



## **ЗОЯ ЗАГИНЕЙ**

*начальник відділу науково-методичного забезпечення  
прокурорської діяльності у сфері запобігання та протидії корупції  
управління науково-методичного забезпечення  
прокурорської діяльності  
Національної академії прокуратури України,  
кандидат юридичних наук, доцент  
trostuk@ukr.net*

**УДК 34.09**

### **ВИКРИВАЧІ КОРУПЦІЇ: QUID PRODEST?**

*Проаналізовано Закон України «Про запобігання корупції» щодо діяльності викривачів корупції. Охарактеризовано внутрішні та зовнішні, ідентифіковані та анонімні повідомлення викривача корупції. Висвітлено механізм розгляду таких повідомлень. Виокремлено ознаки повідомлення викривача корупції та проаналізовано кожну з них. Запропоновано зміни до національного антикорупційного законодавства України, спрямовані на покращення нормативної регламентації діяльності викривача корупції.*

***Ключові слова:** корупція; викривач корупції; службове викриття; повідомлення викривача корупції.*

**Постановка проблеми.** Виклики сьогодення, які постали перед сучасним суспільством, зумовлюють вжиття ефективних та комплексних заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні, яка набула значних масштабів та, без перебільшення, загрожує національній безпеці нашої держави. Прийняття Закону України «Про запобігання корупції» [1] стало визначним етапом у проведенні повномасштабної діяльності, спрямованої на мінімізацію корупційних проявів. Серед інших законодавчих положень у ньому містяться норми, що регламентують діяльність викривачів (ст. 53 «Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції» Розділу VIII «Захист викривачів»). Поява цієї норми обумовлена, зокрема, і тими зобов'язаннями, які взяла на себе Україна щодо протидії корупції. Так, згідно зі ст. 33 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яку Україна ратифікувала 18 жовтня 2006 року, «кожна Держава-учасниця розглядає

можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження» [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На жаль, в Україні відсутнє теоретичне розроблення проблеми діяльності викривачів у сфері запобігання і протидії корупції<sup>1</sup>. Проте зарубіжний досвід у цій частині є досить різноманітним. З його урахуванням неурядова міжнародна організація по боротьбі з корупцією «Transparency International» розробила «золотий стандарт» повідомлення інформації про факти корупції викривачами та їх захист: «Рекомендований проект принципів законодавства про повідомлення по фактах корупції або незаконної діяльності» [3].

**Метою статті** є аналіз норм, які регламентують діяльність викривачів корупції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до п. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» особою, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачем), є особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою. З вказаного визначення може скластися враження, що викривачем корупції може бути будь-яка особа, яка повідомила відповідну інформацію. Однак системний аналіз ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» свідчить про дещо інше. Так, відповідно до п. 3 зазначеної статті особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою [1]. Таким чином, законодавець пов'язує відповідні гарантії для викривача корупції та членів його сім'ї лише з дотриманням його трудових прав. Отже, викривачем корупції може визнаватися лише особа, яка є працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права.

До такого висновку доходить М.О. Батищева, на думку якої службові викриття – це надання державними службовцями своїм керівникам, уповноваженим державним організаціям або особам, а також засобам масової інформації, громадським організаціям згідно зі встановленим регламентом інформації про вчинені або можливі неетичні, неефективні та незаконні дії у державній організації або про виявлені наслідки таких дій [4, 10]. Науковець вважає, що до осіб, які вчиняють службові викриття, належать лише державні службовці, які стали свідками у відхиленні і в діяльності колег та (або) ке-

<sup>1</sup> Для стислості подальшого викладу матеріалу замість терміна «викривачі у сфері запобігання і протидії корупції» використовуватимемо термін «викривачі корупції».

рівництва всередині організації. При цьому вона проводить чітку межу між ними та іншими особами, яким стало відомо про порушення в організації, але які не є її співробітниками. На таких осіб не поширюється законодавчий захист від можливих негативних наслідків (пониження в посаді, перепони на шляху до кар'єрного зростання, остракізм, звільнення тощо) всередині організації, що настали внаслідок службового викриття [4, 23–24].

Окрім того, вказівка у законодавчому визначенні викривача корупції на обґрунтованість переконання та достовірність інформації про порушення Закону України «Про запобігання корупції» також може вказувати на те, що ним може бути не будь-яка особа, якій стало відомо про факти корупції. В інших положеннях ст. 53 цього Закону також йдеться саме про працівників. Так, у ч. 4 вказується, що Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим (АРК), органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх *працівниками* (курсив мій. – З.З.) про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку. А в абзаці 1 ч. 5 передбачено, що повідомлення про порушення вимог цього Закону може бути здійснене *працівником* (курсив мій. – З.З.) відповідного органу без зазначення авторства (анонімно). У законодавстві України поняття «працівник» визначено у Податковому кодексі України та Законі України «Про професійний розвиток працівників». Відповідно до п. 14.1.195 ч. 1 ст. 1 цього Кодексу працівником визнається фізична особа, яка безпосередньо власною працею виконує трудову функцію згідно з укладеним з роботодавцем трудовим договором (контрактом) відповідно до закону [5]. А згідно зі ст. 1 цього Закону працівник – це фізична особа, яка працює за трудовим договором (контрактом) на підприємстві, в установі та організації незалежно від форми власності та виду діяльності або у фізичної особи, яка відповідно до законодавства використовує найману працю [6].

Отже, викривачами корупції у контексті ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», на яких поширюються гарантії державного захисту, є *особи, які працюють в органах державної влади або в юридичних особах публічного чи приватного права*.

Службове викриття – це той соціальний інститут, який добре відомий зарубіжній практиці протидії корупції. Англomовним аналогом терміна «службове викриття» є «*whistleblowing*», що дослівно перекладається як «дути у свисток». Очевидно, такий дослівний переклад асоціюється з поліцейським, який у разі виявлення правопорушення дме у свисток та намагається привернути увагу. Постає запитання: куди необхідно повідомляти про порушення Закону України «Про запобігання корупції»? Проаналізувавши положення ст. 53 цього Закону, слід зазначити, що законодавець не конкретизував адресата таких повідомлень. Ймовірно, що *службові викриття залежно від адресата повідомлень про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» можуть бути внутрішніми або зовнішніми*. Внутрішні службові викриття – це повідомлення особою про порушення своєму начальнику або іншій особі

всередині організації, яка офіційно уповноважена або може належним чином відреагувати на ситуацію з порушенням. При зовнішньому службовому викритті інформація про правопорушення передається за межі організації. Зовнішніми отримувачами інформації можуть бути спеціально уповноважені органи або особи (омбудсмени), рідше – засоби масової інформації та громадські організації. Як правило, викривачі надають перевагу передачі повідомлень «внутрішніми каналами», потім звертаються до органів державної влади, а вже потім – у засоби масової інформації [4, 21].

У ч. 4 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що відповідні органи державної влади (НАЗК, інші державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування) мають забезпечувати умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою. Очевидно, що відповідні умови для повідомлень мають забезпечуватися і в юридичних особах приватного права, оскільки її службові особи названі серед суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 3 Закону) [1].

На нашу думку, *в органах державної влади, а також в юридичних особах приватного та публічного права має бути визначена особа, яка уповноважена приймати повідомлення про порушення Закону України «Про запобігання корупції», розглядати їх, а також вирішувати питання про реагування на такі повідомлення у межах процедури, передбаченої законодавством.*

Так, у Канаді головну роль в організаціях щодо службового викриття відіграє посадова особа, уповноважена приймати до розгляду повідомлення про відхилення у поведінці службових осіб усередині організації. Ця особа зобов'язана перевірити та проаналізувати подану інформацію у межах службового розслідування, консультувати та координувати дії викривача, скласти звіти та рекомендації для керівника організації. Ця посада за канадським законодавством називається *Senior Officer* – старший спеціаліст. Він призначається заступником керівника міністерства або установи Канади. Його номер телефону, місцезнаходження повідомляються співробітникам. Ця інформація також розміщується на Інтернет-сайті Управління цінностей та етики державної служби, яке здійснює нагляд за ефективністю внутрішньоміністерських процедур. Старший спеціаліст підпорядкований заступнику керівника. Він щороку за результатами своєї діяльності готує звіти та надає їх заступнику керівника [7, 130].

Згідно з Положенням про внутрішні розкриття інформації про порушення на робочому місці особа, яка хоче повідомити про потенційне або реальне відхилення від службової норми, повинна звернутися насамперед до свого безпосереднього керівника. У випадку, коли це не дало результату або якщо з тих чи інших причин неможливо повідомити відповідну інформацію безпосередньому керівникові, особа має звернутися до старшого спеціаліста. Після звернення старший спеціаліст повинен проконсультувати особу про процедуру викриття службової особи. Якщо після консультацій зі старшим спеціалістом особа прийме рішення про службове викриття, то воно відбувається за такою процедурою: 1) розкриття інформації про випадки неналежної поведінки



(особа повідомляє – переважно письмово – ім'я державного службовця, дату вчинення проступку, а також іншу суттєву інформацію; 2) аналіз отриманої інформації старшим спеціалістом, під час якого він встановлює достовірність поданої інформації; 3) спроба вирішити проблемну ситуацію шляхом проведення бесід з тими державними службовцями, які втягнуті у неї; 4) проведення розслідування; 5) прийняття рішення. На останньому етапі старший спеціаліст повинен надати звіт заступнику керівника установи, а той, у свою чергу, проаналізувати інформацію та прийняти рішення. Після цього старший спеціаліст має повідомити всіх сторін конфлікту, який розглядався [7, 131–132].

Відповідно до національного антикорупційного законодавства таким спеціально уповноваженим суб'єктом юридичних осіб може стати особа, відповідальна за реалізацію антикорупційної програми (Уповноважений) (ч. 5 ст. 64 Закону України «Про запобігання корупції»). У п. 14 ч. 1 ст. 63 цього Закону визначено, що антикорупційна програма юридичної особи повинна передбачати порядок вжиття заходів реагування щодо виявлених фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, зокрема, інформування уповноважених державних органів, проведення внутрішніх розслідувань. Очевидно, це і є процедура внутрішнього реагування на різноманітні корупційні прояви серед співробітників юридичної особи. Вимоги ж до Уповноваженого передбачені у ст. 64 Закону України «Про запобігання корупції» [1].

Однак у цьому законодавчому положенні вбачаємо кілька недоліків. Так, згідно з ч. 2 ст. 62 вказаного Закону антикорупційна програма в обов'язковому порядку затверджується в: 1) державних, комунальних підприємствах, господарських товариствах (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень; 2) юридичних особах, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень [1]. Відтак, Уповноважений повинен призначатися лише в тих юридичних особах, які відповідають зазначеним вище критеріям. Таким чином, і внутрішня процедура службового викриття може бути реалізована лише в них. Що стосується інших юридичних осіб, які не належать до тих, в яких обов'язково приймається антикорупційна програма, то очевидно, що у них навряд чи буде призначатися Уповноважений, який розглядатиме повідомлення про порушення Закону України «Про запобігання корупції». Принаймні найближчим часом у зв'язку з фінансовою кризою, яка позначилася на всіх сферах життя українського суспільства. Ще одним недоліком, на нашу думку, є відсутність у цьому Законі системних зв'язків, що регламентують державний захист викривачів (статті 53, 62–64 Закону України «Про запобігання корупції»).

На наш погляд, суттєвого удосконалення потребує положення ч. 4 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції». Можливо, з виокремленням у само-

стійну статтю. У ній потрібно передбачити можливість внутрішнього розгляду повідомлень про порушення вимог цього Закону Уповноваженою особою, відповідальною за реалізацію антикорупційної програми.

Детальна регламентація процедури внутрішнього розгляду відповідних повідомлень також має здійснюватися у відомчих нормативних актах. НАЗК може розробити *типовий порядок внутрішнього розгляду повідомлень про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції»*. Адже згідно з ч. 6 ст. 53 цього Закону НАЗК здійснює постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів, проводить щорічний аналіз та перегляд державної політики у цій сфері [1].

Що стосується зовнішнього повідомлення про порушення вимог цього Закону, то очевидно, що йдеться про ті органи та осіб, які уповноважені вирішувати відповідні питання. Це органи прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, НАЗК (спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції) (абзац 12 п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції») [1]. Як зазначалося вище, зовнішнє повідомлення про порушення вимог цього Закону може передаватися засобом масової інформації та різноманітним громадським організаціям.

Однак після аналізу ст. 53 вказаного Закону зрозуміло, що законодавець не надав можливості самому викривачу звертатися до спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції. Так, у ч. 7 цієї статті визначено, що: посадові і службові особи державних органів, органів влади АРК, 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 відповідних державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції [1]. І жодного слова про те, що це може зробити сам викривач. На нашу думку, у ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» має бути передбачено, що викривач корупції має право звернутися з повідомленням про порушення вимог цього Закону самостійно до спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, а також повідомити Уповноваженого або іншу посадову чи службову особу відповідного органу державної влади чи юридичної особи публічного чи приватного права, яка й повідомляє про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

У Законі України «Про запобігання корупції» чітко регламентовано процедуру як внутрішнього, так і зовнішнього розгляду лише анонімних повідомлень про порушення його вимог. Так, згідно з ч. 5 ст. 53 вказаного Закону анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає перевірці у термін не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. Якщо у зазначений термін перевірити інформацію, що міститься в повідомленні,

неможливо, керівник відповідного органу або його заступник продовжують термін 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 щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Однак у ньому не передбачено строків розгляду неанонімних повідомлень. Тож недосконалість Закону України «Про запобігання корупції» має бути усунена, зокрема у ньому необхідно передбачити строки розгляду всіх повідомлень про порушення його вимог, а не лише анонімних.

*Викривачі можуть подавати як ідентифіковані, так і анонімні повідомлення про порушення Закону України «Про запобігання корупції».* Ідентифіковане службове викриття – це повідомлення особи про правопорушення від свого реального імені або передача в будь-якій іншій формі, в якій може бути визначено авторство. При анонімному службовому повідомленні особа не надає жодної інформації про себе або може використовувати вигадане ім'я [4, 21–22]. Відповідну можливість передбачає й національне антикорупційне законодавство. Згідно з ч. 4 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» повідомлення про порушення вимог цього Закону може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно). Вимоги до анонімних повідомлень про порушення вимог цього Закону та порядок їх розгляду визначаються цим Законом [1]. Як зазначено вище, вказаний Закон передбачає порядок розгляду анонімних повідомлень, однак не вказує на вимоги до них. У цьому також вбачаємо недосконалість національного антикорупційного законодавства щодо регламентації діяльності викривачів.

На думку М.О. Батищевої, перспектива практичного функціонування механізму службового викриття в системі державної служби переважно залежатиме від наявності та використання інструментальних можливостей викриття інформації про відхилення у поведінці державних службовців. При цьому різноманітні недоліки базових інститутів суспільства та особливостей соціокультурних норм можуть бути пом'якшені або подолані, зокрема, можливістю подавати анонімні повідомлення. Побоювання працівника бути підданим репресіям з боку керівництва та осуду серед колег може бути мінімізоване шляхом відмов від ідентифікованого службового викриття та заміни його на анонімне повідомлення або таке ідентифіковане повідомлення, за якого особа викривача відома обмеженій кількості осіб або її можна ідентифікувати лише за допомогою певних процедур. При цьому має бути створена достатньо підготовлена нормативно-правова база для регулювання процедури таких повідомлень, у тому числі визначені ті відхилення у поведінці державних службовців, про які може бути повідомлено «ідентифіковано» чи «анонімно», розроблена процедура та критерії розгляду таких повідомлень, механізм реагування на них, надійно гарантована таємниця імені викривача [4, 152–153].

Таким чином, гіпотетично повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» можуть бути ідентифікованими, анонімними та анонімно-ідентифікованими. Проте чинне антикорупційне законодавство України передбачає лише можливість подання перших двох видів повідомлень. Адже для впровадження анонімно-ідентифікованих повідомлень слід законодавчо прописати процедуру їх подання та вимоги до них. Однак така можливість, на нашу думку, має бути передбачена.

Відповідно до Закону особа може визнаватися викривачем лише у тому випадку, коли вона обґрунтовано переконана, що інформація, яка міститься у повідомленні, є достовірною. Окрім того, інформація змістовно повинна стосуватися порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою.

Отже, ознаками повідомлення викривача цей Закон визнає такі: 1) за змістом – це інформація про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою; 2) достовірність такої інформації; 3) обґрунтована переконаність викривача про це.

Перша ознака вказує на те, що повідомлення може стосуватися будь-якого кримінального правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, протиправність яких передбачена і в Кримінальному кодексі України (КК України), і в Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП), а також які регламентовані у Законі України «Про запобігання корупції» та відповідають ознакам корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією (змішана протиправність). Таким чином, якщо у цих Кодексах передбачена відповідальність за правопорушення, протиправність яких передбачена і в інших нормативно-правових актах, то інформація про них не може бути предметом повідомлення викривача. Наприклад, у ст. 369 КК України встановлена відповідальність за протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань. Протиправність за вчинення цього злочину передбачена і в Законі України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [8]. Таким чином, повідомлення про вчинення цього злочину, навіть обґрунтоване та достовірне, не може змістовно стосуватися діяльності викривача. Окрім того, відповідне повідомлення має стосуватися винятково поведінки іншого суб'єкта. Очевидно, йдеться про тих суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» та які визначені у ст. 3 цього Закону.

Достовірність інформації про порушення іншою особою вимог Закону України «Про запобігання корупції» – це друга вимога до повідомлення викривача корупції. В українській мові слово «достовірний» означає: «який не викликає сумніву, цілком вірний, точний» [9, 322]. У науковій юридичній літературі достовірність є властивістю доказів, у тому числі і в кримінальному провадженні. Р.С. Белкін зазначав, що факт об'єктивної істини – це реальність, яка є незалежною від сприйняття її дослідником, від пізнання її, від проникнення в її сутність. Факт не може бути недостовірним, тому що вірогідність – це не властивість факту, а властивість знань про факт. Недостовірним буває при-



пущення про факт. Відомості про існування чи не існування факту бувають достовірними чи ймовірними, можливими. Зрештою достовірним чи ймовірним може бути саме знання про факти, результати дослідження доказів [10, 58–59]. Ураховуючи це, фактичні дані, які містяться у повідомленні викривача корупції, слід розуміти не як факт порушення іншою особою вимог Закону України «Про запобігання корупції», а як набуті із джерел фактичних даних про нього. Достовірність – це суб'єктивна ознака, оскільки фактичні дані про факт порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» має бути вірогідним для викривача. Тобто він має бути суб'єктивно впевненим, що відповідний факт має існувати у реальній дійсності. При цьому може відбутися колізія достовірності інформації, яка міститься у повідомленні. Так, для викривача відповідний факт порушення іншою особою вимог Закону України «Про запобігання корупції» може бути достовірним, а для особи, яка його перевіряє – ні. Однак особа, яка повідомила про це, суб'єктивно повинна бути впевнена, переконана у достовірності фактичних даних про порушення іншою особою вимог Закону України «Про запобігання корупції».

Таким чином, *достовірність інформації, яка міститься у повідомленні викривача* – це властивість фактичних даних про порушення іншою особою вимог Закону України «Про запобігання корупції», що ґрунтується на внутрішньому переконанні викривача.

Ще однією суб'єктивною ознакою повідомлення викривача є його обґрунтована переконаність, що інформація, яка міститься у повідомленні, є достовірною. В українській мові слово «обґрунтований» означає: «який достатньо підтверджується чим небудь; аргументований, переконаний» [9, 800]. Таким чином, законодавець підвищує вимоги до повідомлень викривача, оскільки у ньому не лише повинні наводитися певні факти порушення іншою особою вимог Закону України «Про запобігання корупції», вони мають аргументовано мотивуватися, підтверджуватися. Тобто саме повідомлення не може бути непереконливим. Обґрунтованість повідомлення викривача має відобразитися у вигляді його мотивування; вмотивованість посилює обґрунтованість повідомлення, надає йому внутрішню і зовнішню переконливість, полегшує розуміння повідомлення особою або органом, до якого воно було подано. Якщо повідомлення викривача є невмотивованим, то воно є і необґрунтованим, а тому у випадку надання повідомлення про порушення іншою особою вимог Закону України «Про запобігання корупції» орган або посадова особа може повідомити заявникові про відмову у задоволенні його повідомлення.

Лише сукупність цих трьох ознак визначає якісні властивості повідомлення викривача.

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

Ураховуючи проведенне дослідження діяльності викривача корупції відповідно до національного антикорупційного законодавства України, доходимо таких висновків:

1) викривачем корупції може визнаватися лише особа, яка є працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права;

2) службові викриття залежно від адресата повідомлень про порушення іншою особою вимог Закону України «Про запобігання корупції» можуть бути внутрішніми або зовнішніми. Внутрішні службові викриття – це повідомлення особою про порушення своєму начальнику або іншій особі всередині організації, яка офіційно уповноважена або може належним чином відреагувати на ситуацію з порушенням. При зовнішньому службовому викритті інформація про правопорушення передається за межі організації. Зовнішніми отримувачами інформації можуть бути спеціально уповноважені органи або особи (омбудсмени), рідше – засоби масової інформації та громадські організації;

3) в органах державної влади, а також в юридичних особах приватного та публічного права має бути особа, яка уповноважена приймати повідомлення про порушення Закону України «Про запобігання корупції», розглядати їх, а також вирішувати питання про реагування на такі повідомлення у межах процедури, передбаченої законодавством України. Відповідно до національного антикорупційного законодавства таким спеціально уповноваженим суб'єктом юридичних осіб може стати особа, відповідальна за реалізацію антикорупційної програми;

4) детальна регламентація процедури внутрішнього розгляду відповідних повідомлень має здійснюватися у відомчих нормативних актах. Для полегшення цього НАЗК може розробити типовий порядок внутрішнього розгляду повідомлень про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції»;

5) у ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» повинно передбачатися, що викривач має право звернутися з повідомленням про порушення вимог цього Закону самостійно до спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, а також повідомити Уповноваженого або іншу посадову чи службову особу відповідного органу державної влади чи юридичної особи публічного чи приватного права, яка й повідомляє про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції;

6) викривачі можуть подавати як ідентифіковані, так і анонімні повідомлення про порушення Закону України «Про запобігання корупції». Ідентифіковане службове викриття – це повідомлення особи про правопорушення від свого реального імені або передача в будь-якій іншій формі, в якій може бути визначено авторство. При анонімному службовому повідомленні особа не надає жодної інформації про себе або може використовувати вигадане ім'я. У Законі України «Про запобігання корупції» слід передбачити строки розгляду як анонімних, так і ідентифікованих повідомлень викривача корупції, а також можливість подання анонімно-ідентифікованих повідомлень;

7) відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» ознаками повідомлення викривача корупції є: за змістом – це інформація про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою; достовірність такої інформації; обґрунтована переконаність викривача корупції у тому, що:

- повідомлення може стосуватися будь-якого кримінального правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, протиправність яких передбачена у КК України або в КУпАП, а також які регламентовані у Законі України «Про запобігання корупції» та відповідають ознакам корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією (змішана протиправність);
- достовірність інформації, яка міститься у повідомленні викривача корупції, – це властивість фактичних даних про порушення іншою особою вимог Закону України «Про запобігання корупції», що ґрунтується на внутрішньому переконанні викривача;
- обґрунтованість повідомлення викривача має відобразитись у вигляді його мотивування; вмотивованість посилює обґрунтованість повідомлення, надає йому внутрішню і зовнішню переконливість, полегшує розуміння повідомлення особою або органом, до якого воно було подано.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Організація Об'єднаних Націй (31 жовтня 2003 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
3. Рекомендований проект принципів законодавства про повідомлення по фактах корупції або незаконної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://transparency.org.ru/component/docman/doc\\_view/352](http://transparency.org.ru/component/docman/doc_view/352)
4. Батищева М.А. Служебные разоблачения в системе государственной службы: дисс. ... канд. социолог. наук: 22.00.08 / Батищева Мария Александровна; Москов. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) Министерства иностранных дел Российской Федерации. – М., 2015. – 191 с.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/paran256#n256>
6. Про професійний розвиток працівників: Закон України від 18 січня 2012 року № 4312-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>
7. Реформа государственной службы: Канадский опыт и Российская действительность / отв. ред.: А.Г. Барабашев и С.В. Кабышев. – М.: Формула права, 2006. – 148 с.
8. Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань: Закон України від 3 листопада 2015 року № 743-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 51. – Ст. 472.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2004. – 1440 с.
10. Белкин Р.С. Собрание, исследование и оценка доказательств. Сущность и методы / Р.С. Белкин. – М.: Наука, 1966. – 295 с.

Загиней З. Викривачі корупції: quid prodest? / З. Загиней // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 2. – Ч. 1. – С. 125–136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnaru.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/zaginej.pdf>

Зоя ЗАГИНЕЙ

## РАЗОБЛАЧИТЕЛИ КОРРУПЦИИ: QUID PRODEST?

*Проанализирован Закон Украины «О предотвращении коррупции» относительно деятельности разоблачителей коррупции. Охарактеризированы внутренние и внешние, идентифицированные и анонимные сообщения разоблачителя коррупции. Освещен механизм рассмотрения таких сообщений. Выделены признаки сообщения разоблачителя коррупции и проанализированы каждая из них. Предложены изменения в национальном антикоррупционном законодательстве Украины, направленные на улучшение нормативной регламентации деятельности разоблачителя коррупции.*

**Ключевые слова:** коррупция; разоблачитель коррупции; служебное разоблачение; сообщение разоблачителя коррупции.

Zoya ZAGYNEY

## WHISTLEBLOWERS CORRUPTION: QUID PRODEST?

*Analyzed the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» in the part of whistleblowers corruption. Characterized internal and external, identified and anonymous messages whistleblowers corruption. The mechanism for reviewing such reports. Thesis there is determined message signs whistleblowers corruption and analyzed each of them. Proposed changes to the national anti-corruption laws of Ukraine to improve the normative regulation of whistleblowers corruption.*

**Keywords:** corruption; whistleblowers corruption; service exposure; message whistleblowers corruption.