедури подання, перевірки та прийняття рішення по факту, що міститься у повідомленні викривача, а також неналежною теоретичною розробкою відповідної проблематики.

Отже, можна зробити висновок, що змінивши визначення викривача у Законі «Про запобігання корупції» та включивши до Кримінального процесуального кодексу інше тлумачення цього поняття, законодавець створив правову колізію, порушив міжнародні зобов'язання України та суттєво погіршив ефективність інституту викривачів в протидії корупційним проявам, звуживши коло осіб, що можуть отримати відповідний статус, та зумовивши інші ризики, на яких було наголошено вище.

Пропонуємо внести зміни до ст. 16-2 КПК України, де вказати, що термін викривачі вживаються в значенні відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Прийняття Закону України «Про захист викривачів корупції» дозволить вдосконалити механізм державного захисту викривачів, шляхом: визначення єдиного понять «викривач» та «прирівняні особи», запровадження дієвого механізму правового захисту викривачів корупції адвокатами центрів з надання безоплатної правової допомоги, віднесення інформації про викривача до конфіденційної, розширення переліку осіб, які можуть порушити права викривачів, введення адміністративної та кримінальної відповідальності за застосування негативних заходів впливу до викривача та прирівняної особи.

4. Викривач має право бути повідомленим про свої права та обов'язки, 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 цього Закону 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.

Призначення винагороди лише тим викривачам, що повідомили про корупційне правопорушення з предметом чи збитками вартістю не менше 5000 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, є хибним кроком, адже зазначений поріг у вітчизняних соціально-економічних умовах є зависоким: більшість корупційних правопорушень стосуються менших сум, які все одно є значними. Враховуючи відсоткове співвідношення суми винагороди до вартості предмету злочину та завданих збитків, мотивація законодавця в цьому питанні також не зрозуміла.

Зазначені фактори створюють багатоступеневу систему, спрямовану на нівелювання ефективності інституту викривачів шляхом безпідставного звуження кола осіб, які можуть бути викривачами та розповсюдження дії законодавчих стимулів лише на невелику частину від усіх корупційних правопорушень. Вважаємо, що це прямо суперечить пріоритету впровадження цього інструменту боротьби з корупцією: залученню якомога більшої кількості людей до розкриття якомога більшої кількості правопорушень, тож пропонуємо виправити наявну хибну практику.

Пропонуємо зменшити суму до 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, і встановити кримінальну відповідальність для

викривачів, шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 53⁷ Закону України «Про запобігання корупції» виклавши її в такій редакції «Право на винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у сто і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину.

5. Проведене дослідження законодавчих гарантій захисту викривачів корупції переконливо доводить, що реальний захист викривачів може гарантувати тільки окремий спеціальний закон, що створить дієвий механізм для поширення суспільно необхідної інформації, чітко прописує законодавчі гарантії. Головне місце серед шляхів удосконалення законодавчих гарантій захисту викривачів корупції займає перспективний законопроект «Про захист викривачів корупції». Прийняття Закону «Про захист викривачів корупції» забезпечить створення нової ефективної системи запобігання корупції на основі міжнародних стандартів, що сприятиме зниженню рівня корупції в державі, а відтак – розвитку економіки та підвищенню добробуту громадян. На наш погляд, перспективним є розширення та уточнення норм КК України, що гарантують захист викривачів.

З метою вдосконалення законодавчого врегулювання захисту викривачів корупції доцільно прийняття Закону України «Про захист викривачів корупції» в якому необхідно передбачити вище вказані гарантії.

6. З міжнародного досвіду можна зробити висновки, що реальний захист викривачів може гарантувати тільки окремий спеціальний закон, що створить дієвий механізм для поширення суспільно необхідної інформації. Розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам є одним із найбільш ефективних засобів виявлення і боротьби з корупцією та серйозними правопорушеннями. Для того, щоб максимально використовувати переваги, які дає розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, у країні повинні існувати закони, що

забезпечать викривачів надійними каналами розкриття інформації і механізмами їх захисту від переслідування. Оскільки багато країн у всьому світі приймають або вдосконалюють закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони передбачали всебічний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам.

З метою вдосконалення законодавчого врегулювання захисту викривачів корупції доцільно прийняття Закону України «Про захист викривачів корупції» в якому необхідно передбачити вище вказані гарантії.

7. Міжнародний досвід переконливо доводить, що реальний захист викривачів може гарантувати тільки окремий спеціальний закон, що створить дієвий механізм для поширення суспільно необхідної інформації. Розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам є одним із найбільш ефективних засобів виявлення і боротьби з корупцією та серйозними правопорушеннями. Для того, щоб максимально використовувати переваги, які дає розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, у країні повинні існувати закони, що забезпечать викривачів надійними каналами розкриття інформації і механізмами їх захисту від переслідування. Оскільки багато країн у всьому світі приймають або вдосконалюють закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони передбачали всебічний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам.

8. Центральне місце серед шляхів удосконалення правового захисту викривачів корупції займає перспективний законопроект «Про захист викривачів корупції». Прийняття Закону «Про захист викривачів корупції» сприятиме створенню надійних каналів розкриття інформації, захисту викривачів від репресій на робочому місці, звільнення їх від юридичної відповідальності за добросовісне розкриття інформації, а також гарантуватиме соціальні гарантії у разі їх звільнення. Серед шляхів

удосконалення правового захисту викривачів корупції слід відзначити: політичну волю керівництва держави, єдину політику у сфері протидії корупції на всіх рівнях державного управління, імплементацію чітких механізмів та заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру, дієву та незалежну судову владу, розумну регуляторну політику, пристосовану до місцевих умов, відкритість і прозорість прийняття рішень на усіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гребенюк Б. Індекс сприйняття корупції в Україні: роль громадськості. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2020. № 1. С. 119-125.
2. Нонік В. В. Антикоруptionна політика: проблеми реалізації в українських реаліях Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2018. № 2. С. 47-57.
3. Бусол О. Ю. Феномен «корупції надмірності» й умовно надмірний легальний дохід як чинник посилення корупційних. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2020. № 2. С. 50-57.
4. Вдовиченко Є. В. Сутність корупції, її принципи і властивості (філософський контекст). Актуальні проблеми філософії та соціології. 2016. № 9. С. 15-19.
5. Румянцев Ю. В. Методологічні засади дослідження проблем корупції (адміністративний вимір). Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2017. № 2. С. 86-91.
6. Макухін О. О. Поняття корупції в Україні та ЄС: порівняльний аналіз, адміністративно-правовий аспект. Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки». Том 26 (65). 2013. № 2-1 (Ч. 2). С. 55-61.
7. Заброда Д. Г. Сучасні підходи до розуміння сутності корупції.. Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. 2005. № 3 (22). С. 271-279.
8. Трепак В. М. Поняття корупції: від різнотлумачення до єдиного розуміння. Юридична наука. 2016. № 8. С. 12-24.
9. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради. 2001. №25-26. Ст. 131.

10. Ковний Ю. Історичні передумови виникнення та розвитку корупції як антисоціального явища. *Wroclawsko–Lwowskie zeszyty prawnicze. Wydz. Prawa, Administracji i Ekonomii Uniw. Wroclawskiego*; Юрид. ф–т Львів. нац. ун–ту ім. Івана Франка. Wrocław, 2016. 7. С. 89-98.

11. Моніторинговий кримінологічний аналіз злочинності в Україні (2009– 2013 роки): моногр. Є. М. Блажівський, І. М. Козьяков, О. О. Книженко, О. М. Литвак та ін. К.: Національна академія прокуратури України, 2014. 484 с.

12. Судаков Ю. О. Сучасні реалії нормативно–правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 119-123.

13. Про запобігання корупції: Закон України від 14. 10. 2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

14. Індекс сприйняття корупції-2019. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>.

15. Кримінальний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст. 88.

16. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>

17. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.

18. Про інформацію: Закон України від 02. 10. 1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

19. Про звернення громадян: Закон України від 02. 10. 1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

20. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02. 06. 2011 № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>.

21. Татаренко Г. В. Реформа інституту викривачів корупції в Україні: довгоочікувані зміни чи імітація прогресу. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2020. № 1. С. 127-142.

22. Пузирний В. Ф. Іванець М. П. Державний захист осіб, які надають

допомогу в запобіганні і протидії корупції. Актуальні проблеми правознавства. 2018. №2. С. 71-76.

23. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

24. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014– 2017 рр.: Закон України № 1699-VII від 14 жовтня 2014 року. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 46. Ст. 2047.

25. Енциклопедія сучасної України. Гарантії прав і свобод людини та громадянина. Інститут енциклопедичних досліджень НАН України. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=28680.

26. Александренко О. В., Кузьмічова Є. В. Гарантії забезпечення охорони професійної таємниці в кримінальному процесі. Юридична наука. 2013. № 12/2013. 304 с.

27. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23. 12. 1993 № 3782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text>

28. Калітенко О., Масат Т. Посібник викривачам корупції (Українське видання посібника, пілотна версія). URL: http://vykryvachi.trudovi.org/wpcontent/uploads/2017/09/Book_Vukruvachi.pdf.

29. Правовий захист викривачів. за заг. редакцією О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостко. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини»», 2016. 94 с.

30. Сметаніна Н. В. Міжнародний досвід захисту викривачів корупції. Право і суспільство. 2018. № 3, ч. 2. С. 236-241.

31. Загиней З. Проблема зворотної дії у часі кримінального процесуального закону у частині поліпшення правового становища осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні. Історико-правовий часопис. 2018. № 1. С. 92-97.

32. Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. Юридичний науковий електронний журнал: електрон, наук.

фах. вид. 2017. № 3. С. 146-150.

33. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. Дата оновлення 24.10.2020. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>. (дата звернення: 24.10.2020).

34. Богатов Є. Гармаш О. Дещо про міжнародний досвід у сфері захисту викривачів.

URL:<http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/deshcho-pro-mizhnarodniy-dosvid-u-sferi-zahistu-vikrivachiv.html>

35. Шевченко Л. В., Пахольченко Д. О. Порівняльно-правова характеристика ефективності протидії корупції в південній Кореї та Україні. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції: матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.). редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 176-179.

36. Міжнародної громадської організації по боротьбі з корупцією «Transparency International». URL:<https://www.transparency.org>.

37. Гребенюк М. В. Кращі практики Європейського досвіду забезпечення захисту викривачів: досвід Боснії і Герцеговини, Косово та Чорногорії. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції: матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.). редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 32-36.

38. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони

URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_a11#Text

39. Дубровик–Рохова А. Рада почала створення агентства із повернення вкрадених активів. День (09.10.2015).

URL:<http://rn.day.kiev.ua/uk/article/ekonomika/zakon-yakuu-nablyzyt-ukrayinudo-yes>

40. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>

41. Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та вжиття заходів із подолання корупції: Закон України від 15.09.2015 № 679-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-19#Text>

42. Безвізовий діалог між Україною та ЄС План дій з лібералізації візового. URL: Novisa.org.ua.

43. Кримінальний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст. 88.

44. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>

45. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

46. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23. 12. 1993 № 3782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text>

47. Про інформацію: Закон України від 02. 10. 1992 № 2657-XII. Дата оновлення 16.07.2020.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

48. Про звернення громадян: Закон України від 02. 10. 1996 № 393/96- ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

49. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02. 06. 2011 № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>

50. Татаренко Г. В. Реформа інституту викривачів корупції в Україні: довгоочікувані зміни чи імітація прогресу. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2020. № 1. С. 127-142.

51. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51, ст. 1122.

52. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31

жовтня 2003 року. // Офіц. вісник України, 2006 року. № 44. – с. 10. – ст. 2938.:

53. Стамбульський план дій боротьби проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-04

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

55. Косиця О. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні: дисертація д-ра юрид. наук, спец.: 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Суми: СумДУ, 2019. 391 с.

56. Гуджа против Молдавии (№ 14277/04). URL: http://www.echr.ru/documents/doc/new2009/guja_v_moldav.htm

57. Дем'янчук В. А. Шляхи удосконалення рівня взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні. Правовий часопис Донбасу. 2018. № 1. С. 97-102.

58. Інформація щодо проекту Закону України «Про захист викривачів корупції». URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Proekt-zakonu.pdf>

59. Пузирний В. Ф. Іванець М. П. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. Актуальні проблеми правознавства. 2018. №2. С. 71-76.

60. Косиця О. О. Викривач як суб'єкт протидії корупційним та іншим порушенням законодавства. Косиця О. О. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 1. С. 133-137.

61. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49.

62. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102.

63. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року № ETS173. Відомості Верховної Ради України.

2007.№ 47-48.

64. П'ятий додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, затверджений на 68-му пленарному засіданні GRECO, яке відбулось 15-19 червня 2015 року у м. Страсбург (Французька республіка) URL: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep.

65. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

66. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2021– 2025 рр.: Закон України № 2322-IX від 20 червня 2022 року. Голос України 09.07.2022. № 141.

67. Новіков О. В. Проблеми участі громадськості у запобіганні корупції в Україні. Питання боротьби зі злочинністю. 2019. № 37. С. 58-72.

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

69. Бобіта А. В. Викривачі за антикорупційним законодавством України та Грузії: порівняльно-правова характеристика. Вісник прокуратури. 2015. № 3 (165). С. 117-124.

70. Загинеї З. А. Викривачі корупції: quidprodest?. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2, ч. 1. С. 125-136.

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

72. Гвоздецький В. Д. Протидія «епідемії» corrumpere. Моменти додаток до газети МВС України «Іменем Закону». 2015. № 4 (5962). С. 10-11.

73. Енциклопедія сучасної України. Гарантії прав і свобод людини та громадянина. Інститут енциклопедичних досліджень НАН України. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=28680

74. Александренко О. В., Кузьмічова Є. В. Гарантії забезпечення охорони професійної таємниці в кримінальному процесі. Юридична наука. 2013. № 12/2013. 304 с.
75. Перевалов В. Д. Теория государства и права: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: «Юрайт», 2016. 341 с.
76. Бабенко І. Ю. Гарантії прав людини в кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування. Правовий часопис Донбасу. 2020. № 1. С. 169-176.
77. Толкачова І. А. Захист викривачів корупції: українські реалії та міжнародний досвід. Часопис Київського університету права. 2019. № 1. С. 287-291.
78. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів. №3450 від 08.05.2020.
URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68779
79. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам: Проект закону № 4038а від 20 липня 2016 року реєстр
URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836.
80. Сторінка антикорупціонера: погляд із середини на деякі актуальні питання. Про викривачів. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/july/issue-7/article-37774.html>
81. Калітенко О., Масат Т. Посібник викривачам корупції (Українське видання посібника, пілотна версія). URL: http://vykryvachi.trudovi.org/wpcontent/uploads/2017/09/Book_Vukryvachi.pdf.
82. Правовий захист викривачів. за заг. редакцією О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостко. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2016. 94 с.
83. Сметаніна Н. В. Міжнародний досвід захисту викривачів

корупції. Право і суспільство. 2018. № 3, ч. 2. С. 236-241.

84. Загиней З. Проблема зворотної дії у часі кримінального процесуального закону у частині поліпшення правового становища осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні. Історико-правовий часопис. 2018. № 1. С. 92-97.

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

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

87. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ. Дата оновлення 24.10.2020. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

88. Богатов Є. Гармаш О. Дещо про міжнародний досвід у сфері захисту викривачів. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/deshcho-pro-mizhnarodniy-dosvid-u-sferi-zahistu-vikrivachiv.html>

89. Шевченко Л. В., Пахольченко Д. О. Порівняльно-правова характеристика ефективності протидії корупції в південній Кореї та Україні. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції: матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.). редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 176-179.

90. Міжнародної громадської організації по боротьбі з корупцією «Transparency International». URL: <https://www.transparency.org>.

91. Гребенюк М. В. Кращі практики Європейського досвіду забезпечення захисту викривачів: досвід Боснії і Герцеговини, Косово та Чорногорії. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції: матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.). редкол.: В. Черней, К.

Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 32-36.

92. Handbook for Enforcing the Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia Herzegovina, Centre for Responsible Democracy–Luna, March 2014.

93. Shentov, Ognian et al (Eds.), «An-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe» Southeast Europe Leadership for Development and Integrity (SELDI. net), 2014. URL: www.tacso.org/doc/An_Corruption_Reloaded.pdf.

94. Personal communication, Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption, 3 December 2014. URL: www.apik.ba/Contact.aspx. URL: www.akk-ks.org/?cid=2,49.

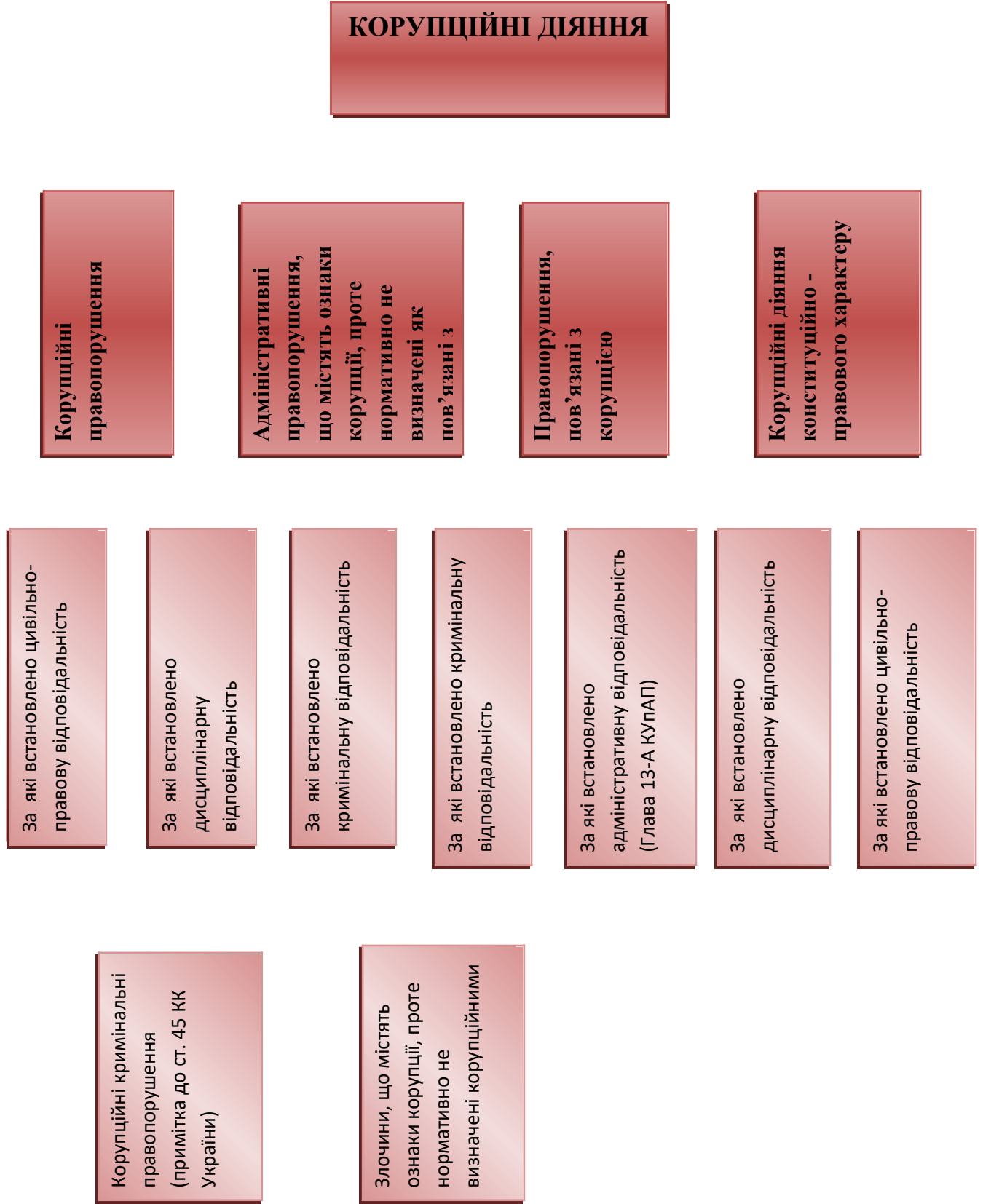
95. Personal communication, FOL Movement, 3 March 2015. «Report corruption», Directorate for An -Corruption Initiative. URL: www.ankorupcija.me/en/index.php?opon=comcontent&view=article&id=270:reportcorruption&catid=41:directorate&Itemid=266. (дата звернення: 10.11.2020).

96. Montenegrin Public An-Corruption Initiatives», Business An CorruptionPortal. URL: www.business-an-corruption.com/countryprofiles/europe-central-asia/montenegro/initiatives/public-an-corruptioninitiatives.aspx.

97. Izvještaj o broju prijava o korupciji za period jul-decembar 2013. Godine, («A report on the number of reports of corruption for the period July-December 2013»), Directorate for An-Corruption Initiative, January 2014.

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

Додаток А



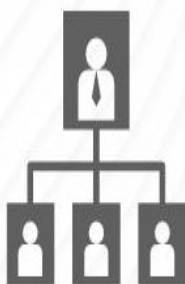
Додаток Б

| Види юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь | | |
|---|--|--|
| 1. | Кримінальна відповідальність | Корупційні кримінальні правопорушення (передбачені приміткою до ст. 45 ККУ України) |
| | | Злочини, що містять ознаки корупції, про те нормативно визначені корупційними (напр.: порушення шляхом зловживання службовими повноваженнями таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер (ст. 163 ККУ України)) |
| | | Правопорушення, пов'язані з корупцією, за які встановлено кримінальну відповідність (поняття, передбачені ст. 1 Закону «Про запобігання корупції») |
| 2. | Адміністративна відповідальність | Правопорушення, пов'язані з корупцією, за які встановлено адміністративну відповідальність (Глава 13-АКУ пАП) |
| | | Адміністративні правопорушення, що містять ознаки корупції, про те нормативно не визначені як пов'язані з корупцією (напр.: вчинення шляхом зловживання службовими повноваженнями продажу лікарських засобів без рецепта у заборонених законодавством випадках (ст. 42 ⁴ КУ пАП)) |
| 3. | Дисциплінарна відповідальність | Корупційні правопорушення, за які встановлено дисциплінарну відповідальність (ч. 2 ст. 65, 68 Закону «Про запобігання корупції», ст. 65, 66 Закону «Про державну службу») |
| | | Правопорушення, пов'язані з корупцією, за які встановлено дисциплінарну відповідність (ч. 2 ст. 65, 68 Закону «Про запобігання корупції», ст. 65, 66 Закону «Про державну службу») |
| 4. | Цивільно-правова відповідальність | Корупційні правопорушення, за які встановлено цивільно-правову відповідальність (ст. ст. 15, 16, 1166, 1167 ЦКУ України, ст. ст. 66, 68 Закону «Про запобігання корупції») |
| | | Правопорушення, пов'язані з корупцією, за які встановлено цивільно-правову відповідність (ст. ст. 15, 16, 1166, 1167 ЦКУ України, ст. ст. 66, 68 Закону «Про запобігання корупції») |
| | | Правопорушення, передбачені, зокрема, статтями 81, 111, 126 Конституції України. Про цей вид відповідальності варто зазначити у Законі «Про запобігання корупції» |
| | | Правопорушення, передбачені, зокрема, статтями 81, 111, |

| | | |
|----|--|---|
| 5. | Конституційно-правовідповідальність | 126 Конституції України. Про цей вид відповідальності варто зазначити у Законі «Про запобігання корупції» |
|----|--|---|

Додаток В

Канали, через які можна повідомити про корупційні правопорушення



ВНУТРІШНІ

керівнику або уповноваженому підрозділу чи особі органу або юридичної особи, де викривач працює



ЗОВНІШНІ

через засоби масової інформації, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки тощо

РЕГУЛЯРНІ

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

Додаток Д

Бланк фіксації усного повідомлення викривача

Інформація про викривача:

Джерело отримання Повідомлення

канал _____

спосіб _____

Прізвище _____

Ім'я _____

По батькові _____

(обов'язкове до заповнення для не анонімного Повідомлення)

Анонімне _____

Адреса проживання

Область _____

Район _____

Місто, село _____

Адреса _____

(обов'язкове до заповнення для не анонімного Повідомлення)

Контактна інформація

Номер телефону для зв'язку _____

Адреса електронної пошти _____

Фактичні дані про порушення:

Суть порушення та інформація щодо факту можливого вчинення правопорушення, яка може бути перевірена (обов'язкове до заповнення для не анонімного/анонімного Повідомлення): _____

Прізвище, ім'я, по батькові особи яка, на думку викривача, вчинила корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, інше порушення Закону України «Про запобігання корупції» (обов'язкове до заповнення для анонімного Повідомлення): _____

Найменування посади такої особи: _____

Найменування державного органу, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації в якій працює особа, що можливо вчинила правопорушення: _____

За яких обставин викривачу стало відомо про можливе правопорушення:

Дата вчинення можливого правопорушення: _____

Місце вчинення можливого правопорушення: _____

Прізвище, ім'я, по батькові осіб, яким також відомо про можливе правопорушення: _____

Чи траплялися такі випадки в минулому: _____

Чи обіцялася, пропонувалася або надавалася комусь перевага/неправомірна вигода в описаному випадку: _____

Чи хтось просив про перевагу/неправомірну вигоду: _____

Якщо так, хто і кому обіцяв, пропонував чи надавав перевагу/неправомірну вигоду: _____

Або хто і від кого їх просив: _____

Що було обіцяно/запропоновано/надано або яку перевагу/неправомірну вигоду просили: _____

У зв'язку з чим мало місце прохання, обіцянка, пропозиція або надання переваги/неправомірної вигоди: _____

Чи надавалася інформація про цей випадок кудись іще? Якщо так, куди/кому? _____

Чи бажає викривач щось додати? _____

Особа, що прийняла Повідомлення про корупцію

(посада)

(підпис)

(прізвище та ініціали)

Додаток С

Схема стандартної процедури розгляду повідомлень про порушення вимог Закону

