

## ЛІТЕРАТУРА

1. Мовчан А.В. Теоретичні засади інформаційного забезпечення інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової діяльності / А.В. Мовчан // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – К. : НАВС, 2011. – № 2 (75). – С. 181–188.
2. Жалинский А.Э. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация / А.Э. Жалинский, М.В. Костицкий. – Львов : Атлас, 1980. – 216 с.
3. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : [підручник] / О.М. Бандурка. – Х. : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – Ч. 1. – 2002. – 336 с.
4. Хахановський. В.Г. До проблеми вдосконалення інформаційного забезпечення ОВС України / В.Г. Хахановський // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. Спеціальний випуск. – Луганськ : ЛДУВС, 2011. – № 3. – С. 40–47.
5. Бандурка О.М. Преступность в Украине: причины и противодействие : [монография] / О.М. Бандурка, Л.М. Давиденко. – Х. : Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. – 368 с.
6. Інформаційно-довідкове забезпечення кримінального провадження : [підручник] / [автр. кол.: В.В. Бірюков, В.Г. Хахановський, В.С. Бондар, С.В. Шалімов] ; за заг. ред. В.В. Бірюкова. – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 288 с.
7. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. – К. : Атіка, 2005–2007. – Т. IV : Кримінально-правові, криминологічні та кримінально-виконавчі засади поліцейської діяльності / відп. ред.: Є.М. Моїсєєв, І.Р. Римаренко, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – 2007. – 968 с.
8. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. – К. : Концерн Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – Т. II : Права людини у контексті поліцейської діяльності / відп. ред.: Ю.І. Римаренко, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – 2005. – 1234 с.
9. Кувалдин В.П. Научные основы компьютеризации оперативно-розыскной деятельности аппаратов БЭП / В.П. Кувалдин. – М. : Академия МВД России, 1993. – 245 с.
10. Закалюк А.П. Курс сучасної української криминології: теорія і практика : у 3 кн. / А.П. Закалюк. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – Книга 1 : Теоретичні засади та історія української криминологічної науки. – 2007. – 424 с.
11. Серєда Г.П. Міждисциплінарне вчення про інформаційне забезпечення розслідування злочинів як форма взаємодії кримінального процесу, оперативно-розшукової діяльності та криміналістики на сучасному етапі / Г.П. Серєда, О.В. Шамара // Вісник Запорізького юридичного інституту ДДУВС. – Запоріжжя : ЗЮІ, 2011. – № 3. – С. 310–321.
12. Методичні рекомендації щодо порядку роботи з інформаційною підсистемою «Єдиний облік» Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України : Лист Міністерства внутрішніх справ України від 09.01.2013 № 346/Чн.
13. Сенік В.В. До питання удосконалення інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України. Інформатизація вищих навчальних закладів МВС України / В.В. Сенік // Матеріали науко-практичної конференції, Харків, 11–12 квітня 2006 року. – Х. : ХНУВС, 2006. – С. 208–212.

УДК 343.9:343.35:35.08

## ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

## LEGAL PROTECTION OF ANTI-CORRUPTION WHISTLEBLOWERS

**Шостко О.Ю.,**  
**д.ю.н., професор,**  
**професор кафедри криминології та кримінально-виконавчого права**  
*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті обґрунтовується важливість правового захисту викривачів фактів корупції в Україні, розглядається позиція Ради Європи та Європейського Союзу із цієї проблеми, аналізується чинне національне законодавство й окремі положення Законопроекту «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» № 4038а, звертається увага на діяльність громадських організацій в антикорупційній сфері.

**Ключові слова:** корупція, корупційні правопорушення, викривачі, інформатори, правовий захист, Проект Закону України № 4038а, Рада Європи, громадські організації.

В статье обосновывается важность правовой защиты разоблачителей фактов коррупции в Украине, рассматривается позиция Совета Европы и Европейского Союза по этой проблеме, анализируется действующее национальное законодательство и отдельные положения Законопроекта «О защите разоблачителей и раскрытии информации о вреде или угрозе общественным интересам» № 4038а, обращается внимание на деятельность общественных организаций в антикоррупционной сфере.

**Ключевые слова:** коррупция, коррупционные правонарушения, разоблачители, информаторы, правовая защита, Проект Закона Украины 4038а, Совет Европы, общественные организации.

The author stressed the importance of protecting anti-corruption whistleblowers in Ukraine as an important tool to boost people's reporting on corruption crimes. The official data demonstrate that law enforcement agencies in 2016 detected 1,974 individuals who have committed criminal corruption offences, 2130 cases were sent to courts with indictments, 492 persons were convicted. This amount has decreased by 35% as compared to 2015. Most people are still afraid to inform about law abuse at their workplaces or in educational institutions because of fear of losing their jobs or destroying careers. The author provided analysis of the viewpoint of the Council of Europe and the European Union on these issues. The author further examined certain provisions of domestic laws that declare protection of whistleblowers as well as certain provisions of Draft Bill #4038 "On Whistleblower Protection and Disclosure of Information about Harm or Threat to the Public Interest". A conclusion was made that there is clear need to adopt a special whistleblower protection law in Ukraine. The author emphasized the importance of joint efforts of civil society organization that united to form the initiative group 'Initiative 11' (Ukrainian League of Lawyers for Corruption Combating, Blueprint for Free Speech, Centre for Democracy and Rule of Law, Anti-Corruption Action Centre and Center UA) for drafting better laws on whistleblower protection and for promoting advocacy company to support approval of the laws.

**Key words:** Corruption, corruption offenses, whistleblowers, informants, legal protection, draft law 4038a, Council of Europe, civic organizations.

Корупція є основним гальмівним фактором розвитку української держави. Нею охоплена й державна, і приватна сфери. Відсутність реальних і комплексних реформ на-самперед у державних інститутах призводить до їх стагнації та поширення корупційних практик [1, с. 172].

Незважаючи на прийняття нового й загалом прогресивного антикорупційного законодавства, до цього часу не відбулося позитивних зрушень у правозастосовній діяльності. Наведемо деякі цифри, які ілюструють окремі показники роботи органів правопорядку України у сфері протидії корупції у 2016 р. Усього було виявлено 1 974 особи, які вчинили кримінальні корупційні правопорушення. З обвинувальним актом до суду було направлено 2 130 проваджень, засуджено – 492 особи. Ця кількість, порівняно з 2015 р., зменшилась на 35%. Серед засуджених немає народних депутатів, професійних суддів, співробітників СБУ. До позбавлення волі на певний строк засуджено всього 32 особи. Збитки, завдані кримінальними корупційними правопорушеннями (за закінченими розслідуваннями кримінальними провадженнями), становлять 4,598 млрд грн. Відшкодовано збитків на суму 1,514 млрд грн, що становить приблизно 32% від загальної суми матеріальних збитків [2]. Для країни, яка у 2016 р. посіла 131 місце (зі 176 країн) у світовому Індексі сприйняття корупції [3], результати правозастосування антикорупційного законодавства ще раз свідчать про імітаційну діяльність щодо її зменшення, оскільки відсутні інституційні перетворення в політичній та економічній сферах, існують системні проблеми неререформованих органів кримінальної юстиції.

Одним із важливих методів, який допомагає виявляти корупційні правопорушення, є інститут викривачів або добросовісних інформаторів –whistleblower (у перекладі з англ. дослівно означає «подати сигнал свистком, сигналізувати») – осіб, які розголошують інформацію, що стала відомою їм зазвичай у процесі професійної діяльності, щодо суспільно небезпечного діяння, вчиненого іншою особою (групою осіб), яке загрожує або шкодить суспільним інтересам [4, с. 104]. Громадяни, яким стало відомо про злочини, зокрема корупційні, заохочуються до повідомлення про них. Саме викривачі можуть надати важливу інформацію про закритий світ корупційних домовленостей.

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

Розробка й упровадження спеціального закону про викривачів впливає з міжнародних зобов'язань України в рамках Стамбульського плану дій. Згідно з рекомендаціями 3.2 за результатами другого раунду моніторингу Мережі ОЕСР з боротьби проти корупції в країнах Східної Європи та Центральної Азії, рекомендовано запровадити вимогу до державних службовців повідомляти про підозри корупції, а також увести санкції за неповідомлення, передбачити систему захисту викривачів (інформаторів) від утисків і переслідування, поширювати інформацію про ці системи та провести відповідне навчання [5].

Некомерційна міжнародна організація Blueprint for Free Speech, що досліджує свободу слова та інформації, забезпечення прозорості державних інституцій, боротьбу з корупцією через розширення участі громадян, розробила 23 принципи, які мають бути включені до будь-якого закону про захист викривачів. Принципи сформовані на підставі вивчення практичного досвіду з усіх регіонів світу й аналітичного підходу до з'ясування фактичних даних і передбачають поліпшення результатів роботи із захисту прав викривачів для кінцевої мети – інформування громадян про реальний стан справ [6, с. 9–17].

У рамках Ради Європи існує декілька документів, що безпосередньо пов'язані із захистом викривачів. У 2010 р. ПАРЕ прийняла резолюцію 1729 (2010) під назвою «Захист інформаторів», яка містить низку рекомендацій, щоб держави-члени прийняли спеціальні закони в цій сфері й забезпечили ефективний захист інформаторів [7].

30 квітня 2014 р. Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію CM/Rec (2014) 7, підготовлену Європейським комітетом із правового співробітництва (CDCJ). Цей правовий документ установлює низку принципів для держав-членів, що мають урахуватися під час розробки своїх національних законів та інших нормативних актів чи внесення змін, які можуть бути необхідні й доречні в контексті їхніх правових систем. Подано визначення інформатора як «будь-якої особи, що повідомляє чи розкриває інформацію про загрозу або шкоду суспільним інтересам у контексті їх роботи в державному чи приватному секторі» [8].

Парламентська Асамблея Ради Європи й далі продовжує приймати стратегічні рішення щодо вдосконалення нормативної бази стосовно захисту прав осіб, які розкривають суспільно важливу інформацію. Нещодавно ПАРЕ звернулася до Комітету Міністрів Ради Європи з Рекомендацією 2073 (2015) «Про удосконалення захисту інформаторів» із проханням розпочати процес переговорів із вироблення міжнародно-правового документа у формі рамкової конвенції, що буде доступною для країн, які не є державами-членами, та охопить питання розкриття інформації про неправомірні дії особами, які працюють у сфері національної безпеки й інформації, а також розглянути шляхи та засоби, за допомогою яких Рада Європи могла б надавати державам-членам технічну допомогу у виконанні рекомендації [9, с. 10].

На рівні Європейського Союзу ситуація не є такою самою: до цього часу відсутнє законодавство в цій сфері, хоча зараз Європейська комісія активно пращє над правовим режимом щодо викривачів, особливо в контексті запобігання шахрайству з використанням бюджету ЄС. Варто наголосити, що у 2013 р., незважаючи на заклики з боку членів парламенту, Європейська комісія відмовилася прийняти на всій території Європейського Союзу закон про захист інформаторів [11].

Восени 2016 р. фракцією «Зелені – Європейський вільний альянс» в Європейському парламенті було анонсовано створення нового сервісу – EULeaks – для тих, хто бажає анонімно повідомити про факти корупції, зловживання з боку органів влади на території Євросоюзу [12].

На початку 2017 р. Європейська комісія анонсувала проведення публічних консультацій як засобу відкритого й демократичного врядування з метою правового врегулювання захисту викривачів серед зацікавлених осіб, щоб дізнатися думку різних груп і прошарків [13].

Безумовним лідером щодо кількості викривачів і, відповідно, першою країною у світі, яка ухвалила закони у сфері їх захисту, є Сполучені Штати Америки. За словами американського професора Р. Вона, викриття, що були зроблені в період між 1966 р. і 1978 р. у США, створили більш позитивний образ викривачів, а також спричинили сильний резонанс у суспільстві, який змусив Конгрес почати реформи у сфері державного управління, зокрема розпочати створення правових гарантій для викривачів. Йдеться про справу офіцера поліції Нью-Йорка Ф. Серпико, який виступив із показаннями щодо випадків корупції, а також про загальновідомий Вотергейтський скандал [4, с. 107].

За останні два десятиліття більше ніж у 30 країнах світу розробили та ухвалили або спеціальні закони для захисту таких осіб, або включили деякі гарантії захисту викривальників у трудове, антикорупційне законодавство чи в етичні кодекси працівників. Серед країн, які ухвалили спеціальні закони щодо захисту викривачів, є Кана-

да (Public Servants Disclosure Protection Act), Австралія (The Commonwealth Public Interest Disclosure Act, 2013), Нова Зеландія (Protection Disclosures Act, 2000), США (The Whistleblower Protection Act, 1989; The Intelligence Community Whistle-blower Protection Act of 1998, The Sarbanes-Oxley Act of 2002, The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012), Японія (Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004)), Південна Африка (Protection Disclosure Act, 2000), Румунія (Romanian Whistleblower's Law, 2004), Велика Британія (Public Interest Disclosure Act, 1998) [4, с. 107].

Однак у більшості держав-членів Ради Європи відсутнє спеціальне комплексне законодавство, спрямоване на захист інформаторів, хоча в багатьох державах існує багато правових норм у різних сферах права, які врегульовують різноманітні аспекти добросовісного інформаторства. Зокрема, деякі положення щодо інформаторства та захисту інформаторів є в трудовому, кримінально-процесуальному, спеціальному антикорупційному законодавстві й законодавстві, що регулює діяльність засобів масової інформації та журналістів [14, с. 34].

В Україні поки що не створено надійного механізму захисту викривачів, хоча ще у 2011 р. було задекларовано право таких людей на відповідний захист (наприклад, ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації», ст. ст. 29, 30 Закону України «Про інформацію»). Посадовці та службовці 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 й мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення (ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [15].

Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод та обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні й інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо (ст. 29 Закону України «Про інформацію») [16]. Суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд установить, що ця інформація є суспільно необхідною (ст. 30 Закону України «Про інформацію»).

Уже у 2014 р. в Законі України «Про запобігання корупції» з'явився окремий розділ (хоча він містить тільки одну статтю – № 53), присвячений державному захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. Згідно із цим нормативно-правовим актом, викривач – особа, яка надає допомогу в запобіганні та протидії корупції та яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою [17]. У статті сформульовано права й обов'язки цих осіб, передбачено право викривачів на анонімне повідомлення (якщо наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені), декларовано захист держави для таких осіб, визначено низку вимог до Національного агентства з питань запобігання корупції, посадових і службових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, пов'язаних із реагуванням на повідомлення викривачів.

Загальна норма Закону України «Про запобігання корупції» сьогодні найбільш конкретизована в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» [18].

У ст. 5 цього нормативного акта зазначено, що Директор Національного бюро може створювати своїм рішенням комісії в складі працівників Національного бюро, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Такі комісії вивчають питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють із Національним бюро, та виносять рекомендації щодо усунення зазначених порушень. У ст. 8 Закону зазначається, що Директор Національного бюро визначає порядок заохочення осіб, які надають допомогу в попередженні (у Законі застосовано саме цей термін – О. Ш.), виявленні, припиненні й розслідуванні кримінальних правопорушень, зарахованих до підслідності Національного бюро. Статтею 16 цього Закону встановлено: «Національне бюро забезпечує на умовах конфіденційності та добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення».

Для отримання заяв і повідомлень, у тому числі анонімних, про кримінальні правопорушення в Національному бюро створюється спеціальна телефонна лінія та забезпечується можливість подання таких повідомлень через офіційний веб-сайт Національного бюро в мережі Інтернет і засобами електронного зв'язку. Анонімні заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення розглядає Національне бюро за умови, що відповідна інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані й може бути перевірена. Порядок реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зараховані законом до підслідності Національного бюро, визначається Директором Національного бюро (ст. 19 Закону).

Працівник Національного бюро, який, відповідно до цього Закону, повідомив про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника Національного бюро, не може бути звільнений із посади або бути змушений до такого звільнення, притягнутий до відповідальності чи іншим чином переслідуватися за таке повідомлення, крім випадку притягнення до відповідальності за свідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину. Посадовим особам Національного бюро забороняється розголошувати відомості про працівників Національного бюро, які повідомили про порушення (п. 4 ст. 21 Закону) [18]. Подібні норми містяться й у Законі України «Про державне бюро розслідувань».

Варто констатувати, що, незважаючи на вищезгадані норми окремих законодавчих актів, належної правової бази та детальних механізмів правового захисту викривачів, які б комплексно вирішували проблему, до цього часу в Україні немає. Тому поодинокими є випадки, коли особи повідомляють про факти вчинених суспільно небезпечних діянь за місцем роботи або навчання, оскільки таке викривання пов'язано зазвичай із негативними наслідками для таких осіб: цькуванням, доганями, залякуванням, звільненням із роботи, кримінальним переслідуванням і навіть убивством.

Одним із заходів створення добросовісної публічної служби, передбачених Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», є завдання вдосконалення захисту викривачів та ухвалення спеціального закону. У нормативному акті мають передбачатися внутрішні й зовнішні канали подання інформації, система захисту викривачів від утисків і переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію, покладення на спеціально уповноважений орган функцій із проведення моніторингу та аналізу практики застосування закону й ужиття заходів щодо його належного застосування, запровадження санкцій за приховування фактів корупційних правопорушень [19].

Загально визнано, що ефективна антикорупційна діяльність неможлива без участі представників третього

сектору – неурядових організацій, у роботі яких беруть участь активні громадяни. Саме зусилля громадянського суспільства за допомогою механізму соціального контролю часто-густо «примують» можновладців «грати за правилами». Особливої актуальності це набуває тоді, коли відсутня політична воля до реального зменшення корупційних виявів. У цьому разі саме громадяни повинні стати ініціаторами системних змін.

Тому не випадково, що над формуванням законодавчих засад інституційної системи ефективної охорони викривачів, гарантій їхньої безпеки, здійснення адвокаційної кампанії на їх підтримку почали працювати експерти декількох громадських організацій, зокрема «Всеукраїнської ліги правників проти корупції», яка разом із партнерами – Blueprint for Free Speech, Центром демократії та верховенства права, Центром протидії корупції та Центром ЮЕІ – об'єдналися у коаліцію «Ініціатива 11» (за номером відповідної статті Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Результатом спільних зусиль представників громадянського суспільства та народних депутатів України став Законопроект «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» № 4038а [20]. У його основу покладено найкращі стандарти захисту викривачів, що існують сьогодні у світі.

Хто ж такі викривачі з погляду майбутнього закону? Це фізична особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, розкрила або здійснила підтверджену реальними діями спробу розкрити інформацію про шкоду 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 навчанням або її участю в передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Отже, у Законопроекті використовується широка дефініція поняття «викривач» порівняно із Законом України «Про запобігання корупції».

Законопроект розширює перелік даних, які можуть бути «інформацією про шкоду або загрозу суспільним інтересам з боку інших осіб». Відповідно до документа, це порушення прав людини, кримінальне правопорушення, зокрема й незакінчене, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або небезпека яких реально виникла, харчові продукти і предмети побутової або загроза погіршення їх якості, які є небезпечними для життя і здоров'я людини, адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, дисциплінарний проступок, адміністративне правопорушення, інші дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб, їхніх посадових чи службових осіб, фізичних осіб, якими завдано шкоду конституційному устрою України, життю, здоров'ю або безпеці людини, стану довкілля, миру й безпеці людства або створено реальну загрозу завдання такої шкоди.

Викривачі можуть скористатися трьома основними каналами розкриття інформації: внутрішніми, регулярними та зовнішніми. Внутрішній канал – це спеціальний канал зв'язку з керівництвом організації, в якій працює викривач. Передбачається, що подібні канали повинні створювати не лише державні органи, а і юридичні особи приватного права, зокрема ті, що беруть участь у публічних закупівлях тощо. Регулярний канал – це канал, яким інформація передається Уповноваженому Верховної Ради з прав людини або органам, до компетенції яких належить інформація, що розкривається. Зокрема, це можуть бути Національне агентство з питань запобігання корупції, органи прокуратури тощо. Зовнішній канал – це власне публікація інформації в тому числі через засоби масової інформації та іншими можливими способами.

Якщо мова йде про інформацію з обмеженим доступом або державну таємницю, то встановлюються певна послідовність використання каналів і вимоги до таких повідомлень (ст. 9). Так, зовнішніми каналами викривач має право користуватися лише у випадку, якщо він уже використав внутрішні й регулярні канали і це не дало бажаних результатів або якщо звернення до таких каналів неможливе [20].

Проект значно розширює повноваження Уповноваженого з прав людини, на якого покладається обов'язок контролю за дотриманням прав викривачів і забезпеченням їхнього захисту. Цей факт піддається критиці з боку представників Офісу Омбудсмена. Вони пропонують утворити окрему незалежну державну інституцію – Інформаційного Комісара, яка буде займатися забезпеченням реалізації прав на доступ до публічної інформації, захистом персональних даних і здійснювати досудовий захист викривачів. Зауважмо, що створення такої нової інституції потребує внесення змін до Конституції України.

Іншою важливою державною інституцією, на яку покладено завдання створення надійних гарантій захисту викривачів корупції, є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Антикорупційна стратегія передбачала, що агентство має організувати широку загальнонаціональну інформаційну кампанію з роз'ясненням положень закону, на постійній основі здійснювати навчання з питань добросовісного повідомлення про факти корупції. Нічого із запланованого виконано не було. Тільки 26 травня 2017 р. в НАЗК пройшло перше обговорення проекту Методичних рекомендацій щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами.

5 жовтня 2016 р. Комітет з питань запобігання та протидії корупції Верховної Ради України прийняв рішення про відповідність вимогам антикорупційного законодавства Проекту Закону «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» № 4038а і рекомендував Верховній Раді України за результатами розгляду прийняти Законопроект за основу (в першому читанні).

А поки народні депутати не поспішають його розглядати, громадські організації запускають власні механізми для повідомлень громадянам про факти корупції. Наприклад, проект – Платформа «Хабардокс» (XabarDocs) – має на меті захист викривачів корупції, посилення можливості журналістів та активістів у проведенні антикорупційних розслідувань, а також полегшення збирання матеріалів про корупцію та розширення доказової бази антикорупційних розслідувань. Дія платформи поширюється як на державні, так і на приватні установи й організації та випадки вимагання хабарів чи економічні злочини в таких установах. Онлайн-інструментарій «Хабардокс» дає змогу інформаторам залишатися анонімними, захистити документи під час передавання їх на розслідування, а також захистити листування між журналістами, інформаторами й компетентними органами боротьби з корупцією. Для захисту листування та забезпечення анонімного передавання документів від інформаторів до журналістів платформа використовує спеціальне програмне забезпечення Globaleaks на основі відкритого коду. Робота проекту в Україні здійснюється за підтримки Таллінського технічного університету (TUT), Українського інституту публічної політики (УІПП) та за фінансової підтримки Міністерства зовнішніх справ Естонії [21].

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що захист прав викривачів є однією з гарантій права на доступ до інформації, що, у свою чергу, є надзвичайно важливим для реалізації успішної антикорупційної стратегії. Міжнародно-правові акти націлюють країни на повагу, заохочення, захист свободи пошуку, отримання та розповсюдження інформації щодо зловживань посадовців. Якщо

на державному рівні задекларовано курс на протидію корупції, то необхідно запроваджувати реальні механізми підтримки сміливих громадян, які не толерують корупцію. Перший крок до цього – комплексний спеціаль-

ний закон. Залучення широких кіл науковців – фахівців різних галузей права – до його обговорення сприятиме прийняттю виваженого документа, який почне реально застосовуватися.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Шостко О.Ю. Практичні аспекти протидії корупційним правопорушенням при наданні адміністративних послуг підрозділами ДМС України / О.Ю. Шостко, О.М. Подільчак // Збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції (15 квітня 2016 року, м. Харків) / МВС України ; Харківський нац. ун-т внутр. справ ; Кримінологічна асоціація України. – Х. : ХНУВС, 2016. – С. 172–175.
2. Звіт про стан протидії корупції за 2016 р. // ГО «Всеукраїнська ліга правників проти корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nocorrupt.com/content/zvit-pro-stan-protidyiyi-korupciyi-za-2016-r>.
3. Індекс корупції CPI-2016 // Transparency international Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/research/index-korupciyi-cpi-2016/>.
4. Нестеренко О. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність / О. Нестеренко // Право України. – 2014. – № 12. – С. 104–111.
5. Оціночний Звіт щодо другого раунду моніторингу 8 грудня 2010 р. / [30.05.2017] Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції // Офіц. веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art\\_id=47670&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art_id=47670&cat_id=46352).
6. Нестеренко О.В. Правовий захист викривачів / О.В. Нестеренко, О.Ю. Шостко. – Х. : Права людини, 2016. – 94 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nocorrupt.com/content/pravovyy-zahyst-vykrivachiv>.
7. Protection of “whistle-blowers” Resolution 1729 (2010) Final version Parliamentary Assembly. Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>.
8. Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers (Adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014, at the 1198th meeting of the Ministers’ Deputies) // Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec%282014%297&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true>.
9. Про забезпечення захисту інформаторів : Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 2073 (2015) // Офіц. веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ombudsman.gov.ua/files/.../Recomendation\\_2.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/.../Recomendation_2.pdf).
10. Improving the protection of whistle-blowers / Assembly debate on 23 June 2015 (21st Sitting) (see Doc. 13791, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pieter Omtzigt) // Text adopted by the Assembly on 23 June 2015 (21st Sitting) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21936&lang=en>.
11. EU-wide whistleblower protection law rejected // [30.05.2017] Euobserver [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://euobserver.com/justice/121873>.
12. EU-leaks-new-platform-whistleblowers // [28.09.2016] Tax justice network [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.taxjustice.net/2016/09/28/eu-leaks-new-platform-whistleblowers/>.
13. Public consultation on whistleblower protection // European Commission. Justice and consumers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=54254](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254).
14. Буроменський М.В. Добросчесне інформаторство (whistle-blowing) як інструмент протидії корупції / М.В. Буроменський, О.В. Сердюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 11 (145). – С. 32–40.
15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
16. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
17. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
18. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
19. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
20. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам : Проект Закону України від 20.07.2016 № 4038a // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59836](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836).
21. Мельник О. Активісти та МЗС Естонії запустили українську онлайн-платформу боротьби з корупцією / О. Мельник [13.06.2015] // Блог Імена.ua: офіц. веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imena.ua/blog/xabardocs/>.