

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»

Виконала: студентка IV курсу 12-482 групи
Спеціальності 081 Право
Освітньо-професійної програми «Право»

Кондомихало Катерина Володимирівна
Керівниця: к.ю.н., доцентка Риженко І.М.
Співкерівниця: к.ю.н., доцентка Захарова С.І.
Рецензент: к.ю.н., доцент Мкртчян Р.С.,
завідувач кафедри правових дисциплін
Херсонського інституту МАУП

Херсон – 2021

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. Історико-теоретичні аспекти інституту викривачів в Україні: правова характеристика.....	9
1.1. Становлення та розвиток адміністративно-правового регулювання інституту викривачів в Україні.....	9
1.2. Поняття, зміст інституту викривачів.....	20
РОЗДІЛ 2. Адміністративно-правовий статус органів, які забезпечують права викривачів в Україні.....	27
2.1. Система суб'єктів, які забезпечують реалізацію, охорону та захист прав викривачів в межах адміністративно-правових відносин...	27
2.2. Місце та роль Національного агентства з питань запобігання корупції як провідного органу, що забезпечує права викривачів.....	32
2.3. Публічний контроль щодо забезпечення прав викривачів.....	37
РОЗДІЛ 3. Шляхи удосконалення гарантій захисту прав викривачів в Україні з врахуванням зарубіжного досвіду: проблеми та недоліки.....	44
3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання в частині забезпечення прав викривачів та можливості його адаптації в Україні.....	44
3.2. Напрями удосконалення правового регулювання гарантій захисту прав викривачів.....	50
ВИСНОВКИ.....	59
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	66

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. На сьогоднішній день корупція не перестає бути тією глобальною проблемою, яка не тільки є перепорою для розвитку правової держави та формуванню громадського суспільства, а й зумовлює знищення демократичного підґрунтя щодо функціонування інституцій державного спрямування. Задля зупинення подібного роду деструктивних процесів, механізм протидії корупції регулярно модернізується, розширює спектр свого змісту та сфери застосування. Більш того, багато вчених, політиків та експертів з різних куточків світу систематично працюють над тим, щоб підвищити дієвість традиційних методів у боротьбі з таким негативним явищем як «корупція», а також займаються розробкою та впровадженням на практиці новітніх засобів, щоб запобігати та протидіяти корупції. Одним із таких засобів, який протягом останніх років (не дивлячись на свою давню історію) почав набувати значної популярності не тільки у світі, але в Україні є інститут добросовісних викривачів, якому наразі відводиться не останнє місце в антикорупційному механізмі.

На сьогодні в Україні не існує окремого нормативно-правового акту і напрацьованої правової доктрини щодо забезпечення прав викривачів. Однак, не можна не відмітити значну кількість внесених законопроектів в частині розвитку цього питання. З останнього, 1 січня 2020 року набули законної сили зміни до Закону України «Про запобігання корупції» (від 17 жовтня 2019 року), відповідно до яких було розширено Главу VIII «Захист викривачів» дев'ятьма частинами щодо гарантування викривачу конфіденційності та анонімності; його безпеки та безпеки близьких; безоплатної правової та психологічної допомоги; відшкодування витрат на адвоката; право на винагороду (розміром 10 %), а також заборони його дискримінації. Серед іншого, не так давно, 4 лютого 2021 року Верховною Радою України було прийнято

Закон про внесення змін, відповідно до яких створено правове підґрунтя, аби здійснювати повідомлення викривачам через Єдиний портал повідомлення, а також реалізовано право викривачів на захист у судах зі сторони адвокатів системи безоплатної правової допомоги. Однак, вже 3 березня президент Зеленський ветоував ці зміни, повернувши до Верховної Ради України даний закон на доопрацювання з власними пропозиціями задля впорядкування деяких питань. Як повідомили в офісі президента, в запропонованих змінах не врегульовано питання обсягу даних, що будуть вноситись до Єдиного порталу, а також не встановлено порядку захисту таких даних і кола осіб, яким надаватимуть до них доступ, додаючи, що подібний підхід суперечить ч. 2 ст. 32 Конституції України.

Разом з тим, не дивлячись на стрімкий розвиток інституту викривачів, шляхом внесення змін та пропонуванням різноманітних законопроектів, залишається значний масив суперечливих положень, колізій, недоліків, які мають негативний вплив на дієвість даного інституту та в цілому гальмують його подальший розвиток. Адміністративно-правовий статус викривачів корупції та їх роль і місце за системою превентивних антикорупційних механізмів залишається невизначеним, а система гарантій в частині правового захисту містить декларативний характер та є малоефективною. Так, аби інститут викривачів запрацював належним чином та почав приносити свої «плоди», необхідно розробляти та врегульовувати на нормативному рівні чіткі процедурні механізми щодо захисту викривачів; активно проводити просвітницьку роботу тощо, задля переформатування відношення суспільства до даної категорії осіб.

З огляду на це, проблема удосконалення адміністративно-правового регулювання захисту викривачів є досить актуальною на сьогодні, в тому числі питання щодо забезпечення їх прав потребує відповідного дослідження, що обумовлюється вагомим значенням, яке

відводиться даному інституту в межах антикорупційної діяльності держави та забезпеченню прав і свобод людини переважної більшості країн світу та Європейського Союзу.

Теоретичним підґрунтям кваліфікаційної роботи можуть послуговувати загальні праці вчених щодо протидії такого явища як корупція загалом, оскільки інститут викривачів наразі ще піддавався комплексним дослідженням. Серед провідних вчених даної проблематики слід виокремлювати наступних: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, В.Б. Барчука, В.І. Бенедика, М.В. Буроменського, В.О. Заросила, З.А. Загинея, А.Ю. Ковальчука, В.К. Колпакова, О.О. Костенка, А.М. Куліша, Т.О. Мацелика, Є.М. Моїсеєва, С.А. Новікова, О.В. Нестеренка, В.В. Пахомова, В.В. Плиска, В.Д. Приймаченка, В.Ф. Сіренка, О.Л. Соколенка, О.В. Сердюка, Ю.М. Старилова, В.О. Тімашова, О.К. Тугарова, В.В. Шуби, Н.Г. Шукліна, О.Ю. Шостко, І.І. Яцківа та інших.

Проте, не дивлячись на значну кількість праць, адміністративно-правові аспекти щодо забезпечення прав та гарантій захисту викривачів на сьогоднішній день є малодослідженими та мають фрагментарний характер.

Викладене вище обумовлює актуальність кваліфікаційної роботи та свідчить про потребу поглибленого аналізу інституту викривачів з виявленням адміністративного підґрунтя, щоб виокремити можливі напрями правового регулювання розглядуваного питання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Кваліфікаційна робота ґрунтується на положеннях Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення

держави» від 8 листопада 2019 року № 837, Указу Президента України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності факультету бізнесу і права Херсонського державного університету на тему: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733). Тему кваліфікаційної роботи затверджено Вченою радою Херсонського державного університету (наказ від 06.04.2021 № 430-Д).

Мета та завдання дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає у тому, щоб на підставі норм чинного законодавства та теоретичних напрацювань виявити адміністративно-правові аспекти в частині забезпечення та захисту прав викривачів, а також з'ясувати існуючі недоліки та на цій основі сформулювати напрями удосконалення розглядуваного питання, враховуючи узагальнення зарубіжного досвіду.

Для досягнення зазначеної мети в дослідженні були поставлені такі основні **завдання**:

- розглянути становлення та розвиток адміністративно-правового регулювання інституту викривачів в Україні;
- з'ясувати поняття та проаналізувати зміст інституту викривачів;
- виокремити систему суб'єктів, які забезпечують реалізацію, охорону та захист прав викривачів в межах адміністративно-правових відносин;

- визначити місце та роль Національного агентства з питань запобігання корупції як провідного органу, що забезпечує права викривачів;

- дослідити публічний контроль щодо забезпечення прав викривачів;

- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання в частині забезпечення прав викривачів та з'ясувати можливості його адаптації в Україні;

- виявити напрями удосконалення правового регулювання гарантій захисту прав викривачів.

Об'єкт дослідження – суспільно-правові відносини, що виникають під час правового регулювання діяльності осіб, які забезпечують права викривачів в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правові аспекти щодо забезпечення прав викривачів в Україні.

Методи дослідження. В процесі здійснення дослідження використовувався комплекс загальнонаукових та спеціальних методів. Історико-правовий метод дозволив розглянути генезу адміністративно-правового регулювання інституту викривачів. Діалектичний метод сприяв виявленню теоретико-правових аспектів інституту викривачів. Формально-юридичний та системно-структурний методи дали змогу з'ясувати адміністративно-правовий статус органів, які забезпечують права викривачів в Україні. Порівняльно-правовий метод дав можливість узагальнити зарубіжний досвід розглядуваного питання. Прогностичний метод застосовувався в процесі обґрунтування напрямів удосконалення правового регулювання гарантій захисту прав викривачів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані й викладені в роботі висновки та пропозиції

становлять теоретичний інтерес та можуть бути використані в різних галузях діяльності, а саме:

- у правотворчій – для вдосконалення чинного законодавства України в частині адміністративно-правового регулювання гарантій захисту прав викривачів;

- у правозастосовній – під час вирішення проблем та недоліків адміністративно-правового регулювання в частині забезпечення прав викривачів, шляхом розробки та впровадження нових законодавчих актів та внесенням змін і доповнень до нині діючих;

- у навчально–методичній – при викладанні навчальної дисципліни з адміністративного права України та під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідних навчальних дисциплін, монографій, а також в процесі підготовки наукових статей, тез доповідей.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

Повний обсяг роботи становить 73 сторінки: основний текст – 65 сторінок, обсяг, що займає список використаних джерел і літератури (62 найменування) – 8 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ В УКРАЇНІ: ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

1.1. Становлення та розвиток адміністративно-правового регулювання інституту викривачів в Україні

Сьогодні, в умовах сучасності – розвиток вітчизняного антикорупційного законодавства невпинно зростає, особливо в частині превентивних заходів протидії корупції. Один із таких превентивних антикорупційних інститутів, невпинний розвиток якого має місце бути за останні десятиріччя вважається інститут викривачів. Його запровадження за вітчизняною правовою системою можна вважати як логічне продовження процесу реалізації комплексного антикорупційного механізму, основу якого становить принцип консолідації зусиль інституцій державного і громадського спрямування, з ціллю протидії корупції як «суспільної проблеми, що паразитує на системних недоліках українського суспільства» [1, с. 34].

В той же час, буде помилкою, якщо думати, що інститут викривачів – це виключно надбання вітчизняної правової системи. Напроти, українським законодавцям знадобився б не один десяток років, щоб реалізувати покладені на нашу державу зобов'язання, ратифікувавши великий масив міжнародних антикорупційних актів. У зв'язку з наведеним, вважаємо за необхідно розглянути становлення та розвиток адміністративно-правового регулювання інституту викривачів в Україні за часів її незалежності, виокремивши певну періодизацію.

1. Перший етап (1991-2009 роки) – відбувається осмислення потреби ввести інститут викривачів за вітчизняною правовою системою та формування його законодавчої реалізації. Даний період вважається

підготовчим, згідно до якого поступово оформлюється ідея про потребу розвивати даний інститут. 1991 рік визначено тому, що Україна здобула незалежність і почала розвиватися як демократична правова держава, імплементуючи у вітчизняне законодавство ключові міжнародні правові стандарти.

Розглядаючи інститут викривачів як напрям «реалізації права громадян на звернення», передбаченого в ст. 40 Конституції України [2, с. 45], то аналіз становлення його адміністративно-правового доцільно розпочинати з провідних положень Закону України «Про звернення громадян» [3]. Цим законом регулюються питання реалізації громадянами України на практиці їх конституційного права «вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів» [3] тощо. І не дивлячись на те, що в ст. 12 вказаного Закону зазначено, що «дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян» [3], який встановлено... законами «Про запобігання корупції», тим не менш, на нашу думку, даний закон заклав фундамент подальшого розвитку інституту викривачів.

Іншим законом, який закріплює певні гарантії захисту викривачів від необґрунтованого притягнення до відповідальності через розголошення інформації щодо неправомірних дій посадових осіб є Закон України «Про інформацію» [4]. Так, ст. 29 вказаного Закону дає можливість поширювати інформацію, яка має обмежений доступ: «якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення» [4].

Подальший розвиток можна охарактеризувати обранням європейського вектору та ратифікувавши у 2005-2006 роках нашою

країною основоположні міжнародні антикорупційні акти (аналіз яких проводити не будемо, щоб не виходити за межі дослідження).

2. Другий етап (2009-2014 роки) – на законодавчому рівні закріплюється інститут викривачів як один із превентивних антикорупційних механізмів.

Вперше викривачів згадують у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 2009 року. Так, ст. 15 вказаного Закону передбачала за об'єднаннями громадян та їх членами або уповноваженими представниками, а також окремими громадянами певний перелік прав, серед яких: «брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили, у межах повноважень, визначених законом; повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції; запитувати та одержувати в установленому порядку від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію про діяльність щодо запобігання та протидії корупції» [5] тощо.

В контексті наведеного положення, вважаємо, що даний Закон не передбачав якихось особливих вимог до викривачів, в тому числі він аж ніяк не обмежував суб'єктивну сторону діяльності викривача (мається на увазі існування аргументованого переконання щодо достовірності тієї чи іншої інформації). Між тим, цей Закон встановлював широкий спектр адресатів, до яких може звертатися викривач. Незважаючи на те, що подібний законодавчий підхід давав змогу відносити до викривачів значну кількість осіб, на нашу думку це є необґрунтовано, бо він унеможлиблював формування ефективних гарантій захисту викривачів.

Як відомо, вищевказаний Закон фактично не набув законної сили, тим самим, наступного року він був відмінений. На його зміну вже у 2011 році приймається оновлений Закон України «Про засади

запобігання і протидії корупції», початкова редакція якого значно модернізувала правовий статус викривачів. Перш за все, слід відмітити ч. 1 ст. 3 Закону, яким закріплювались базові принципи щодо запобігання і протидії корупції. Зокрема, ч. 1 ст. 3 Закону до основних принципів такої діяльності відносить, у тому числі «участь громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державний захист осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів» [6]. Вказаний принцип відображає свою подальшу регламентацію в окремому розділі Закону (Розділ III – «Участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції») [6]. Так, згідно до ст. 18, серед основоположних прав об'єднань громадян, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян в діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням виділялись (з-поміж тих, які було передбачено Законом 2009 року) такі: «проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади; брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і протидії корупції; проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання і протидії корупції; проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання і протидії корупції» [6] тощо.

Паралельно з процесом удосконалення спеціальних антикорупційних законів активно продовжується розвиток законодавчої фіксації окремих гарантій захисту викривачів. В цьому контексті потрібно звернути увагу на Закон України «Про доступ до публічної інформації» [7], який логічно продовжував основні положення Закону України «Про інформацію» (який вже згадувався). Так, окремої уваги заслуговує ст. 11 цього Закону, в якій вказується наступне: «посадові та

службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю» [7].

3. Третій етап (2014-2019 роки) – зміцнюється адміністративно-правовий статус викривачів та удосконалюється його нормативно-правове регулювання. Взагалі цей етап характеризують як «роботу над помилками». Його початок відмічається прийняттям в 2014 році пакету антикорупційних законодавчих актів (перелічувати їх не будемо, лише вкажемо на ключові, які прямо стосуються меж нашого дослідження), а саме: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [8], «Про запобігання корупції» [9]. Проаналізуємо їх більш детально.

Так, Антикорупційна стратегія визначила вектор першочергових заходів в частині запобігання та протидії корупції, які мають сформулювати базис, аби в подальшому проводити реформи за цією сферою. Слід вказати, що інституту викривачів в цій системі відводиться вагома роль. Перш за все, про викривачів робиться акцент у третьому розділі Стратегії («запобігання корупції»). Якщо говорити про аспект вирішення проблеми в частині створення добросовісної публічної служби, то в цьому моменті наголошується на потребі «втілення в життя інституту добросовісних викривачів фактів корупції та їх захисту від переслідування і зобов'язання публічних службовців повідомляти про підозру в корупції» [10, с. 72]. З цією метою Стратегія пропонує «ухвалити закон про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), передбачивши обов'язок

повідомлення та захист викривачів, створення внутрішніх і зовнішніх каналів подання інформації, системи захисту викривачів від утисків та переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію, покладення на спеціально уповноважений орган функцій з проведення моніторингу та аналізу практики застосування закону та вжиття заходів щодо його належного застосування, запровадження санкцій за приховування фактів корупційних правопорушень; організувати широку загальнонаціональну інформаційну кампанію з роз'ясненням положень закону. Здійснювати на постійній основі навчання з питань добросовісного повідомлення про факти корупції» [8].

Відзначимо, що можна навести й інший приклад цієї Стратегії, однак, в цьому немає необхідності, адже на нашу думку, навіть наведене положення демонструє декларативність. Річ у тім, що реалізація Стратегії встановлювала чіткі межі (3 роки), за які, як відомо, значних змін щодо посилення правового статусу викривачів загалом та їх гарантій захисту, зокрема – не відбулося.

Ще одним прикладом цієї Стратегії може послугувати згадка викривачів у наступному (четвертому розділі) під назвою «покарання за корупцію». Так, з негативної сторони слід підкреслити той факт, що тут річ йде тільки про позитивні зрушення, які було досягнути за рахунок ухвалення попередніх антикорупційних законів («перекладено обов'язок доказування у справах про застосування до інформаторів (викривачів) репресивних заходів на відповідача; закріплено можливість інформувати про факти корупції анонімно, зокрема через спеціальні лінії для відповідних повідомлень; передбачено обов'язок державних органів створити механізми для отримання та перевірки повідомлень про факти корупції (в тому числі анонімних)» [8], проте не встановлено жодного сприятливого напрямку розвитку інституту викривачів в подальшому.

Далі перейдемо до розгляду нового Закону України «Про запобігання корупції» [9] від 2014 року (діючий по сей день).

В початковій редакції цього Закону було виокремлено окремий розділ VIII – «Захист викривачів». Досить важливо вказати на те, що початкова редакція передбачала існування тільки однієї ст. 53 під назвою «Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції» [9]. З назви статті чітко можна прослідкувати, що її правова природа відмічається як превентивний антикорупційний механізм, що спрямовується на те, щоб створити надійні гарантії захисту викривачів. Зазначимо, що ця стаття не дуже відрізнялась від положень попереднього Закону (2011 року). Основними відмінностями є наступні:

1) змінюється дефініція поняття «викривач». Раніше вимагалось, щоб викривач діяв «добросовісно», а наразі він повинен мати тільки «обґрунтоване переконання в тому, що інформація є достовірною» [9];

2) розширюється коло осіб, на яких розповсюджуються гарантії захисту від «звільнення чи примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо)» [9] у зв'язку з повідомленням особою про те, що порушується антикорупційне законодавство. Тобто, якщо раніше окреслені гарантії захисту застосовувались конкретно до викривачів, то наразі ж, їх дія поширюється і на членів сім'ї викривача, а також передбачено можливість їх застосування навіть у випадку «загрози» негативного впливу;

3) розширюється обсяг обов'язків, які покладено на «посадові і службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками» [9]. Відтепер, вони мають у рамках покладених на них

повноважень «ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції» [9].

На превеликий жаль, як засвідчує практика застосування оновленого антикорупційного Закону, він виявився не дуже дієвим за сферою захисту прав і свобод викривачів. Рівень активності населення в частині антикорупційної діяльності як і раніше залишається низьким, а випадки про повідомлення громадянами стосовно порушень антикорупційного законодавства є поодинокими [11]. У зв'язку з цим, аби виправити цю несприятливу ситуацію, наголошувалось багатьма політиками, науковцями та міжнародними експертами, про що свідчило, в тому числі і змістовне наповнення Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО на 2017 рік [12]. Так, визнаючи боротьбу з корупцією одним із провідних векторів реформування держави, за цією програмою вказується про потребу «посилення можливості для виявлення та кримінального переслідування корупційних діянь» [12]. З ціллю реалізувати окреслену задачу, у поточному році (мається на увазі – 2017) було заплановано «удосконалити механізм державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), а також визначити механізм захисту осіб, які розкривають інформацію про загрозу або шкоду суспільним інтересам» [12].

З метою продовження розглядуваного періоду, вважаємо за доцільне поверхнево зосередити увагу на два проекти нормативно-правових актів за сферою захисту викривачів корупції.

Перший законопроект розробили члени громадської коаліції «Ініціативи 11», реєстрація якого відбулася у 2016 році за номером 4038а [13]. Як наголошувалось окремими вченими та самими авторами: «в його основу покладено найкращі стандарти захисту викривачів, що існують сьогодні у світі» [14, с. 167]. Його основоположною ціллю є

«визначення організаційних і правових умов та порядку розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, прав, гарантій та механізмів захисту викривачів такої інформації» [13]. Також слід вказати, що цей законопроект передбачав ще вагомий спектр нововведень, спрямування яких – зміцнити гарантії захисту викривачів та удосконалити механізм їх реалізації. Однак, не дивлячись на свій прогресивний напрям, він містив багато суперечливих та не досить обґрунтованих положень, що прямо суперечили нормам чинного законодавства.

Другий законопроект розроблено Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), затвердивши його відповідним рішенням № 291 від 1 лютого 2019 року (законопроект № 291) [15]. Проаналізувавши зміст цього документу, можна сказати, що він передбачає більш вузьку сферу спрямування, аніж вказаний вище. Так, наприклад ним передбачено тільки правові та організаційні засади державного захисту викривачів корупції. Серед іншого, в ньому вказується наступне: 1) на НАЗК покладено повноваження в частині формування Порядку організації порушених прав викривачів і прирівняних осіб; встановлювались суб'єкти, строки та порядок розгляду звернення викривачів стосовно надання захисту; передбачались основоположні напрями реалізації державної політики за сферою захисту викривачів [15] тощо.

Тож, можна констатувати, що окреслені вище законопроекти безумовно містили виключно суб'єктивні думки тих, хто їх розробляв, а тому і містили багато колізій та недоліків, про які відмічали експерти та громадськість. Якби там не було, але завдяки цим законопроектам закладено певне «зерно», що в майбутньому дало можливість законодавцю вносити сприятливі зміни та доповнення до антикорупційного законодавства.

4. Четвертий етап (2019 рік – по сьогоднішній день) – розширюються гарантії захисту викривачів, а також удосконалюється механізм здійснення повідомлень викривачами та їх перевірки. Цей етап беззаперечно необхідно пов'язувати із внесенням 17 жовтня 2019 року змін і доповнень до Закону України «Про запобігання корупції» та інших нормативно-правових актів [16]. По факту, вони стали результатом кропіткої роботи експертів міжнародного рівня та вітчизняних фахівців. У зв'язку з цим, інститут викривачів отримав інший, сучасний рівень та остаточно закріпився як повноцінний превентивний інструмент антикорупційного спрямування. Тож, пропонуємо коротко оглянути конкретні зміни та оновлення, серед яких:

- розширюється компетенція НАЗК за сферою захисту викривачів (про це більш детально мова буде йти у наступному розділі дослідження);

- розширюється змістовне наповнення національної доповіді в частині реалізації засад антикорупційної політики (повний перелік наводиться у ст. 20 Закону України «Про запобігання корупції»);

- ст. 53 викладена за новою редакцією. Тепер її назва «Державний захист викривачів». Тобто, раніше було трактування «особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції», а відтепер «викривачі». На нашу думку, подібна зміна є необґрунтованою, оскільки подібне звужує змістовне наповнення переліку осіб, які можуть відноситись до викривачів. Найважливішим моментом можна вважати те, що ст. 53 доповнюється дев'ятьма новими частинами. Деталізувати їх не будемо (аби не виходити за межі дослідження), лише вкажемо, що вони відображають таке: 1) «забезпечення умов для повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону; 2) порядок здійснення перевірки за повідомленням викривача; 3) права та гарантії захисту викривача; 4) захист трудових прав викривача; 5) право викривача на

конфіденційність та анонімність; 6) право викривача на отримання інформації; 7) винагорода викривачу; 8) юридична відповідальність викривача; 9) повноваження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів» [9].

В контексті наведеного варто зазначити, що окреслені нововведення без сумніву є своєрідним «проривом» за сферою розвитку інституту викривачів, проте, на сьогоднішній день існує ще багато проблемних моментів, які очікують свого врегулювання.

З-поміж Закону про внесення змін [16] було ще багато різноманітних доповнень, але знову ж таки, щоб не виходити за межі дослідження, будемо намагатися робити акцент на найголовнішому. З останнього, на що необхідно звернути увагу – було зареєстровано законопроект 08.05.2020 року, який стосується змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів. Як наголошується фахівцями, відповідно до цього законопроекту «пропонується створити єдиний онлайн-портал повідомлень для викривачів і здійснювати правовий захист лише адвокатами безоплатної правової допомоги. Чи йдеться у цьому документі про розширення дефініції поняття викривач? Жодним словом. Можливо, народні обранці вважають таку зміну надміру радикальною або незручною. Але така нерішучість може призвести до сумних наслідків. Недовикритий коронавірус ще може стати причиною не лише нової хвилі недовіри до влади і паніки серед громадян, але й призвести до трагедій» [10, с. 73].

Окрім цього, в окреслений період вноситься низка гарантій в частині захисту особистих, трудових, майнових та інших прав і законних інтересів викривачів шляхом внесення змін і доповнень до базових законодавчих актів (таких як КУпАП, КзпП, КАСУ).

На підставі вищевикладеного можна зробити наступні висновки. Розглянувши становлення та розвиток адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції, було встановлено, що йому характерна відповідна періодизація, яка передбачає чотири основоположні етапи: 1) перший етап (1991-2009 роки); 2) другий етап (2009-2014 роки); 3) третій етап (2014-2019 роки); 4) четвертий етап (2019 рік – по сьогоднішній день).

З'ясовано, що кожному етапу притаманні свої особливості розвитку інституту викривачів. В цілому, за такий значний часовий період в цьому питанні відбувся вагомий «прорив». Безумовно, що існує ще багато прогалин, неточностей та недоліків, які потрібно усувати не лише внесенням звичних змін та доповнень, а впровадженням конкретних процедурних механізмів щодо забезпечення прав та захисту гарантій викривачів, які будуть працювати на практиці.

1.2. Поняття, зміст інституту викривачів

Поверхнево розглянувши становлення та розвиток адміністративно-правового регулювання інституту викривачів в Україні, наступним не менш важливим питанням, яке властиве будь-якому дослідженню є встановлення понятійно-категоріального апарату розглядуваного інституту, а також здійснення аналізу його змісту, що належним чином дасть можливість з'ясувати сутність предмету нашого розгляду.

Насамперед, загальноприйнято вважати, що термін «викривач» почав вживатися ще у 70-роках минулого сторіччя, оскільки це має відношення до діяльності відомого громадського активіста (Ральфа Нейдера). Саме ним і було запропоновано замінити термінологічні поняття як «донощик» та «інформатор», які того часу містили негативний змістовний відтінок [17, с. 212].

Сьогодні ж у переважній більшості країн розвинуеного типу «викривачами» йменують осіб, якими викривається суспільно важлива інформація (причому не тільки за сферою антикорупційної діяльності), а й за іншими сферами публічного життя. Не дивлячись на свою популярність, термін «викривачі» загалом має достатньо суперечливий характер, про що свідчить аналіз нормативних документів міжнародного спрямування. Так, у якості прикладу слід вказати, що на рівні Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та Ради Європи (далі – РЄ) такий термін як «викривач корупції» фактично не застосовують. Цей термін можливо спостерігати хіба що в резолюціях Парламентської Асамблеї РЄ чи у рекомендаціях Комітету Міністрів РЄ, відповідно до яких викривачем може бути «будь-яка особа, що повідомляє чи викриває інформацію про ймовірну загрозу або заподіяння шкоди суспільним інтересам, у сфері, яка безпосередньо пов'язана із його трудовою діяльністю, незалежно від того, чи це державний, чи приватний сектор» [18] (Recommendation CM/Rec (2014) 7, paragraph «a»).

Диференційований підхід до нормативно-правового регулювання дефініції «викривач» передбачено також вітчизняним законодавством. Так, наприклад в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» викривачем може бути «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» [9]. Більш широке розуміння цієї дефініції (але без прямої вказівки на «викривача») можна спостерігати в ст.ст. 29-30 Закону України

«Про інформацію» [4] та ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [7].

Також не можна оминати увагою вже згадуваний законопроект № 4038а, відповідно до якого автори пропонували закріпити дефініцію «викривач» в широкому розумінні, під яким осмислюється: «фізична особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, розкрила, або здійснила підтверджену реальними діями спробу розкрити інформацію про шкodu або загрозу суспільним інтересам з боку інших осіб, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання» [13]. Виходячи з цього визначення, можна чітко прослідкувати схожість з визначенням, яке надається у Законі України «Про запобігання корупції», однак, існує буквально декілька незначних відмінностей, які в цілому не змінюють змістовне наповнення розглядуваного нами інституту, що свідчить, як нами вважається про те, що наразі в нашій країні ще не сформоване міцне наукове та обґрунтоване підґрунтя, аби в повній мірі розвивати інститут викривачів. Тож, сьогодні цей інститут можна сприймати у вузькому розумінні як «один із превентивних антикорупційних механізмів» [19, с. 124].

Тож, визначившись з поняттям викривача, доцільно перейти до аналізу основоположних ознак та характерних особливостей, які відображають змістовне наповнення інституту викривачів. В першу чергу, вважаємо за необхідне розглянути ключові ознаки, які впливають із законодавчого регулювання «викривача корупції».

1. Зміст ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» вказує про те, що викривач – це обов'язково фізична особа. Відмітимо, що окреслена ознака одержала законодавчу фіксацію не так давно, а саме 17.10.2019

року (про що також вже згадувалось у попередньому підрозділі). Якщо повернутись до старої редакції, можна помітити, що викривачем, згідно до ч. 1 ст. 53 визнавалась «особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою» [9]. Тобто наведене визначення окремо не вказувало про те, що ця особа обов'язково повинна бути фізичною, а відтак, можливо допустити, що викривачам корупції могли бути і юридичні особи, проте, наукового підґрунтя такі припущення не мали. В цьому контексті слушною буде думка К.Р. Резровича, який наголошує про те, що «юридична особа не може мати ніякого переконання, оскільки вона не має свідомості як у людини, а є штучним юридичним утворенням, породженням законодавчої техніки, спеціально створеним суб'єктом публічного або приватного права» [20, с. 90]. Отже, виходячи з викладеного, констатуємо, що законодавцем цілком правильно було внесено усі необхідні доповнення та уточнення, щоб позбутись від необґрунтованих припущень.

2. Викривач має переконатися, що інформація, яка ним повідомляється, є достовірною. Так, під достовірною інформацією загальноприйнято розуміти «інформацію, яка несе у собі безпомилкові та істинні дані» [21, с. 33].

Висвітлюючи цю ознаку, слід вказати, що після внесення змін у 2019 році, викривачі вправі звертатись до правоохоронних органів, навіть якщо є лише підозра у вчиненні корупційного правопорушення, не маючи ніяких доказів. Раніше ж (до 2019 року) обов'язковим було «обґрунтоване переконання». Більш того, виходячи зі змісту ст. 53-8 Закону України «Про запобігання корупції», бачимо, 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» [9]. Максимум, який має місце бути – це цивільно-правова відповідальність «за майнову та/або моральну шкоду, завдану внаслідок здійснення завідомо неправдивого повідомлення» [9] (ч. 3 ст. 53-8 вказаного Закону). Отже, після внесених змін законодавцем було явне пом'якшення в цьому аспекті.

3. Інформація, що повідомляється викривачем, має відношення до діяльності (дій чи бездіяльності) інших осіб. Суть цієї ознаки у тому, що викривачем повідомляється про можливі факти корупційних правопорушень, що було вчинені тією чи іншою особою. Між цим, зазначимо, що в цьому випадку «інша особа» може трактуватися як фізична, так і юридична.

4. «Інформація, яка повідомляється, була отримана особою у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання» [9]. Відразу відмітимо, що попередня редакція Закону не містила ніяких згадок про потребу додержуватися викривачем якихось додаткових умов, аби отримати інформацію.

У контексті наведеного розділяються погляди і серед вчених. Так, як приклад, З.А. Загинеї, проаналізувавши ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», стверджує, що «оскільки законодавець пов'язує відповідні гарантії для викривача корупції та членів його сім'ї лише з дотриманням його трудових прав, то викривачем корупції необхідно визнавати лише особу, яка є працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права» [22, с. 126]. В свою чергу, М.О. Батищева говорила, що «суб'єктом службового викриття можуть бути лише державні службовці, які стали

свідками відхилення в діяльності колег та (або) керівництва в середині організації» [23, с. 56].

5. Адресат повідомлення. Частою є ситуація, коли громадяни, у яких є відповідна інформація щодо порушення антикорупційного законодавства, не до кінця розуміють, куди необхідно звертатись. Якщо оперувати чинним законодавством, то однозначної відповіді з цього приводу не існує. Так, наприклад, законодавче визначення терміну «викривач» взагалі не згадує адресата повідомлення. Однак, в ч. 4 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» законодавцем покладається обов'язок стосовно створення «захищених анонімних каналів зв'язку» на досить широке коло суб'єктів. А в ч. 1 ст. 51-1 законодавцем згадується про змогу викривачів звертатись із повідомленням «до засобів масової інформації, журналістів, громадських об'єднань, професійних спілок» [9].

Серед науковців в цьому питанні можна виокремити позицію А. Бобіти, за якою: «викривач має звертатись лише до «спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» [24, с. 118], тобто, до органів, визначених в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції». В свою чергу, авторами законопроекту № 291 деталізується адресат викривального повідомлення наступним чином: «спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, юридична особа публічного права (в якому працює особа, стосовно якої здійснюється повідомлення, або до сфери управління або підпорядкування якого належить відповідний орган), їх структурний підрозділ» [15].

Отже, підводячи загальний підсумок та беручи до уваги вищенаведений аналіз ознак інституту викривачів, на підставі яких було встановлено його сутність і місце за системою превентивних антикорупційних механізмів, нами видається за можливе сформулювати

авторське осмислення поняття «викривач». Так, враховуючи те, що дана категорія осіб, як правило, асоціюється з корупційними правопорушеннями, а тому, під викривачем корупції слід розуміти фізичну особу, яка при наявності внутрішнього переконання про те, що інформація є достовірною, повідомила уповноважених на те суб'єктів щодо порушення антикорупційного законодавства, які знаходяться в процесі підготовки або вчинені іншою особою, або ж яка спробувала розкрити інформацію про подібні порушення, або ж яка іншим чином здійснювала сприяння у їх виявленні, запобіганні, припиненні, розслідуванні тощо.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ПРАВА ВИКРИВАЧІВ В УКРАЇНІ

2.1. Система суб'єктів, які забезпечують реалізацію, охорону та захисту прав викривачів в межах адміністративно-правових відносин

Проблематиці дослідження суб'єктів адміністративного права за сферою забезпечення прав і свобод людини та громадянина загалом, завжди зверталось вкрай багато уваги серед вчених. Проте питання стосовно системи суб'єктів адміністративно-правових відносин за різними сферами суспільного життя, в тому числі за сферою реалізації, охорони та захисту прав викривачів не є остаточним і породжує значний спектр дискусійних моментів та протиріч. У зв'язку з цим, даний підрозділ кваліфікаційної роботи пропонуємо присвятити виокремленню системи суб'єктів в межах розглядуваного нами питання.

Насамперед, перед тим, як робити детальний акцент на суб'єктів адміністративно-правових відносин за сферою захисту прав викривачів, вважаємо за необхідне привести декілька теоретичних підходів вчених по окресленій проблематиці в цілому. Так, наприклад Д.М. Бахрар свого часу стверджував, що «суб'єктами адміністративного права є всі учасники управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами, обов'язками та здатністю вступати у правовідносини. Тобто, правовідносини в цьому разі виступають головним каналом реалізації правових норм, і носій прав і обов'язків, зазвичай, стає суб'єктом правовідносин, і в загальному колі ці поняття співпадають» [25, с. 42].

Такий вчений як С.Г. Стеценко осмислює суб'єктів адміністративного права як «реальних учасників адміністративно-

правових відносин, які, маючи відповідний адміністративно-правовий статус, беруть участь в організації публічного управління, в управлінській діяльності, а також у процесі управління, тобто адміністративних процедурах» [26, с. 419].

В свою чергу, С.А. Новіков виокремлює три умови, які потрібні для того, щоб суб'єкт адміністративного права набув статусу адміністративних правовідносин, зокрема: «1) адміністративно-правові норми, які передбачають права й обов'язки суб'єкта; 2) адміністративна правоздатність та дієздатність суб'єкта; 3) підстава виникнення, зміни та припинення правовідносин» [27, с. 177].

Отже, з врахуванням наведених позицій та у межах розглядуваного питання, необхідно висвітлити можливий суб'єктний склад органів публічної влади стосовно забезпечення прав викривачів.

В першу чергу відмітимо позицію видатного адміністративіста В.Б. Авер'янова, який під публічною адміністрацією розуміє «сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції» [28, с. 118].

Базуючись на наведеній позиції, за В.Б. Барчуком, органи і організації, які здійснюють захист порушених прав людини, це: «парламентські органи (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); судові органи; контрольно-наглядові органи (прокуратура); виконавчі органи (Служба безпеки, міліція); недержавні організації (наприклад, Харківська правозахисна група, товариство із захисту прав споживачів та ін.); міжнародні органи захисту прав людини (наприклад Європейський суд з прав людини)» [29, с. 53-54].

Тож, беручи до уваги вищенаведені міркування, на нашу думку, система суб'єктів адміністративно-правових відносин за сферою забезпечення прав викривачів може мати трирівневу структуру:

1) загальна структура (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міністерства та ін.); 2) особлива структура (антикорупційні інституції); 3) спеціальна структура (суб'єкти, які мають пряме відношення до питань в частині попередження та відновлення порушень прав, свобод і законних інтересів фізичних й юридичних осіб, до таких слід відносити вітчизняні суди, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Європейський суд з прав людини тощо).

Зауважимо, що вагоме місце під час реалізації державної антикорупційної політики в нашій країні відводиться саме спеціально уповноваженим суб'єктам за сферою протидії корупції, вітчизняна модель яких досить детально досліджувалась в рамках юридичної літератури [30, с. 138]. Тож, під спеціально уповноваженими суб'єктами за сферою протидії корупції прийнято розуміти державні органи, які мають спеціальний статус та здійснюють у межах визначеної компетенції контрзаходи, що передбачаються законом в частині корупційних правопорушень. Статус саме таких суб'єктів повинен бути чітко урегульованим на рівні закону, а самі суб'єкти мають бути незалежними та самостійними, маючи, при цьому, професійний рівень підготовки своїх працівників, а також «адекватний» рівень відповідальності тощо [31, с. 176].

В контексті наведеного виникає питання: чи коректно виокремлювати правоохоронні органи як суб'єктів, що забезпечують права людини, складником якої є безпека викривачів? В даному питанні нам може посприяти думка Р.І. Тевліна, який досліджував правоохоронні органи за вузьким та широким розумінням, а саме:

а) «у вузькому розумінні, до правоохоронних органів належать державні органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надано повноваження застосовувати передбачені

законом заходи примусу і перевиховання щодо правопорушників» [32, с. 52];

б) «у широкому розумінні, до правоохоронних органів необхідно віднести всі інші державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку» [32, с. 53].

Таким чином, на нашу думку, до суб'єктів, що забезпечують безпеку викривачів слід відносити наступні правоохоронні органи: органи прокуратури, Національну поліцію України, Службу безпеки України, органи доходів і зборів, Національне антикорупційне бюро України. Також виходячи з положень ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», до таких органів належать: «органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції» [9]. Тут же слід додати, що «посадові й службові особи державних органів, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення повинні повідомити спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції» [9] (ст. 53 вищевказаного Закону), а таких суб'єктів, виходячи з положень закону – чотири. На нашу думку, провідний орган, який сьогодні існує – це НАЗК (про який мова піде в наступному розділі дослідження), а в межах цього підпункту досить цікавим буде виокремити Наказ НАЗК від 17 березня 2020 року № 102/20 «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції» [33].

Так, нас цікавлять основні завдання уповноваженого підрозділу, серед яких виокремимо, як нам видається, найбільш вагомі: «розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо

запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією; здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідального суб'єкта та Національного агентства про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його врегулювання; забезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог Закону, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця відповідно до законодавства щодо захисту викривачів» [33] (ч. 1 Глава II Положення).

Між тим, «Уповноважений підрозділ відповідно до покладених на нього завдань: співпрацює з викривачами, забезпечує дотримання їхніх прав та гарантій захисту, передбачених Законом; взаємодіє з уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) інших відповідальних суб'єктів, Національним агентством, іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції» [33] тощо (ч. 2 Глава II Положення).

Насамкінець, не менш важливим в межах нашого дослідження є захист прав громадян зі сторони органів прокуратури. В цьому аспекті нам допоможе Наказ Генеральної прокуратури України від 25 червня 2013 року № 10гн «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» (не втрачає чинності і сьогодні) [34], згідно положень якого: «Головному управлінню захисту прав і свобод громадян та інтересів держави доручено здійснювати нагляд за складанням за наслідками перевірок протоколів про вчинення адміністративних корупційних правопорушень, нагляду за додержанням законів при провадженні у справах за протоколами прокуратур з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері; а також нагляд за представництвом у визначених законом випадках прав громадян та інтересів держави у сфері запобігання і протидії корупції з метою виконання завдання, що полягає у здійсненні заходів щодо

відшкодування представницькими засобами збитків, завданих, зокрема, громадянам, які неспроможні самотійно захистити свої права» [34].

Як підсумок, необхідно вказати про те, що до системи суб'єктів, які забезпечують реалізацію, охорону та захист прав викривачів в межах адміністративно-правових відносин слід відносити наступних: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, а також органи, які передбачені в основоположному Законі України «Про запобігання корупції» (органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції) та інші правоохоронні органи України.

2.2. Місце та роль Національного агентства з питань запобігання корупції як провідного органу, що забезпечує права викривачів

Однією з передумов для дієвої реалізації правозахисної функції держави за сферою забезпечення прав викривачів, є їх комплексне врегулювання на рівні закону. Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік (за 2021 рік ще не висвітлювалась), затвердженою Указом Президента України від 26 травня 2020 року № 203/2020 [35], передбачено, що пріоритетом діяльності за сферою запобігання та протидії корупції у 2019 році (як й у 2018 році) є втілення на практиці норм законів антикорупційного спрямування, а також проведення моніторингу та аналізу результатів антикорупційної політики держави, забезпечення її обговорення у суспільства, серед представників бізнесу та міжнародних організацій [35]. Наведене дозволяє виокремити одну з публічних інституцій, яка бере участь у процесі формування та реалізації антикорупційної політики держави (в тому числі стосовно забезпечення прав викривачів)

– Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), якому буде відводиться детальна увага в цьому підрозділі кваліфікаційної роботи. Враховуючи те, що наразі відсутнє комплексне законодавче регулювання інституту викривачів, а також існуючі неоднозначні погляди на окреслений інститут в правовій доктрині, вважаємо за доцільне з'ясувати правове регулювання адміністративної діяльності НАЗК стосовно забезпечення прав викривачів.

НАЗК в нашій країні реалізовано як багатоцільову установу з ціллю реалізовувати комплексний підхід та зосереджувати в межах однієї установи всі основоположні функції стосовно попередження та боротьби з корупцією [36, с. 67].

НАЗК є «центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику» [9] (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції»). В свою чергу, згідно до ч. 4 цієї ж статті вказано, що «правову основу діяльності Національного агентства становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цей та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти» [9].

Структуру НАЗК складають п'ять членів, серед яких обирається голова та заступник. Також зазначимо, що апарат НАЗК складають п'ять функціональних департаментів, а також вісім допоміжних структурних підрозділів і два провідних спеціаліста, що здійснюють діяльність за напрямками (координації антикорупційної політики; організація роботи із запобігання та виявлення корупції; додержання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень в частині запобігання корупції; запобігання політичній корупції).

Під час виконання своїх повноважень, апарат НАЗК керується відповідним Положенням (остання його редакція) від 5 лютого 2020 року № 30/20 [37].

Далі відмітимо, що згідно до своїх повноважень, НАЗК співпрацює з особами (викривачами), які добросовісно повідомляють про можливі факти здійснюваних корупційних правопорушень. Також основоположним Законом на НАЗК покладено обов'язок здійснювати «постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів» [9] (ч. 7 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»), який в свою чергу може виконуватися за рахунок витребування інформації від правоохоронних органів про кількість осіб щодо яких застосовувалися заходи безпеки у відповідний період звітності, який стосується корупційних злочинів [38, с. 373].

Одним із видів контролю, який здійснює НАЗК – це проведення стосовно декларацій своєчасності подання декларацій суб'єктами декларування. Даний контроль здійснюється на підставі: повідомлень, які надходять від органів держави та органів місцевого самоврядування, в яких і працюють суб'єкти, що порушили вимоги своєчасності у поданні декларацій; інформації, одержаної від викривачів, правоохоронних органів та об'єднань громадського типу; інформації, наданої засобами масової інформації або розміщеної у мережі Інтернет; інформації, яка була виявлена НАЗК самостійно [39, с. 131-132].

Також до ключових повноважень НАЗК в межах нашого дослідження, на наш погляд, належать наступні: «отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, забезпечення їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності

осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями; надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, застосування інших положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів, захисту викривачів» [9] (ч.ч. 13,15 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»).

Далі, не можна оминати увагою Стратегію розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017-2020 роки та планів її реалізації (далі – Стратегія) [40] (яка, наразі залишається чинною, проте вже існує проєкт на 2020-2024 роки). Отже, спираючись на положення чинної Стратегії, зазначимо, що вона має на меті «кількісне та якісне зниження рівня корупції й поширеності корупційних практик в Україні» [40] (пункт 4.1 Стратегії). Ключовим, на що потрібно зробити акцент у цій Стратегії є наступне: «довгостроковими цілями на період після 2020 року, які матимуть вплив на державу і суспільство, є: впровадження ефективних законодавчих положень, механізмів та практики їх застосування з метою запобігання корупції в публічному та приватному секторах; зниження рівня сприйняття та досвіду корупції серед населення (за результатами щорічної оцінки рівня корупції в Україні відповідно до затвердженої методології); зменшення терпимості суспільства до корупції (за результатами щорічної оцінки рівня корупції в Україні відповідно до затвердженої методології); набуття НАЗК статусу ключового гравця єдиної команди в тісній співпраці з іншими антикорупційними органами України та національними і міжнародними заінтересованими сторонами; формування високого рівня довіри в суспільстві до НАЗК як національної антикорупційної інституції» [40] (пункт 4.4 Стратегії).

Серед актуального, НАЗК уже прийняло оновлену Антикорупційну програму на 2021-2022 роки, затверджену від 30 грудня 2020 року № 610/20 [41], мета якої: «запровадження комплексу додаткових заходів щодо запобігання, виявлення та протидії корупції у діяльності Національного агентства, розроблених з урахуванням ідентифікованих корупційних ризиків» [41].

Не менш важливим аспектом, на який потрібно вказати є те, що на виконання Стратегії розвитку НАЗК на 2017-2020 роки, прийнято за основу проєкт Закону України про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки, ухваленого Постановою Верховної Ради України від 5 листопада 2020 року № 976-ІХ [42]. Проаналізувавши даний проєкт, з основного можна відмітити те, що у ньому пропонується розширити окреслений Закон такими статтями як: «Стаття 18¹. Державна антикорупційна програма; Стаття 18². Координація реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми; Моніторинг та оцінка ефективності державної антикорупційної політики; Стаття 18³. Моніторинг та оцінка ефективності державної антикорупційної політики; Стаття 18⁴. Інформаційна система моніторингу реалізації антикорупційної політики» [42]. На нашу думку, подібного роду зміни є позитивним моментом, але до кінця не зрозуміло, яким буде механізм їх реалізації у разі прийняття окресленого Закону.

Іншим проєктом, на який вже зверталась увага та який теж запропоновано на виконання Стратегії на 2017-2020 роки є проєкт Закону України «Про захист викривачів корупції» [15]. В межах розглядуваного нами підрозділу, із нововведень, яке пропонується цим проєктом, слід вказати на наступне: «при розгляді звернення викривача НАЗК встановлює: факт надання повідомлення про корупцію, факт застосування/створення загрози застосування негативних заходів, причинно-наслідковий зв'язок між ними» [15]. Вважаємо, якщо

прийняти даний Закон, що знаходиться наразі «в замороженому стані» – це дозволить удосконалити механізм державного захисту викривачів, в процесі якого сприяння НАЗК є дуже важливим.

Отже, як узагальнення, на нашу думку, серед ключових повноважень НАЗК стосовно забезпечення прав викривачів є:

- 1) одержання та розгляд повідомлень від викривачів та спрямування їх до компетентних органів, щоб прийняти відповідне рішення;
- 2) організація безпосередньої співпраці з викривачами;
- 3) проведення аналізу дієвості в частині діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції стосовно роботи з викривачами;
- 4) забезпечення методичного, правового та організаційного спрямування в частині захисту прав викривачів, у разі їх порушення;
- 5) проведення моніторингу та контролю за дотриманням законодавства про забезпечення прав викривачів.

Підсумовуючи, зазначимо про те, що одна з публічних інституцій, яка бере участь у процесі формування та реалізації антикорупційної політики держави (в тому числі стосовно забезпечення прав викривачів) є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). На підставі аналізу основоположних нормативно-правових актів, за рахунок яких здійснюється правове регулювання адміністративної діяльності НАЗК, нами було виокремлено ключові повноваження як провідного органу, що забезпечує права викривачів.

2.3. Публічний контроль щодо забезпечення прав викривачів

Функціонування інституту публічного контролю як державного, так і громадського, дозволяє забезпечити в Україні верховенство права й дотримання прав і свобод людини і громадянина, в тому числі і викривачів.

Теоретичне розуміння феномену публічного контролю на протязі багатьох років виступає як предмет дослідження представників адміністративного права, що свідчить про відсутність єдності у поглядах [43, с. 105-106]. В межах нашого дослідження, враховуючи декларативний характер законодавчого регулювання в частині забезпечення прав викривачів, важливим видається аналіз суб'єктів публічного контролю, за допомогою яких здійснюється забезпечення їх прав.

Перш за все визначимось з роллю та сутністю публічного контролю за виконання законодавства щодо запобігання та протидії корупції в межах забезпечення прав викривачів.

Як наголошується дослідником В.В. Плискою: «контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції має бути системним і здійснюватися належними суб'єктами відповідного контролю на підставах та в межах, встановлених чинним законодавством. Метою відповідного контролю має бути перевірка законності здійснення правоохоронними органами дій у процесі протидії та запобігання корупції, їх доцільності та відповідності наданим повноваженням, а також попередження неправомірного порушення прав людини у сфері запобігання та протидії корупції» [44, с. 40]. Досить правильним розумінням є позиція В.М. Кравчука, який вважає, що «публічний контроль – це система організаційно-правових форм забезпечення додержання законності в діяльності публічної адміністрації, прав і свобод людини, ефективного виконання повноважень і завдань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх службовими та посадовими особами. Публічний контроль класифікують за суб'єктом його проведення на державний, громадський, муніципальний» [45, с. 214]. Зауважимо, що існує ще міжнародний контроль, проте на нього ми звертати увагу не будемо, аби не виходити за межі дослідження.

Беручи за основу класифікацію, запропоновану В.М. Кравчуком, доцільно розглянути правові засади та погляд окремих вчених на різні види публічного контролю, які безпосередньо можливо застосовувати і за сферою забезпечення прав викривачів.

1. Державний контроль відображений самостійною чи зовнішньою (ініційованою) діяльністю уповноважених на те суб'єктів, яка спрямовується задля встановлення фактичних даних стосовно об'єктів такого контролю, аби визначити їх відповідність (невідповідність) тим законним оціночним чинникам, що припускають можливе застосування адекватних отриманому результату заходів реагування [43, с. 131].

Без сумніву, основний суб'єкт державного контролю, який забезпечує права викривачів є НАЗК.

Іншим суб'єктом державного контролю, що забезпечує права викривачів є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, обов'язок якого – здійснювати парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина. В контексті нашого дослідження згадаємо законопроект № 4038а, в якому пропонувалось, що контроль за дотримання прав викривачів та забезпечуванням їх захисту буде здійснювати Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Також, опосередковано державний контроль у сфері забезпечення прав викривачів покладається і на органи прокуратури та органи національної поліції, але у випадках, якщо існує загроза життя, житла, здоров'я та майна викривачів (їх близьких осіб).

2. Громадський контроль є різновидом соціального контролю і не зважаючи на те, що він не є основоположним з погляду його інтенсивності та об'ємів виконуваних заходів, він продовжує набувати вагомого значення в сучасному українському суспільстві. Це можна пояснити тим, що йому властиві характерні особливості, як-то: неупередженість суб'єктів контрольної діяльності та зростання

свідомості і впливовості населення, в першу чергу, його ресурсами (духовно-організаційного змісту) [43, с. 147].

Перешкодами, які стоять на заваді у громадськості та які являються перепорою, щоб дієво протидіяти корупційним злочинам у державі, є пасивне ставлення органів держави і відсутність взаєморозуміння з нею та в цілому суцільна недовіра до представників правоохоронних органів і недоліки у законодавстві (відсутні широкі права громадськості; недостатньо захищені викривачі корупції) [44, с. 77].

Цікавою у контексті наведеного видається позиція автора аналітичної записки під назвою «Забезпечення ефективності громадського контролю за звітністю та відповідальністю органів державної влади», відповідно до якої вказується, що «підвищення ступеня інформування громадськості з боку органів влади допоможе зробити громадський контроль більш ефективним. Тому необхідним є посилення контролю в системі органів влади щодо забезпечення повноцінної політики повного, достовірного, своєчасного інформування громадськості; здійснення регулярних (щорічних, щоквартальних), за необхідності позачергових, звітів правоохоронними та судовими органами щодо рівня злочинності, стану запобіжної діяльності тощо; оприлюднення звітів про хід розслідувань щодо дій посадових осіб органів державної влади, які призвели до масових порушень прав громадян» [46].

Також погоджуємось з думкою А.В. Білецького, який казав, що «жодна демократична держава не може існувати без дієвого контролю за органами влади з боку суспільства. Контроль є універсальним засобом поліпшення взаєморозуміння між органами публічної влади та громадськістю. Громадськість здатна здійснювати контроль за дотриманням антикорупційних практик не тільки органами влади, а й бізнесом» [47, с. 165].

Продовжуючи розгляд громадського контролю, слід звернутись до п. 8 ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції», в якій передбачено, що громадськість має право «здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству» [9]. В цьому контексті слід вказати на те, що громадський контроль в частині забезпечення прав викривачів здійснює консультативно-дорадчий орган – Громадська рада при НАЗК, яка відповідно до покладених на неї повноважень: «заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства; розглядає щорічний звіт Національного агентства та затверджує висновок щодо нього; бере участь у розробленні антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання» [9] тощо (ч. 3 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції»). На нашу думку, саме під час заслуховування інформації про результати діяльності НАЗК, розробки щорічного плану його діяльності – Громадська рада має і може стати ефективним засобом участі громадськості, щоб реалізувати законодавчо задекларовані положення в частині забезпечення прав викривачів. Більш того, особливо дієвою формою громадського контролю, щоб захищати права викривачів є надання висновків, виходячи з результатів експертів щодо проєктів нормативно-правових актів, розробник яких – НАЗК.

З-поміж наведених положень щодо форм громадської участі, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», фахівець С.О. Шатрава також вказує про формування органів публічної влади та залучення представників громадськості, щоб спільними зусиллями розглядати скарги на дії (бездіяльність) працівників поліції та перевіряти інформацію про належне виконання обов'язків, що на них покладаються згідно до нормативно-правових актів України [48, с. 370].

Досить важливим питанням є законодавче врегулювання проведення антикорупційної експертизи як способу запобігання корупції, і як наслідок, забезпечення прав викривачів. Може виникнути питання, яким чином це має відношення до громадського контролю? Мова йде про реалізацію в майбутньому дієвого механізму громадської антикорупційної експертизи, яка на сьогоднішній день відсутня. Нагадаємо, що антикорупційна експертиза – це «діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією» [9] (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»). Отже, на нашу думку, законодавцю доцільно було б розробити та прийняти окремий Закон України «Про громадську антикорупційну експертизу», передбачивши конкретний алгоритм дій у проведенні експертизи громадськості нормативно-правових актів як щодо органів держави, так і щодо органів місцевого самоврядування, а також можливість використовувати висновок такої експертизи під час судового розгляду тієї чи іншої справи. Як результат – це сприятиме здійснювати профілактику вчинюваних корупційних правопорушень, за допомогою виявлення та викорінення корупції у проектах та діючих законодавчих актах. Серед іншого, стане більш прозорою діяльність органів публічної влади перед громадськістю та загалом посиляться захист прав, свобод та інтересів викривачів.

Роблячи підсумок щодо такого виду публічного контролю як громадський, зазначимо, що даний вид у сфері забезпечення викривачів є вельми дієвим способом, який може здійснюватися систематично на постійній основі у вигляді моніторингу чи спостереження.

3. Муніципальний контроль потрібно осмислювати як контроль органів місцевого самоврядування за сферою забезпечення трудових прав викривачів, оскільки згідно до припису ч.1 ст. 53-4 Закону України

«Про запобігання корупції» вказано: «викривачу, його близьким особам не може бути відмовлено у прийнятті на роботу, їх не може бути звільнено чи примушено до звільнення, притягнуто до дисциплінарної відповідальності чи піддано з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) або загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону» [9].

Також зазначимо, що в сучасних умовах проходження децентралізації муніципальний контроль набуває особливої ролі. Відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що «до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності» [49] тощо.

Фактично, цими положеннями і обмежується муніципальний контроль, який прямо стосується забезпечення прав викривачів.

На підставі вищевикладеного, слід зазначити про те, що публічний контроль щодо забезпечення прав викривачів відображений у вигляді форм організаційного та правового спрямування задля дотримання закону в діяльності як публічного, так приватного сектору в частині реалізації, охорони, а також захисту прав викривачів та який виконується в рамках чинного законодавства різними суб'єктами державного, громадського та муніципального рівнів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ В УКРАЇНІ З ВРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ: ПРОБЛЕМИ ТА НЕДОЛІКИ

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання в частині забезпечення прав викривачів та можливості його адаптації в Україні

З метою активізації розроблення та адаптації адміністративно-правового механізму за сферою забезпечення прав викривачів в Україні, важливим є узагальнення сучасного позитивного зарубіжного досвіду стосовного правового регулювання розглядуваного нами питання, що в результаті надасть можливість виявити сприятливі напрями удосконалення вітчизняного законодавства досліджуваної нами сфери. Адже аналіз законодавчого положення в частині забезпечення інституту викривачів як в країнах Європейського Союзу, так і в інших країнах світу (зокрема США) є беззаперечно цікавим питанням для нашої країни, з ціллю – виявити позитивні моменти в такому регулюванні, особливо з врахуванням сучасних соціально-політичних реалій та здійснюваних євроінтеграційних процесів.

Перш за все, відзначимо, що застосування інституту викривачів у країнах-членів ЄС є дієвим сучасним механізмом, завдяки якому відбувається протидія корупційним проявам. Процес надання інформації викривачами по сей день залишається як один із найбільш типових засобів, аби виявляти та протидіяти злочинності та корупції. Однак, необхідно відмітити і той факт, що більша частина країн все ще знаходяться на початковому етапі формування механізмів організаційно-правового спрямування в частині захисту такої категорії як «викривачі» [50, с. 32].

Беручи до уваги наведене, розглянемо, яким чином здійснюється правове регулювання в частині забезпечення прав викривачів у різних країнах, в яких інституту викривачів відводиться вагоме місце.

1. Румунія. Представлена країна є особливою, оскільки румунські законодавці свого часу досягли значного прогресу у питанні захисту викривачів на законодавчому рівні, прийнявши ще у 2004 році окремий закон, яким регулюється захист викривачів – Act on the protection of «whistleblowers» № 571 [51]. Як відмічалось експертами, окреслений закон вважається досить «міцним» з теоретичної точки зору, охоплюючи широкий спектр типології розкриття та забезпечення захисту зловмисників. Однак, недоліком цього закону є те, що ним не охоплюються співробітники приватного сектору, внаслідок чого співробітникам приватних компаній не надається належного правового захисту від помсти, у разі, якщо вони вирішили повідомити про те чи інше корупційне правопорушення на робочому місці.

Загалом, законодавством Румунії викривач вважається як особа, якою добросовісно здійснюється повідомлення в частині порушення закону, професійних етичних стандартів чи засад сприятливого управління, дієвості, економічності та прозорості, які впливають на інтереси суспільства [51].

2. Угорщина. Не так вже і давно Угорщиною як країною пропонувався обмежений захист викривачів за державним і приватним секторами. Угорським урядом станом на 2021 рік було запроваджено два законодавчі акти про викривачів: один у 2010 році, а другий (оновлена редакція) Закону «Про скарги та повідомлення викривачів, які діють в інтересах суспільства» у 2013 році [52]. Однак, як наголошувалось Трансперенсі Інтернешнл (світова організація, яка займається впровадженням змін, аби знизити рівень корупції): «жоден закон не запропонував для викривачів будь-якої реальної і сильної захисту від

цькування, переслідування або застосування інших видів помсти» [53, с. 119].

Якщо більш детально робити акцент саме на оновлений Закон Угорщини про викривачів, то у ньому йде мова про приватних та публічних інформаторів, для яких передбачено два канали звітності: централізований (електронний) та інституційний (в якому здійснюють діяльність консультанти з питань довіри в публічному секторі чи з уповноваженими на те особами в приватному секторі). Особливістю цього закону є те, що він сильно впливає на обробку персональних даних за процедурами повідомлення щодо правопорушення та зобов'язаннями роботодавців в частині вжиття відповідних заходів [53, с. 120].

В цілому, якщо порівнювати Угорщину з Румунією, то на відміну від неї, Угорщина здійснює забезпечення прав викривачів як за приватними, так і за державними органами (установами), реалізувавши дієвий механізм у вигляді двох каналів звітності. На нашу думку, законодавцю України не завадило б взяти до уваги потребу призначити уповноважений орган, який би займався виключно захистом прав викривачів та розробляв і впроваджував спеціальну процедуру, аби розглядати повідомлення викривачів. Тобто мова йде про омбудсмена у цій сфері.

3. Люксембург. Ця країна викликає інтерес відомим випадком глобального рівня, який відбувся у 2014 році та стосувався найвпливовішого викриття, увага до якого була неймовірною (він заклав підґрунтя стосовно необхідності розробити та запровадити в усіх країнах ЄС законодавство в частині захисту викривачів). Тож, Міжнародним консорціумом журналістів із розслідування у Вашингтоні була випущена спільна праця журналістів, якими було переглянуто близько 28 тис. сторінок документів щодо податкових постанов, через які було знижено ставки податків більш ніж на 340 масштабних

компаній. Ставки податків «таємно» передавалися транснаціональним корпораціям, серед яких Amazon, Apple, ІКЕА та інші. Податкові махінації розкрив А. Дельтур. Після цього розкриття Люксембург розробив закон та посилив боротьбу з корупцією, а також здійснював відповідні заходи в частині захисту викривачів. Додамо, що в Люксембурзі відсутній спеціалізований Закон про забезпечення прав викривачів, а тому, судді спиралися на певні рішення, які виносилися Європейським судом з прав людини [54].

4. Сполучені Штати Америки (США). Вважається, що саме ця країна є першою, якою було усвідомлення створити на законодавчому рівні механізм захисту викривачів, щоб боротися з таким явищем як «корупція». Як приклад, у США вже понад 50 років діють програми щодо профілактики злочинності «Зупини злочинця». Згідно до цих програм передбачено грошове заохочення (розміром від 100 до 1000 доларів США), якщо громадянами надано фактичні відомості про латентні злочини. Більш того, у США, якщо громадянин надасть інформацію про вчинення певною особою корупційного злочину (за умови надання беззаперечних доказів), від Федерального Бюро Розслідувань така особа може отримати винагороду у розмірі 25 тис. доларів США [53, с. 121].

У США загальноприйнято викривачів визначати як «працівників державних або приватних установ, організацій, які розкрили суспільству або органам влади ту чи іншу інформацію про правопорушення в управлінській діяльності, корупцію, порушення закону або інші проступки» [55]. Це визначення узагальнює, як зумовлюється специфікою законодавчого регулювання викривачів. Так, існує декілька нормативно-правових актів США, якими регулюються питання захисту викривачів (як приклад, Whistleblower Protection Act «Про захист викривачів» 1989 року – захищає викривачів, які здійснюють свою діяльність у федеральних установах США). Даний закон було увалено

після того, як було здійснено низку корупційних скандалів. В цьому контексті справедливо відзначити думку відомого американського професора Р. Вон, який наголошував, що «ціла низка корупційних викриттів збагатили образ викривача позитивними рисами і змусили конгрес переглянути свою політику у сфері державного управління, зокрема законодавчо закріпити низку правових гарантій їх захисту» [55].

Вже у 2012 було прийнято Закон «Про посилення захисту інформацію» (діє по сьогодні), який суттєво доповнив Закон 1989 року. У цьому законі значно розширилось поняття «розкриття інформацію», встановлено додаткові гарантії для робітників, якими здійснюється діяльність у штаті компанії, а також гарантії для робітників, що працюють у державному секторі. В цьому ж році Президент США прийняв Директиву, згідно до якої створювались додаткові гарантії для інформаторів, якими здійснюється розвідувальна діяльність. Як слушно зазначає О.Ю. Дрозд: «загалом для захисту інформаторів у США залучено широкий правовий інструментарій, який включає в себе такі законодавчі акти, як: Закон про заборону дискримінації за віком від роботодавця; Закон про американських інвалідів; Закон про громадянські права; Закон про справедливі трудові стандарти» [56, с. 190].

Отже, поверхнево висвітливши зарубіжний досвід правового регулювання в частині забезпечення прав викривачів, на нашу думку, потрібно виокремити ключові позитивні напрями, які можливо адаптувати у національне законодавство щодо викривачів, серед яких:

- 1) запровадження підходу, за яким визначається коло осіб, на яких розповсюджуються гарантії державного захисту стосовно викривачів. Тобто, внести відповідні зміни до законодавства, передбачивши гарантії захисту не тільки для публічних службовців та постійних робітників, але і для осіб, які здійснюють свою діяльність на підставі цивільно-правових договорів;

2) реалізація дієвого механізму у вигляді двох каналів звітності. На нашу думку, законодавцю України не завадило б взяти до уваги потребу призначити уповноважений орган, який би займався виключно захистом прав викривачів та розробляв і впроваджував спеціальну процедуру, аби розглядати повідомлення викривачів (мова йде про омбудсмена у цій сфері);

3) реалізація дієвого механізму в частині обчислення та виплати фінансової винагороди. Нагадаємо, що за вітчизняним законодавством передбачено окрему статтю, що стосується винагороди викривача, проте її законодавчого закріплення замало, аби активізувати їх діяльність. Відтак, якщо розробити відповідний механізм, працюючий на практиці, подібне значно вплине на рівень громадської активності за сферою протидії та запобігання корупції.

Підсумовуючи наведене вище, робимо висновок про те, що нами було розглянуто правове регулювання в частині забезпечення прав викривачів у різних країнах (Румунія, Угорщина, Люксембург та США), в яких інституту викривачів відводиться вагоме місце, про що свідчить значна кількість прогресивних законодавчих положень, спрямування яких – захищати права та законні інтереси викривачів. Врахувавши зарубіжний досвід, нами було також виокремлено ключові напрями, які можливо адаптувати у вітчизняне законодавство за окресленою сферою.

Загалом є всі підстави стверджувати, що подальший розвиток інституту викривачів в нашій країні має оперувати не тільки тим, щоб впроваджувати найкращі світові практики в частині захисту викривачів, але й робити усе можливе, аби розробити та реалізувати ефективний (дієвий) механізм реалізації такого захисту, який зарекомендує себе в практичному плані. Більш того, такий механізм повинен враховувати і особливості національного законодавства, і специфічну структуру правоохоронних органів, і правові традиції та найголовніше – політичне та соціальне-політичне положення держави, в якому зараз перебуває

Україна. Адже викривачі – це без перебільшення один із найбільш динамічних складових механізму у боротьбі з корупцією, а відтак, щоб максимально дієво та коректно використовувати увесь масив його можливостей, потрібно об'єднувати зусилля політикам, вченим та громадськості, аби реалізувати по-справжньому «міцний» механізм в частині забезпечення та захисту прав викривачів.

3.2. Напрями удосконалення правового регулювання гарантій захисту прав викривачів

В заключному підрозділі дослідження пропонуємо детально зосередити свою увагу на гарантії захисту прав викривачів, тому що закріплені у чинному законодавстві права викривачів корупції не є остаточним показником ефективності функціонування окресленого інституту. Адже, який би широкий спектр правових можливостей не надавався викривачам, ступінь їх активності в кінцевому результаті так чи інакше буде залежати від того, наскільки гармонічно діють гарантії їх захисту.

У зв'язку з наведеним, виникає необхідність здійснити аналіз стану адміністративно-правового регулювання гарантій захисту викривачів з ціллю – визначити його недоліки та окреслити перспективні напрями розвитку, акцентуючи, при цьому, увагу на окремі елементи. Тож, пропонуємо висвітлити більш ґрунтовно зміст окремих недоліків правового регулювання тих гарантій, які прямо закріплені в основоположному Законі України «Про запобігання корупції» та які ми вважаємо пріоритетними.

1. Забезпечення особистої безпеки викривача. Змістовне наповнення окресленої гарантії передбачено в ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції». Деталізуючи дану статтю, можна дійти наступних висновків:

а) законом навіть приблизно не встановлено переліку заходів забезпечення особистої безпеки, які можливо застосовувати до викривачів. В ч. 2 ст. 53 Закону України «Про запобігання» згадується тільки про те, що «за 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» [9], що прямо відображено і в Законі України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [57]. На наш погляд, застосовувати відсильну правову норму в даному випадку не дуже правильно, зважаючи на більш широке застосування основоположного Закону України «Про запобігання корупції». Виходячи з контексту наведеного, слушним видається запропонувати власне бачення на орієнтований перелік заходів забезпечення особистої безпеки викривачів, до яких слід відносити наступні: 1) особиста охорона, а також охорона житла та майна; 2) надання засобів спеціального (індивідуального) захисту і сповіщення про небезпеку, а також надання технічних засобів звуко- та відеозапису; 3) застосування засобів технічного типу, щоб контролювати і прослуховувати телефонні та інші переговори; 4) у разі необхідності замінювати документи та персональні (біометричні) дані – зміна зовнішності; 5) тимчасово розміщувати у місцях, які можуть забезпечити безпеку (дошкільні виховні установи, установи органів соціального захисту населення тощо); 6) проводити виключно закриті судові розгляди. Відмітимо, що наведений перелік є далеким від вичерпного, але навіть закріплення цих заходів дозволить ефективніше здійснювати особисту безпеку викривачам;

б) законом не робиться акцент навіть в загальних рисах стосовно механізму реалізації окресленої гарантії. Наведене свідчить про те, що забезпечення особистої безпеки викривачів по сьогоднішній день знаходиться за межами правового регулювання. На нашу думку, щоб усунути вказаний недолік, потрібно вносити цілий «пакет» змін і доповнень до основоположного Закону України «Про запобігання корупції», спрямування яких буде стосуватися таких питань як:

- 1) приводів та підстав застосування заходів забезпечення безпеки;
- 2) порядку розгляду питань щодо застосування відповідних заходів;
- 3) чіткого переліку суб'єктів, обов'язком яких є застосування заходів забезпечення безпеки;
- 4) підстав та порядку скасування відповідних заходів тощо.

2. Представництво інтересів та гарантування безоплатної правової допомоги викривачеві. Аналіз цієї гарантії, виходячи зі змісту ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» дозволяє дійти наступних висновків:

а) норми Закону України «Про запобігання корупції», не узгоджуються з нормами Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [58], якими передбачено загальні засади реалізації викривачами цієї гарантії. Підтвердженням цієї тези є наступне положення: «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» [9] (ч. 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»). В свою чергу, п. 5 ч. 2 ст. 53-3 цього ж Закону гарантує викривачам право «на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача» [9], а ч. 3 ст. 53-3 цього ж Закону передбачає положення, відповідно до якого: «права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача» [9].

Звертаючись безпосередньо до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», слід звернути увагу на ч. 1 п. 14 ст. 14, за якою: «право на безоплатну вторинну правову допомогу згідно з цим Законом та іншими законами України мають такі категорії осіб: викривачі у зв'язку з повідомленням ними інформації про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення» [58]. Отже, на нашу думку, щоб усунути зазначений недолік та узгодити між собою змістовне наповнення окреслених законів, потрібно внести зміни, які будуть стосуватися викривачів та їх близьких осіб, у зв'язку з повідомленням інформації щодо порушень антикорупційного законодавства, тим самим, буде усунуто цю колізію;

б) норми Закону України «Про запобігання корупції», якими встановлено представницькі повноваження НАЗК – не узгоджені із нормами деяких процесуальних нормативно-правових актів. Так, виходячи з положень ч. 3 абз. 2. ст. 53 наведеного Закону прослідковуємо: «Національне агентство в разі звернення викривача 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; 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; 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)» [9] тощо.

Зміст окресленої гарантії певним чином деталізується в ч. 6 ст. 53 Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), а також

в ч. 7 ст. 56 Цивільного-процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), що мають ідентичний правовий зміст, зокрема: «з метою захисту прав викривача, Національне агентство з питань запобігання корупції за зверненням викривача може звертатися до суду з позовом (заявою) в інтересах викривача, брати участь у розгляді справ за такими позовами (заявами), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) викривачів, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими чи виключними обставинами, у тому числі у справі, провадження в якій відкрито за позовом (заявою) викривача» [59;60].

Як можна побачити, профільний Закон набагато ширше окреслює повноваження НАЗК, аніж КАСУ та ЦПК України. У зв'язку з цим, законодавцю не завадило б внести відповідні зміни до процесуальних актів, узгодивши їх змістовне наповнення із ч. 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» задля уникнення правових колізій під час судового розгляду.

3. Забезпечення анонімності та конфіденційності викривача. Аналіз положень даної гарантії передбачено у ст. 53-5 Закону України «Про запобігання корупції», виходячи з якого доходимо наступного:

а) відразу звертає на себе увагу назва ст. 53-5 «Право викривача на конфіденційність та анонімність». Тобто законодавець тлумачить анонімність та конфіденційність як право, а не «гарантію захисту» викривачів корупції. Вважаємо, що такий підхід є необґрунтованим та хибним, аргументуючи це тим, що положення ч. 1 ст. 53-5 основоположного Закону встановлює наступне: «заборонено розкривати інформацію про особу викривача, його близьких осіб» [9]; ч. 2 – передбачає обов'язок уповноважених органів повідомляти викривача щодо вимушеного розголошення інформації [9]; ч. 3 – «за незаконне розкриття відомостей про викривача настає

відповідальність» [9]. Натомість, про будь-які «права» викривачів, які мають відношення до його анонімності та конфіденційності – не наголошується.

Отже, враховуючи наведене, однозначно потрібно говорити про дане «право» як «гарантію захисту» викривачів. Тож, вважаємо, що законодавцю не було б зайвим виправити цю помилку зміною назви статті, замінивши «Право» на «Забезпечення» і далі по тексту;

б) регламентована стаття містить достатньо вузький перелік заходів, що спрямовуються на те, аби забезпечити анонімність та конфіденційність викривачів. Так, наприклад у ч. 4 та ч. 5 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» робиться акцент на інші заходи з приводу цієї гарантії, а саме, вони закріплюють обов'язок уповноважених органів створювати «захищені анонімні канали зв'язку (канали онлайн-зв'язку, анонімні гарячі лінії, електронні поштові скриньки та інше), через які викривач може здійснити повідомлення, гарантовано зберігаючи свою анонімність» [9].

Отже, на нашу думку, окреслене положення необхідно виключити з цієї статті та перенести її до ст. 53-5 Закону України «Про запобігання корупції». Більш того, наполягаємо також на внесенні змін в частині того, щоб не тільки «створювати» захищені анонімні канали, але й «забезпечувати їх безперебійне функціонування».

Поряд з наведеним варто зазначити про існування останнього законопроекту, який було зареєстровано 8 травня 2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів» [61]. Його було прийнято 4 лютого 2021 року, однак, вже 3 березня президент Зеленський ветовав ці зміни, повернувши до Верховної Ради України даний закон на доопрацювання з власними пропозиціями задля впорядкування деяких питань. Як повідомили в офісі президента, в запропонованих змінах не врегульовано питання обсягу даних, що

будуть вноситись до Єдиного порталу, а також не встановлено порядку захисту таких даних і кола осіб, яким надаватимуть до них доступ, додаючи, що подібний підхід суперечить ч. 2 ст. 32 Конституції України: «не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» [62].

Не дивлячись на наведене, вкажемо, що найголовнішим нововведенням цього законопроекту є наступне: «при використанні особами будь-яких інших способів здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (направлення повідомлення, в тому числі анонімного, у паперовій, електронній формі чи здійснення повідомлення на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію тощо), їм гарантуються дотримання умов конфіденційності та анонімності, а також внесення цієї інформації до Єдиного порталу повідомлень викривачів уповноваженими на це особами відповідних суб'єктів» [61]. Виходячи з цього положення передбачається створення Єдиного порталу повідомлення для викривачів, що значно посилить їх анонімність у разі прийняття цього проєкту. Хоча ми більш ніж впевнені у беззаперечності такого прийняття, адже в умовах сучасності – це є загальноприйнятою практикою, до того ж, набирає обертів процес «цифровізації» в нашій країні.

Таким чином, нами було виокремлено ключові гарантії захисту викривачів (недоліки правового регулювання та напрями удосконалення). Проте, нагадаємо, що яким би не було їх законодавче закріплення, але практична реалізація завжди залежить від якісного та ефективного механізму, завдяки якому забезпечується їх перетворення із можливостей правового спрямування в реальну дійсність.

Роблячи узагальнений висновок, необхідно вказати, що не зважаючи на стрімкий прогрес в частині розвитку інституту прав викривачів після внесення змін у 2019 році, все ж на сьогоднішній день чинною редакцією Закону України «Про запобігання корупції» спостерігаємо відсутність структурованої та уніфікованої системи гарантій захисту прав викривачів. Більша частина положень в ключовій 53 статті основоположного Закону та її складових частин схильна до регламентації «прав» викривачів, хоча їх зміст свідчить про віднесення їх як елементу гарантійного механізму.

Даний підхід законодавця до нормативно-правового регулювання гарантій захисту прав викривачів вважаємо невиправданим і таким, що зменшує їх дієвість та практичну значимість, а також значно обмежує сферу їх застосування. Беззаперечним фактом є і те, що норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» не здатні забезпечити належний захист гарантій викривачів корупції. Дається взнаки значна кількість недоліків, через які знижується темп розвитку інституту викривачів загалом та фактично втрачає обертів започаткований процес формування нетерпимого відношення громадян до корупції.

Нами був окреслений оптимальний спосіб усунення подібних недоліків, відповідно до проаналізованих гарантій, серед яких було зроблено акцент на такі як:

- 1) забезпечення особистої безпеки викривача;
- 2) представництво інтересів та гарантування безоплатної правової допомоги викривачеві;
- 3) забезпечення анонімності та конфіденційності викривача.

Говорячи про кардинальні зміни в частині гарантій захисту викривачів корупції, то тут можливо вести мову про якісне правове регулювання тільки у тому разі, коли на законодавчому рівні буде чітко деталізуватись та конкретизуватись процедура реалізації кожної з визначених гарантій (нами представлено не повний їх перелік). При

цьому, наполягаємо на прийнятті запропоновано проекту Закону України «Про захист викривачів корупції» № 291 від 1 лютого 2019 року, який повністю присвячений цьому інституту. Звісно, нами є повне усвідомлення, що ухвалення запропонованого Закону чи будь-то якогось іншого не є запорукою стрімкого вирішення всіх існуючих недоліків та проблемних питань в частині забезпечення прав викривачів та захисту їх гарантій, однак, можна стверджувати про те, що подібний крок є більш ніж очевидним та необхідним рухом вперед для подальшого розвитку інституту викривачів.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі на підставі норм чинного законодавства та теоретичних напрацювань виявлено адміністративно-правові аспекти в частині забезпечення та захисту прав викривачів, а також з'ясовано існуючі недоліки та на цій основі сформульовано напрями удосконалення розглядуваного питання, враховуючи узагальнення зарубіжного досвіду.

Найбільш суттєві та важливі результати дослідження відображені в наступних висновках:

1. Розглянувши становлення та розвиток адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції, було встановлено, що йому характерна відповідна періодизація, яка передбачає чотири основоположні етапи:

1) перший етап (1991-2009 роки) – відбувається осмислення потреби ввести інститут викривачів за вітчизняною правовою системою та формування його законодавчої реалізації. Даний період вважається підготовчим, згідно до якого поступово оформлюється ідея про потребу розвивати даний інститут;

2) другий етап (2009-2014 роки) – на законодавчому рівні закріплюється інститут викривачів як один із превентивних антикорупційних механізмів;

3) третій етап (2014-2019 роки) – зміцнюється адміністративно-правовий статус викривачів та удосконалюється його нормативно-правове регулювання;

4) четвертий етап (2019 рік – по сьогоднішній день) – розширюються гарантії захисту викривачів, а також удосконалюється механізм здійснення повідомлень викривачами та їх перевірки. Цей етап беззаперечно необхідно пов'язувати із внесенням 17 жовтня 2019 року

змін і доповнень до Закону України «Про запобігання корупції» та інших нормативно-правових актів.

З'ясовано, що кожному етапу притаманні свої особливості розвитку інституту викривачів. В цілому, за такий значний часовий період в цьому питанні відбувся вагомий «прорив». Безумовно, що існує ще багато прогалин, неточностей та недоліків, які потрібно усувати не лише внесенням звичних змін та доповнень, а впровадженням конкретних процедурних механізмів щодо забезпечення прав та захисту гарантій викривачів, які будуть працювати на практиці.

2. Встановлено, що теоретичних напрацювань щодо визначення терміну «викривачів» фактично не існує, а відтак, нами було проаналізовано міжнародну Рекомендацію та закріплені дефініції на законодавчому рівні України, на основі яких було сформульовано власне поняття. Враховуючи те, що така категорія осіб як «викривачі», як правило, асоціюється з корупційними правопорушеннями, а тому, під викривачем корупції слід розуміти фізичну особу, яка при наявності внутрішнього переконання про те, що інформація є достовірною, повідомила уповноважених на те суб'єктів щодо порушення антикорупційного законодавства, які знаходяться в процесі підготовки або вчинені іншою особою, або ж яка спробувала розкрити інформацію про подібні порушення, або ж яка іншим чином здійснювала сприяння у їх виявленні, запобіганні, припиненні, розслідуванні тощо.

Також було розглянуто ключові ознаки інституту викривачів, на підставі яких розкрито його змістовне наповнення та встановлено сутність і місце за системою превентивних антикорупційних механізмів, до яких, зокрема, відносяться:

- 1) викривач – це обов'язково фізична особа;
- 2) викривач має переконатися, що інформація, яка ним повідомляється, є достовірною;

3) інформація, що повідомляється викривачем, має відношення до діяльності (дій чи бездіяльності) інших осіб;

4) «інформація, яка повідомляється, була отримана особою у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання»;

5) адресат повідомлення.

3. Виявлено, що до системи суб'єктів, які забезпечують реалізацію, охорону та захист прав викривачів в межах адміністративно-правових відносин слід відносити наступних: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, а також органи, які передбачені в основоположному Законі України «Про запобігання корупції» (органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції) та інші правоохоронні органи України.

4. Встановлено, що одна з публічних інституцій, яка бере участь у процесі формування та реалізації антикорупційної політики держави (в тому числі стосовно забезпечення прав викривачів) є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). На підставі аналізу основоположних нормативно-правових актів, за рахунок яких здійснюється правове регулювання адміністративної діяльності НАЗК, нами було виокремлено ключові повноваження як провідного органу, що забезпечує права викривачів, зокрема:

1) одержання та розгляд повідомлень від викривачів та спрямування їх до компетентних органів, щоб прийняти відповідне рішення;

2) організація безпосередньої співпраці з викривачами;

3) проведення аналізу дієвості в частині діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції стосовно роботи з викривачами;

4) забезпечення методичного, правового та організаційного спрямування в частині захисту прав викривачів, у разі їх порушення;

5) проведення моніторингу та контролю за додержанням законодавства про забезпечення прав викривачів.

5. З'ясовано, що публічний контроль щодо забезпечення прав викривачів відображений у вигляді форм організаційного та правового спрямування задля дотримання закону в діяльності як публічного, так приватного сектору в частині реалізації, охорони, а також захисту прав викривачів та який виконується в рамках чинного законодавства різними суб'єктами державного, громадського та муніципального рівнів.

6. Висвітлено правове регулювання в частині забезпечення прав викривачів у різних країнах (Румунія, Угорщина, Люксембург та США), в яких інституту викривачів відводиться вагоме місце, про що свідчить значна кількість прогресивних законодавчих положень, спрямування яких – захищати права та законні інтереси викривачів. Врахувавши зарубіжний досвід, нами було також виокремлено ключові напрями, які можливо адаптувати у вітчизняне законодавство за окресленою сферою, серед яких:

1) запровадження підходу, за яким визначається коло осіб, на яких розповсюджуються гарантії державного захисту стосовно викривачів. Тобто, внести відповідні зміни до законодавства, передбачивши гарантії захисту не тільки для публічних службовців та постійних робітників, але і для осіб, які здійснюють свою діяльність на підставі цивільно-правових договорів;

2) реалізація дієвого механізму у вигляді двох каналів звітності. На нашу думку, законодавцю України не завадило б взяти до уваги потребу призначити уповноважений орган, який би займався виключно

захистом прав викривачів та розробляв і впроваджував спеціальну процедуру, аби розглядати повідомлення викривачів (мова йде про омбудсмена у цій сфері);

3) реалізація дієвого механізму в частині обчислення та виплати фінансової винагороди. Нагадаємо, що за вітчизняним законодавством передбачено окрему статтю, що стосується винагороди викривача, проте її законодавчого закріплення замало, аби активізувати їх діяльність. Відтак, якщо розробити відповідний механізм, працюючий на практиці, подібне значно вплине на рівень громадської активності за сферою протидії та запобігання корупції.

Загалом є всі підстави стверджувати, що подальший розвиток інституту викривачів в нашій країні має оперувати не тільки тим, щоб впроваджувати найкращі світові практики в частині захисту викривачів, але й робити усе можливе, аби розробити та реалізувати ефективний (дієвий) механізм реалізації такого захисту, який зарекомендує себе в практичному плані. Більш того, такий механізм повинен враховувати і особливості національного законодавства, і специфічну структуру правоохоронних органів, і правові традиції та найголовніше – політичне та соціальне-політичне положення держави, в якому зараз перебуває Україна. Адже викривачі – це без перебільшення один із найбільш динамічних складових механізму у боротьбі з корупцією, а відтак, щоб максимально дієво та коректно використовувати увесь масив його можливостей, потрібно об'єднувати зусилля політикам, вченим та громадськості, аби реалізувати по-справжньому «міцний» механізм в частині забезпечення та захисту прав викривачів.

7. Виокремлено ключові гарантії захисту викривачів (недоліки правового регулювання та напрями удосконалення). Проте, яким би не було їх законодавче закріплення, але практична реалізація завжди залежить від якісного та ефективного механізму, завдяки якому

забезпечується їх перетворення із можливостей правового спрямування в реальну дійсність.

Констатовано, що не зважаючи на стрімкий прогрес в частині розвитку інституту прав викривачів після внесення змін у 2019 році, все ж на сьогоднішній день чинною редакцією Закону України «Про запобігання корупції» спостерігаємо відсутність структурованої та уніфікованої системи гарантій захисту прав викривачів. Більша частина положень в ключовій 53 статті основоположного Закону та її складових частин схильна до регламентації «прав» викривачів, хоча їх зміст свідчить про віднесення їх як елементу гарантійного механізму.

Даний підхід законодавця до нормативно-правового регулювання гарантій захисту прав викривачів вважаємо невиправданим і таким, що зменшує їх дієвість та практичну значимість, а також значно обмежує сферу їх застосування. Беззаперечним фактом є і те, що норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» не здатні забезпечити належний захист гарантій викривачів корупції. Дається взнаки значна кількість недоліків, через які знижується темп розвитку інституту викривачів загалом та фактично втрачає обертів започаткований процес формування нетерпимого відношення громадян до корупції.

Нами був окреслений оптимальний спосіб усунення подібних недоліків, відповідно до проаналізованих гарантій, серед яких було зроблено акцент на такі як:

- 1) забезпечення особистої безпеки викривача;
- 2) представництво інтересів та гарантування безоплатної правової допомоги викривачеві;
- 3) забезпечення анонімності та конфіденційності викривача.

Говорячи про кардинальні зміни в частині гарантій захисту викривачів корупції, то тут можливо вести мову про якісне правове регулювання тільки у тому разі, коли на законодавчому рівні буде чітко деталізуватись та конкретизуватись процедура реалізації кожної з

визначених гарантій (нами представлено не повний їх перелік). При цьому, наполягаємо на прийнятті запропоновано проекту Закону України «Про захист викривачів корупції» № 291 від 1 лютого 2019 року, який повністю присвячений цьому інституту. Звісно, нами є повне усвідомлення, що ухвалення запропонованого Закону чи будь-то якогось іншого не є запорукою стрімкого вирішення всіх існуючих недоліків та проблемних питань в частині забезпечення прав викривачів та захисту їх гарантій, однак, можна стверджувати про те, що подібний крок є більш ніж очевидним та необхідним рухом вперед для подальшого розвитку інституту викривачів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність: звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому. Київ: Ваіте, 2018. 42 с.
2. Джафарова О. В. Інститут викривачів як один із чинників запобігання та протидії корупції в органах публічної адміністрації. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали III Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.): у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. Ч. 1. С. 44–47.*
3. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.*
4. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 2657-ХІІ / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.*
5. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI (втратив чинність) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України. 2009. № 45. Ст. 691.*
6. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI (втратив чинність) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України. 2011. № 40. Ст. 404.*
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.*
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України. 2014. № 46. Ст. 2047.*

9. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

10. Крижна В. В. Правовий статус викривачів в антикорупційній діяльності. *Право України*. 2020. С. 71–75.

11. Тимченко О., Калітенко О. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та світі? / URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27118580.html> (дата звернення: 10.03.2021).

12. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна - НАТО на 2017 рік: Указ Президента України від 8 квітня 2017 року № 103/2017 / Президент України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 103/2017.

13. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам: проект Закону України реєстр. № 4038а від 20 липня 2016 року. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836 (дата звернення: 10.03.2021).

14. Шостко О. Ю. Питання нагальності прийняття Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам». *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції*: матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 166–169.

15. Про схвалення проекту Закону України «Про захист викривачів корупції»: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 01 лютого 2019 року № 291. Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Projekt-zakonu.pdf> (дата звернення: 10.03.2021).

16. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції: Закон України від 17 жовтня 2019 року № 198-IX / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 50. Ст. 356.

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

18. Council of Europe. Explanatory Memorandum of Recommendation CM/Res. 2014.

19. Костенко О. О. Поняття, ознаки та характерні риси інституту викривачів корупції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 123–129.

20. Резворович К. Р. Аспекти цивільно-правової охорони прав та інтересів викривача. *Право України*. 2019. № 5. С. 88–93.

21. Калітенко О., Масат Т. Посібник викривачам корупції / Серпень 2017 р. 65 с. URL: http://vykryvachi.trudovi.org/wp-content/uploads/2017/09/Book_Vukruvachi.pdf (дата звернення: 10.03.2021).

22. Загинеї З. Викривачі корупції: quid prodest. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. С. 125–136.

23. Батищева М. А. Служебные разоблачения в системе государственной службы: дисс. ... канд. социол. наук: 22.00.08. М., 2015. 191 с.

24. Бобіта А. Поняття, ознаки та структура адміністративно-правового статусу викривачів корупції. *Юридична наука*. 2019. № 3. С. 112–121.

25. Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права. *Советское государство и право*. 1986. № 2. С. 41–48.

26. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ, 2007. 624 с.

27. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Херсон, 2018. 446 с.

28. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.

29. Барчук В. Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт забезпечення національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 203 с.

30. Савченко А., Клименко О. Питання національної моделі спеціальних антикорупційних органів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 4. С. 136–146.

31. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування: монографія / за ред. Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка. Київ, 2016. 524 с.

32. Тевлін Р. І. Поняття правоохоронних органів в широкому і вузькому розумінні. *Радянське право*. 1985. № 7. С. 51–54.

33. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 17 березня 2020 року № 102/20 / Національне агентство з питань запобігання корупції. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2020. № 102/20.

34. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції: Наказ Генеральної прокуратури України від 25 червня 2013 року № 10гн / Офіс Генерального прокурора України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2013. № 10гн.

35. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна - НАТО на 2020 рік: Указ Президента України від 26 травня 2020 року

№ 203/2020 / Президент України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2020. № 203/2020.

36. Волик В. С. Нормативно-правові засади компетенцій Національного агентства з питань запобігання корупції. *Демократичне врядування*. 2016. Вип. 16–17. С. 66–70.

37. Про затвердження Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 5 лютого 2020 року № 30/20. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/27620/> (дата звернення: 10.03.2021).

38. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. М. І. Хавронюк. Київ, 2018. 472 с.

39. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 216 с.

40. Про затвердження Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017-2020 роки та планів з її реалізації: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 22 червня 2017 року № 234 / Національне агентство з питань запобігання корупції. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 234.

41. Антикорупційна програма національного агентства з питань запобігання корупції на 2021-2022 роки: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 30 грудня 2020 року № 610/20. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/antykoriuptsijna-programa-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-na-2021-2022-roky/> (дата звернення: 10.03.2021).

42. Про прийняття за основу проекту Закону України про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки: Постанова Верховної Ради України від 5 листопада 2020 року № 976-IX / Верховна Рада України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2020. № 976-IX.

43. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2016. 480 с.

44. Плиска В. В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2015. 210 с.

45. Кравчук В. М. Публічний контроль у державі. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 210–215.

46. Забезпечення ефективності громадського контролю за звітністю та відповідальністю органів державної влади. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1579/> (дата звернення: 10.03.2021).

47. Білецький А. В. Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2018. 228 с.

48. Шатрава С. О. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції як один із чинників запобігання корупції. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). Харків, 2016. С. 369–373.

49. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

50. Гребенюк М. В. Кращі практики європейського досвіду забезпечення захисту викривачів: досвід Боснії і Герцеговини, Косова та Чорногорії. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції*: матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. С. 31–34.

51. Romanian Law No. 571-2004, Law concerning the protection of personnel from public authorities, public institutions and from other

establishments who signalize legal infractions. URL: <https://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf> (дата звернення: 10.03.2021).

52. Act on Complaints and Public Interest Disclosures, 165, Hungarian: 2013. URL: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/100579/120708/F1081253648/GRC100579%20Grk.pdf> (дата звернення: 10.03.2021).

53. Полях А. М. Захист викривачів корупційних правопорушень: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції*: матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. С. 118–125.

54. Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results. Blueprint for Free Speech. 2018. 61 p. URL: <https://www.fibgar.org/upload/publicaciones/33/es/safe-or-sorry--whistleblower-protection-laws-in-europe-deliver-mixed-results--seguro-o-arrepentido--leyes-de-proteccion-de-alertadores-en-europa--resultados-diversos--.pdf> (дата звернення: 10.03.2021)

55. Lehman J., Phelps S. West's Encyclopedia of American Law. 2005. (Print book: English: 2nd ed).

56. Дрозд О. Ю. Інститут викривачів у США. *Право зарубіжних країн*. 2015. № 6. С. 189–193.

57. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3782-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 51.

58. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.

59. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35(37). Ст. 446.

60. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40(42). Ст. 492.

61. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів від 8 травня 2020 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68779 (дата звернення: 10.03.2021).

62. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.