

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.2>

ФОДЧУК А.Б.

**ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ
У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ****THE MAIN STAGES OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION
OF WHISTLEBLOWERS IN DOMESTIC LAW**

Актуальність статті полягає в тому, що у сучасних умовах розвитку нашої держави корупція є одним з основних факторів, що дестабілізує суспільно-політичну ситуацію, негативно позначається на темпах розвитку економіки, деформує систему морально-етичних цінностей, підриває авторитет держави на міжнародній арені. Саме тому удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції уже тривалий час залишається одним з основних напрямів діяльності держави, що перебуває під пильним контролем як українського суспільства, так і зарубіжних партнерів. При цьому, як засвідчив аналіз генези розвитку національного антикорупційного законодавства, на початку XXI сторіччя відбулося стрімке еволюціонування превентивних заходів протидії корупції. За своєю різноманітністю та ступенем ефективності нині вони практично нічим не поступаються репресивним заходам впливу, однак при цьому їх застосування вимагає значно менших фінансових, ресурсних, трудових та інших витрат. Мета статті – визначити основні етапи розвитку інституту викривачів корупції в національному законодавстві і на основі узагальнення результатів проведеного дослідження визначити недоліки та основні перспективи розвитку аналізованої сфери правового регулювання. Зроблено висновок, що норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» в його останній редакції, незважаючи на свій прогресивний характер, не спроможні забезпечити надійний захист прав і законних інтересів викривачів корупції. Даетсяь ознаки велика кількість прогалин, недоліків та суперечностей, які знижують темпи розвитку інституту викривачів, а також гальмують процес формування нетерпимого ставлення громадян до корупції. У зв'язку з цим особливої актуальності та практичної необхідності набуває питання розробки та ухвалення спеціального закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень, уніфікацію процедури їх розгляду тощо. Звісно, ми усвідомлюємо, що ухвалення такого закону не є запорукою швидкого розв'язання всіх проблемних питань, які пов'язані із функціонуванням інституту викривачів корупції, однак ми переконані, що воно є необхідним кроком на вказаному шляху.

Ключові слова: антикорупційні інститути, посада, законодавство, нормативно-правове регулювання, уповноважені особи.

The relevance of the article is that in the current conditions of development of our state corruption is one of the main factors that destabilizes the socio-political situation, negatively affects the pace of economic development, distorts the system of moral and ethical values, undermines the authority of the state in the international arena. That is why the improvement of the organizational and legal mechanism for combating corruption has long been one of the main activities of the state, which is under the close control of both Ukrainian society and foreign partners. At the same time, as the analysis of the genesis of the development of national anti-corruption legislation showed, at the beginning of the XXI century there was a rapid evolution of preventive measures against corruption.

In terms of their diversity and degree of effectiveness, they are currently almost as good as repressive measures of influence, but their application requires much lower financial, resource, labour and other costs. The purpose of the article is to determine the main stages of development of the institution of whistleblowers in national legislation and, based on the generalization of the results of the study, to identify shortcomings and main prospects for the development of the analyzed area of legal regulation. It is concluded that the provisions of the current Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" in its latest version, despite its progressive nature, are not able to ensure reliable protection of the rights and legitimate interests of whistleblowers. There are a large number of gaps, shortcomings and contradictions that reduce the development of the institution of whistleblowers, as well as slow down the process of forming intolerance of citizens to corruption. In this regard, the issue of development and adoption of a special law aimed at strengthening guarantees for protection of whistleblowers, introduction of effective and efficient mechanisms for their implementation, creation of favourable conditions for whistleblowers, unification of the procedure for their consideration, etc. is especially relevant and practical. Of course, we are aware that the adoption of such a law is not a guarantee of a speedy resolution of all problematic issues related to the functioning of the institution of whistleblowers, but we are convinced that it is a necessary step in this direction.

Key words: *anti-corruption institutions, position, legislation, normative-legal regulation, authorized persons.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку нашої держави корупція є одним з основних факторів, що дестабілізує суспільно-політичну ситуацію, негативно позначається на темпах розвитку економіки, деформує систему морально-етичних цінностей, підриває авторитет держави на міжнародній арені. Саме тому удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції уже тривалий час залишається одним з основних напрямів діяльності держави, що перебуває під пильним контролем як українського суспільства, так і зарубіжних партнерів.

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

Одним із таких превентивних антикорупційних інститутів, стрімкий розвиток якого можна було спостерігати в останнє десятиріччя, є інститут викривачів. Його введення в національну правову систему можна вважати логічним продовженням процесу побудови цілісного антикорупційного механізму, в основі якого лежить принцип консолідації зусиль державних і громадських інституцій з метою протидії корупції як «суспільної проблеми, що паразитує на системних недоліках українського суспільства» [1, с. 34].

Водночас було б помилковим вважати, що інститут викривачів є винятковим надбанням національної правової системи. Навпаки, українському законодавцю знадобився не один десяток років, аби виконати всі зобов'язання, які взяла на себе Україна, ратифікувавши низку міжнародних антикорупційних актів. У зв'язку з викладеним **мета цієї наукової статті** – визначити основні етапи розвитку інституту викривачів корупції в національному законодавстві і на основі узагальнення результатів проведеного дослідження визначити недоліки та основні перспективи розвитку аналізованої сфери правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Як нам удалося з'ясувати, інститут викривачів корупції у своєму розвитку пройшов кілька етапів.

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

Якщо розглядати інститут викривачів як один із напрямів «реалізації права громадян на звернення, яке закріплене в ст. 40 Конституції України» [2, с. 45], то аналіз генези розвитку його адміністративно-правового регулювання варто розпочати з характеристики основних положень Закону України «Про звернення громадян» від 2.10.1996 р. [3]. Цей Закон регулює питання прак-

тичної реалізації громадянами України їх конституційного права «вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, *викривати недоліки в роботі*, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів». І хоча, як зазначено в ст. 12 Закону, його дія «не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений <...> законом України «Про запобігання корупції», саме цей Закон ми вважаємо фундаментом, на якому в подальшому виник і розвивався інститут викривачів.

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

Деякі гарантії захисту викривачів від необґрунтованого притягнення до відповідальності за розголошення інформації про неправомірні дії посадових осіб зайшли своє закріплення в Законі України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. [4]. Так, ст. 29 Закону дозволяє поширювати інформацію з обмеженим доступом, «якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення»; а ч. 3 ст. 30 встановлює спеціальні підстави звільнення від відповідальності суб'єктів інформаційних відносин «за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною».

Вибравши європейський вектор розвитку і прагнучи якнайшвидше приєднатись до європейського співтовариства, у 2005–2006 рр. Україною було ратифіковано основні міжнародні антикорупційні акти. Однак вимушені констатувати, що законодавцю знадобилось більш як три роки для того, аби хоча б розпочати процес їх імплементації в національне законодавство.

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

Як нам удалося з'ясувати, перша згадка про викривачів з'явилась у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 1.06.2009 р. [5]. Так, ст. 15 Закону закріплювала за об'єднаннями громадян та їх членами або уповноваженими представниками, а також окремими громадянами такі права: «брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили, у межах повноважень, визначених законом»; «повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у статті 3 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості»; «запитувати та одержувати в установленому порядку від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію про діяльність щодо запобігання та протидії корупції».

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

Як відомо, антикорупційний Закон 2009 р. фактично не набув чинності і уже наступного року був скасований [6]. Йому на зміну 7.04.2011 р. приймається *новий Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»* [7], початкова редакція якого суттєво зміцнила правовий статус викривачів. Насамперед з позитивного боку слід відзначити той факт, що аналізований інститут згадується серед принципів запобігання і протидії корупції. Зокрема, ч. 1 ст. 3 Закону до основних принципів такої діяльності відносить у тому числі *«участь громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державний захист осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів»*. Такий принцип знайшов свою подальшу деталізацію в третьому розділі Закону. Так, ст. 18 до основних прав об'єднань громадян, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян у діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням відносить такі: *повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у ст. 5 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості; запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції»*.

Що стосується основних гарантій державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, то початкова редакція ст. 20 антикорупційного Закону 2011 р. дослівно відтворювала зміст ст. 17 Закону 2009 р., який був проаналізований нами вище, з усіма недоліками та прогалинами. Однак слід зауважити, що така ситуація тривала не довго. Уже через два роки її було доповнено новим положенням, яке суттєво зміцнювало гарантії захисту трудових прав викривачів, зокрема, гарантувало особі захист від звільнення чи примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи інших негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою [8]. А ще через рік законодавець ухвалив нову редакцію аналізованої статті, яка докорінно відрізнялась від попередньої, хоча теж не була позбавлена серйозних недоліків [9].

По-перше, з позитивного боку слід відзначити той факт, що в законодавчий обіг було офіційно введено термін «викривач» у значенні «особи, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції» (ч. 1 ст. 20 Закону). На наш погляд, таке отождоження є не зовсім вдалим, оскільки воно спотворює справжню сутність інституту викривачів. Адже очевидно, що *далеко не всі особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, є саме «викривачами»*.

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

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

По-четверте, варто згадати про перший крок законодавця на шляху до врегулювання порядку надання інформації викривачами. Так, ч. 4 ст. 20 нової редакції Закону поклала на державні

органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування обов'язок забезпечувати «умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні вебсайти, засоби електронного зв'язку». Однак знову ж таки з негативного боку необхідно відзначити досить обмежений характер аналізованого нововведення, зокрема той факт, що воно стосувалося лише «внутрішніх» каналів надання інформації.

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

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

Насамперед варто згадати про *Антикорупційну стратегію*, у якій було визначено першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері. Одразу ж зауважимо, що інституту викривачів у системі таких заходів відводиться досить помітна роль. По-перше, про викривачів ідеться в третьому розділі Стратегії, що присвячений заходам «запобігання корупції». По-друге, про викривачів корупції згадується в четвертому розділі Стратегії, який присвячений «покаранню за корупцію». По-третє, про необхідність активізації профілактичного потенціалу інституту викривачів ідеться також у п'ятому розділі Стратегії, що присвячений «формуванню негативного ставлення до корупції». По-четверте, інститут викривачів згадується у шостому розділі Стратегії, що визначає загальні засади «оцінки результатів та механізму реалізації Антикорупційної стратегії».

Разом з Антикорупційною стратегією 14.10.2014 р. було ухвалено новий *Закон України «Про запобігання корупції»* [10]. Серед усіх інших нововведень у новому Законі було передбачено окремий Розділ, який спрямований на забезпечення прозорості, відкритості та підвітності суб'єктів владних повноважень, своєчасне виявлення та запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, забезпечення додержання прав та ефективного захисту викривачів, утвердження свободи діяльності засобів масової інформації та захисту свободи слова (Розділ VIII – «Захист викривачів»). Однак слід нагадати, що в початковій редакції Закону зазначений розділ складався лише з однієї статті – ст. 53 «Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції». З назви цієї статті, а також її спрямованості відразу ж стає зрозумілим, що за правовою природою вона є превентивним антикорупційним механізмом, який спрямований на створення надійних гарантій захисту викривачів від цілої низки негативних і дискримінаційних заходів, які пов'язані з їх активною громадянською позицією в питаннях протидії та запобігання корупції.

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

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

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

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

По-четверте, у зв'язку із введенням у національну правоохоронну систему такого нового антикорупційного органу, як НАЗК, новий антикорупційний Закон урегулював його участь у реалізації деяких гарантій захисту викривачів.

По-п'яте, було розширено коло обов'язків посадових і службових осіб державних органів, органів влади АРК, посадових осіб органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення їхніми працівниками.

На жаль, як засвідчила практика застосування нового антикорупційного Закону, він виявився не досить ефективним у сфері захисту прав і свобод викривачів. Рівень активності населення в антикорупційній діяльності продовжував залишатись стабільно низьким, а випадки повідомлення громадянами про порушення антикорупційного законодавства – поодинокими.

Четвертий етап (2019 р. – дотепер) – розширення гарантій захисту викривачів, а також удосконалення механізму здійснення повідомлень викривачами та їх перевірки. Новий етап розвитку нормативно-правового регулювання інституту викривачів ми пов'язуємо із внесенням 17.10.2019 р. цілої низки змін і доповнень до Закону України «Про запобігання корупції» та інших нормативно-правових актів [11]. По суті, вони стали результатом багаторічної спільної роботи міжнародних експертів, вітчизняних фахівців, а також антикорупційних громадських організацій. Завдяки цим змінам інститут викривачів набув якісно нового звучання й остаточно оформився у повноцінний превентивний антикорупційний інструмент. Нижче пропонуємо розглянути їх більш детально.

– *Значну увагу було приділено офіційному роз'ясненню основних термінів і понять.* Зокрема, в ч. 1 ст. 1 було закріплено дефініції таких понять, як «викривач», «внутрішні канали повідомлення», «зовнішні канали повідомлення» та «регулярні канали повідомлення» про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону.

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

– *Розширено компетенцію НАЗК у сфері захисту викривачів.* Зокрема, до повноважень цього органу було віднесено «отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, забезпечення їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями» (п. 13 ч. 1 ст. 11 Закону), а також «надання роз'яснень, методичної та консультативної допомоги з питань ... захисту викривачів» (п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону). Основні права НАЗК були розширені, зокрема, за рахунок надання йому права «проводити перевірки... зокрема щодо <...> створення та функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього

Закону, захисту викривачів» (п. 7 ч. 1 ст. 12 Закону), права «вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо <...> захисту викривачів» (п. 8 ч. 1 ст. 12 Закону), а також права «отримувати <...> письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення вимог цього Закону щодо захисту викривачів» (п. 9-1 ч. 1 ст. 12 Закону).

Аналіз змісту наведених повноважень дає змогу зробити висновок про недосконалість правового регулювання цього питання. Як нами буде встановлено, сфера компетенції НАЗК щодо роботи з викривачами є значно ширшою і на нього покладається більший обсяг повноважень, прав і обов'язків, у тому числі щодо захисту прав та основних свобод викривачів.

– Розширено змістове наповнення національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Відтепер у ній обов'язково має відображатись інформація про «кількість повідомлень викривачів, кількість осіб викривачів», «кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також на яких накладено адміністративне стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, провадження щодо яких здійснювалося у зв'язку з повідомленнями викривачів», «відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, провадження щодо яких здійснювалося у зв'язку з повідомленнями викривачів, стан та обсяги їх відшкодування», «відомості про кількість осіб, стосовно яких застосовано заходи для захисту їхніх прав та інтересів як викривачів» (п.п. «р» – «су» п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону).

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

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

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

По-друге, значно розширено коло гарантій захисту представницьких інтересів викривачів, а також деталізовано повноваження НАЗК у цій сфері. Однак з негативного боку слід відзначити той факт, що законодавець гарантує захист представницьких інтересів лише викривачів, не згадуючи при цьому їх близьких осіб, які, як відомо, можуть зазнавати не менш відчутного негативного впливу і звертатись у зв'язку із таким впливом до суду для захисту своїх прав і законних інтересів.

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

– Розділ VIII Закону було доповнено дев'ятьма новими статтями:

Ст. 53-1 Закону визначає загальні засади забезпечення умов для повідомлення про можливі факти порушення антикорупційного законодавства. Серед іншого тут наголошується, що «державна заохочує викривачів та сприяє їм у повідомленні», однак не конкретизується, в чому саме виражається таке «заохочення» і «сприяння». Ч. 2 цієї статті стосується «забезпечення викривачам умови для здійснення повідомлення» вже з боку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самовря-

дування, юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону. З позитивного боку слід відзначити той факт, що законодавець уже конкретизує шляхи реалізації цього завдання.

Ст. 53-2 Закону визначає загальний порядок здійснення перевірки за повідомленням викривача. Як нами було встановлено, деякі із закріплених у ній положень не узгоджені або ж прямо суперечать змісту ч. 5 ст. 53 Закону, що встановлює порядок розгляду анонімних повідомлень. *На нашу думку, такий підхід є неприпустимим: Закон має встановлювати єдиний порядок розгляду для всіх повідомлень викривачів, при цьому визначаючи окремі винятки саме для анонімних повідомлень.*

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

Ст. 53-4 Закону закріплює гарантії захисту трудових прав викривачів. На нашу думку, ця стаття містить деякі концептуальні недоліки. По-перше, вважаємо недоречним використанням законодавцем деяких оціночних понять, наприклад, таких як «інші негативні заходи впливу» (абз. 2 ч. 1 ст. 53-4 Закону), «створення перешкод», «дискримінаційні заходи» (ч. 3 ст. 53-4 Закону), зміст яких може бути розтлумачений по-різному. По-друге, необґрунтованим є поширення сфери дії деяких гарантії виключно на викривачів. Зокрема, йдеться про оплату праці у разі незаконного відсторонення викривача від виконання трудових обов'язків (ч. 2 ст. 53-4 Закону).

Ст. 53-5 Закону закріплює гарантії захисту прав викривача на конфіденційність та анонімність. Вважаємо за доцільне звернути увагу на один суттєвий недолік цієї статті, який стосується необґрунтованого обмеження сфери її дії. Зокрема, йдеться про ч. 2, що передбачає підстави та порядок ухвалення рішення про розголошення інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати особу викривача. Як можна помітити, положення цієї статті не поширюються на близьких осіб викривача, що видається нам необґрунтованим.

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

Ст. 53-7 Закону визначає загальний порядок виплати винагороди викривачу. На нашу думку, ця стаття містить деякі недоліки. По-перше, вважаємо необґрунтованим використання в одній і тій же статті різних критеріїв визначення грошової суми. Так, у ч. 1 йдеться про «життєвий мінімум для працездатних осіб, установлений законом на час вчинення злочину», а в ч. 2 – про «мінімальну заробітну плату, установлену на час вчинення злочину». По-друге, вважаємо не доречним закріплення права викривача на отримання винагороди «після ухвалення обвинувального вироку суду». Більш логічним видається застосування такого критерію, як «набрання вироком суду законної сили». По-третє, не можна погодитись із правилом, згідно з яким розмір винагороди розподіляється між викривачами, які повідомили «різну» інформацію про один і той самий корупційний злочин, оскільки практично неможливо однозначно визначити критерії, за якими така інформація може відрізнятись.

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

Ст. 53-9 Закону закріплює повноваження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів. Ця стаття теж не позбавлена деяких недоліків. *По-перше, низку зауважень викликає перелік прав уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Так, деякі з цих прав мають загальний характер і пов'язані з усією сферою діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а не лише із роботою з викривачами. Зокрема, це стосується прав, які закріплені в п.п. 1, 2 та 4 ч. 2 аналізованої статті. Більш доцільним видається їх закріплення у ст. 13-1 Закону. Водночас Закон не згадує про деякі справді актуальні права, якими варто було б наділити уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Зокрема, йдеться про наділення їх додатковими повноваженнями щодо забезпечення безпеки викривачів, а також щодо захисту їхніх трудових прав і законних інтересів. По-друге, певні зауваження викликає зміст абз. 3 ч. 2 аналізованої статті, згідно з якою керівник уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції повинен визначити окрему особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів. І хоча всі питання, які пов'язані із захистом викривачів є дуже важливими та актуальними, однак призначати для їх виконання окремих осіб ми вважаємо недоцільним, економічно необґрунтованим і здебільшого практично неможливим (з огляду на невелику штатну чисельність більшості уповноважених підрозділів, а також покладання функцій таких підрозділів на «уповноважену особу»).*

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

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, є всі підстави зробити такий висновок: *норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» в його останній редакції, незважаючи на свій прогресивний характер, неспроможні забезпечити надійний захист прав і законних інтересів викривачів корупції. Дається взнаки велика кількість прогалин, недоліків та суперечностей, які знижують темпи розвитку інституту викривачів, а також гальмують процес формування нетерпимого ставлення громадян до корупції. У зв'язку з цим особливою актуальністю та практичною необхідністю набуває питання розробки та ухвалення спеціального Закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень, уніфікацію процедури їх розгляду тощо. Звісно, ми усвідомлюємо, що ухвалення такого закону не є запорукою швидкого розв'язання всіх проблемних питань, які пов'язані із функціонуванням інституту викривачів корупції, однак ми переконані, що воно є необхідним кроком на вказаному шляху.*

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. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 1. С. 44-47.
3. Про звернення громадян : Закон України від 2.10.1996 р.
4. Про інформацію : Закон України від 2.10.1992 р.
5. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 1.06.2009 р.
6. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 21.12.2010 р.
7. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики : Закон України від 14.05.2013 р.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон України від 13.05.2014 р.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р.
11. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції : Закон України від 17.10.2019 р.