

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

КОСИЦЯ ОЛЬГА ОЛЕКСІЇВНА

Прим. № \_\_\_\_\_

УДК 343.973:343.352

## ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ В УКРАЇНІ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Науковий консультант –  
**Резнік Олег Миколайович**,  
доктор юридичних наук, доцент

Суми – 2019

## АНОТАЦІЯ

**Косиця О. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Сумський державний університет. – Суми, 2019.

Дисертацію присвячено дослідженню законодавчих і теоретичних проблем адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів в Україні.

У роботі вдосконалено поняття «викривач» та «викривач у сфері корупції», «правовий статус викривача», «механізм забезпечення прав викривачів», «адміністративно-правові засоби забезпечення прав викривачів», «адміністративно-правові способи забезпечення прав викривачів» та ін.

Виділено принципи, на яких ґрунтується викривання, до яких запропоновано віднести: добросовісність; доброчесність; достовірність; добровільність, обґрунтованість. З'ясовано, що принцип добросовісності як головна ознака викривання правопорушень, проявляється у наступному: виконання морального обов'язку особистості перед іншими особами та суспільством; відсутність будь-якого обману; відсутність умислу завдання шкоди іншій особі; розуміння відповідальності за свій вчинок. Запропоновано внесення обов'язкової вимоги до викривача, такої, як добровільність.

Аргументовано, що викривач як особа, яка свідомо та добровільно, на основі закону, діючи виключно в інтересах безпеки і добробуту суспільства, маючи обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення закону іншою особою, є суб'єктом поліцейської діяльності. У свою чергу, розглянуто поліцейську діяльність з позиції адміністративного права як особливий вид соціальної, державно-управлінської діяльності, що здійснюється на основі закону і в інтересах суспільства, яка спрямована на охорону й підтримку публічного порядку та безпеки.

Відокремлено та розкрито права та обов'язки викривачів, а також запропоновано закріпити на нормативному рівні їх вичерпний перелік. Визначено такі права викривачів: право повідомити про порушення; право залишитись анонімним; право знати про хід перевірки; право знати результати розгляду повідомлення; право на захист; право на правову допомогу. Виділено такі обов'язки викривачів: повідомляти лише достовірну інформацію; бути обгрунтовано впевненим в інформації; діяти добросовісно, а саме керуватись лише суспільним інтересом та нормами моралі; відповісти на всі запитання опитувальника; надати у разі наявності необхідні докази; дотримуватись норм законів та підзаконних нормативно-правових актів; визнати свій статус викривача.

Узагальнено, що ті викривачі, які здійснили завідомо недостовірне повідомлення про порушення закону, можуть нести дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність. Повідомлення викривачем про правопорушення без належних і достовірних доказів може бути також розцінено як завдання шкоди честі, гідності та ділової репутації іншій особі, а за завідомо неправдиве повідомлення про злочин встановлено кримінальну відповідальність. Встановлено, що юридичними гарантіями діяльності викривачів є закріплені у нормативно-правових актах засоби та способи, спрямовані на забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів, а також з'ясовано, що є об'єктом гарантій діяльності викривачів.

Розкрито механізм забезпечення прав викривачів як окремий напрямок юридичного механізму забезпечення прав людини, що загалом є сукупністю взаємопов'язаних нормативно закріплених та організаційно забезпечених елементів, за допомогою яких створюються умови та можливості для реалізації, охорони та захисту прав викривачів. Виділено етапи та елементи механізму забезпечення прав викривачів. Удосконалено підходи до адміністративно-правових засобів і способів забезпечення прав викривачів

Розглянуто інститут викривачів як об'єкт адміністративно-правової охорони. Наголошено, що забезпечення прав викривачів як самостійне цілісне та поліструктурне правове явище є новим напрямом не тільки в законотворчій та правозастосовній діяльності, а й у науці адміністративного права. З'ясовано, що право на охорону прав викривачів виникає з моменту повідомлення про порушення, а право на захист – з моменту, коли права викривача порушено, за умови, що особа визнає себе викривачем.

Розкрито основні положення та етапи інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів. Наголошено, що інформаційне забезпечення адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів є окремим напрямком інформаційного забезпечення діяльності будь-якого органу, є невід'ємною його частиною, що складається з комплексу правових, організаційних і технічних елементів.

Вмотивовано, що роль українського омбудсмана поряд з іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері реалізації та захисту прав викривачів визначається насамперед специфікою його конституційного статусу, обсягом повноважень, формами та методами роботи. Проаналізовано положення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та встановлено, що діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має місце на кожному з етапів забезпечення прав викривачів, а саме з моменту прийняття нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав викривачів та в процесі реалізації, охорони й захисту їх прав.

Розкрито поняття публічного контролю за забезпеченням прав викривачів як систему організаційних та правових форм забезпечення додержання закону в діяльності як публічного, так і приватного секторів щодо реалізації, охорони, захисту прав викривачів, який здійснюється на підставі та в межах законодавства різними суб'єктами на міжнародному, державному, громадському та муніципальному рівнях. Розглянуто правові засади, форми та методи кожного з видів публічного контролю у сфері забезпечення прав викривачів.

Узагальнено практику Європейського Суду з прав людини щодо необхідності забезпечення національними судами балансу прав працівників-викривачів та інтересів роботодавців як публічного, так і приватного секторів, наведено та проаналізовано найбільш відомі та резонансні справи щодо захисту прав викривачів у різних країнах світу. Продемонстровано, що на даний час спостерігається поступове розширення тлумачення ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо свободи вираження поглядів як перехідного етапу у сфері забезпечення прав викривачів.

Досліджено Директиву Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, що прийнята у квітні 2019 р. Аргументовано, що Україна повинна імплементувати положення Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу з метою створення національної концепції, а у подальшому – стратегії забезпечення прав викривачів.

Досліджено забезпечення прав викривачів як складову Європейського адміністративного простору, що обумовлено сутністю євроінтеграційних прагнень нашої держави через наближення основних засад діяльності публічної влади до стандартів європейського права, частиною якого є безумовно Європейський адміністративний простір, їх правове закріплення у національному законодавстві та подальшу реалізацію. Підкреслено, що прийняття європейських стандартів у сфері забезпечення прав викривачів є одним із ключових факторів інтеграції України в європейський адміністративний та загалом правовий простір.

Наведено та проаналізовано законодавство у сфері захисту прав викривачів 29 країн світу. Детально розглянуто основи законодавства про захист викривачів, а також державну політику щодо інституту викривачів в таких країнах, як Боснія і Герцеговина, Угорщина, Румунія, Південна Корея, Косово, Чорногорія, Люксембург, США.

Практична цінність дисертації виявляється в пропозиціях щодо внесення змін і доповнень до низки законодавчих актів в частині законодавчого закріплення прав викривачів на захист здоров'я, життя та майна, а також права на безоплатну правову допомогу. З цією метою запропоновано: внесення змін і доповнень до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. № 3460-VI, а також ч. 1 ст. 2 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 р. № 3782-XII; розробка та прийняття Закону України «Про громадську антикорупційну експертизу»; внесення змін до опитувального листа, що міститься в Методичних рекомендаціях щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами (рішення Національним агентством з питань запобігання корупції від 6 липня 2017 р. № 286) запитаннями про наявність у викривача доказів (письмових, електронних, фото-, відео-, аудіо-) та інформацією про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину з посиланнями на статті законодавства з обов'язковим зазначенням санкцій.

Ключові слова: викривач, викривач корупції, викривання, добросовісне інформаторство, запобігання корупції, права і свободи людини та громадянина, механізм забезпечення прав людини, адміністративно-правові засоби і способи забезпечення прав викривачів.

## SUMMARY

***Kosytsia O. O. Mechanism for Protecting the Rights of Whistleblowers Reporting on Corruption under Administrative Law of Ukraine.*** – Qualifying scientific work as a manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Juridical Sciences in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law. – Sumy State University. – Sumy, 2019.

The thesis deals with the study of legislative and theoretical issues of the administrative legal mechanism for protecting the rights of whistleblowers in Ukraine.

The thesis research aims to improve the notions of «whistleblower» and «whistleblower reporting on corruption», «legal status of the whistleblower», «mechanism for protecting the rights of whistleblowers», «administrative legal methods for protecting the rights of whistleblowers», «administrative legal methods for protecting the rights of whistleblowers», etc.

It identifies the following principles of disclosure of corruption cases by whistleblowers: good faith; honesty; reliability; voluntary participation, and reasonability. The principle of good faith, as the main sign of disclosed offenses, is manifested as follows: fulfillment of a person's moral duty to other persons and society; lack of any deception; lack of intent to harm another person; understanding the responsibility. The voluntary participation is proposed to be a mandatory requirement for a whistleblower. It is argued that the whistleblower, as a person, acting warranted by law knowingly and voluntarily, exclusively in the interests of security and welfare of the society, having a reasonable belief that the information is reliable, reports violation of the law by another person, is the subject of police activity.

The thesis highlights and discloses the rights and obligations of the whistleblowers, and proposes to enshrine the exhaustive list at the regulatory level. The rights of the whistleblowers are as follows: the right to report a violation; the right to remain anonymous; the right to know about the progress of the audit; the right to know the results of the consideration of the report; the right to defense; and the right to legal assistance. The following obligations of the whistleblowers are highlighted: to report only reliable information; be reasonably confident about the information; act virtuously, be guided only by the public interest and moral standards; answer all the questions of the questionnaire; provide, if available, the necessary evidence; comply with the laws and by-laws; recognize the status of a whistleblower.

Whistleblowers who have provided a knowingly false report of the breach of the law may be subject to disciplinary, administrative, civil and criminal liability. Reporting of offenses by whistleblowers without proper and reliable evidence can also be regarded as harming the honor, dignity and business reputation of another person, and knowingly false reporting of an offence implies criminal liability. It has been established that the legal guarantees of the activity of the whistleblowers were the means and methods enshrined in laws and regulations aimed at ensuring the implementation and protection of the rights of whistleblowers, and the object of the guarantees of the activity of whistleblowers has been disclosed.

The thesis discloses a mechanism for protecting the rights of whistleblowers as a separate area of the legal mechanism for protecting human rights; it is a combination of interconnected regulatory elements, with the help of which conditions and opportunities are created for the implementation and protection of the rights of whistleblowers. The stages and elements of the mechanism for protecting the rights of whistleblowers are highlighted. The thesis improves approaches to administrative legal methods for the protection of the rights of whistleblowers.

The institute of whistleblowers is considered as an object of administrative legal protection. It is noted that protection of the rights of whistleblowers as an independent holistic and multi-structural legal phenomenon is a new area in law-making and law enforcement, and in the science of administrative law. It has been established that the right to protect the rights of whistleblowers arises from the moment of reporting of violations, and the protection arises from the moment when the rights of the whistleblowers are instituted, provided that the person recognizes himself or herself as the whistleblower.

The thesis discloses the basic provisions and stages of information support of administrative activities in the field of protecting the rights of whistleblowers. It is noted that information support for administrative activities related to the protection of the rights of whistleblowers is a separate area of information support for the activities of any agency, is an integral part of it, and consists of a set of legal, organizational and technical elements.



It is stated that the role of the Ukrainian Ombudsperson along with other actors in administrative and legal relations in the sphere of implementation and protection of the rights of whistleblowers is determined primarily by the specifics of its constitutional status, scope of powers, forms and methods of work. The provisions of the Law of Ukraine «On the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights» are analyzed, and it is established that the activities of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights take place at each stage of protecting the rights of whistleblowers, namely from the moment of adoption of regulatory legal acts in the field of protection of the rights of whistleblowers and in the process of implementation and protection of their rights.

The public control over the protection of rights of whistleblowers is disclosed as a system of organizational and legal forms of ensuring compliance with the law in the activities of both the public and private sectors for the implementation and protection of the rights of whistleblowers, which is carried out based on and within the legislation of various entities on international, state, public and municipal levels. The legal framework, forms and methods of each type of public control in the field of protecting the rights of whistleblowers are considered.

The thesis summarizes the practice of the European Court of Human Rights on the need to protect the balance the rights of whistleblowers and the interests of employers in both the public and private sectors. The most famous and resonant cases on protecting the rights of whistleblowers in different countries worldwide are presented and analyzed. The thesis demonstrates that a gradual expansion of the interpretation of Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms with regard to freedom of speech as a transitional stage in the provision of the rights of whistleblowers is currently being observed.

The Directive of the European Parliament and the Union on the Protection of Persons Reporting on Breaches of the Union Law adopted in April 2019 was studied. It is argued that Ukraine should ratify or accede to the Directive of the European Parliament and the Union on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law, to agree to be bound by the rules of this international treaty to create a

national concept and in the future a strategy for protecting the rights of whistleblowers.

The author examines the provision of the rights of whistleblowers as a component of the European administrative space, which is due to the essence of the European integration aspirations of our state for harmonizing the basic principles of public activity with the standards of European law, with the European administrative space being a part of it, their legal consolidation in national legislation and their further implementation. It was emphasized that the adoption of European standards in the field of protection of the rights of denunciators was one of the key factors for Ukraine's integration into the European administrative and legal space as a whole.

The legislation in the sphere of protection of the rights of denunciators of 29 countries is analyzed and presented. The author thoroughly discusses the basics of the law on the protection of whistleblowers, as well as the state policy regarding the institute of whistleblowers in countries such as Bosnia and Herzegovina, Hungary, Romania, South Korea, Kosovo, Montenegro, Luxembourg, and the USA.

The practical significance of the thesis is reflected in the proposals for amendments and supplementation of a number of legislative acts in the terms of the legislative consolidation of the rights of the whistleblowers on the protection of health, life and property, as well as the right to free legal aid. For this purpose, it was proposed to introduce changes and additions to Part 1 of Article 14 of the Law of Ukraine «On Free Legal Aid» No. 3460-VI dated June 2, 2011, as well as Part 1 of Article 2 of the Law of Ukraine «On Ensuring the Safety of Persons Participating in Criminal Proceedings» No. 3782-XII dated December 23, 1993; to develop and adopt the Law of Ukraine «On Public Anti-Corruption Expertise»; to amend the questionnaire that is contained in the guidelines for organizing work with reporting on corruption by whistleblowers (decision of the National Agency for the Prevention of Corruption No. 286 dated July 6, 2017), the issue of evidence (written, electronic, photo, video, audio) and liability for knowingly false reports of a crime, with links to articles of the law with the mandatory indication of sanctions.

**Keywords:** whistleblower, whistleblower reporting on corruption, disclosure, voluntary reporting, corruption prevention, human and civil rights and freedoms, mechanism for protecting the rights of whistleblowers, administrative and legal means and ways to protect the rights of whistleblowers.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Монографія:*

1. Косиця О. О. Інститут викривачів в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: «Видавництво Людмила», 2019. 356 с.

### *Статті у наукових фахових виданнях:*

2. Косиця О. О. Актуальні питання правового регулювання інформаційного забезпечення у сфері оподаткування. *Бюлетень моніторингу законодавства України* / [заг. ред. В. О. Зайчука]. Київ: Інститут законодавства ВР України, 2014. Вип. 5. С. 219–221.

3. Косиця О. О. Правове регулювання інформаційного забезпечення у сфері оподаткування. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 2 (8). С. 155–163.

4. Косиця О. О. Інформаційне забезпечення діяльності фіскальних органів (за матеріалами Російської Федерації). *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 6-2. Т. 4. С. 92–94.

5. Косиця О. О. Окремі аспекти правового регулювання інформаційного забезпечення діяльності фіскальних органів пострадянських країн. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 1. Т. 3. С. 18–22.

6. Косиця О. О. Сучасний стан антикорупційної політики в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. Вип. 1(34). С. 53–57.

7. Косиця О. О. Правовий статус податкового агента як суб'єкта адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2016. № 2 (37). С. 245–249.

8. Косиця О. О. Інституціональний механізм системи інформаційної безпеки. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2016. № 4. URL: [http://www.pap.in.ua/4\\_2016/45.pdf](http://www.pap.in.ua/4_2016/45.pdf).

9. Косиця О. О. Законодавчі підходи до структури органів поліції в Україні. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 94–99.

10. Косиця О. О. Поліцейська діяльність як наукова категорія. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1 (251). С. 133–137.

11. Косиця О. О. Компаративно-правовий аналіз поліцейської та правоохоронної діяльності (на основі суб'єктного критерію). *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 123–128.

12. Косиця О. О. Інтерпретація інституту поліцейської діяльності. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 1(19). С. 74–82.

13. Косиця О. О. Фінансово-правова відповідальність податкового агента. *Правові горизонти*. 2017. № 5 (18). С. 88–94.

14. Косиця О. О. Імплементация стандартів Європейського Союзу в адміністративно-правовий механізм захисту прав викривачів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 76–79.

15. Косиця О. О. Викривач як суб'єкт протидії корупційним та іншим порушенням законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал Запорізького національного університету*. 2019. № 1. С. 133–137.

16. Косиця О. О. Застосування практики Європейського суду з прав людини про захист прав викривачів в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 37. С. 55–58.

17. Косиця О. О. Правові аспекти діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту прав викривачів. *Приватне та публічне право*. 2019. № 2. С. 107–110.

18. Косиця О. О. Повноваження Національного агентства запобігання корупції щодо забезпечення прав викривачів. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 67–72.

19. Косиця О. О. Публічний контроль за забезпеченням прав викривачів. *Інформація і право*. 2019. № 2(29). С. 179–185.

*Статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

20. International Aspect of Legal Regulation of Corruption Offences Commission on the Example of Law Enforcement Agencies and Banking System of Ukraine / O. M. Reznik, A. M. Klochko, V. V. Pakhomov, O. O. Kosytsia // *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. Vol. 8. № 1. P 169–177. DOI: [https://doi.org/10.14505//jarle.v8.1\(23\).19](https://doi.org/10.14505//jarle.v8.1(23).19)

21. Косиця О. О. Актуальні питання вдосконалення законодавства у сфері протидії кіберзлочинності. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 2 (24). С. 81–84.

22. Institution of Whistleblowers: Characteristic Features and Guarantees of Protection / O. Kosytsia, M. Kolesnikova, V. Kadala, O. Muzychuk, V. Baranova // *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22. Special Issue 2.

23. Косиця О. О. Сутність та елементи механізму забезпечення прав викривачів. *Recht der Osteuropäischen Staaten; ReOS 01/19*. С. 77–81.

24. Косиця О. О. Адміністративно-правові засоби та способи захисту прав викривачів. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. С. 112–117.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

25. Косиця О. О. Заходи запобігання корупції в Україні: погляд на антикорупційні реформи. Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення: Збірник наукових праць за матеріалами

науково-практичної конференції (м. Київ, 26 березня 2015 р.) [у 2 т.]. Київ, 2015. Т. 2. С. 187-190.

26. Косиця О. О. Обмін інформацією як один із ефективних напрямів взаємодії Державної фіскальної служби України та інших державних органів / Збірник наукових матеріалів круглого столу (м. Київ, 15 січня 2015 р.) ; [за заг. ред. Приполова І. І. та ін.]. Київ, 2015. С. 92-95.

27. Косиця О. О. Державна антикорупційна політика в умовах реформування правоохоронної системи України. *International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings*, (Sandomierz, January 27-28). 2017. Sandomierz. P. 121–124.

28. Косиця О. О. Наукові підходи до поліцейської діяльності. Реформація правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 18-19 травня 2017 р.). 2017. С. 71–75.

29. Косиця О. О. Створення Антикорупційного суду в Україні: проблеми та перспективи. Сервісна економіка в умовах глобальної конкуренції: правовий та інституційний виміри. *Service economy in the context of global competition: legal and institutional dimensions*: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 15-16 листопада 2017 р.) / [відп. ред. А. А. Мазаракі]. Київ, 2017. С. 397–400.

30. Косиця О. О. Захист прав викривачів в Україні. Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традицій права: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу (м. Запоріжжя, 28-29 березня 2018 р.) / [за заг. ред. Т. О. Коломoeць]. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. С.107-110.

31. Косиця О. О. Роль кіберкультури у забезпеченні кібербезпеки. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: Матеріали X міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 30 березня 2018 р.), Одеса, 2018. С. 48–49.

32. Kosytsia O. Administrative and legal basis of the Cybernetic safety in Ukraine: Zbornik je vyberom prispevkov z Medzinarodnej vedeckej konferencie LEХe «Pravo v 21 storoci», (30. Aprila 2018, Banskej Bystrici). 116–123 pp.

33. Косиця О. О. Характеристика принципу добросовісності у викриванні правопорушень. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: Матеріали XI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 25 березня 2019 р.), Одеса, 2019. С. 83–85.

34. Косиця О. О. Викривач як суб'єкт поліцейської діяльності. Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11 квітня 2019 р.), Харків, 2019. С. 142–143.

35. Косиця О. О. Реалізація правоохоронної функції держави у сфері захисту прав викривачів. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 17 травня 2019 р.). Харків, 2019. С. 99–100.

36. Косиця О. О. Регулювання захисту прав викривачів в Європейському союзі: нові тенденції. Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції: у 2 ч. (м. Суми, 23-24 травня 2019 р.) / редколегія: А. М. Куліш, О. М. Резнік. Суми, 2019. Ч. 2. С. 195–197.

37. Косиця О. О. Заохочення як засіб стимулювання викривання правопорушень. Правова наука і державотворення в Україні в контексті правової інтеграції: Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 24-25 травня 2019 р.). Суми, 2019. С. 74–76.

*Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:*

38. Косиця О. О. Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності у сфері справляння податків : монографія. Харків, 2015. 212 с.

39. Протидія злочинам, пов'язаним із сутенерством або втягненням особи в заняття проституцією: монографія / Єрмаков Ю. О., Никифорчук Д. Й., Косиця О. О., Тарасенко О. С., Небитов А. А. Київ, 2015. 144 с.

40. Особливості провадження негласних слідчих (розшукових) дій: методчні рекомендації / [Никифорчук Д. Й., Чернявський С. С., Косиця О. О. та ін.]. Київ, 2014. 112 с.

41. Негласні слідчі (розшукові) дії : [навч. посіб. структурно-логічні схеми] / Д. Й. Никифорчук, О. С. Тарасенко, Є. В. Лизогубенко, О. О. Косиця та ін. ; [ра заг. ред. Никифорчука Д. Й. Київ; 2015. 235 с.

42. Дії працівників органів внутрішніх справ при загрозі або вчиненні терористичного акта: методичні рекомендації / [О. М. Стрільців, В. В. Арешонков, Є. М. Бодюл та ін.]. Київ, 2015. 44 с.

43. Косиця О. А. Международный опыт информационного обеспечения деятельности фискальных органов. *Право и политика*. Бишкек, 2014. Спецвыпуск. С. 55-59.

44. Косиця О. О. Організаційно-правові підстави створення антикорупційного суду в Україні. *Судова та слідча практика в Україні*. 2017. № 4. С. 6–10.

45. Косиця О. О. Викривачі як суб'єкти забезпечення безпеки господарської діяльності в Україні. *Правове регулювання безпеки господарської діяльності в Україні: монографія* / Гетманець О. П., Прокопенко О. Ю., Чорна А. М. та ін. ; [за заг. ред. О. П. Гетманець]. Харків, 2019. С. 147–160.



## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ</b> .....	19
<b>ВСТУП</b> .....	21
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ В УКРАЇНІ</b> .....	36
1.1. Теоретико-правова характеристика поняття «викривач».....	36
1.2. Роль і місце викривачів у протидії корупційним та іншим порушенням законодавства у фінансовій, податковій та інформаційній сферах.....	54
1.3. Викривач як суб'єкт поліцейської діяльності.....	73
1.4. Юридична природа та зміст прав і обов'язків викривача.....	85
1.5. Гарантії діяльності викривачів інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам та особливості притягнення до юридичної відповідальності.....	98
Висновки до першого розділу.....	112
<b>РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ</b> .....	116
2.1. Поняття та стадії механізму забезпечення прав викривачів.....	116
2.2. Інститут викривачів як об'єкт адміністративно-правової охорони.....	132
2.3. Адміністративно-правові засоби та способи забезпечення прав викривачів .....	143
2.4. Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів у публічному та приватному секторах.....	154
Висновки до другого розділу .....	170
<b>РОЗДІЛ 3 ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ</b> .....	175
3.1. Система суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері реалізації, охорони та захисту прав викривачів.....	175
3.2. Повноваження Національного агентства з питань запобігання	189

корупції щодо забезпечення прав викривачів.....	
3.3. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення прав викривачів.....	201
3.4. Публічний контроль за забезпеченням прав викривачів.....	211
Висновки до третього розділу.....	237
<b>РОЗДІЛ 4 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>241</b>
4.1. Використання практики Європейського суду з прав людини щодо захисту прав викривачів у національному судочинстві.....	241
4.2. Політика Європейського Союзу щодо забезпечення прав викривачів.....	253
4.3. Забезпечення прав викривачів як складова Європейського адміністративного простору.....	279
4.4. Досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання захисту прав викривачів.....	296
Висновки до четвертого розділу.....	317
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>322</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>332</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>377</b>

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

Абз.	– абзац
ВРУ	– Верховна Рада України
Держлікслужба	– Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками
ЄС	– Європейський Союз
ЄСПЛ	– Європейський Суд з прав людини
ЗМІ	– Засоби масової інформації
КЗПП України	– Кодекс законів про працю України
КК України	– Кримінальний кодекс України
КМРЄ	– Комітет Міністрів Ради Європи
КНР	– Китайська Народна республіка
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
Мінрегіон	– Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (на той час – Міністерство розвитку громад і територій України)
МВС	– Міністерство внутрішніх справ України
МВФ	– Міжнародний валютний фонд
НАБУ	– Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	– Національне агентство з питань запобігання корупції
НАТО	– Організація Північноатлантичного договору (North Atlantic Treaty Organization )
НБУ	– Національний банк України
ОБСЄ	– Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ООН	– Організація Об'єднаних Націй
п.	– пункт
САП	– Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СОТ	– Світова організація торгівлі

ст.	– стаття
США	– Сполучені Штати Америки
ч.	– частина
ЮНЕСКО	– Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури
GRECO	– Групи держав Ради Європи проти корупції
SEC	– Securities and Exchange Commission
TI	– Transparency International
CPI	– Corruption Perceptions Index

## ВСТУП

**Актуальність теми.** В Україні відбуваються масштабні зміни політичного, економічного та ідеологічного характеру, що спричиняють появу нових суспільних відносин, процесів та явищ, які, в свою чергу, потребують належного правового врегулювання. Необхідність дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів зумовлена тим великим значенням, що надається цьому інституту в рамках антикорупційної діяльності держави та забезпечення прав і свобод людини в багатьох країнах світу та Європейському Союзі.

Так, за даними дослідження Global Business Ethics Survey (2018), 27 % робітників зазнали негативних наслідків після повідомлення про порушення закону в організації, в якій вони працюють, тому викривачі часто не повідомляють про порушення законодавства, боячись помсти з боку роботодавця. Однак захисту потребують не лише викривачі, а й ті особи, на яких спрямовано викривання. Означене обумовлює необхідність забезпечення належного законодавчого врегулювання правового статусу викривача, яке традиційно, а у нашому випадку – неодмінно, має охоплювати права, обов'язки, гарантії діяльності та відповідальність викривачів.

Зазначимо, що в Україні відсутній не лише окремий нормативно-правовий акт і правова доктрина забезпечення прав викривачів, але й єдиний погляд серед науковців та практиків на змістовне наповнення поняття «викривач», роль викривачів у суспільстві, питання заохочення викривачів, порядок набуття статусу викривача, гарантії його діяльності, захист тощо. Викривання як суспільно-правовий феномен має як етичні, так і правові протиріччя, які потребують обов'язкового обговорення, дослідження та врегулювання на законодавчому рівні.

Набуття чинності у 2017 р. Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, якою визначено систему загальних принципів, серед яких верховенство права,

належне врядування, боротьба з корупцією та з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, обумовило створення та забезпечення функціонування інституту викривачів – осіб, які інформують про порушення норм законодавства, в тому числі антикорупційного, та привернуло увагу науковців і законотворців до означених питань. Як визначено в Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 р., схваленої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 березня 2019 р. № 885, напрямами у сфері реалізації засад антикорупційної політики визначено, зокрема, поширення в українському суспільстві позитивного ставлення до інституту викривачів шляхом зміни законодавства з метою забезпечення додаткового правового захисту викривачів та встановлення контролю за належною реакцією суб'єктів владних повноважень на повідомлення від викривачів.

У 2018 р. до Національного агентства з питань запобігання корупції надійшло 2 207 повідомлень від викривачів, а до уповноважених структурних підрозділів з питань запобігання корупції державних органів та органів місцевого самоврядування – близько 2 500 повідомлень. Крім того, у 2018 р. Національне агентство з питань запобігання корупції було залучено як сторона до 24 судових справ цивільної та адміністративної юрисдикції, які стосуються порушень трудових прав викривачів і розглядалися судами різних обласних центрів України. Статистика підкреслює активність громадськості у підтриманні законності, однак без належного врегулювання та контролю це може призвести до негативних наслідків (повідомлення з корисливих мотивів, наклеп, шкода діловій репутації, надмірне навантаження на правоохоронні органи тощо).

Дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів обумовлюється євроінтеграційним вектором розвитку України та пріоритетом захисту прав і свобод людини та громадянина в діяльності як органів публічної влади, так і приватних організацій. Актуальність проблеми в

теоретико-методологічному плані зумовлена її недостатньою та фрагментарною розробленістю у вітчизняній адміністративно-правовій науці.

Розуміння сутності поняття «викривач» та основ захисту прав викривачів розглядали у своїх роботах такі вітчизняні вчені, як: В. І. Бенедик, М. В. Буроменський, З. А. Загинеї, О. О. Костенко, О. В. Нестеренко, В. В. Плиска, О. В. Сердюк, О. К. Тугарова, О. Ю. Шостко, І. І. Яцків та ін. Праці означених науковців мають велике теоретичне і практичне значення, адже саме вони одними з перших почали досліджувати новий як для вітчизняного законодавства, так і для юридичної науки правовий інститут – інститут викривачів. Усі науковці мають одностайну позицію щодо необхідності розробки та впровадження національних механізмів захисту прав викривачів.

Загальним питанням механізму забезпечення прав і свобод людини, його елементів, способів та засобів захисту прав громадян, а також повноваженням органів публічної адміністрації щодо захисту прав людини присвятили свої праці: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, К. К. Афанасьєв, О. М. Бандурка, В. Б. Барчук, Д. М. Бахрах, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, В. Д. Гвоздецький, Н. Д. Гетьманцева, І. П. Голосніченко, Н. В. Дараганова, В. О. Заросило, А. Ю. Ковальчук, В. К. Колпаков, А. М. Колодій, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, Я. В. Лазур, О. А. Лукашева, В. Я. Малиновський, Т. О. Мацелик, Є. М. Моїсеєв, О. М. Музичук, С. А. Новіков, В. В. Пахомов, В. В. Плиска, Т. А. Плугатар, В. Д. Приймаченко, П. М. Рабінович, О. М. Резнік, Ю. І. Римаренко, Н. Г. Саліщева, В. Ф. Сіренко, О. Ф. Скакун, О. Л. Соколенко, Ю. М. Старілов, С. Г. Стеценко, В. О. Тімашов, Ю. М. Фролов, М. І. Хавронюк, В. В. Шуба, Н. Г. Шукліна, та ін. В роботі також використані праці відомих фахівців у сфері інформаційних правовідносин, таких як: І. В. Арістова, О. А. Баранов, К. І. Беляков, А. О. Дегтяр, В. М. Брижко, Р. А. Коваль, Б. А. Кормич, М. П. Кучерявенко, Н. А. Литвин, О. П. Маруженко, В. Я. Мацюк, А. М. Новицький, О. В. Олійник,

В. Ф. Опришко, В. Г. Пилипчук, І. М. Сопілко, М. Я. Швець, В. С. Цимбалюк та інших. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць із зазначених питань, адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів на рівні комплексного дослідження залишається невивченими.

Вищевикладене обумовлює актуальність дослідження та свідчить про необхідність проведення комплексного та ґрунтовного дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів зі стратегічною метою – забезпечення реалізації конституційних положень щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, запобігання різного роду правопорушень і підтвердження європейської ідентифікації українського народу.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р., Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р., Стратегії Національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р., Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України №576-р від 23 серпня 2017 р., Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., а також у межах плану науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (номер державної реєстрації 0118U003575).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі вивчення норм національного законодавства, міжнародних нормативно-правових актів, фундаментальних та прикладних наукових досліджень визначити сутність і розкрити зміст адміністративно-правового



механізму забезпечення прав викривачів, та сформулювати напрями його вдосконалення.

Для досягнення цієї мети було поставлено та вирішено такі **завдання**:

- надати теоретико-правову характеристику поняття «викривач»;
- визначити роль та місце викривачів у протидії корупційним та іншим порушенням законодавства у фінансовій, податковій, інформаційній сферах;
- охарактеризувати викривача як суб'єкта поліцейської діяльності;
- розкрити юридичну природу та зміст прав і обов'язків викривача;
- розглянути гарантії діяльності викривачів інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам та особливості притягнення до юридичної відповідальності;
- окреслити поняття та стадії механізму забезпечення прав викривачів;
- охарактеризувати інститут викривачів як об'єкт адміністративно-правової охорони;
- дослідити адміністративно-правові засоби та способи забезпечення прав викривачів;
- охарактеризувати інформаційне забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів в публічному та приватному секторах;
- виокремити систему суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері реалізації, охорони та захисту прав викривачів;
- розкрити повноваження Національного агентства запобігання корупції у сфері забезпечення прав викривачів;
- розглянути діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення прав викривачів;
- охарактеризувати публічний контроль за забезпеченням прав викривачів;
- узагальнити практику Європейського суду з прав людини щодо захисту прав викривачів з метою її використання в національному судочинстві;

– розробити пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів з урахуванням політики Європейського Союзу;

– розглянути забезпечення прав викривачів як складову Європейського адміністративного простору;

– узагальнити досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання захисту прав викривачів.

*Об'єктом* дослідження є суспільні відносини у сфері забезпечення прав викривачів в Україні.

*Предметом* дослідження є адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові та спеціальні методи і прийоми наукового пізнання, що дозволяють вивчати явища та процеси в їх взаємозв'язку, взаємозалежності та взаємозумовленості.

Історико-правовий метод дозволив визначити витоки та передумови становлення інституту викривачів в Україні та світі, а також розуміння викривача як суб'єкта поліцейської діяльності (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3). Гносеологічний метод застосовувався під час з'ясування ролі викривача у протидії порушенням законодавства, розгляду інституту викривачів як об'єкта адміністративно-правової охорони, дослідженні юридичної природи та змісту прав, обов'язків, гарантій та відповідальності викривачів, розкритті адміністративно-правових засобів і способів забезпечення прав викривачів (підрозділи 1.2, 1.4, 1.5, 2.1, 2.2, 2.3). Формально-логічний метод наукового пізнання дозволив визначити основні поняття юридичних конструкцій, що категоріально формують адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3, 2.4, 3.1). Методи класифікації та групування були використані для проведення класифікації досліджуваних правових категорій (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2). Порівняльно-правовий метод покладено в основу аналізу законодавства в досліджуваній сфері в Україні та за

кордоном (підрозділи 1.5, 2.1, 4.1, 4.2, 4.4). Аналітичний метод дав можливість опрацювати пропозиції та рекомендації щодо оптимізації правового регулювання забезпечення прав викривачів в Україні (підрозділи 4.1, 4.2, 4.3). Структурно-функціональний аналіз використано під час визначення повноважень органів публічної влади щодо забезпечення прав викривачів (підрозділи 2.4, 3.1, 3.2, 3.3). Для дослідження наукових текстів і норм правових актів з метою їх пізнання був застосований герменевтичний метод (розділи 1, 2, 3 та 4).

*Науково-теоретичне підґрунтя* дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, інформаційного права, міжнародного права та інших галузевих правових наук.

*Нормативно-правовою основою* роботи є Конституція України, Закон України «Про запобігання корупції», міжнародні нормативно-правові акти, закони, підзаконні нормативно-правові акти, що закріплюють адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів, закони зарубіжних країн з питань захисту викривачів тощо.

*Інформаційну та емпіричну основу* дисертації становлять узагальнення практики Європейського суду з прав людини, статистичні матеріали як органів публічної влади, так і міжнародних організацій, нормативно-правові акти, праці науковців.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням теоретичних і практичних аспектів механізму забезпечення прав викривачів засобами адміністративного права. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано низку нових концептуальних положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

*уперше:*

– запропоновано не обмежувати діяльність викривача лише корупційною сферою, та вважати викривачем особу, яка, ґрунтуючись на принципі

добросовісності, добровільно повідомляє (у межах відповідної організації або до правоохоронного органу) або публічно оприлюднює достовірну інформацію про правопорушення, загрозу або шкоду суспільним інтересам, що отримана ним в ході трудової або службової діяльності;

– виділено принципи, на яких ґрунтується викривання, а саме: добросовісність; доброчесність; достовірність; добровільність, обґрунтованість;

– запропоновано вважати добросовісність головною ознакою викривання правопорушень, що проявляється у наступному: виконання морального обов'язку особистості перед іншими особами та суспільством; відсутність будь-якого обману; відсутність умислу завдання шкоди іншій особі; розуміння відповідальності за свій вчинок;

– обґрунтовано, що викривач як особа, яка свідомо та добровільно, на основі закону, діючи виключно в інтересах безпеки і добробуту суспільства, повідомляє про порушення закону іншою особою, є суб'єктом поліцейської діяльності;

– встановлено, що юридичними гарантіями діяльності викривачів є закріплені в численних нормативно-правових актах засоби та способи, спрямовані на забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів; об'єктом гарантій діяльності викривачів виступають суспільні відносини, пов'язані з реалізацією різних конституційних прав особи (право на працю, право на життя, право на повагу до гідності, право на вільне вираження думок і поглядів), охороною таких прав та їх захистом;

– з метою вдосконалення механізму забезпечення прав викривачів запропоновано внести зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», а саме викласти п. 14 ч. 1 ст. 14 в такій редакції: «викривач», закріпивши на нормативному рівні викривача як суб'єкта права на безоплатну вторинну правову допомогу;

– запропоновано законодавче закріплення права викривача на захист здоров'я, життя та майна шляхом внесення змін до Закону України «Про

забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а саме доповнення ст. 2 ч. 1 пунктом г-3) «викривач»;

*удосконалено:*

– поняття поліцейської діяльності, яке з позиції адміністративного права прийнято розуміти як особливий вид соціальної, державно-управлінської діяльності, що здійснюється різними суб'єктами, як державними, так і недержавними, цивільними та мілітаризованими, колективними та індивідуальними на основі закону і в інтересах суспільства, спрямованої на охорону і підтримку публічного порядку та безпеки;

– поняття правового статусу викривача як сукупності прав та кореспондуючих ним обов'язків, що передбачені Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами держави, що спрямовані на реалізацію та захист від їх порушення з боку інших учасників публічних та приватних суспільних відносин;

– виділення етапів механізму забезпечення прав викривачів, таких, як реалізація, охорона та захист. Запропоновано елементами забезпечення прав викривачів вважати: 1) норми права, як матеріальні так і процесуальні, якими закріплено правовий статус викривача, порядок звернення за захистом своїх прав тощо; 2) інституційний механізм забезпечення прав викривачів, до якого входять як державні органи та установи, так й інститути громадянського суспільства;

– підходи до визначення адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод викривача, що являють собою систему адміністративно-правових норм, які забезпечують організацію та реалізацію права викривача повідомити про правопорушення, шкоду або загрозу суспільним інтересам та сприяють використанню й застосуванню форм і способів такого захисту. Адміністративно-правовими засобами запропоновано вважати сукупність різноманітних по суті та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, які в сукупності вирішують завдання запобігання, припинення та відновлення у

разі порушення прав викривачів, що врегульовані нормами адміністративного права;

– поняття адміністративно-правового способу забезпечення прав викривачів, під якими запропоновано розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану на правильне застосування чинного законодавства, що визначає право громадян на свободу слова, вільне вираження своїх поглядів та переконань. До способів адміністративно-правового забезпечення захисту прав викривачів запропоновано віднести право викривача на оскарження рішення щодо розгляду його повідомлення; захист прав викривачів з боку спеціально уповноважених органів; захист прав викривачів у судовому порядку (в порядку звернення до національних судів або Європейського суду з прав людини);

– поняття публічного контролю за забезпеченням прав викривачів як системи організаційних та правових форм забезпечення додержання закону в діяльності як публічного, так і приватного секторів щодо реалізації, охорони, захисту прав викривачів, який здійснюється на підставі та в межах законодавства різними суб'єктами на міжнародному, державному, громадському та муніципальному рівнях;

– розуміння забезпечення прав викривачів як складової Європейського адміністративного простору, що обумовлюється сутністю євроінтеграційних прагнень України через наближення основних засад діяльності публічної влади до стандартів європейського права та конституційно визначеною європейською ідентифікацією українського народу;

*дістало подальшого розвитку:*

– поняття викривача у сфері корупції, під яким запропоновано вважати особу, яка, ґрунтуючись на принципі добросовісності, за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добровільно повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», що стали їй відомі в результаті проходження публічної служби, а також

трудової, господарської та громадської діяльності як в приватному, так і публічному секторах;

– виділення етапів інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів: 1 етап – створення правових та організаційних засад для роботи з викривачами на підприємстві, в органі чи установі (внутрішній регламент роботи з викривачами, відповідальна особа з канцелярії, ведення відповідного журналу обліку повідомлень від викривачів, створення захищених каналів зв'язку тощо); 2 етап – отримання та фіксація повідомлення від викривача, ведення обліку повідомлень; 3 етап – розгляд повідомлення від викривача та перевірка наданої інформації; 4 етап – прийняття рішення по повідомленню, що надійшло від викривача (усунення порушення, спростування інформації, поданої у повідомленні, направлення інформації до правоохоронних органів тощо); 5 етап – інформування викривача про прийняте рішення;

– розкриття форм адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів як сукупність недиференційованих адміністративних дій, що проводяться органом публічної адміністрації з метою забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів. Серед форм адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів, за традицією, запропоновано виділяти організаційні (організація отримання повідомлення поштою, електронною поштою, під час особистого прийому керівника або в інший спосіб) та правові (прийняття рішення по особі порушника на підставі повідомлення, результати перевірки повідомлення);

– дослідження механізму забезпечення прав викривачів як окремого напряму юридичного механізму забезпечення прав людини, що загалом є сукупністю взаємопов'язаних нормативно закріплених та організаційно забезпечених елементів, за допомогою яких створюються умови та можливості для реалізації, охорони та захисту прав викривачів;

– напрями організації роботи омбудсмена у сфері забезпечення прав викривачів: утворення представництва Уповноваженого з питань контролю за

додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; утворення в структурі секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини самостійного структурного підрозділу з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; наукове та організаційне забезпечення формування експертної ради з питань фінансування захисту викривачів тощо;

– система суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав викривачів має трирівневу структуру і складається із загального (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міністерства та ін.), особливого (антикорупційні інституції) та спеціального блоків, тобто тих суб'єктів, які безпосередньо опікуються питаннями попередження й відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб (національні суди, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Європейський суд з прав людини);

– узагальнення практики Європейського Суду з прав людини щодо необхідності забезпечення національними судами балансу прав працівників-викривачів та інтересів роботодавців як публічного, так і приватного секторів.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що в подальшому вони можуть бути використані у:

– науково-дослідній діяльності – як основа для розв'язання та подальшого дослідження проблем адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів (акт впровадження Державного науково-дослідного інституту МВС України від 28.08.2019 р., акт впровадження Сумського державного університету від 02.07.2019 р.);

– законотворчій діяльності – для вдосконалення чинного та розроблення нового законодавства, спрямованого на врегулювання суспільних відносин у сфері забезпечення прав викривачів (акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України № 22/313-1-15 від 09.09.2019 р.);

– правозастосовній діяльності – у практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації під час організації роботи з викривачами (довідка про



впровадження у практичну діяльність Департаменту з питань запобігання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.09.2019 р., акт впровадження Управління фізичної культури і спорту Міністерства оборони України № 1735/1 від 17.09.2019 р., акт впровадження Головного управління Державної фіскальної служби у Чернігівській області № 11894/10/25-01-23-01 від 18.09.2019 р.);

– освітньому процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників та викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Сучасні проблеми адміністративного права та процесу», «Судові та правоохоронні органи», «Кримінальне право» (акт впровадження Сумського державного університету від 02.07.2019 р., акт впровадження ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» від 27.06.2019 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на основі особистих досліджень автора. Нові наукові результати дисертації отримані дисертантом особисто. У науковій статті «International Aspect of Legal Regulation of Corruption Offences Commission on the Example of Law Enforcement Agencies and Banking System of Ukraine», підготовленій разом з О. М. Резніком, А. М. Клочко, В. В. Пахомовим, особисто розглянуто положення чинного законодавства України, спрямовані на запобігання корупції в суспільстві, основні принципи та методи боротьби з корупційними правопорушеннями, що обумовлюють вектор правового регулювання антикорупційної діяльності та розроблено висновки до статті. У науковій статті «Institution of Whistleblowers: Characteristic Features and Guarantees of Protection», підготовленій спільно з М. В. Колесніковою, В. В. Кадалою, О. М. Музичуком, В. В. Барановою, дисертантом особисто вивчені сучасні міжнародні стандарти забезпечення гарантій захисту викривачам, висвітлено проблеми правового регулювання захисту та розроблено висновки до статті. Ідеї та розробки, що належать співавторам, у дисертації не використовувались.

**Апробація результатів дослідження.** Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення й висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення» (Київ, 2015); «Оперативно-розшукове запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» (Київ, 2015); «International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings» (Sandomierz, Poland, 2017); «Реформація правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (Суми, 2017); «Сервісна економіка в умовах глобальної конкуренції: правовий та інституційний виміри» (Київ, 2017); «Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традицій права» (Запоріжжя, 2018); «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави» (Одеса, 2018); «Zbornik je vyberom prispevkov z Medzinarodnej vedeckej konferencie LEHe "Pravo v 21.storoci"» (Banskej Bystrici, Slovenská republika, 2018); «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави» (Одеса, 2019); «Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України» (Харків, 2019); «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (Харків, 2019); «Правова наука і державотворення в Україні в контексті правової інтеграції» (Суми, 2019); «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (Суми, 2019).

**Публікації.** Основні результати дослідження викладено в тридцяти семи наукових працях, серед яких одноосібна монографія, двадцять три статті, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав (зокрема, 2 статті, які індексуються в міжнародній наукометричній базі даних Scopus), тринадцять тез наукових повідомлень на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах та вісім

публікації, які додатково відображають результати дисертаційного дослідження.

**Структура роботи.** Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, сімнадцяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 391 сторінку. Список використаних джерел включає 476 найменувань та розміщений на 45 сторінках, додатки розташовано на 15 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ В УКРАЇНІ

#### 1.1. Теоретико-правова характеристика поняття «викривач»

Знайомство українського суспільства з поняттями «викривач» та «викривання» (альтернативною назвою є «викриття») відбулось під час великомасштабної реформи, спрямованої на боротьбу з корупцією в державі та обумовленою євроінтеграційними процесами.

Якісно новий рівень співробітництва між Україною та Європейським Союзом був позначений, з одного боку, підписанням політичної та економічної частини Угоди про асоціацію між Україною й Європейським Союзом, з другого, – Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами. Статтею 3 Розділу I Угоди про асоціацію визначено систему загальних принципів, серед яких, зокрема, верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку та ефективній багатосторонності, які визнаються головними для посилення відносин між сторонами Угоди. Окрема увага присвячена проблемам корупції в Розділі III Угоди «Юстиція, свобода та безпека», а саме: Сторони, надаючи особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема, спрямовують співробітництво на «зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією» (ст. 14); «вирішення проблем, пов'язаних із «корупцією як у приватному, так і державному секторі», одночасно підкріплюючи свою відданість плідному виконанню Конвенції ООН 2003 р. проти корупції та інших міжнародних документів щодо протидії корупції (п. d ч. 2 ст. 22). Згідно з ч. 4 ст. 22 Угоди Сторони віддані ефективному виконанню

Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. та трьох Протоколів до неї, Конвенції ООН проти корупції 2003 р. та інших відповідних міжнародних документів [393].

Як результат, у національне антикорупційне законодавство були імплементовані основні положення конвенцій ООН і Ради Європи, рекомендації Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), в яких значну увагу акцентовано на створенні та забезпеченні функціонування інституту викривачів – осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції або інформують про порушення вимог антикорупційного законодавства.

Усе більше наукових видань та публікацій присвячуються темі викривачів. Науковці, фахівці з протидії корупції, незалежні експерти, а також представники інститутів громадянського суспільства зацікавилися інститутом викривачів та вважають його одним із ефективних механізмів запобігання та протидії корупції.

Першочерговим у дослідженні ролі викривача у протидії корупції вважаємо формування понятійно-категоріального апарату зазначеній сфері.

Визначення того чи іншого поняття – завжди один із найважливіших моментів дисертаційного дослідження, оскільки таке визначення демонструє міру розуміння його автором природи того явища (предмета), що знаходить відображення у відповідному визначенні. Адже визначення поняття завжди є результатом ступеня розробки відповідного понятійного матеріалу у даний конкретний момент духовного розвитку людства. Його зміст визначається на даний історичний момент і стосується даного питання. Тобто, загалом у понятті знаходить вираз світоглядна позиція його автора [412, с. 25].

Зокрема, англійський філософ Ісайя Берлін звертає увагу на те, що поняття утворюють нескінченний ланцюг від «постійних» стандартів до моментальних реакцій, від «об'єктивних істин і правил» до «суб'єктивних» відношень, які перехрещуються між собою в різних напрямках, іноді під несподіваними кутами» [32, с. 153]. Поняття у філософії ще називають

«одиницею знання» [424, с. 8], «елементарною клітинкою мислення» [33, с. 50], а «дефініція є стисле і вичерпне роз'яснення ознак тієї речі, котру ми бажаємо визначити» [372, с. 373]. Зазначене звертає увагу на те, що в юриспруденції, на відміну від, скажімо, такої науки як математика, визначення понять не завжди може бути логічно бездоганним та абсолютно об'єктивним, що зумовлюється насамперед складністю і неоднозначністю багатьох явищ, що визначаються, а також іноді відсутністю можливості їх емпіричного підтвердження чи спростування [412, с. 25].

Прагнучи до логічно бездоганного та абсолютно об'єктивного за характером визначення поняття «викривач» та «викривач корупційних правопорушень», варто зазначити, що формулювання цих понять може бути результатом узагальнення певних попередньо обґрунтованих наукою та практикою положень і принципів. Водночас в Україні спочатку відбулась презентація поняття «викривач» у законодавчих актах, а потім означений інститут почав впроваджуватися, розкриватись та досліджуватись. Більше того, як ми з'ясуємо в ході нашого дослідження, суб'єктами законодавчої ініціативи було подано декілька законопроектів, що стосувались правового регулювання певних аспектів інституту викривачів, однак автори законопроектів вкладають різний зміст у досліджуване поняття.

Розуміння сутності поняття «викривач» є предметом досліджень В. І. Бенедик, М. В. Буроменського, З. А. Загинеї, О. О. Костенко, О. В. Нестеренко, В. В. Плиски, О. В. Сердюк, О. К. Тугарової, О. Ю. Шостко, І. І. Яцківа та ін. Праці означених науковців мають велике теоретичне і практичне значення, адже саме вони одними з перших почали досліджувати новий правовий інститут (інститут викривачів) як для вітчизняного законодавства, так і для юридичної науки. Зауважимо, що значна кількість аспектів, пов'язаних з категорією «викривач», досліджується науковцями фрагментарно.

У дисертаційному дослідженні ми безумовно будемо звертатись до результатів наукового пошуку колег із США та європейських країн, роботи

яких присвячені етичним і правовим проблемам викривання правопорушень у різних сферах суспільного життя як в публічному, так і приватному секторах, та проблем, які при цьому виникають. У цьому аспекті слід виділити роботи D. Benisar [427], F. Ellison, J. Keenan, P. Lockhart, J. Schaik [433], M. Glazer, & P. Glazer, [437], D. MacDougall [448; 449], T. Shawver, T. Shawver [462], R. Vaughn [473] та ін.

«Викривачем» у розумінні більшості вітчизняних науковців та законодавців є особа, яка повідомляє про корупцію. Це зумовлено тим, що поняття «викривач» в українському законодавстві з'явилося у період складної суспільно-правової та політичної трансформації. Законодавча новела про захист викривачів викликала неоднозначні відгуки, і враховуючи декларативність положень, нині сприймається як напрям, вектор, елемент національної антикорупційної політики, який необхідно реалізувати.

«Викривач» походить від слова «викривати». Викривати означає:

1. Виявляти злочинні чи негативні дії або причетність кого-небудь до цих дій.
2. Робити відомим, засуджуючи (хиби, неправильності в чому-небудь, чиїсь дії і т.ін.) [53, с. 138].

Поняття «викривач» в українській мові є фактично аналогом англійського терміну «whistle-blower» (дослівно – «той, що дмухає у свисток»), проте будь-який термін потребує уточнення під час перекладу, щоб назва відображала всі риси та зміст викривання.

Зазначений підхід знайшов свій вияв у дослідженні О. П. Мусієнка, який справедливо відмічає, що Україні нині бракує єдиного, універсального визначення «викривача», яке охоплювало б всіх суб'єктів, усі види розголошеної інформації та порядок захисту викривачів та/або звільнення їх від юридичної відповідальності [236, с. 58]. Окреслена ситуація, на думку вітчизняної вченої О. О. Костенко, обумовлена, зокрема, «складністю та суперечливістю процесу точного визначення кола та статусу осіб, що охоплюються цим поняттям» [195].

Якщо в Україні про інститут викривачів заговорили в останнє десятиріччя, то у США наприкінці 60-х рр., у 70-х рр. ХХ ст. мали місце гучні викриття, що спричинили потужний резонанс у суспільстві та змусили Конгрес закріпити правові гарантії для викривачів. Саме за ініціативи громадського активіста Р. Нейдера, цей термін став широко застосовуватися на початку 1970-х років [451].

В українській мові відсутній еквівалент слова «whistle-blowing» або «whistle-blower», тому М. В. Буроменський, О. В. Сердюк пропонують використовувати термін «добросчесне інформаторство» [48, с. 33]. На підтримку цієї позиції О. В. Нестеренко зауважує, що широкого наукового обговорення потребують не лише правові, а й соціологічні, етичні та психологічні аспекти цього соціально-правового явища, яке в англійських країнах отримало назву «whistle-blowing», а в інших країнах світу потребує уточнення під час перекладу та, можливо, іншу назву, яка разом з тим відображала всі його риси [244, с. 105].

Із терміном «викривач» («whistle-blower») асоціюються слова «донощик» («snitch») та «інформатор» («informer»). Поняття «викривач» та суміжні з ним «інформатор», «донощик», «інсайдер» тощо необхідно чітко розмежовувати, що дозволить уникнути негативної конотації першого і допоможе закріпити позитивне ставлення до викривачів у суспільстві [30, с. 151].

Викривання часто асоціюється з донощицтвом, – вважає Н. В. Кушакова-Костицька. Однак, досліджуючи правову та етичну сторони проблеми «донощицтво, як і будь-яке суспільне явище в світі, має як позитивні так і негативні моменти. Певний позитивний момент: можливий захист суспільних інтересів, таких, як захист громадського порядку, повідомлення про злочин чи його попередження, захист здоров'я та моралі – окремих осіб чи суспільства загалом. У цьому випадку донос можна розглядати як поширення інформації. Негативний момент донощицтва має місце тоді, коли суспільного інтересу немає, а є тільки індивідуальний – помста, заздрість тощо. Тобто, йдеться лише про вихід негативних емоцій донощика» [204, с. 130].



Виходячи з викладеного, вважаємо, що викривання і доносництво є різними суспільними явищами. Отже, викривання є позитивною стороною доносництва, фундаментальною різницею в змісті яких є захист публічного інтересу.

У Законі України «Про запобігання корупції» тричі використовується поняття «викривач», а саме:

1) п. 13 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» опосередковано, а саме в процесі окреслення повноважень НАЗК, дає визначення викривача як особи, яка добросовісно повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»;

2) згідно з ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» викривачем є особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції;

3) згідно з ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» викривач – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою [284].

Отже, аналізуючи норми закону, розуміємо, що викривач – це:

1) особа, яка добросовісно повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»;

2) помічник як у запобіганні, так і безпосередньо в боротьбі з корупцією;

3) це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог антикорупційного законодавства [284].

Автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про запобігання корупції» викривачем вважають особу, яка обґрунтовано переконана в достовірності інформації про порушення вимог Закону іншою особою. Особа повинна повідомляти інформацію, яка базується не на припущеннях, а на фактах, які знаходять своє підтвердження, наприклад, у

різного роду документах. Проте, якщо інформація виявиться недостовірною, особа повинна довести, що на момент поширення в неї не було підстав сумніватися в достовірності поширених нею відомостей, а тому повідомляє про порушення вимог Закону іншою особою [240, с. 368]. Саме за дотримання цих умов особа набуває статусу та відповідних гарантій, передбачених для викривача.

Вважаємо, що поняття «викривач» вже достатньо укорінилося в законодавчих нормах, науковій та публіцистичній літературі. Більш важливим є вкладення єдиного змісту в зазначене поняття. Для досягнення цієї мети розкриємо зміст поняття «викривання» через його ознаки.

Беручи за мету визначити поняття «викривач», вважаємо за необхідне звернути увагу на відповідну міжнародну практику і досвід. Для цього як основу для визначення поняття слід враховувати зміст, закладений у ст. 33 Конвенції ООН проти корупції [147], яка прямо наголошує на добросовісності та обґрунтованості повідомлень про корупцію. Така добросовісність, у широкому розумінні, має місце, коли розголошення було спрямовано саме на досягнення суспільно важливої мети – припинення чи запобігання правопорушенню, відвернення шкоди здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, притягнення винуватих осіб до відповідальності тощо. Добросовісність («добрі наміри») відсутня, коли мотивом розголошення є досягнення особистих цілей [104, с. 194].

Ознаками повідомлення викривача З. А. Загинею, аналізуючи Закон (Про запобігання корупції – *зауваж. авт.*), визнає такі: 1) за змістом – це інформація про порушення вимог Закону 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 КК України, КУпАП, та відповідає ознакам корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією (змішана протиправність). Відповідне повідомлення має стосуватися винятково

поведінки іншого суб'єкта. Очевидно, йдеться про тих суб'єктів, на яких поширюється дія Закону та які визначені у ст. 3 цього Закону. Інформація, яка міститься у повідомленні викривача, має бути достовірною. Достовірність інформації – це властивість фактичних даних про порушення іншою особою вимог Закону, що ґрунтується на внутрішньому переконанні викривача. Крім цього, у повідомленні викривача не лише повинні наводитися певні факти порушення іншою особою вимог Закону, 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 орган або посадова особа може повідомити заявникові про відмову в задоволенні його повідомлення [102, с. 51]. Цілком погоджуючись з тими ознаками, які виділяє науковець, вважаємо, що ознак викривання існує значно більше і вони не обмежуються корупційними правопорушеннями.

Викривач, на думку В. І. Бенедика, – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції про вчинення іншою особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією [28, с. 214].

Науковець В. І. Бенедик тлумачить поняття добросовісно, як «за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів». Такий же зміст у поняття «добросовісність» вкладає і законодавець, а саме: «викривач – це особа, яка добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою»

закріплено у редакції Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (втратив чинність) [285].

Однак «добросовісно», на нашу думку, означає «грунтуючись на принципі добросовісності», що звичайно не виключає відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів, але й не охоплюється вказаними мотивами. Принцип добросовісності розглядається в юридичній науці через призму філософії права, теорії держави і права, адміністративного, цивільного, господарського, конкурентного права.

Розгляд категорій, якими оперує законодавець, дозволить нам зрозуміти, що він вкладає в їхній зміст. Принцип добросовісності за критерієм змістовного наповнення відноситься до морально-етичних принципів [198, с. 71].

За О. О. Бакалінською, принцип добросовісності розуміється як моральна відповідальність особи за свої дії та форма реалізації морального обов'язку особистості перед іншими, державою та суспільством [18, с. 83]. Інший дослідник С. В. Прийма дає характеристику цьому принципу як загальнолюдській чесноті, що сприяє підвищенню і покращенню соціальної комунікації та дозволяє суб'єктам повністю довіряти один одному через взаємні очікування діяти чесно і надійно; діяння, що вчинене за доброю совістю, тобто такому, що здійснюється з повною концентрацією фізичних та інтелектуальних сил і не залишає після себе негативних, «тяжких» вражень [276, с. 19, 22].

Доречним щодо поняття «викривач», на наше переконання, буде визначення А. С. Довгерт: «Особа є добросовісною, коли вона діє без умислу завдання шкоди іншій особі, а також не допускає легковажності (самовпевненості) та недбалості по відношенню до можливого завдання шкоди» [82, с. 86]. Сутність принципу добросовісності ґрунтується на моральних стандартах; вірності зобов'язанням, повазі прав інших суб'єктів, обов'язку порівняння власних та чужих інтересів, унеможливлення заподіяння шкоди третім особам; впевненості в тому, що моральні засади поведіння беруться до уваги, що кожний враховує їх у своїй поведінці; єдності

позитивних помислів і прагнень особи з її поведінкою [267, с. 14, 15]; справедливості, чесній поведінці, розумних стандартах чесного ведення справ, порядності, розумності, порядній поведінці, загальних етичних сенсах, душі солідарності, суспільних стандартах справедливості, а також фактичній чесності; методі, який дозволяє забезпечити гармонію, баланси приватних та суспільних інтересів [259, с. 63, 65]; обов'язку за певних обставин проявляти турботу й обачність щодо прав та інтересів інших учасників правовідносин, та сумлінно виконувати узяті на себе зобов'язання [385, с. 97].

Враховуючи наведені підходи, вважаємо, що принцип добросовісності у викриванні порушень законодавства полягає в наступному:

виконанні морального обов'язку особистості перед іншими особами та суспільством;

відсутності будь-якого обману;

відсутності умислу завдання шкоди іншій особі;

розумінні відповідальності за свій вчинок [166, с. 135].

Добросовісність, у широкому розумінні, має місце, коли розголошення було спрямовано саме на досягнення суспільно важливої мети – припинення чи запобігання правопорушенню, відвернення шкоди здоров'ю чи безпеці громадян, докідлю, притягнення винуватих осіб до відповідальності тощо. Добросовісність («добрі наміри») відсутня, коли мотивом розголошення є досягнення особистих цілей [240, с. 368].

Дискусійною є пропозиція З. А. Загинеї визнавати викривачем корупції лише особу, яка є працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права [101, с. 134]. Виходить, що особа, яка звільнилась з роботи і заявила про факти корупції в організації, в якій вона працювала, не може бути викривачем і, відповідно, не матиме права на державний захист [314, с. 72]. Тим не менше, ми підтримуємо позицію З. А. Загинеї, яка пропонує ще одну обов'язкову ознаку викривача – перебування на публічній службі або знаходження в трудових відносинах із суб'єктом господарської діяльності. «Наявність обґрунтованого переконання,

що інформація є достовірною» допустима, якщо особа безпосередньо має доступ до документів (наприклад, кадрових або фінансово-господарських), бере участь у перемовинах, готує звіти тощо, що можливо, якщо особа є найманим працівником. Насамперед, захист викривачів полягає в попередженні незаконного звільнення та «цькування» саме на роботі, але до цього питання ми повернемося в наступних підрозділах дисертаційного дослідження.

Інші дослідники О. В. Ілляшенко та В. В. Зарубей також вказують на невизначеність змістовного наповнення поняття «викривач». Виникають питання, чи є викривачами особи, які здійснюють конфіденційне співробітництво з органами досудового розслідування або органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність і виконують відповідні завдання цих органів? Чи є викривачами особи перемінного складу навчальних закладів, збройних сил, особи, які перебувають у місцях позбавлення волі (у тому числі в слідчих ізоляторах)? У разі, якщо викривач звільнився за власним бажанням і не потребує допомоги в поновленні на роботі (службі), то хто зобов'язаний продовжувати з ним співпрацю, якщо це здійснюється не в рамках кримінального провадження? [115, с. 61]. Зазначені науковці наголошують на тому, що пересічні громадяни не мають відповіді також на питання, чи вважаються викривачами тільки працівники державних органів, підприємств, організацій, інших юридичних осіб, чи все ж таки всі фізичні особи можуть бути викривачами, особливо журналісти та громадські активісти [115, с. 62].

У цьому аспекті з'ясуємо, чи може до викривача, якщо він є публічним службовцем, застосовуватись така ознака, як доброчесність. За тлумаченням словника староукраїнської мови XIV–XV ст. «доброчесність» є рівнозначним з лексемами «цнота» та «чеснота» [356, с. 125]. Інший словник української мови подає поняття «доброчесність» як властивість зі значенням «доброчесний», тобто висока моральна чистота, чесність [357, с. 326]. Таким чином, основою доброчесності є чесність і моральність – саме ті філософські категорії, яким вкрай важко дати об'єктивну юридичну оцінку.

Так, О. О. Томкіна, досліджуючи принципи державної влади, визначила, що категорія «доброчесність» належить до фундаментальних категорій науки етики, відображає суб'єктивну форму моралі та означає результат виявлення у поведінці особистості певних стійких позитивних моральних якостей. Доброчесність державної влади може в найзагальнішому вигляді означати високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямована на досягнення добра (блага) як для кожної окремої людини, так і суспільства загалом [389, с. 70].

У свою чергу, С. В. Ківалов вважає, що буквальне значення новітнього принципу доброчесності для державної служби становлять «моральна якість» і «чеснота». Однак його змістовне навантаження, як зазначає відомий адміністративіст, є суттєво ширшим: в узагальненому вигляді – це патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність. Автор також зробив спробу науково визначити поняття «доброчесність» «як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів під час здійснення своїх службових повноважень» [127, с. 11]. Подібне тлумачення відносин доброчесності подає й О. І. Шинальський [414, с. 23–24].

Цікаво, що доброчесність як один із принципів організації роботи з повідомленнями про порушення вимог Закону (Закону України «Про запобігання корупції» – *зауваж. авт.*) трактується як поведінка посадової особи органу, що має відповідати вимогам закону та загальноновизнаним етичним нормам [287]. Поняття доброчесності є усталеним поняттям у національному правовому полі й вживається як один із принципів діяльності органів публічної адміністрації. Доброчесність найчастіше застосовується до публічного службовця, але в цілому ми можемо застосовувати його до викривання порушень законодавства.

Наступну ознаку, яку ми розглянемо, є обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною.

Викривач має бути обґрунтовано впевненим у достовірності розкритої інформації. Під достовірністю інформації розуміють здатність інформації об'єктивно відображати процеси та явища, що відбуваються в навколишньому світі. Як правило, достовірною вважається насамперед інформація, що несе в собі безпомилкові та істинні дані. Водночас для того, щоб особа підлягала захисту як викривач, принципово важливим є саме обґрунтоване переконання такої особи в тому, що інформація, про яку повідомляється, є достовірною [121, с. 34].

Посадова або службова особа повинна також «мати обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною». Це означає, що захист може надаватися не лише у випадку поширення достовірної інформації, а й в окремих випадках також при поширенні недостовірної інформації. В останньому випадку, якщо інформація виявиться недостовірною, особа має довести, що на момент поширення в неї не було підстав сумніватися у достовірності поширених нею відомостей. Наприклад, особа могла володіти документами, що свідчать про факти корупції, однак після поширення інформації з'ясувалося, що вони були підробкою. У такому випадку особа не повинна нести відповідальність, оскільки вона обґрунтовано вірила у достовірність документів [104, с. 198]. Таким чином, йдеться вже про докази, тобто викривач повинен підтвердити інформацію певними фактами.

З приводу останнього доцільно навести деякі положення з Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення ч. 3 ст. 62 Конституції України від 20 жовтня 2011 р. № 12-рп/2011, а саме: «Визнаватися допустимими і використовуватися як докази в кримінальній справі можуть тільки фактичні дані, одержані відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства. Перевірка доказів на їх допустимість є найважливішою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина в кримінальному процесі та ухвалення законного і справедливого рішення у справі. Аналіз положення ч. 3 ст. 62 Конституції України («обвинувачення не



може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом») дає підстави для висновку, що обвинувачення у вчиненні злочину не може бути обґрунтоване фактичними даними, одержаними в незаконний спосіб, а саме: з порушенням конституційних прав і свобод людини і громадянина; з порушенням встановлених законом порядку, засобів, джерел отримання фактичних даних; не уповноваженою на те особою тощо» [340]. Отже, простежується прогалина у правовому регулюванні інституту викривачів в частині одержання та визнання доказів, якими вони підтверджують достовірність інформації.

Дійсно, вкрай важливим є формулювання критеріїв, за допомогою яких можна було б визначати обґрунтованість переконання особи щодо достовірності інформації про правопорушення, яке повідомляє викривач. До критеріїв обґрунтованості переконання особи щодо достовірності інформації можемо віднести, по-перше, пріоритет суспільних інтересів викривача над корисливими мотивами, а по-друге, – можливість отримання доказів щодо правопорушення, про яке повідомляється.

Викривачем, на думку авторів наукового видання «Правовий захист викривачів» за загальною редакцією О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостко (2016), які є також авторами законопроекту «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» від 20 липня 2016 р. № 4038а, є 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 навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання [274, с. 18]. До викривачів належать службові особи, підрядники, волонтери, майбутні або колишні співробітники, інтерни та інші інсайдери. Заходи із захисту мають також поширюватися на

людину, яка допомагає в розкритті, та на будь-яку особу, яку помилково визнано викривачем [274, с. 11].

Автори монографії «Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування» (2016) розглядають службові викриття як спосіб внутрішнього контролю за поведінкою державного службовця. Одним із найважливіших інструментів, що забезпечує рівність всіх державних службовців перед вимогами професійної етики, сприяє прозорості та ефективності державного управління, визнаються службові викриття. Функціональне навантаження скарг як механізму підтримки професійної етики давно вже високо оцінено у світі та широко застосовується у практиці публічного адміністрування інших країн. Під «службовим викриттям» у системі державної служби розуміється надання державними службовцями керівництву, уповноваженим органам чи уповноваженим особам, ЗМІ достовірної інформації про незаконні, неетичні, неефективні дії державних органів чи окремих посадових осіб [76, с. 411].

Цікавим є виділення наукової діяльності як джерела виявлення інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам з боку інших осіб. Наукова діяльність згідно з п. 12 ч. 1 ст. 1 – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження [294]. Наукову діяльність провадять вчені або науковці, які обіймають відповідні посади та підпадають під дію норм трудового права. Наукова діяльність є також трудовою діяльністю, тому не зрозуміло, навіщо виділяти науковців в окрему категорію. Ймовірно, що законотворці вбачають визначальну роль фундаментальних і прикладних наукових досліджень та уповноважують чи зобов'язують науковців, які в ході наукового пошуку виявили інформацію про шкоду, реальну або потенційну загрозу суспільним та державним інтересам з боку інших осіб, можуть про неї повідомити та отримати статус викривача.

Оскільки майже кожна наукова праця, зокрема з юридичних наук, є достовірною інформацією про шкоду або загрозу суспільним інтересам з боку інших осіб, зокрема законотворців, парламентаріїв, органів публічного адміністрування, працівників органів досудового розслідування, прокуратури, суду тощо, можна дійти висновку, що науковці постійно знаходять, аналізують, виявляють причини різних негативних явищ суспільного життя, розробляють напрями та способи їх усунення. У випадку обґрунтованого переконання одного науковця та наявних прибічників певної теорії чи правової позиції, інший науковець може мати обґрунтоване переконання, що прямо суперечитиме попередньому. Отже, на наше переконання, не слід виділяти наукову діяльність як окреме джерело отримання інформації викривачем.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» ознаками повідомлення викривача корупції є такі: 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 в 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 відображатись 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 [101, с. 135].

Право особи інформувати про правопорушення, в тому числі корупційного характеру, – це вроджене продовження права особи на вільне вираження своїх думок і поглядів, що передбачено ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («кожен має право на свободу вираження поглядів»). Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки для запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я чи моралі, захисту репутації чи прав інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційної інформації або підтримання авторитету і безсторонності суду [152].

Кожна людина має невід'ємне право захищати власний добробут і безпеку, а також добробут і безпеку інших громадян та суспільства загалом, а в деяких випадках, – передбачений законом обов'язок повідомляти про правопорушення.

Один з найвідоміших американських вчених, що досліджує дану проблему, професор Р. Вон влучно зазначає, що «викривання» несправедливості і беззаконня є проявом мирного способу виявити незгоду з тим чи іншим станом речей, що є ознакою та гарантією демократії і плюралізму. Більше того, він стверджує, що мирна непокора і «викривання» несправедливості є моральним обов'язком [473, с. 6]. Отже, будь-яка моральність має підтримувати право окремих викривачів (whistle-blowers) розголошувати правду про погані справи в організаціях, в яких вони працюють [441, с. 22].

Доцільно розглянути питання про внесення такої обов'язкової ознаки викривання, як добровільність. Не можна виключати можливість, що осіб-викривачів можуть використовувати задля усунення конкурентів, лобіювання інтересів, підстав для незаконного переслідування та ін. Жодна особа не може бути примушена до повідомлення про правопорушення: така дія може відбутись лише добровільно і добросовісно, з усвідомленням поняття суспільної справедливості.

Отже, нами з'ясовано, що саме обґрунтованість, достовірність, добросовісність, доброчесність, добровільність є основою для формулювання поняття «викривач».

Знайомство українського суспільства з поняттям «викривач» відбулося під час великомасштабної реформи, спрямованої на боротьбу з корупцією в державі. Саме тому викривач асоціюється, як правило, з корупційними правопорушеннями. Але боротьба з корупцією – це не єдина сфера суспільного життя, де порушується законодавство і в якій мають захищатися права тих осіб, які в процесі своєї трудової, господарської, громадської діяльності виявили правопорушення та добровільно повідомили про них.

Узагальнюючи погляди науковців та практиків, пропонуємо:

викривачем вважати особу, яка, ґрунтуючись на принципі добросовісності, добровільно повідомляє (у межах відповідної організації або до правоохоронного органу) або публічно оприлюднює достовірну інформацію про правопорушення, загрозу або шкоду суспільним інтересам, отриману під час трудової або службової діяльності;

викривачем у сфері корупції вважати особу, яка, ґрунтуючись на принципі добросовісності, за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добровільно повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», які стали їй відомі в результаті проходження публічної служби, а також трудової, господарської та громадської діяльності як в приватному, так і в публічному секторі.

## **1.2. Роль і місце викривачів у протидії корупційним та іншим порушенням законодавства у фінансовій, податковій та інформаційній сферах**

Сьогодні надзвичайно актуальною є проблема співвідношення права на викриття суспільно значущої інформації та національної безпеки. Світова спільнота перебуває у стані стурбованості щодо такого явища, як тероризм, що має наслідками посилення контролю за безпекою тієї чи іншої держави і, відповідно, посилення охорони певного виду інформації задля збереження миру. Не можна також ігнорувати і той факт, що корупція чи інші злочини в системі органів національної безпеки є руйнівною для держави. А тому неможливість викривати важливу інформацію для суспільства в цій сфері матиме безперечно «охолоджуючий ефект» (chilling effect) на розвиток демократії, законності та плюралізму. Досягнення балансу між інтересами суспільства та обов'язком зберігати конфіденційність є одним із найбільш складних викликів сучасним державам (наприклад, відома справа Е. Сноудена) [195, с. 103].

Вищезначене дає підстави для роздумів та наукового пошуку. Дійсно, у світі існує проблема співвідношення викривання інформації та її захисту. У зв'язку з цим, розглянемо роль і місце викривачів у протидії корупційним та іншим порушенням законодавства, а саме можливості, правові засади та ризики викривання правопорушень у податковій, фінансовій, інформаційній сферах тощо.

Незаконні дії та зловживання правом можуть відбуватися в будь-якій організації – приватній чи державній, великій чи малій, приймаючи різні форми, такі, як корупція або шахрайство, зловживання або недбалість. І, якщо правопорушення не виявляти і не розглядати, вони можуть завдати шкоди суспільним інтересам. Люди, які працюють в організації або контактують з нею під час трудової або службової діяльності, часто знають про такі випадки, а

тому мають привілейоване положення для інформування тих, хто може здійснити перевірку й розв'язати цю проблему.

Викривачі, тобто особи, які повідомляють (у межах відповідної організації або до правоохоронного органу) або оприлюднюють (публічно) інформацію про правопорушення, отримані під час своєї трудової або службової діяльності, допомагають запобігти негативними наслідкам та виявити загрозу завдання шкоди суспільним інтересам, яка в іншому випадку може залишатись прихованою.

Протидія корупційним та іншим порушенням законодавства є одним з головних завдань Української держави в умовах її реформування відповідно до міжнародних стандартів. Безсумнівним є той факт, що наслідки будь-яких порушень законодавства, включаючи корупційні, перешкоджають розбудові демократичної, правової, соціальної держави, якою Україна себе декларує в ст. 1 Конституції України. Питання ролі викривачів у протидії та запобіганні корупції все більше виходить на авансцену суспільного життя в Україні та світі. Адже викривачі можуть стати саме тим механізмом протидії, який ефективно зарекомендував себе у розвинених країнах, але ще не повною мірою досліджений та пристосований до реалій суспільного життя в Україні. Але, перш ніж з'ясувати роль викривачів у протидії корупції, звернемося до поглядів науковців на поняття корупції та корупційних правопорушень.

Науковці відзначають актуальність та необхідність існування інституту викривачів, називаючи його «антикорупційним інструментом» та «феноменом інформаторства»: «в Україні актуальним є проведення комплексного аналізу феномену інформаторства, що визнається одним з ефективних антикорупційних інструментів, однак використання якого у більшості європейських країн залишається суперечливим і в правовому, і в соціальному аспектах» [48, с. 39].

Корупція – це одне з явищ, що породжують кризові стани в різних сферах суспільного життя. Передусім, це стосується політики, економіки, державного управління. Це також є однією з головних передумов існування організованої злочинності. Корупція є соціальним політико-правовим явищем, тому вивчення

проблем корупції є актуальним в різних галузях науки, зокрема праві, соціології, політології, психології, економіці тощо.

Складний і багатоаспектний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності та правопорядку в країні, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, закріплених Конституцією України, у сфері публічного управління. Окреме місце посідає проблема запобігання і протидії корупції, що створює реальну загрозу становленню Української держави. Актуальність дослідження адміністративного аспекту формування національної антикорупційної політики відповідно до концепції багаторівневого управління набуває особливого значення в умовах вирішення завдань, визначених положеннями Угоди про асоціацію України та ЄС, набуття відповідності критеріям вступу до ЄС, гармонізації з принципами Європейського адміністративного простору тощо. Напрямами реалізації такого курсу є розробка раціональної антикорупційної політики України [246].

Корупція є загрозою не тільки демократії в державі, – вона знижує рівень правової культури публічних службовців, оскільки окремі посадові особи в такий спосіб захищають власні інтереси та інтереси наближених до себе осіб, нехтуючи інтересами держави та її громадян. За таких умов діяльність влади суперечить інтересам держави, що призводить до її відмежування від громадян та суспільства.

У наукових дослідженнях панує думка, що термін «корупція» походить від сполучення латинських слів «correi» (кілька учасників зобов'язальних відносин з приводу одного предмета) і «gumpere» (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). У результаті утворився самостійний термін «corgumpere», який передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є «гальмування» нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства. Корумпованість (лат. – corgumpere) означає



підкупування кого-небудь грошима або іншими матеріальними благами [364, с. 163].

Виходячи з тлумачень поняття корупції, які дають словники, спільною є така ознака корупції, як корисливість. Досліджуваний термін пов'язують із іншим латинським словом «*corruptio*», яке тлумачать як «підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб». Крім підкупу і продажності, енциклопедичні словники тлумачать латинське слово *corruptio* ще й як «псування» і «розбещування» [97, с. 533]. Корупція – це підкуп хабарами, продажність серед державних, політичних і громадських діячів, а також урядовців і службовців державного апарату [354, с. 301]; підкуп державних, політичних, громадських діячів, посадових осіб державного апарату, вчинений особою в певних вузькокорпоративних (кланових) інтересах [271, с. 76]; зловживання службових осіб владою для особистої наживи [423, с. 138]. Тлумачення латинського слова *corruptio* як «псування» і «розбещування» відображає соціальний аспект корупції, що свідчить про зловживання публічними службовцями своєю владою, яке призводить до порушення функціонування всієї системи державної влади.

У часовому вимірі історія корупції не поступається історії існування людської цивілізації, де б вона не відбувалась, – в Єгипті, Римі або Іудеї. Як свідчать історичні джерела, корупція виникла разом з появою держави та створенням органу, наділеного владно-управлінськими повноваженнями [9, с. 63]. У Стародавній Греції в IV–V ст. до н. е. вияви корупції здебільшого мали побутовий характер – «псування їжі і питної води». Пізніше корупцією стали називати деякі карані в судовому порядку дії, такі, як: зіпсованість моралі, розпусність молоді, розлад порядку в полісі [45, с. 93]. Деякі дослідники зазначали, що явище корумпованості, тобто підкупності та продажності чиновників, а також громадських діячів, на яких покладено виконання публічних функцій, відоме з найдавніших часів [1, с. 3].

У стародавньому Римі та Афінах боротьба з корупцією була насамперед справою суспільної моралі та суспільного контролю. У цих державах-полісах

було вжито певних заходів, що мали обмежити ризик надання таємних послуг та операцій. Наприклад, часто членів рад чи зборів обирали жеребкуванням, вважаючи, що випадок – найкраща запорука об'єктивності. Для виборних посад встановлювалися короткі терміни без права переобрання [268, с. 30].

Беручи до уваги цей короткий екскурс в історію, вважаємо за потрібне запроваджувати заходи, які обмежували б можливість подальшого поширення корупції та її негативного впливу на демократичний розвиток України. Явище корупції від часів виникнення мало різноманітні наукові підходи до розуміння її сутності та правових наслідків.

Згідно з Резолюцією VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності «Практичні заходи боротьби з корупцією» (Гавана, 1990), корупція – це «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилось у протизаконному використанні суб'єктом корупційної діяльності свого службового становища». У міжнародній практиці існують й інші визначення корупції, найбільш стислим з яких є таке: «корупція – це зловживання владою для одержання особистої вигоди» [105, с. 12].

Корупція нівелює дотримання в державі принципів верховенства права, а також взаємодію державних органів влади та їх ефективну діяльність. Беззаперечним є те, що це явище негативно позначається на системі державного управління, принципах його здійснення, породжує недовіру населення до апарату державної служби, призводить до падіння авторитету державної влади. Варто погодитись з думкою А. Й. Француза про те, що основна загроза корупції полягає в руйнації політичної системи. Коли держава не виконує своїх функцій, у ній не дотримуються принципи законності та верховенства права; коли інтереси окремих осіб панують над інтересами суспільства і держави, тоді стрімко спадає рівень довіри громадян до державної влади, настає так звана «криза легітимності» і внаслідок цього руйнується політична система зв'язків між державою і суспільством, заснована на праві [397, с. 15].

Для пересічних громадян корупція є обмежувальним чинником у забезпеченні гарантованих Конституцією України прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, дотримання принципів, характерних для правової держави. З цього приводу І. П. Голосніченко зазначає, що корупція порушує принципи рівності всіх перед законом, а отже нівелює соціальну справедливість. Вона є тим чинником, який підмінює закон та встановлює свої правила в суспільстві. За таких умов громадяни втрачають віру в силу закону, державу та органи влади, які виступають від її імені і мають забезпечувати законні права громадян, а також у дію чинного законодавства. Це призводить до деформації моральних та духовних цінностей у свідомості громадян. Державні послуги надаються не за законом, а за правилами організованої злочинної діяльності [69, с. 40].

Як правило, кожен науковець має своє бачення змісту та сутності явища корупції, а також складу протиправних діянь, які охоплюють це явище, що призводить до різних наукових визначень поняття «корупція».

На думку Л. В. Багрій-Шахматова, корупція – це явище, що вразило апарат державної влади й управління, пов'язане з його розладом, коли представники апарату незаконно використовують своє службове положення в корисливих цілях, для особистого збагачення всупереч інтересам служби [17, с. 23]. Корупція – це протиправна діяльність визначених осіб, спрямована на використання свого службового та суспільного статусу для особистого збагачення, збагачення своїх родичів і прибічників, одержання інших переваг і благ усупереч інтересам суспільства, – вважає Л. І. Аркуша [15, с. 41]. Так, С. С. Рогульський пропонує правовий термін «корупція» визначити як незаконне прийняття майнових та немайнових послуг, благ і переваг особами, які уповноважені на виконання державних функцій, або особами, які відповідно до закону прирівнюються до них з використанням свого правового статусу та пов'язаних з ним можливостей, а також підкуп зазначених осіб шляхом незаконного надання їм фізичними та уповноваженими представниками юридичних осіб цих благ, послуг та переваг з метою отримання від осіб,

уповноважених на виконання державних функцій, або осіб, які прирівнюються до них, певних привілеїв [341, с. 10].

Корупція – це коли особа, працюючи в органах державної влади, використовує своє посадове становище заради особистих, групових або корпоративних інтересів усупереч державним, – пояснює В. В. Лунєєв [213, с. 45]. Розглядаючи корупцію в політичному аспекті, Є. В. Невмержицький акцентує на впливі соціальних чинників на поведінку суб'єкта корупційних діянь. На його переконання, корупція – це соціально-політичне явище, змістом якого є зумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь посадових осіб владних інститутів, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямована на задоволення особистих, корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг усупереч суспільним інтересам [242, с. 34].

Вищезгаданий Є. В. Невмержицький та М. І. Камлик пропонують розуміти корупцію як діяльність державних службовців, депутатів, працівників правоохоронних та наглядових органів, суддів, посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також політичних і громадських діячів, яка спрямована на використання свого статусу для незаконного особистого збагачення, своїх родичів і прибічників, одержання інших вигод і благ усупереч інтересам суспільства [125, с. 99].

Отже, в сучасній науковій літературі існує багато визначень поняття «корупція», що в мовах плюралізму наукового життя являється нормальним явищем. Хоча кожне визначення містить «своє» раціональне зерно, науковці визнають, що корупція є суспільно руйнівним явищем для суспільства та потребує приборкання та знищення [126, с. 41]. Відсутність узагальненого поняття корупції пояснюється особливостями правової культури, яка пов'язана з традиціями різних країн світу, а також різним сприйняттям того самого діяння суспільствами різних країн. Негативний вплив корупції на розвиток України, як

демократичної держави, виражається в тому, що підозра про корупційні діяння або наявність фактів корупції у країні ставлять під сумнів авторитет держави перед світовим співтовариством, а також авторитет влади перед суспільством. Як зазначив з цього приводу Д. Г. Заброта, безліч тлумачень поняття корупції, а також значна кількість її форм не дають змоги чітко розмежувати схожі за ознаками суспільно небезпечні вияви, що також призводить до «розмитості» розуміння корупції як об'єкта наукового дослідження [99, с. 272].

На нашу думку, одне з найповніших визначень поняття корупції належить М. І. Мельнику, який визначає її як соціальне явище, що охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних із неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей для задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, зокрема тих, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або для потурання їм [225, с. 86].

Забезпечення прав і свобод людини означає насамперед їх захист від зловживань публічної влади. Влада не є чимось відокремленим від суспільства. Використання особами повноважень, наданих їм державою, у своїх власних інтересах або в інтересах свого оточення, порушує загальні принципи моралі й справедливості, посягає на інтереси інших людей, породжує соціальну напругу та підвищує конфліктність влади й народу. Те, що кілька років тому здавалося неможливим, сьогодні стало реальністю, яка негативно впливає на всі сфери суспільного життя України. Корупція – складне антисоціальне явище. Багато століть вона «супроводжує» економічний і культурний розвиток усіх країн світу. Масштаби і наслідки процесів корумпованості вимагають від відповідних державних і міжнародних установ та організацій постійного і поглибленого аналізу її причин із метою нейтралізації та розробки заходів щодо її подолання [60, с. 86–87].

Проблема засилля корупції в різноманітних її проявах гостро постає не лише в Україні, а й у всьому світі. Запобігання та протидія цьому явищу на

різних рівнях, на переконання В. І. Бенедик, – складний, тривалий, але необхідний процес, який не може бути ефективним без долучення до нього кожної особи в суспільстві, без формування у свідомості людей категорично негативного ставлення до корупції. Тому особливого значення набуває новий для вітчизняного права інститут викривачів – осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції і є запобіжником виникнення та поширення корупції у суспільстві [28, с. 212]. В. І. Бенедик одним із перших почав обґрунтовувати роль викривача у протидії корупції в Україні. Автор присвятив декілька ґрунтовних та цікавих наукових робіт участі викривачів у запобіганні корупції.

Нині у вітчизняному антикорупційному законодавстві фактично існує два суміжних поняття – «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією».

Корупційне правопорушення – це «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» (абз. 4 ч. 1 ст. 1) [284]. Відповідно до глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність передбачена за: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9) [139].

Таким чином, норми національного законодавства у сфері протидії корупції розширюють коло осіб, які добровільно повідомляють про порушення корупційного законодавства, поширюючи поняття «викривач» на відносини, врегульовані нормами адміністративного права.

У свою чергу, правопорушення, пов'язане з корупцією, – це «діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» (абз. 9 ч. 1 ст. 1) [284].

Правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, за вчинення яких може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності (згідно з Законом України «Про запобігання корупції») є: неприйняття антикорупційної програми, неподання на погодження антикорупційної програми Національному агентству (ст. 19); обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); обмеження щодо одержання подарунка (ст. 23); обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26); обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 28); порушення правил етичної поведінки (ст. 38–44); недотримання вимог ст. 53: розголошення інформації про викривача; відсутність умов для повідомлень про порушення вимог Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку; невиконання вимог розгляду анонімного повідомлення; відсутність негайного реагування у вигляді письмового повідомлення про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції; недотримання вимог щодо організації проведення спеціальної перевірки (ст. 56–58); не проведення службового розслідування стосовно особи, яка вчинила корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення (ст. 65); недотримання вимог щодо незаконних актів та правочинів (ст. 67) та ін. [284].

Зазначені питання певною мірою мають знайти своє вирішення в аналізі переліку корупційних правопорушень, за вчинення яких передбачено кримінальну відповідальність. Відповідно до примітки до ст. 45 Кримінального

кодексу України корупційними злочинами, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, вважаються злочини, передбачені: ст. 191 (привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем); ст. 262 (викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем); ст. 308 (викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем); ст. 312 (викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем); ст. 313 (викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням); ст. 320 (порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів); ст. 357 (викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження); ст. 410 (викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем), а також злочини передбачені ст. 210 (нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням); ст. 354 (підкуп працівника підприємства, установи чи організації); ст. 364 (зловживання владою або службовим становищем); ст. 364-1 (зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми); ст. 365-2 (зловживання повноваженнями особами, які надають



публічні послуги); ст. 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою); ст. 368-2 (незаконне збагачення); ст. 368-3 (підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми); ст. 368-4 (підкуп особи, яка надає публічні послуги); ст. 369 (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі); ст. 369-2 (зловживання впливом) [200].

Отже, перелік корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, про які може повідомити викривач, є досить великим, що безумовно підкреслює його роль у запобіганні та протидії корупції в Україні.

Підсумовуючи сучасний рівень реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні, В. В. Плиска зазначає наступне:

державна політика, спрямована на забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції, є невід'ємною складовою механізму боротьби з корупцією, корупція нині набуває статусу реальної загрози національній безпеці та конституційному ладу України;

у процесі вдосконалення забезпечення захисту прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції слід орієнтуватися на міжнародний досвід та запроваджувати прогресивні напрацювання провідних європейських країн шляхом подальшої ратифікації міжнародних актів та імплементації їх принципів у національне законодавство, а також використання позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері;

суперечливість і недосконалість судової практики щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції, зокрема застарілість наразі роз'яснень Верховного суду України, а також відсутність рекомендаційних актів вищих спеціалізованих судів, повинні бути усунені шляхом прийняття даними органами необхідних актів [266, с. 138].

Дослідник В. В. Плиска наголошує на низькому рівні захисту прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції та пропонує напрями його вдосконалення, що певною мірою стосується і викривачів. Ми беззаперечно підтримуємо позицію щодо необхідності орієнтації на позитивний

міжнародний досвід, його аналіз, впровадження прогресивних напрацювань провідних європейських країн з метою вдосконалення забезпечення прав і свобод громадян в Україні, насамперед тих, які допомагають у запобіганні та боротьбі з корупцією, та проаналізуємо цей досвід у наступних розділах.

Пропонуємо не обмежувати діяльність викривачів лише корупційною сферою, а й оглядово визначити, в яких сферах активно та ефективно застосовується інститут викривачів. Це зумовлено насамперед тим, що в зарубіжних країнах викривачами вважаються люди, які повідомляють про порушення законодавства, які шкодять або можуть зашкодити суспільним інтересам, наприклад, навколишньому середовищу, громадському здоров'ю, споживчій безпеці, державним фінансам Європейського Союзу, якщо це їм стало відомо під час їх трудової діяльності. Це порушення норм закону в сферах державних закупівель, фінансової діяльності, відмивання коштів та фінансування тероризму, споживчої безпеки, безпеки на транспорті, захисту довкілля, безпеки харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин, охорони здоров'я, захисту прав споживачів, конфіденційності, захисту даних та безпеки інформаційних систем.

Так, наприклад, основною відмінністю поняття «викривач» в національному правовому полі від також поняття у прийнятій Директиві Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law) [434], є широкий спектр порушень законодавства, про які може повідомити особа та мати за це захист.

Рекомендаціями про захист викривачів CM/Rec (2014)7 (Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec (2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014) встановлено основні поняття, що стосуються інституту викривачів, а саме: «викривач» означає будь-яку особу, яка повідомляє або розкриває інформацію про загрозу або шкоду суспільним інтересам в контексті їхніх стосунків на роботі незалежно від того,

чи знаходиться вона в державному чи приватному секторі; «повідомляти про суспільні інтереси або розкриття інформації» означає повідомлення або розкриття інформації про дії та бездіяльність, які представляють загрозу або шкоду для суспільного інтересу; «повідомлення» означає внутрішнє звітування в межах організації або підприємства, або звернення до зовнішнього органу; «розкриття» означає оприлюднення інформації [456].

Ускладнюється проблема тим, що сама дефініція слова «викривач» нині викликає численні дискусії майже в усіх країнах, які використовують це поняття в законодавстві [195, с. 168]. Отже, існує нагальна потреба визначитись з поняттями та врешті-решт вирішити: чи захищатимуться права всіх осіб, які повідомляють про порушення законодавства, чи тільки тих, які повідомляють про корупцію [168, с. 79].

Викривання активно застосовується в податковій сфері. Співвідношення порушення податкової таємниці й викривання може стати самостійним і перспективним напрямом наукового дослідження. Що стосується інституту податкової таємниці, то він є комплексним правовим інститутом і містить норми не тільки податкової, а й інформаційної, адміністративної, кримінальної та інших галузей права. Однак, саме в Податковому кодексі України доцільно було б визначити чіткий перелік податкової інформації, яка є інформацією з обмеженим доступом і на яку поширюється режим податкової таємниці [16]. Для захисту інформації в сфері оподаткування В. Ф. Коваль та В. І. Теремецький пропонують заснувати інститут податкової таємниці, під якою розуміється інформація, недоступна загальному колу осіб, стосовно платників податків, податкових правопорушень, податкових інформаційних систем, відомостей з цих систем, які доступні працівникам органів фіскальної служби України та іншим органам виконавчої влади [133].

Також зазначимо, що за розголошення податкової таємниці необхідно ввести відповідну адміністративну відповідальність, а в деяких випадках – кримінальну відповідальність. Аналіз національного законодавства України, яким забезпечується охорона та захист інформації показує, що режим

податкової таємниці повинен поширюватися на інформацію, яка становить державну, службову, комерційну, банківську, нотаріальну, аудиторську, адвокатську, страхування та інші визначені законодавством України таємниці. Основними напрямками правового регулювання інституту податкової таємниці є необхідність виділення двох видів податкової інформації: податкова інформація з обмеженим доступом і відкрита податкова інформація; розповсюдження режиму податкової таємниці тільки на податкову інформацію з обмеженим доступом; закріплення Податковим кодексом України систематизованого переліку податкової інформації, яка є інформацією з обмеженим доступом [179, с. 161–162].

Тіньова економіка є надзвичайно гострою проблемою в Україні яка потребує розв'язання, зокрема, питання незаконної мінімізації оподаткування. Це призводить до необхідності створити таку податкову систему, яка не тільки не вабила б підприємців до зменшення податкових зобов'язань, а й стимулювала викривати існуючі схеми завдяки прогалинам у законодавстві. Через те, що тіньова економіка тісно переплітається з принципами бізнесової етики, акцентуємо на тому, що жоден керівник компанії не повинен сприймати протиправні дії з боку окремих посадових осіб як спонукання до порушення закону або використання недоліків у податковій системі. Навпаки, необхідно створити інструмент, який заохочував би підприємців викривати схеми, які виникають через прогалини в законодавстві. До того ж, податковий тиск в Україні знаходиться на прийнятному рівні, а, отже, немає жодних «емоційних» причин використовувати цей шлях з метою отримання максимального прибутку [205].

Викривання правопорушень у податковій сфері нерозривно пов'язано з повідомленням про факти щодо ухилення від сплати податків, використання схем мінімізації податків, виплату заробітної плати в конвертах тощо. Особа, яка працює на підприємстві, особливо бухгалтер, має доступ до всієї первинної фінансово-господарської документації, до руху коштів, що може підтвердити або спростувати реальність проведення господарської операції. У зв'язку з

невизначеністю поняття податкової таємниці та відповідальності за її розголошення, складно говорити, чи може викривач стати суб'єктом такої відповідальності. Викривання в податковій сфері не є поширеним в Україні, а тому весь тягар лягає на суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Однак у низці зарубіжних країн Tax Whistle-blowing є поширеною практикою.

Окремою сферою викривання правопорушень є інформаційна сфера (Cyber Whistle-blowers) [432]. Впровадження ефективного механізму правового регулювання викривання правопорушенням у кіберпросторі та захисту таких викривачів – це пріоритетне та першочергове завдання не тільки України, а й усієї світової спільноти.

Актуальність дослідження ролі викривання правопорушень в інформаційній сфері, до якої ми віднесемо кіберпростір як об'єкт національної та міжнародної інформаційної безпеки, зумовлена насамперед тим, що поширюються випадки незаконного збирання, зберігання, використання, знищення, поширення персональних даних, незаконних фінансових операцій, крадіжок і шахрайств у мережі Інтернет.

Кіберзлочинність стає транснаціональною і здатна завдати значної шкоди інтересам особи, суспільства і держави [300]. Як справедливо зазначає І. М. Рассолов, з першого дня існування всесвітнього віртуального простору в нього стали проникати різні правопорушники, зокрема й злісні злочинці. З'являються нові форми і види злочинних посягань у сфері високих технологій. Злочинці все частіше застосовують системний підхід до планування своїх дій, використовують сучасні технології та спеціальні засоби, створюють нові системи конспірації. Наразі комп'ютерна злочинність перетворилася в кримінальну сферу, в якій діють шахраї, хакери, рекетири, педофіли, сутенери, торговці людьми і наркотиками й багато інших порушників законів [327].

На шляху просування до безпечного функціонування суб'єктів у національному та світовому інформаційному просторі вкрай важливим є системний підхід до пошуку ефективних управлінських рішень. Серед

актуальних напрямів наукових досліджень забезпечення інформаційної безпеки України сьогодні необхідно сформувавши сучасний гармонійний понятійно-термінологічний апарат сфери безпеки кіберпростору і з'ясувати специфіку протидії кіберзлочинності в системі державної діяльності по забезпеченню інформаційної безпеки [381, с. 78].

Викривачі у сфері кібербезпеки мають вирішальне значення для захисту від загроз у кіберпросторі. Громадськість повинна знати, що приватні компанії, яким ми довіряємо управління та інвестування наших вкладів, які зберігають і передають наші персональні дані, мають у штаті осіб, які забезпечують такий захист. В усьому світі, де технології розвиваються швидкими темпами, а державні структури та правова сфера відстають у регулюванні та контролі, важливо, щоб публічні службовці, які мають справу з даними громадян, були відповідальними та слабкі місця власних інформаційних систем та положень внутрішньо-організаційних документів. Кібератаки мають потенційний ризик не тільки для конфіденційності та фінансового благополуччя споживачів, а й для національної безпеки. За останні десятиріччя витік даних й інші ризики, пов'язані з кібератаками, різко зросли, оскільки все більше і більше сфер життєдіяльності суспільства і держави, зокрема економіки, залежать від Інтернету, а злами та правопорушення з використанням вкрадених персональних даних частішають.

Основною мотивацією повідомлення про кібератаку є небажання завдати шкоди репутації. У Німеччині згідно із законом оператори критичної інфраструктури зобов'язані встановити належні системи інформаційної безпеки на власних підприємствах під час надання ними послуг й оновлювати цю систему кожні два роки. Оператори також мають повідомляти про серйозні кіберінциденти Федеральну агенцію з питань інформаційної безпеки – зобов'язання повідомляти про кібератаки мають оператори атомних електростанцій, телекомунікаційних компаній, а починаючи із травня 2016 р., згідно з оновленою стратегією кібербезпеки – оператори критичної інфраструктури у секторах енергетики, інформаційних та телекомунікаційних

технологій, продуктів харчування та водного господарства. Обов'язковою також є звітність операторів критичної інфраструктури в галузі фінансів, страхування і транспортних секторів, а також охорони здоров'я про інциденти, що існували з моменту набрання чинності постановою про зміну до чинного положення про План державно-приватного партнерства КРІТІС («Umsetzungsplan KRITIS») 30 червня 2017 р. [78, с. 33]. З 9 травня 2018 р. процедура повідомлення про кіберінциденти у Великій Британії мала стати обов'язковою через набуття чинності новим законодавством ЄС, зокрема Директиви ЄС щодо мережевої та інформаційної безпеки (The Network and Information Security Directive, NIS) 2016 р. Крім того, держави – члени ЄС мають створити групи реагування на кіберінциденти, визначити ключових операторів критичної інфраструктури (essential services) та провайдерів цифрових послуг, забезпечити виконання ними заходів щодо управління ризиками, мінімізації наслідків кіберінцидентів. Приватні компанії, які не відносяться до критичної інфраструктури та провайдерів цифрових послуг, мають право добровільно повідомляти про кіберінциденти [78, с. 39].

Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [393], передбачено, що сторони Угоди співробітничать у попередженні та боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, і спрямовані на розв'язання низки ключових проблем, однією з яких є кіберзлочинність.

Стратегія Національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, закріплює пріоритетами забезпечення кібербезпеки і безпеки інформаційних ресурсів наступні: розвиток інформаційної інфраструктури держави; створення системи забезпечення кібербезпеки, розвиток мережі реагування на комп'ютерні надзвичайні події (CERT); моніторинг кіберпростору з метою своєчасного виявлення, запобігання кіберзагрозам та їх нейтралізації; розвиток спроможностей правоохоронних органів щодо розслідування кіберзлочинів; забезпечення захищеності об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів від кібератак, відмова від програмного забезпечення,

зокрема антивірусного, розробленого в Російській Федерації; реформування системи охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом, захист державних інформаційних ресурсів, систем електронного врядування, технічного і криптографічного захисту інформації з урахуванням практики держав – членів НАТО та ЄС; створення системи підготовки кадрів у сфері кібербезпеки для потреб органів сектору безпеки та оборони; розвиток міжнародного співробітництва у сфері забезпечення кібербезпеки, інтенсифікація співпраці України та НАТО, зокрема, в межах Трестового фонду НАТО для посилення спроможностей України у сфері кібербезпеки [299].

Крім того, в умовах виникнення нових загроз національній і міжнародній безпеці, постійного зростання кількості та потужності кібератак на державні й фінансові установи, вмотивованих інтересами окремих держав, груп та осіб, постала необхідність затвердити протокол спільних дій суб'єктів забезпечення кібербезпеки, власників (розпорядників) об'єктів критичної інформаційної інфраструктури під час виявлення, попередження, припинення кібератак і кіберінцидентів, а також при усуненні їхніх наслідків і включити норми щодо внутрішніх каналів повідомлення, якими могли б скористатись викривачі.

Міжнародна практика свідчить, що викривачі є дієвим механізмом протидії не лише корупційним, а й іншим порушенням законодавства у фінансовій, податковій, інформаційній сферах, однак цей досвід досі не пристосований до реалій суспільного життя в Україні. Відзначено, що викривання правопорушень у податковій сфері нерозривно пов'язано з повідомленням про факти про ухилення від сплати податків, використання схем мінімізації податків, виплати заробітної плати в конвертах тощо, а у кредитно-фінансовій сфері – з махінаціями з цінними паперами, валютою, розкраданням тощо. Викривання в податковій сфері не є поширеним в Україні, тому весь тягар лягає на суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, однак в низці зарубіжних країн Tax Whistle-blowing є поширеною практикою. Впровадження ефективного механізму правового регулювання викривання правопорушень у кіберпросторі (Cyber Whistleblowers) та захисту таких



викривачів – це пріоритетне та першочергове завдання не лише України, а й усієї світової спільноти.

Вищевикладене підтверджує нашу тезу про обмежене розуміння інституту викривачів в Україні, а саме впровадження та нормативне закріплення цього інституту лише для запобігання та протидії корупції.

### **1.3. Викривач як суб'єкт поліцейської діяльності**

Продовжуючи дослідження теоретико-правових засад забезпечення прав викривачів вважаємо за доцільне дослідити викривача як суб'єкта, який певною мірою здійснює функції держави. Запобігання та протидія порушенням законодавства є завданням публічної влади, зокрема правоохоронних органів. Розглянемо, чи може бути окрема особа суб'єктом реалізації повноважень, притаманних державі.

Еволюційний розвиток держави обумовив виокремлення поліцейського аспекту її діяльності, що спричинено прагненням до упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення правопорядку та безпеки громадян, створення належних умов для реалізації кожним суб'єктивних прав і свобод [132]. У зв'язку з реформою правоохоронної системи України, трансформацією міліції в поліцію, окресленням нових завдань і принципів діяльності органів поліції, реформуванням кримінальної юстиції, створенням якісно нових антикорупційних структур, постає питання формування понятійно-категоріального апарату, яким варто користуватись в законодавчих актах, внутрішньовідомчих документах, навчальній та науковій літературі. Обсяг і зміст поняття поліцейської діяльності держави визначається пануючими уявленнями про соціальне призначення держави, її функції, про співвідношення особистих, суспільних і державних інтересів. Таким чином, поліцейська діяльність є багатогранною, а сам термін є достатньо широким і потребує надання йому статусу адміністративно-правової категорії [164, с. 133].

Останніми роками спостерігається збільшення кількості наукових публікацій, присвячених поліцейській діяльності. Все більше українських учених-адміністративістів обґрунтовують поліцейську діяльність як самостійну адміністративно-правову категорію.

Однак, не обґрунтованими та не закріпленими на законодавчому рівні залишаються поняття поліції, поліцейської діяльності та, відповідно, її структури, мети, суб'єктів і загалом організаційно-правового статусу поліції, чому має передувати глибокий науковий аналіз зазначених категорій [160, с. 95].

Як наголошував Р. С. Мельник, система адміністративного права являє собою правове утворення, що знаходиться в постійному русі. Вона розвивається та ускладнюється разом із розвитком та ускладненням суспільних відносин, на регулювання яких спрямовуються норми адміністративного права. Це, власне, й пояснює виникнення нових інститутів адміністративного права, їх трансформацію у підгалузі, а подекуди й у самостійні галузі права. Цей процес характерний не лише для вітчизняного, а й для зарубіжного адміністративного права [227]. Деякі визнані вчені-фахівці з адміністративного права і процесу [8, с. 37] ототожнюють поліцейське право з адміністративною діяльністю поліції та включають її до Особливого адміністративного права.

Поняття поліцейської діяльності нерозривно пов'язується з розумінням таких категорій, як поліція та діяльність. Дефініція терміну «поліція» представлена численними варіантами в працях науковців, починаючи з Античної епохи та залишаючись предметом постійного наукового пошуку до наших часів. Під поліцією, як правило, розуміється система органів з охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю, але такий підхід є досить однозначним. Слово «поліція» до європейських мов перейшло з грецької та латинської й означало державу, державний устрій, управління державою та поступово змінювало своє значення. Натомість, термін діяльність є загальноживим і має фундаментальне значення для широкого кола

гуманітарних наук, в тому числі правових, оскільки дозволяє зрозуміти явища суспільного життя через призму їх функцій [163, с. 125].

Так, Ю. Л. Панейко говорить наступне: «Майже кожна адміністративна влада сповнює більш або менш поліційні функції та відрізняє, приміром, поліцію безпеки, політичну поліцію, будівельну, санітарну, пожежну, ловецьку, рибальську і т. д., скільки є родів державної адміністрації і її ділянок, стільки маємо ділянок поліції» [239, с. 323–325].

Відомий поліцейст І. Є. Андрєєвський вважає, що поліцейська діяльність є діяльністю держави і полягає у спостереженні за підприємствами приватних осіб, союзів та спілок, які мають на меті забезпечити умови безпеки та благополуччя з ужиттям зі свого боку заходів для забезпечення цих умов [11, с. 2]. Подібну точку зору висловлює і М. К. Палібін, який вважає, що поліцейська діяльність полягає у спостереженні за підприємствами приватних осіб, спілок і товариств, що мають на меті забезпечити умови безпеки і добробуту, і в ужитті зі свого боку заходів щодо забезпечення цих умов, при недостатності для того приватної і суспільної діяльності [260, с. 1, 2], та ототожнює її із внутрішнім управлінням.

Історичний аналіз поліцейської діяльності як предмета адміністративного права, здійсненого С. П. Лютіковим, свідчить, що діяльність держави (окремих осіб, союзів, суспільства та уряду) для створення умов безпеки та благополуччя є діяльністю поліцейською в широкому розумінні цього слова. Поліцейська діяльність у вузькому розумінні є поліцейською діяльністю держави і полягає у спостереженні за підприємствами приватних осіб, союзів та спілок, які мають на меті забезпечити умови безпеки та благополуччя з ужиттям зі свого боку заходів для забезпечення цих умов [216].

Отже, поліцейську діяльність розглядають у широкому та вузькому розумінні. Діяльність окремих осіб, до яких можуть бути віднесені викривачі для створення умов безпеки та благополуччя, є також діяльністю поліцейською.

Поліцейська діяльність визначена як особливий вид державно-управлінської діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку,

забезпечення громадської (і будь-якої іншої) безпеки і пов'язаної із застосуванням державного примусу органами, які мають у своєму розпорядженні власний апарат для застосування державного примусу [5, с. 115–116]. Дослідник О. С. Проневич [310] узагальнив підходи науковців до поняття поліцейської діяльності, та слушно зауважив, що поліцейсько-правова теорія пройшла тривалу еволюцію і залишається однією з важливих складових адміністративно-правової науки. Поліцейська функція держави реалізується у формі поліцейської діяльності за допомогою вузькоспеціалізованих юридичних засобів і методів (поліцейських заходів). Поліцейська діяльність є політико-правовим феноменом, одним з основоположних аспектів функціонування державного апарату та публічної влади загалом. Поняття «поліцейська діяльність» є одним з основоположних у системі адміністративно-правових категорій, – вважає О. С. Проневич [311, с. 122].

Так, Я. М. Когут ототожнює поліцейську діяльність з адміністративною діяльністю поліції та поділяє її на загальну (адміністративну) та спеціальну (оперативно-розшукову та кримінальну процесуальну) [136, с. 325]. Відомий зарубіжний поліцейст К. С. Бельський [269, с. 40] вбачає відмінність поліцейської діяльності від правоохоронної насамперед у тому, що правоохоронна діяльність – це не завжди діяльність державних органів, а поліцейська діяльність завжди здійснюється від імені держави. Якщо правоохоронна діяльність необов'язково повинна здійснюватися у формі правозастосування, то поліцейська діяльність завжди пов'язана із застосуванням права, більше того, вона пов'язана із застосуванням заходів офіційного фізичного примусу.

Дослідник В. М. Лошицький під поліцейською діяльністю розуміє особливий вид державно-управлінської діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської (і будь-якої іншої) безпеки і пов'язаної із застосуванням державного примусу і вважає, що поліцейській діяльності властиві в основному всі риси управлінської діяльності: це –

діяльність організуюча, контролююча, державно-владна, безперервна (цілодобова), що відповідає перед компетентними органами [211, с. 10].

Поліцейська діяльність може бути представлена як різновид державної діяльності, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки як внутрішньої, так і за межами держави на основі міжнародних договорів, що пов'язана з можливістю застосування державного примусу, а також яка полягає в наданні державних послуг залежно від профілю правоохоронної діяльності. При визначенні природи поліцейської діяльності необхідно вирішити концептуально важливе питання: чи повинна поліцейська діяльність сприйматися як функція публічного управління держави (тобто виходити з розуміння поліції в широкому сенсі цього слова), чи слід розуміти поліцейську діяльність як здійснення повноважень правоохоронних органів (розуміння поліції в вузькому сенсі слова) або вважати поліцейською тільки діяльність органів, що мають найменування «поліція» [220, с. 105]. Повернення даної категорії до адміністративно-правового понятійного апарату матиме беззаперечну користь як для правоохоронної практики органів виконавчої влади так і адміністративно-правової науки [269, с. 186].

Таким чином встановлено, що терміни «поліцейська діяльність» і «поліцейські органи» у вітчизняному законодавстві не використовуються взагалі, нечасто вони зустрічаються й у науковій та публіцистичній літературі. Суперечливим є ототожнення деякими науковцями понять поліції (поліцейських органів) та правоохоронних органів, їх компетенції, завдань, структури. Відмінність правоохоронної діяльності від поліцейської діяльності полягає саме в суб'єктному складі [162, с. 75–76].

Кожне з авторських визначень поліцейської діяльності містить елементи, які дозволяють віднести цей вид діяльності до загально-юридичної державно-управлінської діяльності та виділити її специфічні риси, які відрізняють її від інших видів соціальної діяльності.

Поліцейська діяльність є одним з основоположних аспектів функціонування публічної влади, та виконує превентивну, репресивну та соціальну функції [164, с. 134].

Серед ознак поліцейської діяльності правознавці [26; 35; 136; 211; 310; 407] виділяють такі:

1) поліцейська діяльність являє собою один з видів соціальної діяльності й характеризується всіма її основними ознаками;

2) поліцейська діяльність – це керівництво спеціальними структурами публічної влади, як правило, виконавчої її ланки, спрямованої на охорону громадського порядку, забезпечення безпеки (громадської, державної, економічної та ін.);

3) розуміється як усвідомлений і цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт;

4) цілеспрямованість поліцейської діяльності задається тим, що держава в нормативно-правовому порядку встановлює компетенцію суб'єктів цієї діяльності, засоби і способи здійснення юридично значущих дій;

5) коло суб'єктів поліцейської діяльності є широким і не обмежуються тільки поліцією;

6) зміст і основу поліцейської діяльності становить поняття «охорона», що обумовлює особливий характер цієї діяльності. «Охороняти» – означає стежити за збереженням, безпекою, недоторканністю, захищати когось або щось від нападів, посягань. У широкому сенсі – це захист від небезпек соціального, природного, біологічного або техногенного характеру;

7) для даної діяльності характерний специфічний набір методів (способів) її здійснення, насамперед, це – адміністративний нагляд і адміністративний примус;

8) поліцейська діяльність за своєю природою є професійною, публічною, здійснюється виключно на правовій основі. Крім матеріального права, значну роль у її здійсненні відіграють процесуальні норми.

Системне уявлення про поліцейську діяльність дозволяє розглядати її як частину правоохоронної діяльності. Ситуація, яка склалася в адміністративному праві щодо сутності поняття поліцейської діяльності, основних ознак та елементів, її співвідношення з правоохоронною діяльністю, створює передумови для наукового пошуку та переосмислення зазначеної категорії та приведення її у відповідність до задекларованих законодавчих норм і викликів суспільства.

Ураховуючи вищевикладене, поліцейську діяльність розглядають як вид соціальної та публічної діяльності у правоохоронній сфері, мета якої полягає у служінні суспільству та реалізується спеціальними органами, уповноваженими від імені держави здійснювати охорону прав і свобод людини, протидіяти злочинності, підтримувати публічну безпеку і порядок із застосуванням превентивних поліцейських заходів та примусових поліцейських заходів. Певні аспекти поліцейської діяльності реалізуються окремими фізичними особами та об'єднаннями громадян.

У науці адміністративного права відсутня єдина позиція науковців щодо суб'єктного складу поліцейської діяльності, а саме, чи входять до неї громадяни, громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону, органи місцевого самоврядування, представники інститутів громадянського суспільства та інші суб'єкти, зокрема, викривачі.

У філософії суб'єктом називають розумну істоту, наділену свідомістю та волею, тобто людину. Проте в спеціальних, галузевих науках поняття «суб'єкт» частіше використовується не в суто філософському сенсі, а в більш вузькому, особливому значенні, яким виступає вже не весь об'єктивний світ, а будь-яке конкретне явище, предмет, річ, або просто щось зовнішнє стосовно того, що визначається як суб'єкт [221, с. 74].

Суб'єкт права має бути наділений двома ознаками. По-перше, соціальною, що означає участь у суспільних відносинах як уособленого, здатного утворювати та здійснювати єдину волю персоніфікованого суб'єкта. По-друге, юридичною ознакою, що передбачає визнання правовими нормами

його здатності бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах [10, с. 138–139]. Визнання індивіда суб'єктом права означає визнання людини самостійним індивідуальним членом суспільства, який має свої інтереси і наділений у зв'язку з цим юридичними правами та обов'язками. Можна говорити, що поняття «суб'єкт права» є юридичним синонімом поняття «особистість». Правильним буде назвати суб'єктами адміністративно-правових відносин осіб, наділених правами та обов'язками згідно з адміністративним законодавством, які беруть участь у таких правовідносинах [245, с. 96–97].

Під громадянином як суб'єктом адміністративного права, по-перше, розуміють фізичну особу, людину; по-друге, ця особа не повинна перебувати з даним конкретним органом управління в трудових або державно-правових відносинах [249, с. 17]. Уточнюючи це положення, Д. М. Бахрах зазначає, що громадянин – це особа, яка не має стійких, безперервних організаційних зв'язків з тими суб'єктами, з якими вона вступила або може вступити в адміністративно-правові відносини, або, іншими словами, це суб'єкти епізодичних організаційних зв'язків [22].

Як писав М. М. Шпілевський: «Прагнення розширити коло суб'єктів... поліцейської діяльності може призвести до найкращих висновків, між іншим – до визнання поліцейської діяльності у широкому значенні слова соціальною діяльністю народу» [417, с. 104].

Підтримуючи вищезазначену позицію, вважаємо, що викривання правопорушень спрямоване на запобігання завдання шкоди або загрози соціальним інтересам з боку інших осіб або інституцій. Громадяни мають невід'ємне право захищати власний добробут і безпеку, а також добробут і безпеку інших громадян, громади й суспільства в цілому.

Науковці звертають увагу, що окремий громадянин свідомо та не свідомо здійснює поліцейську функцію держави. Ученими, які виділяють суб'єктом поліцейської діяльності громадянина, є А. В. Білецький [34], В. М. Білик [35], О. Ф. Кобзар [132], Я. М. Когут [136], В. М. Лошицький [211] та ін.



Римське право – величезний спадок античної цивілізації, що увійшов до правового життя сучасного світу. Ідея здійснення громадянином поліцейських функцій, яка була закладена в законодавство того часу, не є винятком. Неетичний напис на стіні громадської будівлі у Стародавньому Римі, зроблений римським громадянином з хуліганських спонукань, давав мотив іншому громадянину зажадати від першого видалення напису, а в разі відмови – право звернутися з позовом до хулігана, оскільки подібний напис, за законами Стародавнього Риму, ображав «усіх і кожного», зокрема, персонально позивача [35, с. 70].

Слушним підтвердженням цієї тези є думка А. І. Єлістратова: «публічно-правова ідея громадянства залишається нездійсненою у всій своїй повноті там, де немає активного громадянства, де індивід не може проявляти свою діяльність у публічних функціях, виконання яких є обов'язковим» [87, с. 87]. Діяльність викривача є формою реалізації особою поліцейської функції держави.

Оскільки окремі функції правоохоронної діяльності виконують законодавча і виконавча влади, президентські органи та інститути громадянського суспільства, то можна вважати, що суб'єктами правоохоронної діяльності є: держава через свої законодавчі, виконавчі, судові, президентські органи, прокуратуру; деякі громадські організації та об'єднання; окремі громадяни, яким державою делеговано певні повноваження з урахуванням відповідного розподілу між ними компетенції, форм і засобів здійснення [408, с. 94]. Інтерпретуючи вищевикладене та виходячи з принципу поділу влади, органами здійснення поліцейської діяльності (в широкому сенсі як форми реалізації поліцейської функції) є органи законодавчої, судової та виконавчої влади залежно від мети або напрямку діяльності й ступеня пріоритетності.

Дослідники також звертають увагу на те, що окрема особа може бути суб'єктом поліцейської діяльності. Так, В. М. Білик зазначає, що поліцейська діяльність здійснюється різними суб'єктами: органами поліцейської влади, громадськими організаціями, приватними підприємствами, окремими

громадянами [35, с. 13]. Науковець звертає увагу, що в соціальній дійсності має місце як «активна» так і «пасивна» правомірна поведінка громадянина як суб'єкта поліцейської діяльності. Викривання правопорушень є прикладом активної та свідомої поведінки громадянина в забезпеченні безпеки і порядку.

Окремий підрозділ дисертаційного дослідження В. М. Білик присвятив суб'єктам поліцейської діяльності, де відзначив, що поліцейська діяльність здійснюється різними суб'єктами: органами поліцейської влади, громадськими організаціями, приватними підприємствами, окремими громадянами. У сукупності вони утворюють систему суб'єктів поліцейської діяльності, головне місце в якій посідають поліцейські органи як особливі органи виконавчої влади. Зазначено, що поліцейські органи утворюють у системі органів виконавчої влади самостійну групу органів, що здійснюють спеціальні наглядово-контрольні та примусові функції. Коло органів поліції як суб'єктів поліцейської діяльності достатньо широке і включає до свого складу різні структури влади. Науковець пропонує здійснити розмежування суб'єктів поліцейської діяльності за видами: за юридичною природою можуть бути поділені на державні й недержавні; за характером компетенції поділяються на загальну поліцію і поліцію спеціалізовану (спеціалізовані органи поліції, у свою чергу, можуть бути класифіковані на загальнодержавні й відомчі); за обсягом державно-владних повноважень органи поліції можуть бути поділені на повновладні та обмежено-владні; за характером субординації і видами дисциплінарної відповідальності їх працівників поділяють на цивільні й воєнізовані. До системи суб'єктів поліцейської діяльності належить група органів виконавчої влади, що не є органами поліції, які здійснюють державне управління (фінансами, освітою, охороною здоров'я, економікою тощо), але наділені окремими повноваженнями поліцейського характеру: правом здійснювати в межах своєї компетенції ліцензійно-дозвільну й реєстраційно-дозвільну діяльність [35].

Своєю чергою, Я. М. Когут пропонує виділяти такі види суб'єктів поліцейської діяльності:

1) загальний суб'єкт поліцейської діяльності (що здійснює поліцейську діяльність органів і служб з охорони та оборони важливих державних об'єктів, охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, у сфері міграційної політики, діяльність, що забезпечує недоторканність державного кордону та охорону суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні);

2) спеціалізовані суб'єкти поліцейської діяльності (що здійснюють поліцейську діяльність у сфері національної безпеки та оборони України, реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій та ліквідації надзвичайних ситуацій, управління економічною сферою держави);

3) цивільні суб'єкти поліцейської діяльності у сфері виконання рішень судів і забезпечення прав і свобод громадян тощо [135, с. 179].

Водночас О. Ф. Кобзар у комплексному монографічному дослідженні адміністративно-правового аспекту поліцейської діяльності в Україні також визнає громадянина окремим суб'єктом поліцейської діяльності [132, с. 252]. А. В. Білецьким у дисертаційному дослідженні «Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні» аргументовано, що серед науковців немає єдиного підходу до тлумачення громадськості, оскільки вчені говорять як про пересічних громадян, так і про громадські організації. Українське законодавство розроблено з огляду на подібний підхід, розуміючи під громадськістю одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України. Автор дотримується думки, що громадськість слід відносити до неспеціалізованих суб'єктів запобігання корупційним злочинам [34, с. 46].

Підтримуємо вищенаведену позицію, що громадськість має розглядатися саме як суб'єкт запобігання, оскільки вона спрямовує власну діяльність на розроблення і вжиття заходів, пов'язаних із випередженням, обмеженням, усуненням криміногенних явищ і процесів, що породжують злочини, а також з їх недопущенням на різних стадіях злочинної поведінки, у зв'язку з чим громадськість має права, обов'язки і несе відповідальність [66, с. 61–62].

Як справедливо відмітив О. Ф. Кобзар, в українському законодавстві теорія активного виконання громадянином поліцейських функцій знайшла своє відображення у Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі. Відповідно до положень ст. 18 КУпАП у разі вчинення особою діяння у стані крайньої необхідності така особа не лише звільняється від адміністративної відповідальності – такі дії взагалі не розглядаються як адміністративне правопорушення, оскільки в діянні немає ознаки вини. Схожа норма міститься в Кримінальному кодексі України, відповідно до ч. 1 ст. 39 якого не є злочином заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам у стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, якщо цю небезпеку в цій обстановці не можна було усунути іншими засобами і якщо не було допущено перевищення меж крайньої необхідності. Положення ст. 19 КУпАП та ст. 36 КК є розвитком та конкретизацією конституційних приписів у станах необхідної оборони. Також ця функція знайшла своє відображення в ст. 38 КК «Затримання особи, що вчинила злочин» [132, с. 89].

В Україні з'явилися дослідники, які виділяють викривача як суб'єкта поліцейської діяльності. Зокрема, М. Г. Колодяжний стверджує, що переваги залучення громадськості у всіх її проявах до справи запобігання корупції відповідають спрямованості стратегії «community policing» (громадська поліцейська діяльність) й полягають у такому: а) значне заощадження коштів державного бюджету через використання безкоштовної допомоги громадян та їх об'єднань; б) налагодження партнерських відносин громадянського суспільства та його окремих інститутів з органами кримінальної юстиції; в) підвищення довіри громадян до правоохоронних органів та держави загалом; г) оптимізація діяльності органів кримінального переслідування; д) зменшення робочого навантаження на працівників антикорупційних органів завдяки використанню додаткових сил добровольців та інших категорій громадян тощо. На більш послідовне упровадження стратегії «community policing» у сфері

запобігання корупції спрямоване передбачення в антикорупційному законодавстві України норми про діяльність викривачів корупції [141, с. 67–68].

Під поліцейською діяльністю з позиції адміністративного права прийнято розуміти особливий вид соціальної, державно-управлінської діяльності, що здійснюється на основі закону і в інтересах суспільства, спрямованої на охорону і підтримку публічного порядку та безпеки. Поліцейська діяльність здійснюється різними суб'єктами, як державними так і недержавними, цивільними та мілітаризованими, колективними та індивідуальними.

Віднесення викривачів до суб'єктів поліцейської діяльності зумовлено об'єктивними вимогами сучасності. Враховуючи вищевикладене, викривач як особа яка свідомо та добровільно, на основі закону, діючи виключно в інтересах безпеки і добробуту суспільства, маючи обґрунтоване переконання що інформація є достовірною добровільно повідомляє про порушення закону іншою особою, є суб'єктом поліцейської діяльності.

#### **1.4. Юридична природа та зміст прав і обов'язків викривача**

Необхідність визначення юридичної природи та змісту прав, обов'язків та юридичної відповідальності викривача, які реалізуються в публічному управлінні, обумовлена відсутністю єдиної точки зору на інститут викривачів у національній правовій системі та наявністю численних думок, що сформувалися у юридичній думці.

Над питаннями прав людини і громадянина, а також їхніх стандартів в умовах європейської інтеграції, працюють представники науки різних галузей та спеціальностей. Основою для розгляду прав викривача є розгляд прав людини з точки зору філософії та історії.

Сьогодні проблема прав людини розглядається дослідниками в трьох аспектах: 1) як природні права, виведені з концептуального розуміння людини як біологічного і соціального феномена; 2) як юридичні права людини, тобто

можливості, гарантовані людині позитивним правом; 3) як реальні існуючі можливості суспільства і держави для забезпечення прав людини. Але повне зникнення межі між цими двома вченнями було б можливим тільки якщо припустити можливість зникнення держави [52, с. 165].

Права людини як визнання правоздатності та правосуб'єктності людини тлумачить В. С. Нерсисянц [243, с. 107]. За П. М. Рабіновичем, основні права людини – це певні можливості людини, котрі необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства (економічним, духовним, соціальним) і мають бути загальними та рівними для всіх людей [321, с. 7].

Як підкреслив Т. Б. Бекназар-Юзбашев, «права людини мають позадержавну природу: вони можуть декларуватися чи позитивуватися державою, тобто, закріплюватися нею в дійсному праві, але вони не породжуються і не створюються державою. У цьому розумінні вони є природженими правами, якими володіє особа як така поза залежністю від держави і не рідко всупереч їй» [25, с. 12].

Правильне розуміння прав людини є гарантією їх захисту та реалізації. Стандарти прав людини та громадянина розглядаються в контексті принципів та цінностей права. Автори посібника з філософії права, які коротко підсумували зв'язок цінностей у праві та самого права слушно зауважують: «людство у процесі свого розвитку виробило систему цінностей. Право є засобом їх реалізації» [395, с. 15].

Так, Конвенція про захист прав людини та основних свобод має на меті впровадження спільних цінностей, демократії, соціальних і культурних стандартів на європейському континенті. На думку В. І. Муравйова, «завдяки гармонізації національне право держав-не-членів поповнюється нормами права ЄС, що створює правові засади для залучення цих країн до європейської інтеграції» [235, с. 23]. Іншої позиції дотримується Ж.-П. Бландіньєр, який як економіст, а не правник, суть євроінтеграції розуміє практично. Його позиція може стати поштовхом правникам для роздумів, що «Україна не може

претендувати на внесення до списку кандидатів на вступ до ЄС без попереднього здійснення цілої низки радикальних реформ з метою створення умов для реалізації політики територіального розвитку в цілковитій відповідності до фундаментальних принципів європейської регіональної політики» [38, с. 94].

Аналіз функцій прав та свобод людини і громадянина, а також обов'язків приводить до закономірного висновку, що оптимальними вони є тоді, коли забезпечують рівновагу інтересів особистості в суспільстві, розв'язання можливих зіткнень таких інтересів. Зрозуміло, що рівновагу встановити раз і назавжди неможливо. Але необхідно враховувати: якщо права та свободи людини і громадянина, а також можливості їх забезпечення активно взаємодіють зі станом суспільного розвитку і не відрізняються від домінуючих в суспільстві уявлень у цій сфері, то виникають об'єктивні умови щодо реалізації інтересів особистості [43, с. 26].

Викривач реалізує своє право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, передбачене ст. 34 Конституції України [155] та ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [152], в якій зазначається: «Кожна людина має право на свободу виявлення поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів».

Права та свободи людини і громадянина класифікують за змістом, виходячи з характеру суспільних відносин, які вони відображають, на такі групи: а) громадянські права та свободи; б) політичні права та свободи; в) соціальні права та свободи; г) економічні права та свободи; д) культурні права та свободи [42, с. 67]. І. Л. Бородін відносить право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34); право на інформацію, тобто на вільне збирання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб (ст. 34) до культурних прав громадян [42, с. 76]. Однак стосовно викривачів, на наше переконання, право на свободу

слова, а також на вільне вираження своїх поглядів і переконань стосується більшою мірою громадянських прав і свобод людини.

Майже не дослідженими є елементи правового статусу викривача, такі, як обов'язки і відповідальність, адже ще одним критерієм оцінки балансу є достовірність оприлюдненої інформації. Суд (Європейський суд з прав людини – *заув. авт.*) у зв'язку з цим нагадує, що свобода вираження поглядів пов'язана з обов'язками і відповідальністю, і будь-яка особа, яка вирішує розкрити інформацію, повинна ретельно перевірити (наскільки це дозволяють обставини), чи така інформація є точною і надійною, зокрема, якщо особа пов'язана обов'язком дотримання принципу розсудливості та лояльності щодо свого роботодавця [339, с. 109]. Як наголошує В. І. Бенедик, проблемною також видається як сама процедура сповіщення особою про вчинюване правопорушення, так і обсяг прав та обов'язків викривальників, а також питання їхньої відповідальності у випадках грубих зловживань наданими правами [30, с. 148].

Враховуючи відсутність наукових напрацювань та законодавчого закріплення переліку прав викривачів, ґрунтуючись на нормах законодавства, які прямо або опосередковано регулюють діяльність викривачів, до прав викривачів пропонуємо віднести такі:

- 1) право повідомити про порушення;
- 2) право залишитись анонімним;
- 3) право знати про хід перевірки;
- 4) право знати результати розгляду повідомлення;
- 5) право на захист;
- 6) право на правову допомогу.

Право повідомити про порушення передбачено ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» – особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншу особу [284]. Однак, варто зауважити, що будь-яка особа має право повідомити про порушення, а не тільки викривач, тому це право



належить до так званих прав, які породжують набуття особою статусу викривача і низки інших прав.

Право залишитись анонімним передбачено ч. 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» – інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом, та ч. 5 ст. 53 – повідомлення про порушення вимог цього Закону може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно) [284].

Право знати про хід перевірки та результати повідомлення законодавством не передбачено, однак вважаємо, що таке право є аналогічним праву на звернення громадян, що є практичною реалізацією громадянами України наданого їм конституційного права вносити до органів публічної влади пропозиції, заяви та скарги про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів та отримати відповідь у встановлений законодавством строк (ст. 15 Закону України «Про звернення громадян» [290]).

Правом на захист права є законодавчо передбачена можливість людини використовувати з метою захисту свого права дозволені законом примусові дії або звернутися до компетентних державних або міжнародних органів (організацій) з вимогою примусити зобов'язану особу до правомірної обов'язкової поведінки. Право на захист – це не є захист. Захист означає реалізацію права в конкретних життєвих ситуаціях, конкретних відносинах. Своє право на захист людина може реалізувати в різних формах [238, с. 40].

Право на захист передбачено ч. 2 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» – особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави, та ч. 3 ст. 53 – 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 у призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або

загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою [284].

Право на правову допомогу викривача полягає в гарантованій Конституцією України можливості громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, отримати в повному обсязі безоплатну первинну правову допомогу, а також можливість певної категорії осіб отримати безоплатну вторинну правову допомогу у випадках, передбачених цим Законом [277]. З метою вдосконалення механізму забезпечення прав викривачів пропонуємо внести зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та додати п. 14 ч. 1 ст. 14: «викривач», закріпивши на законодавчому рівні його як суб'єкта права на безоплатну вторинну правову допомогу.

Серед науковців, законодавців і практиків точиться наукова дискусія щодо виокремлення такого права викривача, як право на матеріальну винагороду. Вважається, що громадяни можуть стати більш зацікавленими у викриванні правопорушень, свідками чи учасниками яких вони стали, якщо стимулювати їх діяльність певними заохоченнями.

Дослідник В. В. Плиска справедливо наголошує, що інститут заохочення повинен ґрунтуватися на чітких нормах права, оскільки нечіткість нормативного регулювання цього інституту може призвести до зловживання ним, наприклад, він може стати механізмом політичного переслідування конкретного державного службовця. Тому слід ввести також відповідальність за недостовірні відомості «лжеінформаторів», а виплату винагороди за надану інформацію здійснювати лише з дня набуття законної сили рішенням суду у відповідній справі. Автор наголошує, що на сьогодні, надаючи громадянину право повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції законом не встановлено жодних заохочень, хоча світова практика боротьби з правопорушеннями широко використовує оплачуваних інформаторів. Головне, щоб у такому разі існувала надійна система перевірки подібної інформації з

метою недопущення притягнення до відповідальності невинних осіб [266, с. 111].

Досліджуючи адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні, І. І. Яцків висловлює позицію, що для введення інституту заохочення необхідно не лише сформувавши корупційний імунітет громадянина та створити належний механізм захисту так званих «інформаторів», а й усунути інститут «прикривання» між державними органами. Позитивним засобом протидії корупційним правопорушенням, на думку автора, є активна позиція громадян [425, с. 187].

З метою законодавчого закріплення стимулювання викривачів розроблено та внесено до Верховної Ради України проект закону від 23 березня 2017 р. № 6225 Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо встановлення грошової винагороди для викривачів [305], метою якого є створення механізму нагородження викривачів для більшої ефективності діяльності посадових і службових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у виявленні та запобіганні корупційним правопорушенням.

Аналіз положень вказаного законопроекту свідчить, що забезпечення адміністративно-правового та фінансово-правового механізму заохочення викривачів віднесено до повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції. Крім того, розмір грошової винагороди для особи, яка надає допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривача), становитиме 10 відсотків від можливої суми збитків. У випадку анонімного повідомлення грошова винагорода викривачу не виплачується.

Згідно із законопроектом 4038а [307] у випадку, якщо внаслідок здійсненого відповідно до цього Закону розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам до бюджету повернуто кошти, викривачу виплачується грошова винагорода в розмірі 10 відсотків від повернутих коштів. При цьому порядок розгляду заяви викривача про виплату йому грошової

винагороди та порядок проведення перевірки такої заяви визначаються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

З огляду на велику вірогідність корупційної складової під час вирішення питання про виплату грошової винагороди викривачу або відмову в такій виплаті як в діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, так і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пропонуємо розглянути доцільність матеріального стимулювання викривання правопорушень та досвід зарубіжних країн.

Як свідчить світова практика, заохочення правомірної поведінки громадян досить ефективно використовується в низці розвинених країн світу, таких, як США, Японія, Німеччина, Швеція та ін. Заохочення сприяє проявам інтересу до здійснення відповідних дій, отримання матеріального, морального та іншого схвалення [272, с. 139]. Так, у Республіці Казахстан за надання інформації про корупційний злочин та осіб, винних у його скоєнні, свідомий громадянин може одержати від Агентства запобігання економічній і корупційній злочинності грошове заохочення, еквівалентне 550 долларам США. Подібна практика має місце й у багатьох інших країнах світу, в яких уряд, правоохоронні органи, інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, бізнес-кола зацікавлені в реальному обмеженні корупційних практик із широким залученням викривачів корупціонерів [141, с. 68].

Комісія по цінним паперам і біржам США (U.S. Securities and Exchange Commission, далі – SEC) 24 вересня 2018 р. оголосила про те, що присудила майже 4 млн доларів іноземному викривачу, чиє повідомлення призвело до початку розслідування та допомогло успішно провести правозастосовні заходи. «Викривачі, не важливо чи знаходяться вони в США або за кордоном, надають цінну послугу інвесторам та допомагають нам зупинити правопорушення», – повідомила Джейн Норберг, керівник офісу SEC по захисту викривачів. SEC присудив більше ніж 326 млн доларів 59 особам з моменту вручення першої нагороди у 2012 р. За цей період було винесено більше 1,7 млрд доларів

штрафних санкцій проти правопорушників на основі дійсної інформації, отриманої інформаторами. За даними SEC викривачі можуть мати право на отримання винагороди, якщо вони добровільно надають оригінальну, сучасну та достовірну інформацію, якщо вона приводить до позитивного результату – припинення правопорушення і стягнення коштів. Нагороди викривачам можуть варіюватися від 10 до 30 % від суми, коли штрафні санкції складають не менше 1 млн доларів. SEC захищає конфіденційність заявників та не розкриває інформацію, котра може прямо або опосередковано розкрити його особистість [469].

«Викривачів треба заохочувати матеріально, – вважає експерт з аналізу політики О. В. Калітенко. Існують дві моделі роботи з викривачами. Американська передбачає, що ті, хто викриють корупцію, можуть претендувати на відсоток від суми потенційно попереджених збитків. Європейська модель припускає, що викриття – це громадянський обов'язок і платити людям не потрібно. Зважаючи на українські реалії, я вважаю, що американська модель була би більш ефективною» [336, с. 40].

Відношення до ефективності матеріального заохочення інформаторів є найбільш суперечливим стимулом до розвитку інформаторства та заохочення інформаторів. Так, на думку 51 % держслужбовців і 48 % правоохоронців, такі заходи є доволі ефективним і потужним стимулом для інформаторів. Водночас, на думку лише 43 % держслужбовців і 34 % населення, матеріальне заохочення громадян, які повідомляють про корупцію, є ефективним антикорупційним заходом. Також лише 3,5 % правоохоронців вважають, що грошова винагорода є мотивом для громадян, які повідомляють правоохоронні органи про корупцію. На думку громадян, які мали корупційний досвід і не повідомили про нього правоохоронним органам, відсутність плати за таку інформацію практично взагалі не розглядався як мотив їхньої поведінки – всього 0,6 % респондентів заявили, що відсутність плати за інформацію була мотивом відмови заявляти про факти корупції. Ймовірно, найбільш об'єктивне ставлення до матеріального заохочення інформаторів дають факти, отримані під час

глибинних інтерв'ю з інформаторами. Зокрема, відповіді на питання, чи є матеріальне заохочування інформаторів стимулом для повідомлень держслужбовців, демонструють в цілому наступну позицію: інформатори вважають, що невелика символічна оплата є неефективним стимулом і призведе лише до зловживань. Для того щоб матеріальне заохочення стало стимулом для потенційно корисних інформаторів, оплата повинна бути достатньо високою (наприклад, відсоток від прибутків, які отримує держава від викритих злочинів) [48, с. 39].

Платне інформування про будь-які злочини, а не тільки про корупцію, є найефективнішим способом її подолати і водночас широко не застосовується. Проблема запровадження «інституту викривачів» полягає також у тому, що в суворій відповідності до законів зазвичай жити не можна, а змінювати закони немає стимулу, якщо їх ніхто не дотримується. Отже, заохочення у вигляді грошової винагороди є засобом стимулювання викривання правопорушень і може бути ефективним у сфері протидії корупції. Однак слід виважено запроваджувати інститут матеріального заохочення та радше розглядати викривання правопорушень як моральний обов'язок і право людини, яке охороняється законом.

Поряд і виокремленням та характеристикою прав викривачів об'єктивно виникає необхідність приділити увагу обов'язкам викривача. Разом з правами особи науковці завжди розглядають юридичні обов'язки, які перебувають у нерозривній єдності між собою.

Як справедливо зазначає І. Л. Бородін, бажаним для переліку прав, свобод і обов'язків громадян повинно бути їх внутрішнє поєднання. Це означає, що норми права, які встановлюють права, свободи і обов'язки, не можуть суперечити одна одній. Щоб не допустити протиріч між правами і свободами (з одного боку) і обов'язками (з другого), необхідно дотримуватися принципу взаємозв'язку. Але вимогу внутрішньої єдності в переліку прав, свобод і обов'язків не слід розуміти таким чином, що її виконання буде анулювати всі протиріччя між нормами в процесі їх застосування. Цінності, які охороняються

правами і свободами, не можуть вміститися в запропоновану систематизацію без виключень. Відомими, наприклад, є проблеми у правовідносинах: свобода – рівність, свобода – рівність – справедливість [43, с. 29].

Суть юридичного обов'язку, на переконання М. І. Матузова, полягає в необхідності певної поведінки, зміст – у конкретних проявах цієї необхідності (вид, міра, межі, час тощо), а структура – у чотириелементному складі змісту [221, с. 162–163]. На думку О. С. Іоффе та М. Д. Шаргородського, визначення обов'язку багато в чому залежить від того, як тлумачиться поняття суб'єктивного права. Учені вважають, що обов'язок слід визначати через право, оскільки обов'язок є забезпеченою законом мірою належної поведінки, якій слідує зобов'язана особа відповідно до вимог управомоченого [113, с. 223–224]. Своєю чергою, О. Ф. Скакун розглядає юридичний обов'язок як гарантовану законом міру суспільно необхідної (корисної) та державно доцільної поведінки особи, об'єктивно обумовлену потребами існування й розвитку інших осіб, соціальних груп, націй, людства. Обов'язок, на думку вченого, виступає засобом забезпечення прав [352, с. 183].

Інший дослідник І. С. Окунєв під юридичним обов'язком розуміє міру конкретно визначеної суспільно-необхідної поведінки, встановлену в нормативно-правовому акті, забезпечену можливістю застосування санкції юридичної норми в її негативному й позитивному розумінні [253, с. 14]. У свою чергу в адміністративно-правовій науці, як зазначає П. С. Лютіков, права й обов'язки особи розглядають у площині адміністративно-правового статусу особи, вважаючи їх поряд з адміністративною правосуб'єктністю ключовими елементами всієї структури адміністративно-правового статусу особи [215, с. 430].

Дослідниця М. А. Бояринцева зазначає: «Адміністративний обов'язок можна визначити як встановлену державою, органами місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами (у визначених законодавством випадках), закріплену в адміністративному законодавстві міру необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства й особистих

інтересах громадян. Поняття адміністративного обов'язку включає також обов'язок особи здійснювати або утримуватися від здійснення певних дій. Юридичні обов'язки громадян у сфері виконавчої влади полягають у дотриманні норм адміністративного та інших галузей права» [47, с. 94–95].

На наше переконання, обов'язками викривача є:

повідомляти лише достовірну інформацію;

бути обґрунтовано впевненим в інформації;

діяти добросовісно, а саме керуватись лише суспільним інтересом та нормами моралі;

відповісти на всі запитання опитувальника;

надати у разі наявності необхідні докази;

дотримуватись норм законів та підзаконних нормативно-правових актів;

визнати свій статус викривача.

Оскільки обов'язки кореспондують правам, акцентуємо увагу, що право на захист викривач має у випадку, коли ним виконується такий обов'язок, як визнання свого статусу викривача.

Про необхідність надання достовірної та обґрунтованої інформації, а також вимоги діяти добросовісно як принципи викривання нами розкрито у попередніх підрозділах, тому не будемо зупинятись на означеному питанні повторно.

Відповісти на всі запитання опитувальника, який надається викривачеві, є обов'язковим. У Додатку 3 до Методичних рекомендацій щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами (розділ III), затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 6 липня 2017 р. № 286 міститься зразок опитувального листа. Зокрема, наголошено, що опитувальний лист має бути пристосований до конкретних потреб кожного органу.

Відповіді на питання з позначкою «\*» є обов'язковими для надання можливості розпочати перевірку:



Вказати ваше/групи осіб ім'я, прізвище, контактну інформацію (номер телефону, електронну адресу), рід занять, стать, вік.

Вказати прізвище, ім'я, по батькові особи/осіб, яка ймовірно вчинила корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, її посаду та місце роботи;

У чому ви бачите прояв корупції? Надайте детальний опис випадку.\*

Чи відноситься випадок до:\* електронних декларацій, конфлікту інтересів, політичної корупції, порушень антикорупційних законів, іншого питання (спробуйте зазначити категорію)?

Де і в якій області стався випадок (країна, місце, організація)?\*

Коли стався випадок (час)?\*

Коли та яким чином Ви дізналися про цей випадок?\*

Чи знають інші люди про цей випадок? Якщо так, чи можете Ви сказати, хто саме?

Чому, на Вашу думку, цей випадок включає неправомірне або навіть злочинне діяння?\*

Чи мали місце такі випадки в минулому? Якщо так, чи надавалося повідомлення про них раніше і які заходи були вжиті у зв'язку із ними?

Чи обіцялася або надавалася комусь перевага в описаному випадку? Якщо так, хто і кому обіцяв чи надавав перевагу? Що було обіцяно, чому і яким чином відповідним особам/організаціям обіцялася або надавалася перевага?

Чому Ви вирішили повідомити про цей випадок?

Чи надавалася інформація про зазначений вище випадок кудись ще? Якщо так, куди/кому?\*

Чи бажаєте Ви щось додати? [287].

Аналіз вже наведеного та розробленого опитувального листа дозволяє зробити певні висновки та рекомендації. Загалом позитивно оцінюючи перелік питань, пропонуємо доповнити його запитанням про наявність у викривача доказів (письмових, електронних, фото-, відео-, аудіо-), крім того доцільно окремо виділити інформацію про відповідальність за завідомо неправдиве

повідомлення про вчинення злочину з посиланнями на статті законодавства з обов'язковим зазначенням санкцій.

Таким чином, в Україні інститут викривачів легалізовано, а тому перед науковцями та практиками постають закономірні питання про механізми та ефективність його реалізації, проблеми забезпечення на належному рівні гарантій і прав викривачів та їх близьких тощо [30, с. 141].

Законодавче закріплення прав викривачів є першочерговим елементом юридичного механізму їх забезпечення. Закріплення прав та обов'язків викривачів на теоретичному і нормативному рівні відображує основи його правового статусу, місце та роль у запобіганні правопорушень. На наше переконання, юридичне закріплення прав та обов'язків викривачів як засіб фіксації їх правового статусу, займає основоположне місце серед інших засобів забезпечення прав викривачів, оскільки створює першочергові умови, необхідні для подальшої реалізації, охорони та захисту прав викривача.

Законодавчо визначений перелік прав і обов'язків викривачів повинен відповідати сучасним суспільним потребам та рівню його правової культури. Правовим статусом викривача є сукупність прав та кореспондуючих ним обов'язків, що передбачені Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами держави, що спрямовані на реалізацію та захист від їх порушення з боку інших учасників публічних та приватних суспільних відносин.

### **1.5. Гарантії діяльності викривачів інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам та особливості притягнення до юридичної відповідальності**

Гарантії діяльності, підстави та процедура притягнення до юридичної відповідальності викривачів інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам є елементами правового статусу викривача. Не зважаючи на відсутність на сьогоднішній день окремого законодавчого акту, який

регламентував би статус, права та обов'язки, гарантії діяльності, а також відповідальність викривачів інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, означені питання все ж таки фрагментарно урегульовані чинним законодавством.

Розглянемо сутність юридичних гарантій, а також які гарантії надаються викривачам.

Термін «гарантія» визначають як певну запоруку, умову, що забезпечує досягнення цілі, успіх будь-чого [357]. В юридичній сфері поняття гарантії пов'язують переважно з реалізацією, охороною та захистом прав людини. Дослідник О. Ф. Фрицький визначає правові гарантії як надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості умовам, необхідним для того, щоб кожна людина могла скористатися особистими правами і свободами [398, с. 177]. За В. В. Субочовим, юридичні гарантії – це спеціально встановлені законом засоби безпосереднього забезпечення правомірності поведінки суб'єктів суспільних відносин, їхніх прав і свобод [369, с. 416]. Подібної позиції дотримується Н. В. Вітрук [55, с. 12]. Своєю чергою, О. Н. Дорошева та Т. І. Одегова розглядають поняття правових гарантій як «систему умов, засобів та способів забезпечення реалізації можливостей» [83, с. 32, 33]. Зміст категорії правових гарантій за допомогою сукупності норм права, правозастосовної діяльності, яка на них ґрунтується, та індивідуальних юридичних актів, якими ця діяльність фіксується, – розкриває П. М. Рабінович [319, с. 237].

Гарантії прав та свобод людини нерідко визначаються як умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення в повному обсязі всебічну охорону прав та свобод особи. Поняття «гарантія» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [344, с. 93–94].

Відомий фахівець з теорії держави і права О. Ф. Скакун гарантіями прав і свобод людини називає систему загально-соціальних і юридичних засобів та інститутів, що створюють умови, необхідні й достатні для їх (прав і свобод)

реалізації, охорони і надійного захисту [353, с. 72]. Дослідники М. А. Матузов та А. В. Мальков гарантіями прав і свобод людини називають соціально-політичні та юридичні явища, які характеризуються пізнавальними, ідеологічними і практичними моментами [с. 275]. Своєю чергою, Л. П. Гарчева і О. Н. Ярмиш розглядають гарантії як систему засад, умов, факторів економічного, соціального й правового характеру, що необхідні для реалізації прав і свобод та механізму їх забезпечення та захисту [61, с. 128].

Досить повне і змістовне визначення гарантії прав і свобод людини дає Е. Є. Регушевський: «це правові умови, що визначені державою для забезпечення й реалізації прав і свобод особи, їх охорони та захисту засобами і способами, визначеними Конституцією і законами України, які ґрунтуються на економічних, політичних, соціальних, культурних та інших факторах суспільного життя» [328, с. 28].

Призначенням гарантії є забезпечення найсприятливіших умов для реалізації конституційно закріпленого статусу людини. Таким чином, гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених конституцією можливостей до реальної дійсності [376, с. 688]. Призначенням юридичних гарантії діяльності викривачів інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам є забезпечення оптимальних умов для реалізації права особи на викривання порушень та його подальшу охорону, що є засобом переходу від передбаченої задекларованої законодавством про корупцію можливості до реальних дій.

Враховуючи погляди науковців на інститут гарантії прав і свобод людини, можемо констатувати, що юридичними гарантіями діяльності викривачів є закріплені в нормативно-правових актах засоби та способи, спрямовані на забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів.

Об'єктом гарантії виступають суспільні відносини, пов'язані із задоволенням інтересів громадян, охороною і захистом правових можливостей особи [106, с. 16]. Отже, об'єктом гарантії діяльності викривачів виступають суспільні відносини, пов'язані з реалізацією різних конституційних прав особи (право на працю, право на життя, право на повагу до гідності, право на вільне

вираження думок і поглядів), охороною таких прав і захистом.

Так, наприклад, якщо інформація від викривача підтвердиться, керівник має вжити заходи щодо припинення правопорушення та усунення його наслідків, а також притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності та інформування відповідних органів у випадках кримінального чи адміністративного правопорушення (ч. 5 ст. 53 Закону «Про запобігання корупції»). Так само службові й посадові особи державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах повноважень вжити заходів щодо припинення виявленого ними чи викривачем корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції. (ч. 7 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»). За невиконання передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного правопорушення посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичною особою, їх структурними підрозділами передбачена адміністративна відповідальність відповідно до ст. 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення [139].

Слід пам'ятати, що саме гарантії прав, свобод та законних інтересів громадян, їх широта, реальність здійснення виражають не тільки фактичний та юридичний статус особи в суспільстві, а й суть наявної у країні демократії, соціальні можливості, закладені в самому суспільному ладі [83, с. 30]. Гарантії захисту – це закріплені в законі засоби, що дають змогу особі, по-перше, самостійно або за сприяння правоохоронних органів поновити чи присікти правопорушення, відновити законний інтерес не забороненими законом засобами, по-друге, це наявність системи державних органів, що здійснюють об'єктивне вирішення спірних ситуацій і визначають ступінь винності осіб, які вчинили проступок, виносять рішення щодо застосування заходів юридичної відповідальності, по-третє, засоби, що допускають право особи звертатися за захистом у міжнародні правозахисні організації [405, с. 13].

На сьогоднішній день викривачі мають певні гарантії. Відсутність окремого законодавчого акту про правовий статус викривачів не дає підстави вважати, що адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів взагалі відсутній.

Викривачі як особи, які можуть надати допомогу в протидії корупції, перебувають під захистом держави. Вважається, що право викривача на захист виникає з моменту повідомлення про порушення іншою особою згідно з нормами Закону України «Про запобігання корупції». З цим ми не можемо погодитись. На нашу думку, право на охорону прав виникає з моменту повідомлення викривачем певної інформації, а право на захист виникає в особи з моменту визнання себе викривачем.

Однак, ми визначились, що викривачем повинна визнаватись особа, яка повідомляє про порушення закону, про які їй стало відомо у зв'язку зі своєю службовою, трудовою, господарською діяльністю тощо.

Розглянемо, які гарантії передбачає закон для викривачів корупції.

Відповідно до ст. 29, 30 Закону України «Про інформацію»: інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. Суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною [292].

Додаткові підстави звільнення від відповідальності засобів масової інформації та журналістів встановлюються Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. № 2782-

ХІІ. Згідно зі ст. 42 вищевказаного закону редакція, журналіст не несуть відповідальності за публікацію відомостей, які не відповідають дійсності, принижують честь і гідність громадян та організацій, порушують права і законні інтереси громадян або являють собою зловживання свободою діяльності друкованих засобів масової інформації і правами журналіста, якщо:

- 1) ці відомості одержано від інформаційних агентств або від засновника (співзасновників);
- 2) вони містяться у відповіді на запит на інформацію, поданий відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», або у відповіді на звернення, подане відповідно до Закону України «Про звернення громадян»;
- 3) вони є дослівним відтворенням публічних виступів або повідомлень суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб;
- 4) вони є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих іншим друкованим засобом масової інформації з посиланням на нього;
- 5) в них розголошується таємниця, яка спеціально охороняється законом, проте ці відомості не було отримано журналістом незаконним шляхом;
- 6) законом передбачено звільнення або не притягнення до відповідальності за такі дії [282].

На законодавчому рівні також передбачено звільнення від юридичної відповідальності за поширення інформації, яка не відповідає дійсності. Згідно зі ст. 67 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» телерадіоорганізація та її працівники не несуть відповідальності за поширення інформації, що не відповідає дійсності, у разі:

- а) якщо ця інформація містилася в офіційних повідомленнях або одержана від органів державної влади, органів місцевого самоврядування у письмовій формі;
- б) якщо ця інформація є дослівним цитуванням заяв і виступів (усних і друкованих) посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, народних депутатів України, кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України та у депутати рад усіх рівнів, кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів;
- в) якщо ця інформація розповсюджувалася без попереднього запису та містилася у виступах осіб, які не є працівниками телерадіоорганізації;
- г) якщо вона є дослівним відтворенням матеріалів,

поширених іншим засобом масової інформації або інформаційним агентством, з посиланням на нього; г) якщо звільнення від відповідальності передбачено іншим законом [301].

Згідно зі ст. 35 Закону України «Про інформаційні агентства» інформаційне агентство, суб'єкти діяльності інформаційних агентств не несуть відповідальності за розповсюдження інформації, яка не відповідає дійсності, принижує честь і гідність громадян та організацій, порушує їх права і законні інтереси або являє собою зловживання свободою діяльності інформаційних агентств і правами журналіста, якщо ця інформація:

1) одержана від інших інформаційних агентств або засобів масової інформації і є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих цими агентствами чи засобами масової інформації, та якщо вони були спростовані відповідно до ст. 33 цього Закону;

2) міститься у відповіді на запит на інформацію, поданий відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», або у відповіді на звернення, подане відповідно до Закону України «Про звернення громадян»;

3) є дослівним відтворенням публічних виступів або повідомлень суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб;

4) є результатом внесення змін, скорочень чи редагування продукції інформаційних агентств, здійснених без їх відома розповсюджувачем чи споживачем інформації;

5) законом передбачено звільнення або не притягнення до відповідальності за такі дії [291].

Здійснивши аналіз норм законодавства щодо звільнення від відповідальності за поширення усякого роду інформації різними суб'єктами, зауважимо, що викривач суспільно значущої інформації підпадає під дію норм ст. 29, 30 Закону України «Про інформацію». Однак окремою статтею закону доцільно передбачити норму, що викривач звільняється від юридичної відповідальності за повідомлення такої інформації про порушення закону, яка безпосередньо пов'язана з його службовими, посадовими, цивільними



зобов'язаннями і яку він не має права розголошувати.

Трудовим законодавством України вже встановлені певні гарантії для осіб, яких було незаконно звільнено або переведено на іншу роботу, в тому числі у зв'язку з повідомленням про порушення вимог антикорупційного законодавства. Згідно зі ст. 235 Кодексу законів про працю України, у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір. У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку із здійсненим ним або членом його сім'ї повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату працівнику компенсації у розмірі шестимісячного середнього заробітку [138].

Частиною 5 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» передбачена можливість повідомляти інформацію анонімно. Анонімність повідомлення не є підставою для відмови у прийнятті повідомлення та його подальшого розгляду. Інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом. Отже, викривачам як особам, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції гарантується захист щодо анонімності та нерозголошення інформації.

Викривачам також надаються гарантії захисту в адміністративному та цивільному судочинстві. Згідно з ч. 3 ст. 49, ч. 2 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України Національне агентство з питань запобігання корупції може бути залучене як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу

посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням нею або членом її сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою [137].

Зокрема, у 2018 р. НАЗК залучено до 24 судових справ цивільної та адміністративної юрисдикції, які стосуються порушень трудових прав викривачів і розглядалися судами м. Києва, Дніпропетровської, Київської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Харківської, Хмельницької областей [241, с. 66].

Однак, під час аналізу положень, які закріплюють особливості використання інформації від викривачів, можна стверджувати про «упущення» деяких положення, які виникатимуть під час використання інформації від викривача. Зокрема, у випадках, якщо викривач заперечує необхідність розголошення своїх даних, відомості щодо його особистості складаються із зашифруванням. Тому з метою урегулювання наведеного положення, доцільно закріпити зміни до ч. 3 ст. 53 доповнивши абз. 3 таким змістом: «З метою забезпечення захисту викривача або члена його сім'ї, на вимогу викривача повідомлення про корупційне правопорушення складається із зашифруванням його даних або анонімно із зазначенням відомостей про факт корупційного правопорушення та особи, причетної до нього» [174, с. 56].

Поряд із гарантіями діяльності як неодмінний елемент правового статусу викривача окрему увагу слід приділити юридичній відповідальності, а саме особливостям притягнення до відповідальності за завідомо неправдиве повідомлення викривача, а також виключення юридичної відповідальності за розголошення інформації, яка становить комерційну, податкову, службову таємницю, якщо це сталось унаслідок викривальної діяльності задля запобігання шкоди суспільним інтересам.

Як наголошує В. І. Бенедик, негайного розв'язання потребує проблема відсутності дієвого механізму притягнення до відповідальності недобросовісних викривачів. Необхідно чітко визначити підстави та порядок притягнення таких осіб до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та

цивільної відповідальності [30, с. 152]. Юридична відповідальність є надзвичайно різноплановим правовим інститутом. У ньому можуть поєднуватися індивідуальні унікальні компоненти, зумовлені особливостями правових систем, галузей права, видів протиправних діянь, процедур притягнення до відповідальності, характером правових наслідків тощо [421, с. 32].

Досліджуючи проблемні питання юридичної відповідальності викривачів інформації, О. К. Тугарова справедливо відзначає, що застосування терміну «звільнення від юридичної відповідальності» вбачається некоректним, оскільки у сучасній юридичній науці, зокрема в науці кримінального права, факт звільнення означає, що особу не буде притягнуто до кримінальної відповідальності, хоча ця особа вчинила діяння, що містить ознаки складу злочину. Звільнити особу від кримінальної відповідальності може лише суд за наявності дієвого каяття, примирення винного з потерпілим, передачі особи на поруки, зміни обстановки, закінчення строків давності (ст. 44–48 КК України). Натомість ідея щодо захисту викривача інформації ґрунтується на іншому принципі – особа, яка інформує суспільство про факти порушення закону, у будь-якому випадку вчиняє суспільно-корисну дію. За такої умови дії викривача слід розглядати як крайню потребу, тобто обставину, що виключає злочинність діяння. Вищевикладене, на думку О. К. Тугарової, зумовлює необхідність заміни в чинному та перспективному вітчизняному законодавстві словосполучення «звільнення від юридичної відповідальності» на «виключення юридичної відповідальності» [390, с. 61–162].

У дослідженні поряд з гарантіями та механізмом захисту викривачів неможливо оминати питання їхньої відповідальності за надання неправдивих (недостовірних) повідомлень про вчинення корупційних правопорушень. Дії заявника можуть бути визнані неправомірними лише у разі встановлення компетентним органом фактів, які свідчать, що звернення не мало під собою жодних підстав і зумовлене не наміром виконати громадянський обов'язок або захистити права та охоронювані законом інтереси, а винятково прямим

умислом заподіяти шкоду іншій особі, тобто мало місце зловживання правом. Водночас слід розширити перелік органів, до яких надходить таке повідомлення, додавши органи, уповноважені на боротьбу з корупцією. Проте, якщо неправдиве повідомлення стосується аморальної поведінки, дисциплінарного проступку чи адміністративного правопорушення, воно не утворює складу цього злочину. Це означає, що недобросовісні викривачі, які повідомляють про корупційні правопорушення, за вчинення яких передбачена, наприклад, адміністративна відповідальність, не підлягають кримінальній відповідальності. Такий підхід обумовлений меншою суспільною небезпечністю такого діяння і є повністю виправданим, але це не означає, що недобросовісний викривач не повинен підлягати іншій відповідальності. На жаль, поряд з відповідальністю за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, Кодекс про адміністративні правопорушення України не закріпив норму, яка передбачила б відповідальність недобросовісних викривачів. Ситуація недостатності належного юридичного регулювання вказаних відносин має винятковий характер і потребує свого негайного вирішення. Адже в умовах відсутності будь-якої довіри народу до влади, вкрай напруженої політичної ситуації в державі, будь-які повідомлення про можливо скоєні правопорушення, що можуть містити явно спотворену інформацію, за умов наявності відповідного інформаційного контексту, сприймаються широкою громадськістю як достовірні, і навпаки. Саме тому задля подолання явища недобросовісних викривачів, слід внести відповідні зміни до законодавства [30, с. 147–148].

Працівники та керівники підприємств, установ та організацій як публічного, так і приватного секторів повинні бути на законодавчому рівні захищені від дій недобросовісних викривачів. Першочергово слід закріпити відповідальність викривача за надання недостовірної інформації з корисливих мотивів та встановити відповідальність, яка б була пропорційною звинуваченню викривача.

Також, після того, як інститут викривачів повною мірою запрацює в

Україні, слід узагальнити статистику поданих заяв: які з них виявились достовірними та підтвердились, а які виявились неправдивими або носять наклепницький характер. На підставі цих даних слід подати обґрунтовані пропозиції щодо допустимої міри юридичної відповідальності недобросовісним викривачам.

Державні службовці мають бути захищені від хибних звинувачень. Для цього в багатьох країнах встановлено правові запобіжники проти неправдивих доносів і скарг. Скажімо, в Японії надання хибної інформації про отримання послуг і подарунків від зацікавлених осіб карається попередженням, зниженням зарплати тощо. Ситуація щодо службових викриттів залишається досить проблематичною для державної служби України. Це певним чином зумовлено соціокультурним контекстом нашої країни, сприйняттям суспільною думкою феномену скарг як негативного, морально ущербного явища. Відсутність відповідальності за можливий наклепницький характер службових викриттів, вибірковий розгляд скарг і використання їх як репресивного засобу проти неугодних працівників – ось неповний перелік побоювань державних службовців, які мають намір здійснити службове викриття [76, с. 415].

Попри те, що поняття «інформаційне правопорушення» є переважно науково-доктринальним, законодавчо не визначеним, його сутнісні ознаки можна знайти в численних, передбачених законодавством, протиправних діяннях, які мають фактичний вираз, а саме:

- незаконне збирання, зберігання, оброблення, знищення, відтворення, поширення інформації;
- приховування, неповідомлення інформації;
- несвоєчасне надання інформації;
- викривлення, надання або поширення завідомо недостовірної (необ’єктивної) інформації;
- поширення інформації соціально шкідливого змісту;
- неправомірний доступ до інформації;
- розголошення інформації з обмеженим доступом;

- здійснення деструктивного інформаційного впливу на свідомість людини (групи людей, суспільства);
- створення, використання, поширення шкідливого програмного забезпечення;
- незаконний доступ, використання систем оброблення, зберігання, передавання інформації;
- несанкціоноване втручання, перешкоджання роботі інформаційно-телекомунікаційних систем та їхніх складових [421, с. 13–14].

До основних видів інформаційних правопорушень належать:

- правопорушення проти інформації, інформаційних ресурсів, що посягають на інформаційні правовідносини щодо забезпечення належних якісних характеристик інформації (конфіденційності, цілісності, доступності, спостережливості);
- правопорушення проти інформаційного простору, які посягають на інформаційні правовідносини, пов'язані з належним наданням відповідної інформації, недопущенням поширення небезпечної (шкідливої) інформації та використанням технологій деструктивного інформаційно-психологічного впливу;
- правопорушення проти інформаційної інфраструктури, що посягають на інформаційні правовідносини, які виникають у сфері використання об'єктів інформаційної інфраструктури (інформаційно-телекомунікаційних систем, комп'ютерів, серверів, їхнього програмного забезпечення тощо);
- інші інформаційні правопорушення, для яких властиве використання інформації, інформаційного простору, інформаційної інфраструктури при здійсненні протиправних діянь, що посягають на інші правовідносини (щодо приватної власності, суспільної та державної безпеки, господарської діяльності тощо) [380].

Викривач є суб'єктом інформаційного правопорушення, якщо він використовує інформацію при здійсненні протиправних діянь, що посягають на

інші правовідносини (щодо приватної власності, суспільної та державної безпеки, господарської діяльності тощо).

Відповідно до ст. 383 Кримінального кодексу України завідомо неправдиве повідомлення суду, прокурору, слідчому або органу досудового розслідування про вчинення злочину, – карається виправними роботами на строк до двох років або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на строк до двох років. Ті самі дії, поєднані з обвинуваченням особи в тяжкому чи особливо тяжкому злочині або із штучним створенням доказів обвинувачення, а також вчинені з корисливих мотивів, – караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк [200].

Статтею 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [281] уперше було передбачено можливість звільнення від юридичної відповідальності викривачів, визначивши, що посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, докільню, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, докільню. Проте, зазначені положення Закону не були реалізовані на практиці, оскільки на законодавчому рівні досі не визначено дієвого механізму захисту викривачів.

Проект Закону «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» від 20 липня 2016 р. № 4038а пропонує викласти ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» в такій редакції: Фізична особа, не підлягає юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх службових, трудових чи інших подібних обов'язків або зобов'язань, за розкриття, а також за підтверджену реальними діями спробу розкрити інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам щодо

достовірності якої у неї наявне обґрунтоване переконання. Порядок розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам визначається законом» [307].

Отже, ті викривачі, які здійснили завідомо недостовірне повідомлення про порушення закону можуть нести дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність. Повідомлення викривачем про правопорушення без належних і достовірних доказів може бути також розцінено як завдання шкоди честі, гідності та ділової репутації іншій особі, а за завідомо неправдиве повідомлення про злочин встановлено кримінальну відповідальність.

### **Висновки до першого розділу**

1. Викривачем запропоновано вважати особу, яка, ґрунтуючись на принципі добросовісності, добровільно повідомляє (у межах відповідної організації або до правоохоронного органу) або публічно оприлюднює достовірну інформацію про правопорушення, загрозу або шкоду суспільним інтересам, що отримана в ході трудової або службової діяльності.

2. Викривачем у сфері корупції є особа, яка, ґрунтуючись на принципі добросовісності, за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добровільно повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», які стали їй відомі в результаті проходження публічної служби, а також трудової, господарської та громадської діяльності як в приватному так і публічному секторі.

3. Доцільно розглянути питання про внесення такої обов'язкової вимоги до викривача, як добровільність. Не можна виключати можливість, що осіб-викривачів можуть використовувати задля усунення конкурентів, лобіювання інтересів, підстав для незаконного переслідування та ін. Жодна особа не може бути примушена до повідомлення про порушення законодавства – така дія



може відбутись лише добровільно і добросовісно, а саме усвідомлюючи поняття суспільної справедливості.

4. Обґрунтовано принципи, на яких ґрунтується викривання: добросовісність; добросовісність; достовірність; добровільність, обґрунтованість.

5. Вважаємо принцип добросовісності головною ознакою викривання правопорушень. Вказаний принцип проявляється у наступному: виконання морального обов'язку особистості перед іншими особами та суспільством; відсутність будь-якого обману; відсутність умислу завдання шкоди іншій особі; розуміння відповідальності за свій вчинок.

6. Під поліцейською діяльністю з позиції адміністративного права прийнято розуміти особливий вид соціальної, державно-управлінської діяльності, що здійснюється на основі закону і в інтересах суспільства, спрямованої на охорону і підтримку публічного порядку та безпеки. Поліцейська діяльність здійснюється різними суб'єктами – як державними, так і недержавними, цивільними та мілітаризованими, колективними та індивідуальними.

7. На даний час відсутня єдина позиція науковців щодо суб'єктного складу поліцейської діяльності, а саме: чи входять до неї громадяни, громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону, органи місцевого самоврядування, представники інститутів громадянського суспільства та інші суб'єкти, зокрема, викривачі. Віднесення викривачів до суб'єктів поліцейської діяльності зумовлено об'єктивними вимогами сучасності. Викривач як особа, яка свідомо та добровільно, на основі закону, діючи виключно в інтересах безпеки і добробуту суспільства, маючи обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення закону іншою особою, є суб'єктом поліцейської діяльності.

8. Визначено та розкрито права викривачів, а саме: право повідомити про порушення; право залишитись анонімним; право знати про хід перевірки; право знати результати розгляду повідомлення; право на захист; право на правову допомогу.

9. Право на правову допомогу викривача полягає у гарантованій Конституцією України можливості громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, отримати в повному обсязі безоплатну первинну правову допомогу, а також можливість певної категорії осіб отримати безоплатну вторинну правову допомогу у випадках, передбачених цим законом. З метою вдосконалення механізму забезпечення прав викривачів запропоновано внести зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та додати п. 14 ч. 1 ст. 14: «викривач» як суб'єкт права на безоплатну вторинну правову допомогу.

10. Обов'язками викривача визначено наступні: повідомляти лише достовірну інформацію; бути обґрунтовано впевненим в інформації; діяти доброчесно, а саме керуватись лише суспільним інтересом та нормами моралі; відповідати на всі запитання опитувальника; надати в разі наявності необхідні докази; дотримуватись норм законів та підзаконних нормативно-правових актів; визнати свій статус викривача.

11. Аналіз опитувального листа, розробленого НАЗК і затвердженого Методичними рекомендаціями щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами (рішення від 6 липня 2017 р. № 286) дозволяє зробити певні висновки та рекомендації. Загалом позитивно оцінюючи перелік питань, пропонуємо доповнити його запитанням про наявність у викривача доказів (письмових, електронних, фото-, відео -, аудіо-). Крім того доцільно окремо виділити інформацію про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину з посиланнями на статті законодавства з обов'язковим зазначенням санкцій.

12. Юридичними гарантіями діяльності викривачів є закріплені в нормативно-правових актах засоби та способи, спрямовані на забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів. Об'єктом гарантій діяльності викривачів виступають суспільні відносини, пов'язані з реалізацією різних конституційних прав особи (право на працю, право на життя, право на повагу

до гідності, право на вільне вираження думок і поглядів), охороною таких прав та захистом.

13. Наголошено, що працівники та керівники підприємств, установ та організацій як публічного, так і приватного сектору повинні бути на законодавчому рівні захищені від дій недобросовісних викривачів. Запропоновано першочергово закріпити відповідальність викривача за надання недостовірної інформації з корисливих мотивів і встановити відповідальність, яка б була пропорційною звинуваченню викривача. Також, після того, як інститут викривачів повною мірою запрацює, в Україні сформульовано пропозицію узагальнити статистику поданих заяв: які з них виявились достовірними та підтвердились, а які виявились неправдивими або носять наклепницький характер. На підставі цих даних подати обґрунтовані пропозиції щодо допустимої міри юридичної відповідальності недобросовісним викривачам.

14. Узагальнено, що ті викривачі, які здійснили завідомо недостовірне повідомлення про порушення закону можуть нести дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність. Повідомлення викривачем про правопорушення без належних і достовірних доказів може бути також розцінено як завдання шкоди честі, гідності та ділової репутації іншій особі, а за завідомо неправдиве повідомлення про злочин встановлено кримінальну відповідальність.

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

#### 2.1. Поняття та стадії механізму забезпечення прав викривачів

Реальність прав і свобод громадян забезпечується відповідним юридичним механізмом їх реалізації та захисту [419, с. 38]. Формуючи механізм забезпечення прав викривачів, виходимо із положення, закріпленого у ст. 3 Конституції України, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, крім того «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [155].

Такі науковці, як В. Б. Барчук, М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, В. І. Євінтов, В. К. Забігайло, Л. Г. Заблоцька, А. М. Колодій, Л. С. Криворучко, О. А. Лукашева, А. С. Мацко, В. В. Міцик, М. П. Рабінович, Н. Г. Шукліна та багато інших присвятили свої наукові праці механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина та характеристиці окремих елементів.

Велика кількість кандидатських і докторських дисертацій присвячена забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, серед яких роботи: В. О. Тімашова «Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах Євроінтеграції: доктринальні положення» (2018), В. В. Плиски «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції» (2015), О. В. Славної «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні в умовах євроінтеграції» (2012), О. Л. Соколенко «Адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів» (2012), І. В. Берестовського «Роль органів внутрішніх справ у реалізації функції

захисту прав людини і громадянина» (2012), О. К. Костюкевич «Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення» (2011), Я. В. Лазура «Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління» (2011), М. П. Міняйло «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення» (2011), Н. І. Севостьянова «Звернення до Європейського суду з прав людини як реалізація права на правосуддя» (2011), О. В. Соловійова «Застосування європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду в Україні (загальнотеоретичні аспекти)» (2011), О. В. Пушкіної «Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики» (2008), Е. О. Олефіренко «Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян» (2006), М. М. Гуренко «Розвиток філософсько-правової думки про гарантії прав і свобод людини та громадянина» (2004), І. Л. Бородіна «Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина» (2004) та ін.

Останнім часом світові лідери та керівники міжнародних організацій наголошують на необхідності посилення захисту викривачів, незалежно від того, чи така діяльність здійснюється у сфері дотримання антикорупційного законодавства, чи під час протидії правопорушенням в інших сферах суспільного життя [115, с. 62].

Необхідність розгляду юридичного механізму забезпечення прав викривачів зумовлена тим великим значенням, яке надається цьому інституту в рамках антикорупційної діяльності держави та в цілому в рамках забезпечення прав і свобод людини та громадянина. На нашу думку, розкриття елементів зазначеного механізму та їх призначення дасть можливість отримати уявлення про зміст діяльності органів публічної влади по забезпеченню безпеки осіб, які добровільно та добросовісно повідомляють про шкоду або загрозу суспільним інтересам, у подальшому з'ясувати адміністративно-правові засоби та способи забезпечення прав викривачів і стане необхідним логічним етапом дослідження [173]. Теоретико-правове дослідження адміністративно-правового

механізму забезпечення прав викривачів обумовлюється роллю інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції в Україні, євроінтеграційним вектором розвитку, і, безумовно, превалюванням захисту прав і свобод людини та громадянина в діяльності як публічної влади, так і приватних організацій.

Як справедливо зазначає Ю. М. Тодика, використання в юридичній літературі категорії «механізм» пов'язано з усвідомленням того, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, а потрібні чіткі механізми їх втілення в життя, що повною мірою стосується і конституційно-правової сфери [386, с. 337].

Розкриття сутності та елементів механізму забезпечення прав викривачів є важливим як з теоретичної, так і з практичної точки зору, оскільки торкається регулювання взаємних відносин як держави і особи, так і суспільства та особи. У таких відносинах держава є гарантом забезпечення прав і свобод.

Розглянемо підходи науковців до поняття та сутності механізму забезпечення прав особи, який деякі вчені ототожнюють з механізмом охорони і захисту прав.

У загальному сенсі прийнятним є розуміння механізму як внутрішнього устрою, системи або ж сукупності процесів, на яких ґрунтується будь-яке явище [53, с. 523]; як структурної частину позитивного права, якій притаманна системна організація для досягнення визначеної мети [420, с. 18]. Механізм як конструкція передбачає дію послідовно організованих юридичних засобів, які дають можливість досягти конкретну юридичну ціль із дотриманням відповідної процедури» [373, с. 13].

Складність застосування в науці поняття «механізм» пов'язана з тим, що його можна трактувати в кількох значеннях, які впливають і з його етимології (переклад із грецької означає «знаряддя», «споруду»), та використання в різних науках для аналізу взаємодії елементів протягом здійснення складного процесу [251, с. 722]. Поняття «механізм» тлумачать неоднозначно: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) внутрішня будова, система чого-небудь, устрій;

3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [394, с. 482].

Як зазначає Н. П. Тиндик, в юридичній літературі категорію «механізм» розглянуто з різних поглядів: «соціальний механізм дії права», «механізм правового регулювання», «механізм правотворчості», «механізм формування правомірної поведінки», «юридичний механізм управління», «механізм правового виховання», «механізм реалізації конституційних прав і свобод громадян», «соціальний механізм поваги до права», «механізм дії правової системи», «соціально-психологічний механізм вчинку», «механізм конституційного регулювання суспільних відносин», «охоронний механізм забезпечення прав і свобод громадян», «механізм захисту суб'єктивних прав», «механізм реалізації особистих прав і свобод» тощо [379, с. 199].

Практично ототожнює механізм охорони і механізм захисту прав, і дає наступне визначення Н. Г. Шукліна: «... юридичний механізм захисту людиною своїх прав – це динамічний взаємозв'язок носія права на захист та органу державної влади, що здійснюється в процесуальному режимі реалізації правоохоронного відношення з метою захисту суб'єктивного права» [428, с. 220]. Інша дослідниця – О. А. Лукашева – пов'язує захист прав людини з охороною та пропонує розглядати механізм захисту прав людини як сукупність інститутів, процедур і правил, покликаних забезпечити перехід проголошених прав і свобод від декларацій до реалій та контроль за дотриманням прав і свобод особи. При цьому вона зазначає, що такі механізми виступають як юридичні гарантії, що забезпечують охорону і захист прав громадян [212, с. 5].

Своєю чергою, О. В. Марцеляк під механізмом забезпечення прав і свобод громадян розуміє закріплену в законі, взяту в єдності систему основних прав і свобод, їх гарантій, органів державної влади, місцевого самоврядування та інших інститутів держави і суспільства, діяльність яких спрямована на правомірну реалізацію прав і свобод громадян, а в необхідних випадках – на їх охорону і захист [219].

Подібне визначення механізму забезпечення прав і свобод дає К. Г. Волинка: «комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих нормативно-правових передумов, юридичних засобів та загально-соціальних умов, які створюють фактичні можливості для повноцінної реалізації прав і свобод, їх охорони від потенційних правопорушень та захисту прав і свобод, які зазнали порушення» [59, с. 25]. Юридичний механізм забезпечення прав і свобод людини – це сукупність взаємопов'язаних, взаємодіючих юридичних елементів, які здатні створити належні умови для фактичного закріплення, реалізації, охорони, захисту і відновлення прав людини. Крім того автор вважає, що основними структурними елементами юридичного механізму забезпечення прав людини є юридичні засоби закріплення, реалізації, охорони, захисту і відновлення прав людини [21, с. 50–51].

Розглянувши різні підходи до визначення юридичного механізму забезпечення прав людини, можемо зробити висновок, що механізм забезпечення прав викривачів є окремим напрямом юридичного механізму забезпечення прав людини, а загалом є сукупністю елементів, які нормативно закріплені, організаційно забезпечені та створюють умови та можливості для реалізації, охорони та захисту прав викривачів.

Розглянемо сутність такого юридичного механізму через призму його елементів.

Науковці визначають наступні стадії механізму забезпечення прав людини: 1) реалізація прав людини; 2) охорона прав людини; 3) захист прав людини. Передумовою реалізації прав є їх нормативне закріплення, а з охороною та захистом нерозривно пов'язане відновлення порушених прав [21, с. 50]. Основними структурними елементами юридичного механізму забезпечення прав людини, за В. Б. Барчуком, є такі: юридичні засоби закріплення, реалізації, охорони, захисту і відновлення прав людини [21, с. 52]. Ці засоби науковець також розглядає як певні механізми.

Як вважають А. Є. Олійник і В. С. Заяць, забезпечення прав громадян включає в себе: а) створення умов, що сприяють реалізації прав; б) охорону



прав від порушень з боку кого б то не було; в) процес реалізації та захист цих прав від уже здійсненого реального їх порушення; г) відновлення порушених прав на всіх стадіях правореалізаційного процесу [254, с. 21].

Вищезазначене свідчить, що зміст механізму забезпечення прав громадян науковці розуміють по-різному, однак що стосується викривачів, вважаємо, що механізм забезпечення їх прав включає в себе механізми реалізації прав викривачів, охорони їх прав та захист у випадку порушення цих прав.

Кардинально інший підхід елементного складу механізму забезпечення прав громадян запропонований іншими дослідниками. Науковець Б. В. Железнов, уживаючи термін «механізм державного захисту прав і свобод людини і громадянина», виділив у цьому механізмі такі складові: 1) відповідні норми конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного та інших галузей права; 2) врегульовані нормами права суспільні відносини у сфері державного захисту прав і свобод; 3) гарантії прав людини [96]. У визначенні Б. В. Железнова не вистачає такого елемента, як охорона прав людини. Крім того, ймовірно така складова механізму державного захисту прав і свобод людини та громадянина як «гарантії прав людини» за логікою входять до першого елемента «відповідні норми конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного та інших галузей права», адже гарантії закріплюються нормами права.

Елементи юридичного механізму забезпечення реальності прав і свобод громадян виділяє О. В. Турута, а саме: 1) нормативний, що складається з двох елементів: а) нормативно-матеріальний; б) нормативно-процесуальний; 2) інституційний – система державних органів, які офіційно наділені повноваженнями охороняти, сприяти реалізації і захищати (в разі порушення) права та свободи громадян (Уповноважений Верховної Ради з прав людини, загальні і спеціалізовані суди, нотаріат, адміністративні органи, а також Європейський суд з прав людини, втручання якого в процес захисту прав і свобод громадян має бути виключенням); 3) процесуальний – формування досвіду означеними органами щодо прийняття адміністративних, судових,

нотаріальних рішень з відновлення або компенсації порушених прав і свобод; 4) результативний – ефективні наслідки прийнятих судовими та адміністративними органами процесуальних рішень, що виражаються у доведенні їх до виконання [391, с. 520–521]. Науковий підхід О. В. Турути щодо виділення серед елементів юридичного механізму забезпечення реальності прав і свобод громадян нормативного, інституційного, процесуального та результативного нам видається вдалим та достатньо обґрунтованим.

Подібної думки дотримується В. В. Лемак, який наголошує, що механізм забезпечення прав і свобод людини включає наступні складові: 1. Нормативні засоби забезпечення прав і свобод людини, що передбачають наявність закріплення прав і свобод на найвищому рівні, – в конституції та законах. Конституційне закріплення прав і свобод, розвинуте законодавство в різних сферах виступають першим важливим елементом вказаного механізму. Стабільне законодавство у сфері прав людини передбачає не лише закони «на розвиток» бланкетних норм конституції, а й закони, які передбачають повноваження відповідних органів публічної влади щодо забезпечення прав і свобод (наприклад, президента, уряду, судів). 2. Державні та недержавні інституційні засоби забезпечення прав і свобод людини, серед яких необхідно насамперед відзначити: а) органи судової влади; б) поліцейські органи; в) прокуратура; д) омбудсмен [207].

До механізму захисту прав людини входить інституційний елемент або система державних органів і недержавних органів та організацій, які наділені повноваженнями у сфері забезпечення прав людини, – підкреслюють О. В. Турута та В. В. Лемак.

Аналіз юридичних проблеми захисту прав людини показує, що такі близькі за звучанням поняття, як «захист» і «захищеність», деякі дослідники їх не розрізняють, і нерідко замість поняття «захищеність» вживають поняття «захист», де йдеться про вживання поняття захист – «захищеність» [157, с. 16–

17]. Крім того, правознавці оперують в основному поняттями «охорона прав» і «захист прав», які нерідко вживаються ними без необхідного аналізу, розкриття їхнього змісту, що унеможлиблює відображення суті правозахисних відносин [112].

Поняття охорони і захисту часто ототожнюють, хоча інститут забезпечення прав людини не є новим в юридичній теорії та практиці. Це підтверджується великою кількістю наукових публікацій з цієї проблематики. Крім того, вказані поняття не є законодавчо визначені, а тому і викликають жваву наукову дискусію.

Говорячи про захист прав викривачів, розпочати дослідження слід із поняття «захист прав людини». Згідно з Тлумачним словником В. Даля «захист» – це «заступництво» [73]. С. І. Ожегов у «Словнику російської мови» слово «захист» пояснює дещо по-іншому: «захист – це те, що захищає, слугує обороною» [252, с. 196]. За Тлумачним словником В. Даля «захист» – це діяльність певних суб'єктів, а в другому випадку під захистом розуміється все те, що служить охороні й обороні: дії, предмети, знаряддя, механізми. Суміжним поняттям до «захисту» є слово «захищати». Згідно з С. І. Ожеговим, захищати означає «охороняючи, захистити від замахів, від ворожих дій, від небезпеки», що фактично свідчить про суміжність цих понять.

У своїх наукових роботах М. В. Вітрук часто вказував на єдність і взаємозв'язок понять «охорона прав» і «захист прав», хоча і розмежовував ці поняття. Так, охорона прав – це діяльність, спрямована на усунення перешкод для реалізації прав і обов'язків, на боротьбу з невиконанням обов'язків та зловживанням правами, на профілактику і попередження порушень прав і обов'язків, а захист настає тоді, коли має місце невиконання обов'язку або зловживання правом, а також, коли виникає перешкода для їх здійснення або є суперечка про наявність самого права або обов'язку [56, с. 54].

Інша дослідниця Б. Ю. Тихонова під охороною прав розуміє сукупність різноманітних взаємозалежних між собою заходів, що здійснюються органами

державної влади і громадських об'єднань, спрямованих на попередження порушень прав людини або усунення перешкод, що не є правопорушеннями, на шляху здійснення її прав і обов'язків. Поняття «захист» дослідниця розуміє як примусовий стосовно зобов'язаної особи законний засіб відновлення порушеного права людини або самими уповноваженими особами, або правозастосовними органами [384, с. 11–15].

За М. П. Рабіновичем поняття «забезпечення прав і свобод людини» містить у собі такі елементи: 1) сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу на формування їх загально-соціальних гарантій); 2) охорону прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема, юридичних, для попередження, профілактики порушення прав і свобод); 3) захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності) [322, с. 7]. Таким чином, М. П. Рабінович вбачає відмінність у поняттях «охорона» та «захист» і обґрунтовує їх як окремі елементи поняття «забезпечення прав і свобод людини» у діяльності органів публічної влади щодо створення умов та безпосереднього забезпечення дотримання прав і свобод людини.

Підтримуємо думку М. П. Рабіновича, що зміст поняття «захист прав людини» є вузьким, ніж поняття «забезпечення». Розглянемо підходи науковців до понять забезпечення та забезпечення прав людини.

Під забезпеченням прав людини І. А. Тимченко розуміє систему їх гарантування, тобто систему загальних умов і спеціальних (юридичних) засобів, що забезпечують їх правомірну реалізацію, а в необхідних випадках – їх охорону [378, с. 80–81]. Досить точно визначення «забезпеченню» дають К. Б. Толкачев і А. Г. Хабібুলін. В їх розумінні «забезпечення» означає «діяльність державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян по здійсненню своїх функцій, компетенції, обов'язків з метою створення оптимальних умов для суворої, неухильної реалізації правових розпоряджень та правомірного здійснення прав і свобод» [387, с. 41].

Створення найкращих умов для захисту прав викривачів починається, безумовно, із законодавчого закріплення прав викривачів, що є першочерговим елементом адміністративно-правового механізму забезпечення їх прав. Закріплення прав викривачів на теоретичному та нормативному рівні відображає основи їх правового статусу, місце та роль у запобіганні правопорушень. На наше переконання, юридичне закріплення прав та обов'язків викривачів як засіб фіксації їх правового статусу, посідає основоположне місце серед інших засобів забезпечення прав викривачів, оскільки створює першочергові умови, необхідні для подальшої реалізації, охорони та захисту їх прав. Коли права викривачів будуть закріплені, їх простіше буде реалізувати, охороняти та захищати.

Забезпечення прав викривачів як самостійне, цілісне та поліструктурне правове явище є новим напрямом не тільки в законотворчій та правозастосовній діяльності, а й науці адміністративного права. Як напрям науки правовий захист викривачів вимагає глибокого теоретико-методологічного осмислення з метою визначення сучасних узагальнень для теорії та юридичної практики.

Отже, механізм забезпечення прав викривачів є сукупністю взаємопов'язаних, нормативно закріплених та організаційно забезпечених елементів, за допомогою яких створюються умови, можливості та перспективи для реалізації, охорони та захисту прав викривачів.

Враховуючи різноманітні підходи до елементного складу механізму забезпечення прав людини і громадянина, ми схилиємося до визначення наступних стадій або етапів механізму забезпечення прав викривачів: реалізації, охорони та захисту. Водночас, елементами забезпечення прав викривачів пропонуємо вважати: 1. норми права як матеріальні, так і процесуальні, якими закріплено правовий статус викривача, порядок звернення за захистом своїх прав тощо; 2. інституційний механізм забезпечення прав викривачів, до якого входять як органи публічної адміністрації, так й інститути громадянського суспільства.

Сьогодні в межах кримінального, кримінально-процесуального та адміністративного права існують загальні механізми подання та «обробки» заяв про правопорушення. Проте формування специфічної процедури для повідомлення викривачами про факти корупційних проявів та посилення їх юридичного захисту зумовлені особливою гостротою проблеми корупції в суспільстві й необхідністю негайної та рішучої її ліквідації [30, с. 141].

Цікавою та ґрунтовною є позиція В. І. Василичука стосовно захисту викривачів корупції, яка, на його думку, повинна включати:

1. Захист від переслідування – особи мають бути захищені від всіх форм помсти, несприятливих умов або дискримінації на робочому місці, які пов'язані або з'явилися в результаті інформування про випадки корупції. Такий захист повинен поширюватися на всі види можливих несприятливих наслідків, включаючи звільнення, санкції, що стосуються умов роботи, покарання у вигляді переведення на інші види робіт, переслідування, втрата статусу, пільг і т. п.

2. Збереження конфіденційності – особа не може бути розкрита без її чіткої згоди.

3. Тягар надання доказу лягає на працедавця – щоб уникнути санкцій або штрафів, працедавець повинен чітко і переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, що вживаються відносно співробітника, не були жодним чином пов'язані або мотивовані розкриттям викривача.

4. Завідомо неправдива інформація не захищається – по відношенню до людини, яка надає завідомо неправдиву інформацію про корупційні правопорушення, можуть застосовуватися дисциплінарні санкції і заходи цивільно-правової відповідальності. Ті, кого несправедливо звинуватили у корупційних діяннях, отримують усі належні компенсації.

5. Відмова від вимог про відповідальність – будь-яке викриття, здійснене в законодавчих рамках інформаторів, захищене від дисциплінарно-процесуальних дій та кримінальної, цивільної й адміністративної відповідальності, включаючи дискримінацію, наклеп, захист авторських прав і

даних. Весь тягар доказу намірів з боку інформатора порушити закон лягає на суб'єкт викриття.

6. Анонімність – викривачам, які надали інформацію анонімно і в подальшому були встановлені, має бути наданий повний захист.

7. Система заохочень – викривачі можуть отримувати частину відновлених коштів або штрафів, накладених у результаті викриття [343, с. 24–25]. Отже, В. І. Василичук значно розширює підхід до сутності захисту викривачів корупції, включаючи до нього і анонімність, і заохочення, і захист від переслідування, що, на наше переконання, охоплюється поняттям забезпечення прав викривачів.

Захист викривачів є одним із найдинамічніших питань у сферах боротьби з корупцією та дотримання прав людини. Оскільки багато країн у всьому світі приймають нові або вдосконалені закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони містили всебічний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам [274, с. 10]. Зокрема, йдеться про захист викривачів вже на етапі повідомлення про корупцію, утворення та забезпечення діяльності захищених каналів про отримання повідомлень про корупцію, фінансову винагороду викривачів, визнання аудіо- та відеозаписів, що фіксують факти корупції, і передавались викривачем в процесі розкриття ним інформації, доказами у справі тощо.

Зазвичай, інформаторство розуміють у двох аспектах: зовнішнє, яке полягає у повідомленні громадянами (найчастіше ними можуть бути потерпілі від корупційних правопорушень або соціально активні та небайдужі громадяни) про відомі їм факти корупції в органах державної влади та інших установах до ЗМІ, контролюючих чи правоохоронних органів, і внутрішнє або «корпоративне», яке полягає у повідомленні працівниками самої установи, свого керівництва або правоохоронних органів про існування корупції всередині організації [231, с. 33]. З цього приводу В. І. Бенедик відмічає, що поділ викривачів на «зовнішніх» та «внутрішніх» за аналогією не здається

логічним, проте його можна здійснити за критерієм відносин викривача й особи (організації) стосовно якої робиться заява. Наприклад, внутрішніми викривачами можуть бути постійні чи тимчасові, дійсні чи колишні працівники, стажери, консультанти; зовнішніми – громадяни, контрагенти, представники преси тощо. Однак, такий поділ дещо суперечить вітчизняному законодавству [30, с. 138]. Вважаємо, що такий поділ потребує доопрацювання, адже сутність викривача полягає в його спеціальному статусі та забезпеченні його прав насамперед від неправомірного звільнення.

Норми Закону України «Про запобігання корупції» стосуються лише викривачів, які розкрили інформацію про корупційні діяння. Водночас викривання є надійним інструментом для подолання не лише корупції в Україні, а й порушень прав людини правоохоронними органами, забезпечення екологічної безпеки, відкритості влади, свободи висловлювання та загалом для конституційного ладу України [274, с. 7]. Однак, ми визначились, що викривачем повинна визнаватись особа, яка повідомляє про порушення закону, про які їй стало відомо у зв'язку зі своєю службовою, трудовою, господарською діяльністю тощо.

Безумовно, показником стану реалізації прав і свобод громадян у сфері протидії і запобігання корупції є рівень їх захисту від зловживань з боку державної влади. Наголошуємо на тому, що державна влада діє в інтересах суспільства і кожного окремого громадянина. У разі, коли особи використовують надані їм повноваження з метою задоволення власних інтересів чи інтересів інших осіб – тоді нівелюються загальні принципи права, порушуються права, свободи та інтереси інших людей, створюється соціальна напруга та підвищується рівень недовіри між державою і владою, що її уособлює, з одного боку, та суспільством, – з другого. Не варто забувати, що корупція, крім того, що створює негативну репутацію державної влади як у середині країни, так і на міжнародній арені, є водночас явищем, що посягає на основні права та свободи громадян [266, с. 19].



Називаючи інститут викривачів корупції й корупціонерів ефективним антикорупційним механізмом, М. Г. Колодяжний пропонує такі заходи для активізації вказаного інституту в нашій країні:

а) створити нормативно-правову базу шляхом внесення доповнень до Закону України «Про запобігання корупції» 2014 р., а також прийняти відповідні підзаконні нормативно-правові акти. Для результативної діяльності викривачів корупції не достатньо лише однієї статті антикорупційного Закону;

б) розпочати реальне формування відповідної громадської думки та вжиття інших соціально-психологічних заходів щодо зміни хибного стереотипу українців щодо їх пасивної участі у справі запобігання корупції;

в) покладання на все суспільство, його окремі групи, окремих громадян відповідальності за успіхи у сфері протидії корупції. Адже держава не у змозі ефективно скорочувати це негативне явище лише власними силами і засобами без залучення населення, без активної громадянської позиції більшості членів суспільства, створення своєрідної суспільної критичної маси, яка мала б високий рівень сприйняття корупційних практик й не допускала б їх поширення в усіх сферах суспільного життя;

г) залучення до справи запобігання корупції бізнесменів, підприємців, меценатів та інших категорій громадян, які готові виділяти гроші для формування в Україні фонду матеріального заохочення викривачів корупції;

д) запровадження практики грошової винагороди осіб, які надали будь-які відомості про латентний корупційний злочин чи правопорушення. Розмір винагороди може прив'язуватись до тяжкості викритого корупційного злочину та категорії посади, яку обіймає викритий службовець-корупціонер;

е) створення реального механізму державного захисту осіб, які надали допомогу у викритті корупціонерів та їх незаконної діяльності;

є) впровадження у діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування України сингапурського принципу «став чиновником – викрий двох друзів-корупціонерів»;

ж) надання викривачам корупції певних пільг у вигляді: переваг для кар'єрного зростання і просування по службі; преференцій при працевлаштуванні на різні посади органів державної влади і місцевого самоврядування, переводі на іншу посаду (досвід США, КНР, Сингапуру) [141, с. 68].

Аналіз заходів для активізації інституту викривачів, які запропонував М. Г. Колодяжний свідчить про його комплексний та обґрунтований підхід до означеного питання, проте з деякими його думками ми погодитись не можемо. По-перше, питання заохочення викривачів є питанням дискусійним і власну позицію з цього приводу ми обґрунтували в попередньому розділі. По-друге, науковець, як і багато інших дослідників, вузько тлумачить поняття «викривач», зводячи його лише викривання корупції та суміжних правопорушень. Що стосується пропозиції щодо надання викривачам корупції певних пільг, то вказану позицію підтримати вкрай важко, враховуючи незрілість та нормативну неврегульованість інституту викривачів в Україні, а також низький рівень правової культури населення. Першочергово слід чітко встановити всі елементи правового статусу викривача (права, обов'язки, відповідальність, гарантії) та усвідомити як законодавцями, так і громадянами, що викривання може бути здійснене лише з мотивів суспільного інтересу, тобто добросовісно, а не з інших корисливих мотивів. На наше переконання, обіцянки винагороди, пільги у вигляді переваг для кар'єри та просування по службі, переваги при працевлаштуванні на посади в органах публічної влади можуть дискредитувати ідею інституту викривачів.

Здійснивши комплексне дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції, В. В. Плиска сформулював наступні напрями підвищення його ефективності:

– усунення всіх можливих корупційних проявів, шляхом створення пакету антикорупційних законів і змін до чинних законодавчих актів, а також

проведення ефективної антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, особливо у сфері державного управління;

– проведення додаткових перевірок у державних структурах, створення дієвих механізмів захисту «інформаторів» та притягнення винних осіб до відповідальності;

– проведення радикальної реформи діяльності правоохоронних органів, яка полягатиме в усуненні всіх можливих корупційних ризиків;

– проведення тотальних і радикальних змін у суспільній свідомості громадян через формування нової суспільної ментальності, нових духовних та моральних цінностей, на базі яких будуватиметься антикорупційна свідомість громадян і проявлятиметься їхній антикорупційний імунітет;

– вжиття заходів щодо заохочення громадян до зайняття активної позиції, що має сприяти зростанню ефективності адміністративних правовідносин [266, с. 117–188].

Отже, В. В. Плиска в межах дослідження адміністративно-правового механізму захисту прав громадян у сфері запобігання та протидії корупції не приділяє окремої уваги викривачам, однак наголошує на необхідності створення дієвого механізму захисту «інформаторів». На наше переконання, він має на увазі саме викривачів.

Пріоритетом у процесі формування правової держави в Україні має стати забезпечення прав і свобод людини та громадянина як найцінніших досягнень суспільства і держави щодо запобігання та протидії корупції. Виходячи з цього, держава повинна створювати адекватні та повноцінні механізми протидії та запобігання корупції, функціонування яких не порушувало б природні права та свободи громадян України [266, с. 19].

Підсумовуючи вищевикладене, доцільно зазначити, що пріоритетом правової держави в Україні є забезпечення та дотримання прав і свобод людини та громадянина, в тому числі викривачів, як найцінніших досягнень суспільства і держави щодо запобігання та протидії корупції. На наше переконання, держава повинна забезпечити належний адміністративно-правовий механізм

запобігання корупції, гарантуючи захист викривачам, функціонування яких не порушувало б права та свободи як викривачів, так і тих проти кого спрямоване викривання.

## **2.2. Інститут викривачів як об'єкт адміністративно-правової охорони**

Перш ніж з'ясувати чи є інститут викривачів об'єктом адміністративно-правової охорони, слід визначитись, чи є суспільні відносини, які виникають під час реалізації, охорони та захисту прав викривачів, предметом адміністративного права. На наше переконання, предмет адміністративного права перебуває, швидше, в динаміці, ніж у статиці. Предмет регулювання адміністративного права постійно розширюється, змінюється, що є неодмінним наслідком змін у соціальному житті та реформування державно-правових процесів.

Дійсно, аналіз наукових думок щодо проблем визначення предмета адміністративного права свідчить про багатогранність і неоднозначність цього феномену [7, с. 57].

Відомий науковець С. В. Петков, виходячи з характеристики предмета регулювання, адміністративне право визначає як сукупність (систему) правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [263, с. 38]. Видатний адміністративіст С. Г. Стеценко наголошує, що адміністративне право – одна з фундаментальних галузей права України, яку можна порівняти з такими галузями, як конституційне, кримінальне, цивільне право, і визначає основні засади діяльності держави, державних органів, посадових осіб. Адміністративне право вивчає

законодавство, яке за обсягом значно перевищує законодавство будь-якої іншої галузі права. Виходячи з фундаментального характеру адміністративного права, необхідно усвідомлювати ту роль, яку воно відіграє в усій системі права України. Норми адміністративного права регулюють суспільні відносини у таких сферах, як функціонування виконавчої влади, місцевого самоврядування, публічного управління (регулювання) у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я, закордонних та внутрішніх справ, оборони тощо [367, с. 21].

З точки зору Р. А. Калюжного, В. К. Шкарупи, Г. Г. Забарного, адміністративне право посідає особливе місце в механізмі правового регулювання, оскільки є необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами [124, с. 176]. Адміністративне право визначається як: «... сукупність (система) правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку» [6, с. 73].

Нами наведено наукові погляди фундаторів української адміністративно-правової науки на предмет адміністративного права. Загальновідомою є також позиція, що адміністративне право як публічна галузь тісно і досить часто перетинається з приватними галузями права. Якщо говорити про викривачів корупції, то ми звикли розуміти корупцію як проблему, яка притаманна лише публічному сектору. І якщо говорити про механізм забезпечення прав викривачів як ефективний та дієвий (в перспективі) засіб запобігання корупції в органах публічної адміністрації, то означена сфера суспільних відносин, безумовно, відноситься до предмета адміністративного права [165].

Нині частішають випадки корупції в приватному секторі. Більше того, в першому підрозділі нашої роботи ми наголосили, що викривання відбувається в різних сферах суспільного і державного життя, і всі особи потребують охорони та гарантій захисту, які в імперативній формі встановлюються нормами

адміністративного права. Саме на прикладі інституту викривачів яскраво спостерігається перетинання публічних і приватних відносин.

Предмет адміністративного права є сукупністю суспільних відносин, що пов'язані з владною діяльністю суб'єктів публічної виконавчої влади щодо виконання законів та актів правосуддя, якщо вони не стали предметом регулювання інших галузей права в процесі укладання та виконання адміністративних договорів, а також адміністративного судочинства, утворених з метою забезпечення реалізації та захисту прав громадян, створення умов для нормального функціонування громадянського суспільства та держави [23, с. 38].

«Предмет адміністративного права становить широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної виконавчої влади, змістом якої є управління суспільством», – зазначають І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова [67, с. 6]. З позиції Є. В. Курінного, «предмет адміністративного права України – це система однорідних суспільних відносин регулятивного та охоронного, матеріального і процесуального характеру, в яких реалізуються права, свободи й обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту» [203, с. 34].

Авторський колектив підручника за редакцією В. Б. Авер'янова до предмета адміністративного права відносить суспільні взаємозв'язки, що складаються під час: а) державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також у процесі реалізації делегованих повноважень; б) діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації та захисту прав громадян і юридичних осіб щодо виконання покладених на них обов'язків; в) надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; г) застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності; д) реалізації юрисдикції адміністративних судів; е) внутрішньо-організаційної

діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій; є) проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування [6, с. 71].

В умовах проведення адміністративної реформи важливим є розуміння того, що адміністративне право України повинне стати основою ефективної організації та діяльності органів публічної влади з метою забезпечення належного рівня захисту публічних інтересів, а його розвиток повинен відбуватися з врахуванням принципу паритетності інтересів особи і держави у відповідності до демократичних принципів, закріплених Конституцією України та нормами міжнародного права, – зазначають І. Бородин та Л. Шапенко. Основоположними ознаками адміністративного права України на сучасному етапі розвитку мають стати: встановлення та закріплення принципів правової держави, а саме: верховенства права, рівності громадян перед законом, рівність прав та обов'язків громадян та представників влади в їх взаємовідносинах тощо; побудова національного адміністративного права з урахуванням норм міжнародного права; зменшення адміністративного тиску на особу з боку представників владних структур; забезпечення судового контролю за діяльністю суб'єктів, наділених владними повноваженнями; впровадження європейських стандартів адміністративного права у практику діяльності публічної адміністрації [41, с. 125]. Ми підтримуємо запропоновані основоположні ознаки адміністративного права України та підкреслюємо, що забезпечення прав викривачів є саме одним з європейських стандартів, які доцільно впроваджувати у практику діяльності публічної адміністрації.

Професор С. В. Петков, який розглядає місце адміністративного права в сучасній системі права, а також його концептуальний вектор і сутнісний вимір слушно зазначає, що, базуючись на вивченні місця адміністративного права в сучасній системі права, слід підкреслити необхідність повної ревізії таких явищ, як галузь права і галузь законодавства та їх співвідношення на рівні науки, законодавства, навчальних дисциплін (ще в римські часи це питання вирішувалось в інституціях провідних юристів) [262, с. 72].

Отже, проаналізувавши предмет адміністративного права, вважаємо, що відносини з внутрішньо-організаційної діяльності всіх органів публічної адміністрації, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій щодо розробки та впровадження антикорупційних програм, створення спеціальних каналів зв'язку та відповідальних осіб для роботи з викривачами, а також діяльності органів публічної влади щодо забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів відноситься до предмету адміністративного права і є об'єктом адміністративно-правової охорони.

У попередньому розділі ми оглядово описали сутність механізму забезпечення прав і свобод людини, а також механізму захисту прав людини, та екстраполювали вказані підходи на механізм забезпечення прав викривачів. Досліджуючи інститут викривачів як об'єкт адміністративно-правової охорони, насамперед слід визначитись з поняттям адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового механізму будь-якої правоохоронної діяльності.

Адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, який складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі визначених засад за допомогою адміністративного інструментарію [95, с. 20–21].

Зміст адміністративно-правової охорони за методами адміністративної діяльності публічної адміністрації (застосування заходів адміністративного примусу) за О. М. Єщук поділяється на три рівні: перший рівень адміністративно-правової охорони здійснюється публічною адміністрацією в процесі запобігання та попередження правопорушень: адміністративно-попереджувальна охорона або адміністративно-правова охорона в найвужчому розумінні; другий рівень адміністративно-правової охорони здійснюється публічною адміністрацією під час відновлення порушеного права: адміністративно-правовий захист або адміністративно-правова охорона у



вузькому розумінні; третій рівень – поєднання адміністративно-правової охорони першого і другого рівнів, коли публічна адміністрація комплексно здійснює попередження та відновлення порушеного права: адміністративно-правова охорона в широкому розумінні [95, с. 23–24].

Адміністративно-правова охорона інституту викривачів складається з однорідних норм адміністративного права, вплив яких спрямовано на забезпечення реалізації, охорони, захисту та відновлення порушених прав осіб, які добровільно та добросовісно повідомляють про правопорушення, яке стало їм відомо під час їхньої трудової, службової, господарської діяльності, що здійснюються органами публічної адміністрації за допомогою спеціальних адміністративно-правових засобів та способів.

Вже згаданий професор С. Г. Стеценко наголошує, що під адміністративно-правовим механізмом протидії корупції слід розуміти сукупність правових засобів, за рахунок яких реалізується правове регулювання відповідних суспільних відносин у межах адміністративного права, до якого входять як органічні, так і функціональні складові частини [366, с. 64]. Інший український науковець З. С. Гладун вважає, що адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією включає в себе встановлення норм права, які забороняють вчинення корупційних діянь, а також запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності у випадку їх скоєння, визначення переліку правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією та їх повноважень [64, с. 5].

Розглядаючи адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод тимчасово переміщених осіб, М. П. Кобець дійшла висновку, що означений механізм складається з таких елементів: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення (такими є суспільні відносини, що стосуються прав і свобод тимчасово переміщених осіб); 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення (головним чином, це органи державної влади, місцевого самоврядування); 3) норми права (тобто, норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини (відносини, що виникають в процесі

реалізації адміністративно-правових норм); 5) гарантії (до яких вчена відносить: заходи, засоби, форми, методи, які допомагають втілювати в практичну дійсність політику держави щодо тимчасово переміщених осіб) [131, с. 52].

Як приклад розуміння адміністративно-правового механізму наведемо підхід І. А. Дьоміна: це система адміністративно-правових засобів, спрямована на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання, а також протидії корупції, що є процесом, який складається з певних стадій (етапів) реалізації та елементів (складових частин) [85, с. 12]. Своєю чергою С. О. Шатрава, розглядаючи адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах Національної поліції України, наголошує на тому, що цей механізм складається з таких основних елементів: (1) нормативно-правові акти, які містять норми адміністративного права (матеріальні та процесуальні); (2) суб'єкти запобігання корупції в органах Національної поліції (тобто, суб'єкти, які були спеціально створені для забезпечення моніторингу, організації і контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, оцінку корупційних ризиків щодо запобігання корупції з боку посадових осіб Національної поліції; підрозділи кадрового забезпечення; керівники органів і підрозділів Національної поліції всіх рівнів); (3) адміністративно-правові відносини у сфері запобігання корупції в органах Національної поліції; (4) адміністративно-правовий інструментарій тощо [409, с. 30].

Як видається, адміністративно-правовий механізм за своєю сутністю дуже подібний і майже співпадає з механізмом адміністративно-правового регулювання. Продемонструємо це на прикладі позицій наступних науковців.

Скажімо, О. І. Остапенко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє систему наділених владними повноваженнями суб'єктів (органи державної влади і управління) щодо застосування правових засобів з метою правового впливу на суспільні відносини в інтересах фізичних і юридичних осіб. Поряд із цим, науковець пропонує структуру механізму адміністративно-правового регулювання, яка охоплює: 1) норми

адміністративного права; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративно-правові відносини, що виникають, реалізуються і припиняються під час застосування норм адміністративного права; 5) державно-владні повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання [256, с. 148].

Вітчизняний науковець І. І. Веремєєнко механізм адміністративно-правового регулювання у сфері охорони громадського порядку визначає як сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини щодо забезпечення особистої та суспільної безпеки, що складаються в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави, в результаті якої створюється правоохоронний юридичний режим [54, с. 55].

Досліджуючи механізм антидемпінгового регулювання мита в Україні, І. С. Калуш дійшов висновку, що його доцільно розглядати в широкому та вузькому розумінні. Широке розуміння механізму адміністративно-правового регулювання має охоплювати сукупність органів, які впливають на формування антидемпінгового законодавства та систему антидемпінгового регулювання. Вузьке розуміння механізму адміністративно-правового регулювання передбачає з'ясування ролі суб'єктів, що мають повноваження при здійсненні правозастосовного регулювання. На думку І. С. Калуша, процес адміністративно-правового регулювання повинен передбачати наявність компетенції у суб'єктів правового регулювання відповідно до встановленої серед них структурної підвідомчості та взаємозв'язків [122, с. 9].

Основними складовими елементами адміністративно-правового механізму протидії корупції, з точки зору О. З. Захарчук, є правовідносини у сфері протидії корупції як різновид суспільних відносин, що регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх з відповідними суб'єктами протидії корупції; норми права, що визначають права та обов'язки суб'єктів протидії корупції; нормативно-правові акти, які регламентують різноманітні сторони протидії корупції і формують комплексне й універсальне антикорупційне законодавство; державні органи, що покликані протидіяти

корупції, у процесі своєї повсякденної діяльності; адміністративна відповідальність, як складова адміністративного примусу, що застосовується до суб'єктів корупційних правопорушень за умови порушення ними чинного законодавства України [107, с. 105].

Механізм адміністративно-правової охорони є специфічним адміністративно-правовим комплексним утворенням, що поєднує інтереси суб'єктів адміністративного права з цінностями, що перебувають під охороною, і доводить процес публічного управління та надання адміністративних послуг до логічного результату [95, с. 125]. Елементи механізму адміністративно-правової охорони – це компоненти єдиного специфічного комплексного утворення, що поєднує інтереси суб'єктів адміністративного права з цінностями, що перебувають під охороною, і доводять процес публічного управління та надання адміністративних послуг до логічного результату; ці елементи також є його самостійними об'єктами, однак мають результативність тільки в сукупності та здійснюючи конкретне правове завдання [95, с. 126].

До структури елементів адміністративно-правової охорони слід віднести:

- 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження джерела адміністративного права, оскільки на їх основі забезпечується адміністративно-правова охорона;
- 2) суб'єкти публічної адміністрації, які попереджають порушення та/або захищають права, свободи та законні інтереси невідомих осіб. Публічна адміністрація в аналізованій сфері має дворівневу структуру і складається із загальної (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міністерства та ін.) та спеціальної, тобто тих суб'єктів, які безпосередньо опікуються питаннями попередження й відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;
- 3) адміністративно-охоронні відносини, які в нашому випадку є впорядкованими нормами адміністративного права суспільними відносинами щодо попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;
- 4) форми, методи та процедури

адміністративної діяльності публічної адміністрації як їх інструментарій при здійсненні адміністративно-правової охорони [95, с. 132].

Викривачам мають бути надані гарантії захисту здоров'я, життя та майна. Чи будуть викривачі в такому випадку підпадати під дію норм Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»? На наше переконання, – ні. Однак, автори коментаря до Закону України «Про запобігання корупції» зауважують, що під законом про захист викривачів потрібно розуміти Закон «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», оскільки іншого, більш спеціального закону, ще не прийнято [240, с. 373].

Крім того, до особи, яка здійснила повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» або члена її сім'ї у зв'язку зі здійсненніям такого повідомлення не можуть бути застосовані наступні заходи:

звільнення або примушення до звільнення;

притягнення до дисциплінарної відповідальності;

інші негативні заходи (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати) (абз. 1 ч. 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції») [284].

Однак, як зазначає відома дослідниця з питань захисту прав викривачів, «незважаючи на те, що в Законі 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» [102, с. 51].

Якщо у зв'язку зі здійсненніям повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» існує загроза життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів, або їх близьких осіб, існує передбачена законом можливість та право звернутись до правоохоронних органів. Однак, ст. 2 Закону України

«Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» передбачає, що право на забезпечення безпеки шляхом застосування заходів, зазначених у ст. 1, 7 цього Закону, за наявності відповідних підстав мають:

- а) особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень;
- б) потерпілий та його представник у кримінальному провадженні;
- в) підозрюваний, обвинувачений, захисники і законні представники;
- г) цивільний позивач, цивільний відповідач та їх представники у справі про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням;
- г-1) представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження;
- г-2) персонал органу пробації;
- д) свідок;
- е) експерт, спеціаліст, перекладач і понятий;
- є) члени сімей та близькі родичі осіб, перелічені у п. «а» – «е» цієї статті, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на учасників кримінального судочинства [279].

Як зауважує В. В. Луцик, цей Закон (Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» – *зауваж. авт.*) поширюється виключно на осіб, які заявили про вчинення кримінального правопорушення, а діяльність викривачів є значно ширшою й охоплює повідомлення про вчинення корупційних правопорушень, які за своїм змістом не є кримінальними правопорушеннями. Однак, право на забезпечення безпеки мають лише ті викривачі, які повідомили про вчинення кримінального правопорушення, оскільки ці заходи застосовуються, виходячи з рівня небезпеки, яка виникає для викривачів. Корупційне правопорушення, яке не є кримінальним, не становить суспільної небезпеки, а держава не повинна застосовувати заходи забезпечення безпеки до викривачів, які про них

повідомили, оскільки в даному випадку передбачено інші гарантії забезпечення їх прав [214].

Ми погоджуємось з вищезазначеним і стверджуємо, що категорія «викривач» не підпадає під жодну з наведених категорій, тому доцільним є законодавче закріплення права викривача на захист здоров'я, життя та майна шляхом внесення змін до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а саме доповнення ст. 2 окремим пунктом г – 3) викривач.

Враховуючи погляди науковців на предмет адміністративного права та сутність і елементи адміністративно-правової охорони, можна стверджувати, що інститут викривачів є об'єктом адміністративно-правової охорони, зокрема на викривачів розповсюджуються певні гарантії захисту (життя, здоров'я, майна), що на нормативному та організаційному рівнях потребують узагальнення.

### **2.3 Адміністративно-правові засоби та способи забезпечення прав викривачів**

У статті 3 Конституції України [155] зазначається, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Права і свободи людини та їх гарантії, які проявляються в законодавчому забезпеченні та дієвому правовому механізмі їх захисту, визначають природу і спрямування діяльності держави, яка через органи влади забезпечує і створює адміністративно-правові засоби захисту прав і свобод людини як на національному, так і на міжнародному рівнях.

У рамках проблематики дослідження пропонуємо розглянути засоби адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції, елементи яких ляжуть в основу національних механізмів захисту прав викривачів.

Варто відзначити, що теоретико-правові основи способів і засобів захисту прав громадян висвітлювалися в працях таких вчених як: В. Б. Авер'янов, М. М. Антонович, І. Л. Бородин, Н. Д. Гетьманцева, І. Г. Козуб, Г. В. Єрмоєнко, І. В. Лагутіна, Я. В. Лазур, О. Ф. Мельничук, Т. А. Плугатар, П. М. Рабінович, О. Л. Соколенко, М. І. Хавронюк, Т. М. Ярова та ін.

Якщо йдеться про адміністративно-правовий захист прав і свобод особи і громадянина в Україні, то потрібно звернути увагу на обов'язок державних органів при прийнятті нормативно-юридичних актів адміністративного характеру, здійснити заходи щодо забезпечення та дотримання основних прав і свобод особи і громадянина, що задекларовані в Міжнародному Біллі про права людини, Загальній декларації прав людини та національному законодавстві, яке гарантує забезпечення цих прав. У вітчизняній практиці існують п'ять основних форм адміністративно-правового захисту прав особи:

- законодавчі гарантії прав і свобод особи і громадянина;
- адміністративний порядок оскарження актів виконавчої влади. Має місце тоді, коли скарга нижчестоящого органу або посадової особи передається на розгляд вищестоящого суб'єкта підпорядкування;
- здійснення президентського, урядового, адміністративного контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- здійснення прокурорського контролю за дотриманням законів виконавчої влади, починаючи з центральних органів державної виконавчої влади і закінчуючи виконавчими органами місцевого самоврядування. Особливою формою прокурорського контролю є контроль за діяльністю органів державної виконавчої влади за дотриманням прав та свобод особи і громадянина;
- велику роль відіграє омбудсмен (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) [51, с. 166–167].

Досліджуючи адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України, К. В. Степаненко доходить висновку, що елементами його



механізму є суб'єкти правового регулювання та адміністративно-правові засоби [365, с. 8].

Правові засоби являють собою систему правових норм, що забезпечує організацію та реалізацію захисту права громадян на свободу слова, сприяє використанню й застосуванню форм і способів такого захисту. Під способом захисту права громадян на свободу слова варто розуміти сукупність ознак правового характеру, що відображають сутність порушеного права громадян на свободу слова і особливостей процесу його відновлення, а також вид юридичної відповідальності, що застосовується до правопорушника [109, с. 240].

Адміністративно-правові способи захисту прав і свобод людини та громадянина займають поважне місце у правовому полі держави та розглядаються як складова правової системи, що визначають «... зміст і спрямованість діяльності держави» [44]. А до функцій адміністративного права, як зазначає В. Б. Авер'янов, на рівні з управлінською та правореалізаційною належить також правозахисна функція, що полягає в забезпеченні захисту прав і свобод людини та громадянина. Виходячи з цього, стає очевидним, що адміністративно-правове регулювання напряду визначає конкретні механізми забезпечення прав і свобод людини та громадянина, встановлює форми й способи захисту прав громадян [3, с. 11].

Завдяки адміністративно-правовим способам та засобам захисту всі конституційні права соціального, економічного, ідеологічного, культурного характеру є реальними.

Під способом захисту І. Л. Бородін розуміє сукупність ознак правового характеру, що відображають сутність порушеного права і особливостей процесу його відновлення, а також виду юридичної відповідальності, що застосовується до правопорушника. Визначення сутності запровадження і розвитку способів захисту прав і свобод людини та громадянина сьогодні можна назвати пріоритетним напрямком правотворчої та правозастосовної діяльності державних органів [43, с. 87].

Адміністративно-правові засоби захисту прав людини охоплюють суспільні відносини в різних сферах суспільного життя та виникають у процесі публічної діяльності органів держави. Суб'єктивне право викривача повідомити про порушення законодавства іншою особою реалізується в процесі його службової або трудової діяльності в публічному та приватному секторах, а адміністративно-правові засоби є неодмінним інструментом захисту його прав.

Адміністративно-правові засоби та способи захисту права викривачів за сферою застосування охоплюють різноманітні суспільні відносини. Як відомо, Конституцією України визначено систему органів та посадових осіб різних рівнів, які повинні захищати права і свободи людини та громадянина, в тому числі й право на свободу слова. Серед органів публічної влади до них віднесено: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, новостворені антикорупційні інституції, система судоустрою, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокуратуру, адвокатуру, інші правоохоронні органи України.

Базисним адміністративно-правовим засобом захисту прав громадян є позов, – наголошує Н. Д. Гетьманцева [62, с. 38]. За О. Л. Соколенко, зміст адміністративно-правових засобів захисту прав громадян складають організаційно-розпорядчі відносини, що полягають в організації системи захисту прав громадян, та організаційно-розпорядчі відносини з приводу охорони прав громадян. При цьому автор зазначає, якщо у першому випадку до адміністративно-правових засобів слід віднести нормативне, організаційне, функціональне, кадрове та матеріально-фінансове забезпечення функціонування компетентних правозахисних державних інститутів, то в другому випадку такими засобами є діяльність правоохоронних органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Омбудсмен має здійснювати перевірку стану додержання встановлених прав і свобод людини та громадянина, в тому числі й тими органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність) [359, с. 663].

Досліджуючи питання протидії та запобігання корупції, С. С. Рогульський зазначає, що на даному етапі розвитку інституту прав і свобод громадян, методи боротьби з корупцією умовно можна поділити на заходи адміністративного примусу та заходи організаційного характеру. В основу поділу покладено таку кваліфікуючу ознаку, як коло осіб, на яких спрямовані заходи, а саме: заходи адміністративного примусу носять індивідуально визначений характер, водночас як заходи організаційного характеру спрямовуються на невизначене коло осіб [341, с. 17]. Адміністративно-правові засоби полягають не тільки в реалізації прав громадян у сфері запобігання та протидії корупції, а й в організації захисту таких прав.

Не можна не згадати і про вагомий внесок у дослідження питання засобів адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян, який зробив автор І. Л. Бородін. У своєму дослідженні він приходить висновку щодо необхідності поглибленої наукової розробки відповідних засобів з метою підвищення рівня правової культури населення, а також трансформації правової свідомості, професійного рівня працівників правоохоронних органів та, головне, формування у свідомості останніх принципу пріоритету забезпечення прав і свобод людини та громадянина. При цьому І. Л. Бородін зазначає, що адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян регулюється нормами адміністративного права, охоплює різноманітні за своїм змістом і обсягом комплекси відносин у суспільстві, характеризується виконавчо-розпорядчим характером та визнає громадянина обов'язковим елементом відповідних правовідносин. Так, до способів адміністративно-правового забезпечення прав громадян автор відносить: право громадян на оскарження, що закріплене на конституційному рівні; захист прав громадян з боку органів прокуратури та інших контрольно-наглядових органів; захист прав громадян у судовому порядку [42, с. 76–77].

Науковець С. С. Алексєєв під захистом прав розуміє державно-примусову діяльність, спрямовану на здійснення «відновлювальних» завдань – на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку

[10, с. 280]. В. А. Новосьолов дійшов до висновку, що охорона визначається як у попередженні порушень прав і свобод, так і в їх захисті. Поняття «захист» більш вузьке порівняно з поняттям «охорона» і є його складовою частиною [250, с. 7]. На думку М. І. Бару, поняття «захист» включає в себе не тільки сукупність прав і обов'язків, якими особистість наділена чинними правовими нормами, а й фактичне здійснення цих прав на основі гарантій, установлених законодавством. І те, й інше передбачає діяльність як правотворчих, так і правозастосовних органів [20, с. 26].

Здійснений аналіз позицій науковців дозволяє зробити висновок, що до поняття «адміністративно-правовий засіб» відсутній єдиний підхід.

У тлумачному словнику за редакцією Д. М. Ушакова поняття засобу розглядається як знаряддя (предмет, або сукупність інструментів), що використовуються з метою здійснення певної діяльності; прийом, спосіб дії з метою досягнення чого-небудь [388, с. 292]. Засіб, з філософської точки зору, розглядається як будь-що, за допомогою чого суб'єкти, які його використовують досягають певного запланованого результату [271, с. 183]. Що стосується юридичного засобу, то, на думку В. В. Плиски, ним може визнаватися будь-яке явище, за допомогою якого досягається визначена на законодавчому рівні мета (ціль, результат) [266, с. 23]. Як вважає С. С. Алексєєв, юридичні засоби є інституціональними субстанціональними правовими феноменами, що можуть розглядатись лише з точки зору їх функціонального призначення і направленості на досягнення соціально-позитивних цілей [375, с. 365].

За А. В. Малько, правові засоби є правовими явищами, які виявляються в інструментах встановлення суб'єктивних прав, обов'язків, пільг, заборон, заохочування, нагородження та діями, пов'язаними з технологією реалізації прав і обов'язків [217, с. 326]. Професор В. К. Колпаков до засобів, які містять у собі адміністративно-правовий метод регулювання відносить приписи, заборони, дозволи. Приписи – покладання прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи інші дії в умовах, які передбачені правовою нормою. Заборони –

покладання прямих юридичних обов'язків не чинити тих чи інших дій в умовах, передбачених правовою нормою. Дозволи – юридичний дозвіл чинити в умовах, передбачених нормою, ті чи інші дії, або утримуватися від їх вчинення за своїм бажанням [142, с. 56–57]. І. Березовська виділяє такі групи адміністративно-правових засобів: 1) дозвільні; 2) реєстраційні; 3) адміністративно-правового примусу [31].

Засоби можна розглядати ще й як інституційні явища, що функціонують у правовій сфері та є зовнішнім виразом регулятивної дії права. Виходячи з цього, специфікою юридичних засобів є те, що вони визначені на рівні законодавства та гарантовані останнім. Разом з тим, сутність юридичного засобу зводиться до його розуміння як одного з найважливіших функціонуючих елементів права, в якому міститься своєрідна «правова енергія», що полягає у реалізації впливу на суспільні відносини з метою їх адекватного врегулювання. Представники наведеної вище концепції розуміння юридичного засобу вважають, що останній може мати вираження у таких формах: засіб – у формі норми права; засіб – у формі права або обов'язку; засіб – у формі правовідносин; засіб – у формі юридичних фактів; засіб – у формі правозастосовних актів; засіб – у формі засобів заохочення або пільг [266, с. 23].

Також юридичні засоби можуть бути класифіковані:

1) за галузями права на:

- кримінально-правові,
- цивільно-правові,
- адміністративно-правові;

2) за характером:

- матеріально-правові,
- процесуальні;

3) за видом правового регулювання:

- нормативні, тобто встановлені в нормах заборони;
- індивідуальні, тобто акти реалізації прав і свобод;

4) за інформаційно-психологічною направленістю:

- стимулюючі;
- обмежуючі [347, с. 121].

Вище згадуваний В. В. Плиска виокремлює такі ознаки адміністративно-правових засобів: 1) вони виражають собою всі узагальнюючі юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей (в чому проявляється їх соціальна цінність та загалом права); 2) вони являються основними елементами діючого права, що надає їм особливу юридичну силу, спрямовану на подолання перешкод, що мають місце на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин; 3) результатом їх здійснення є конкретний результат, що характеризується тією чи іншою мірою ефективності правового регулювання; 4) їх реалізація забезпечується державою, шляхом встановлення на рівні законодавства. Беручи до уваги те, що однією з ознак адміністративно-правових засобів, як вже було вказано вище, є їхня закріпленість на законодавчому рівні, доцільним, на нашу думку, є дещо глибше дослідження таких засобів, що знайшли своє відображення в центральному законодавчому акті у сфері протидії та запобігання корупції, а саме – у Законі України «Про запобігання корупції». До таких заходів, на нашу думку, можна віднести: обов'язкове проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів; здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; затвердження правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування; залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики [266, с. 28].

Адміністративно-правові засоби у сфері запобігання та протидії корупції часто тісно переплітаються з правовими заходами, що можуть здійснюватися у цій сфері. Щодо змісту поняття «правовий захід», то, скажімо, С. С. Рогульський, ототожнює його з прийняттям органами виконавчої влади нормативно-правових актів, що спрямовані на врегулювання відносин захисту прав громадян у сфері боротьби з корупцією, а також вдосконалення вже чинних нормативно-правових актів [341, с. 21]. На нашу думку, таке тлумачення цього юридичного терміну можна справедливо піддати критиці, оскільки суб'єктами здійснення правових заходів є не лише органи виконавчої влади, а й органи законодавчої та судової влади, інші державні органи, наприклад, Президент України тощо. Крім того, обмежувати поняття правового заходу лише його нормативним змістом не видається доцільним, оскільки правовий захід може характеризуватись і організаційною складовою.

Досліджуючи методи та способи захисту та охорони прав громадян, за допомогою яких борються з корупцією, доцільно ці методи також класифікувати. Отже, на думку Н. В. Чопик до них належать: 1) право на адміністративну (управлінську) охорону; 2) право на судовий захист; 3) право на соціальну охорону; 4) право на самооборону. При цьому перші два способи захисту, фактично, є принципами, та доповнюються правом на громадське звернення [406, с. 69]. Н. В. Чопик також присвятила своє дослідження забезпеченню прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції, зокрема ролі комітетів Верховної Ради України у вказаному механізмі. Такий підхід автора до методів викликає критику в частині ієрархічності. На наше переконання, право на судовий захист є заключним методом, адже спершу, за логікою, йде охорона прав, а в разі порушення таких прав – реалізація права на захист.

Під засобами адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції необхідно розуміти передбачені законодавством інструменти, спрямовані на реалізацію

гарантованих прав громадян, основною метою яких є недопущення та боротьба з корупцією [266, с. 32].

На підставі викладеного можна сформулювати наступні визначення. Отже, адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод викривача являють собою сукупність різноманітних за суттю та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, які у сукупності вирішують завдання запобігання, припинення та відновлення, у разі порушення, прав викривачів, що врегульовані нормами адміністративного права. Засобами є сукупність різноманітних по суті та за призначенням правових явищ, інструментів, заходів, які в сукупності вирішують завдання запобігання, припинення та відновлення прав викривачів у разі їх порушення.

Розглянувши засоби забезпечення прав викривачів, перейдемо до способів їх забезпечення.

Під способом захисту права викривачів варто розуміти сукупність правових ознак, що розкривають сутність порушених прав (трудових, культурних, громадянських) та процес їх відновлення, а також вид юридичної відповідальності, що застосовується до порушників прав викривачів. Отже, під адміністративно-правовими способами забезпечення прав викривачів є врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на правильне застосування діючого законодавства, що визначає право громадян на свободу слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань.

До способів адміністративно-правового забезпечення захисту прав викривачів відносимо право викривача на оскарження рішення щодо розгляду його повідомлення; захист прав викривачів з боку спеціально уповноважених органів; захист прав громадян у судовому порядку (в порядку звернення до національних судів або до Європейського суду з прав людини).

Процес реалізації права на оскарження, як і будь-який процес, має свою структуру і відповідну організацію. Він складається із стадій, в яких спрацьовують різноманітні засоби. Механізм реалізації дає можливість



розглянути реалізацію як процес, що має конкретні форми, способи, засоби і стадії здійснення. Тому фактично проблема дослідження процесу реалізації права на оскарження впирається в проблему дослідження його механізму [43, с. 137].

До викривачів можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші, спрямовані на захист від протиправних посягань, заходи. До правових заходів можна віднести: 1) забезпечення конфіденційності відомостей про особу; 2) закритий судовий розгляд. До організаційно-технічних заходів можна віднести: 3) особисту охорону, охорону житла і майна; 4) видачу спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; 5) за письмовою згодою використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; 6) за клопотанням чи згодою заміну документів та зміна зовнішності; 7) за клопотанням чи згодою зміну місця роботи або навчання з компенсацією різниці в зарплаті; 8) за клопотанням чи згодою переселення в інше місце проживання; 9) поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення. Хоча Закон «Про запобігання корупції» передбачає застосування до викривачів інших, спрямованих на захист від протиправних посягань заходів, однак в чинному законодавстві їх не закріплено [214].

Певною мірою погоджуємось з вищезазначеним підходом і вважаємо, що чинним законодавством мають бути закріплені правові заходи захисту прав викривачів. Так, адміністративно-правові засоби дійсно тісно пов'язані із заходами. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьким особам, у зв'язку зі здійсненим повідомленням про порушення вимог антикорупційного законодавства, правоохоронними органами можуть бути застосовані до них правові, організаційно-технічні та інші, спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, які нині передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», але потребують додаткового законодавчого закріплення.

## **2.4. Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів у публічному та приватному секторах**

У преамбулі Конвенції ООН проти корупції, прийнятої резолюцією № A/RES/58/4 Генеральної Асамблеї ООН від 31 жовтня 2003 р., зазначається, що запобігання корупції має відбуватись за активного співробітництва не лише окремих країн, а й публічного і приватного секторів. До останнього відносять громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад. Крім цього, Конвенція закріплює ст. 13 «Участь суспільства» та ст. 39 «Співробітництво між національними органами та приватним сектором», в яких наголошується на якнайширшому залученні населення до запобігання корупції. Звідси випливає, що обмежувати явище корупції фактично неможливо без активної участі в цьому процесі окремих громадян як потенційних учасників корупційних злочинних відносин [141, с. 67].

У дисертаційному дослідженні ми обґрунтовуємо положення про те, що викривачами можуть бути особи як із публічного, так і приватного сектору. Однак першочергове запровадження механізму забезпечення прав викривачів та його закріплення в нормах адміністративного права має відбутись в органах публічної влади і, своєю чергою, стати основою та прикладом для приватного сектору.

Наявність нормативного закріплення прогресивного механізму, в межах якого особи мають можливість ефективно реалізувати своє право повідомити про правопорушення як у публічному, так і приватному секторах, перебуваючи при цьому під ефективним захистом від можливих переслідувань, неправомірних звільнень та інших наслідків, слугує індикатором дієвості антикорупційної діяльності в державі загалом [30, с. 149].

Механізм, в межах якого особи можуть повідомити про вчинення правопорушення іншою особою, реалізується в межах адміністративної

діяльності. Його ефективність напряду залежить від інформаційного забезпечення вказаного процесу.

Адміністративна діяльність органів публічної адміністрації є предметом уваги вітчизняних і зарубіжних учених у галузях теорії держави та права, державного управління, адміністративного права та процесу, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. О. Бандурка, Д. М. Бахрах, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєв, Л. В. Коваль, А. П. Корєнєв, В. Я. Малиновський, Є. М. Моїсеєв, В. І. Олефір, В. Д. Приймаченко, Ю. І. Римаренко, Ю. А. Тихомиров та ін.

З метою характеристики адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів слід дослідити сутність поняття «адміністративна діяльність». У поняття «адміністративна діяльність» науковці вкладають різний зміст. Так, під адміністративною діяльністю розуміють видання нормативних та індивідуальних актів [134, с. 116], діяльність органів державної виконавчої влади, спрямована на забезпечення охорони прав громадян, громадської безпеки, виявлення, припинення та попередження правопорушень [67, с. 7], реалізацію функцій з практичного забезпечення особистої безпеки громадян, охорони громадського порядку та громадської безпеки [4, с. 138]; як державне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях [382, с. 157]. Адміністративну діяльність державних органів більшість науковців ототожнюють із державним управлінням [71]. Основною ознакою адміністративної діяльності є її спрямованість на задоволення публічного інтересу органами публічної адміністрації.

Як зазначає С. К. Гречанюк, загальним для всіх визначень адміністративної діяльності є розгляд цього виду діяльності крізь призму діяльності спеціального суб'єкта, спрямованої на досягнення певної конкретної мети у визначеному напрямку державної діяльності [71, с. 90].

Розглянемо основні положення адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів. Суб'єктами адміністративної діяльності щодо

забезпечення прав викривачів є державні органи, підприємства, установи, організації незалежно від приналежності до гілки влади та форми власності. Об'єктом адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів є інформація (повідомлення), яке подає викривач, а також його персональні дані.

Форма адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів – є сукупність адміністративних дій, які здійснюються органом публічної адміністрації з метою забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів. Серед форм адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів, за традицією, виділимо організаційні (організація отримання повідомлення поштою, електронною поштою, під час особистого прийому керівника) та правові (прийняття рішення стосовно особи порушника на підставі повідомлення, результатів перевірки повідомлення).

Саме в цих адміністративно-правових відносинах відображається нормотворча, правозастосовна та правоохоронна діяльність органів публічної адміністрації, характер, форми і методи її здійснення, механізм її правового регулювання та наукові досягнення в цій галузі.

Про роль інформаційного забезпечення яскраво свідчить така цитата: «Потоки інформації миттєво перетинають кордони завдяки новим технологіям. Нові медіа витісняють традиційні, а мобільний зв'язок став доступним навіть у найвіддаленіших кутках світу. Це самопідсилювана революція, що обумовлюється збільшенням швидкості і зменшенням вартості переміщення товарів, капіталу, людей та інформації. Інформація продукується із шаленою швидкістю» [240, с. 10].

Фундаментальні положення щодо інформаційного забезпечення закладені у працях відомих фахівців у сфері інформаційних правовідносин, таких як І. В. Арістова, О. А. Баранов, К. І. Беляков, А. О. Дегтяр, В. М. Брижко, Р. А. Коваль, Б. А. Кормич, М. П. Кучерявенко, О. П. Маруженко, В. Я. Мацюк, А. М. Новицький, О. В. Олійник, В. Ф. Опришко, В. Г. Пилипчук, І. М. Сопілко, М. Я. Швець, В. С. Цимбалюк та ін.

Інформаційну безпеку різною мірою забезпечують всі без винятку органи влади (законодавчої, виконавчої та судової), громадяни та їх об'єднання, адже, як визначено в Конституції України, «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу». Для вирішення завдань забезпечення інформаційної безпеки України суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки повинні ефективно взаємодіяти безпосередньо на організаційному та технічному рівнях в установленому порядку з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, установами і підприємствами, громадянами, міжнародними організаціями. Отже, аналіз інституціонального механізму системи забезпечення інформаційної безпеки в сучасних умовах свідчить, що його ефективне функціонування можливе за таких умов: розробка та прийняття Концепції інформаційної безпеки; оновлення законодавства, а саме внесення змін до законів і положень, які регламентують діяльність суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки, взаємоузгодження завдань і функцій із забезпечення інформаційної безпеки; встановлення механізму керівництва, контролю та нагляду у сфері забезпечення інформаційної безпеки з чітким розподілом ролей і повноважень; введення інституту відповідальності за неналежний рівень організації дотримання вимог внутрішньої інформаційної безпеки; запровадження системи загальної підготовки суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки до виконання покладених на них завдань; активація взаємодії та інформаційного обміну між суб'єктами забезпечення інформаційної безпеки як ефективного інструменту вирішення покладених на них завдань [161].

Різним аспектам інформаційного забезпечення адміністративної діяльності державних органів завжди приділялась належна увага як науковців, так і практиків. Велика кількість кандидатських та докторських дисертацій, інших наукових публікацій присвячені інформаційній безпеці, інформаційній діяльності органів влади, інститутам інформаційного суспільства та ін. Однак,

відсутні наукові дослідження, які створили б науково-теоретичну та практичну основу інформаційного забезпечення адміністративної діяльності щодо захисту прав викривачів.

Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів є окремим напрямком інформаційного забезпечення діяльності будь-якого органу та організації як приватного, так і публічного сектору, є невід'ємною його частиною, що складається з комплексу правових, організаційних і технічних елементів.

Фахівці в галузі правової інформації [350, с. 13] звернули увагу на те, що семантика слова «забезпечити» означає «надати інформацію користувачу». В нашому випадку «забезпечувати» означатиме «надати можливість подати та взяти інформацію у викривача». Інформаційне забезпечення пропонуємо розглядати як нормативно та організаційно врегульований процес, що полягає у забезпеченні органами публічної адміністрації засобами для отримання та опрацювання інформації зі збереженням максимальної конфіденційності.

Основою національної системи оцінювання рівня корупції має бути щорічне базове тематичне вибіркове опитування населення та представників бізнесу, яке доповнюється опитуванням за окремим експертним інструментарієм. За змістом і процедурою отримання даних такі опитування мають відповідати завданням оцінювання та встановленим критеріям якості інформаційного забезпечення, що використовуються при розробці та реалізації державної антикорупційної політики. У подальшому має відбуватися аналітична інтеграція результатів опитування та об'єктивних даних (статистичні дані, кількісно-якісна інформація звітності відповідних органів) [240, с. 131].

Поняття інформаційного забезпечення та категорії «інформаційне забезпечення управління» досить ґрунтовно розглянуто в монографії «Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики» [117], в якій авторами виділено три основні значення поняття «інформаційне забезпечення»:

забезпеченість системи управління відповідними обсягами інформації;  
діяльність, пов'язана з організацією збирання, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання і представлення інформації;

діяльність щодо формування цілеспрямованої суспільної та індивідуальної свідомості суб'єктів суспільних відносин щодо управління у конкретній сфері суспільних відносин (у сучасній літературі ця сутність визначається такими категоріями, як: реклама, паблік-рілейшн, формування суспільного іміджу суб'єкта управління, інформаційні операції, інформаційна боротьба, пропаганда і контрпропаганда та ін.) [117, с. 39].

На переконання Є. Ю. Бараш, явище інформаційного забезпечення одночасно являє собою: по-перше, певну організаційну діяльність (одержання, опрацювання, накопичення і видача інформації); по-друге, прийоми та методи її здійснення; по-третє, певні матеріальні об'єкти (інформаційний фонд) [19]. Такий підхід є досить доречним щодо процесу організації роботи з повідомленнями від викривачів.

Не можна оминати визначення інформаційного забезпечення за І. В. Арістовою, а саме: інформаційне забезпечення є базою, на якій ґрунтується управлінська діяльність державного апарату, де відповідні відомості, будучи зібраними, систематизованими та перетвореними в придатну для використання форму, відіграють в управлінні істотну роль, зокрема, інформаційне забезпечення є діяльністю (зокрема, відбором інформації), яка має певні методи (наприклад, систематизація, перетворення), його об'єктом є дані (відомості) та спрямована на досягнення результату (підготовка управлінських рішень) [14, с. 35].

У преамбулі Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, визначено такі міжнародні стандарти участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: 1. Для забезпечення можливості відстоювати своє право і виконувати свій обов'язок громадяни повинні мати доступ до інформації та право брати участь у процесі прийняття рішень. При

цьому громадянам може бути надана необхідна допомога для здійснення своїх прав. 2. Удосконалення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищує якість прийнятих рішень та процес їх виконання, сприяє поліпшенню поінформованості громадськості щодо наявних проблем, надає громадськості можливість висловлювати свою стурбованість, а державним органам – вести належний облік таких інтересів. 3. Необхідно сприяти підзвітності та прозорості процесу прийняття рішень і посиленню громадської підтримки рішень. 4. Слід забезпечити поінформованість громадськості щодо процедур участі в процесі прийняття, вільний доступ до відповідних механізмів і можливість ними скористатися. 5. Окремі громадяни, неурядові організації та приватний сектор можуть відігравати важливу роль у справі охорони навколишнього середовища. 6. Варто заохочувати всебічну поінформованість громадськості щодо прийнятих рішень з урахуванням важливості використання у цьому контексті ЗМІ, електронних та інших засобів зв'язку, що з'являться у майбутньому. 7. Слід забезпечити доступність дієвих механізмів судочинства для громадськості, у тому числі організацій, з метою забезпечення захисту її інтересів і дотримання законності [149].

Незважаючи на те, що вищенаведений міжнародний документ стосувався питань участі громадськості в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ним було закладено міжнародні принципи, які стали визначальними для подальшого встановлення міжнародних стандартів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики загалом та її антикорупційної складової зокрема [76, с. 60].

Інтереси роботодавців – в державному або приватному секторах – для управління інформацією та діяльності їх персоналу повинні бути збалансовані з правом громадськості знати, коли їхні інтереси знаходяться під загрозою, або коли закон порушується.

Що стосується державного сектору, доступ до інформації є основним правом, яке дає змогу підвищити демократичну участь, розробити правильну політику та проводити державну перевірку дій держави. У приватному секторі



інформація про те, як здійснюється бізнес, є важливою для захисту споживачів, справедливої ринкової конкуренції та належного регулювання фінансової та іншої підприємницької діяльності. Суди багатьох юрисдикцій постановили, що не може бути конфіденційності в порушеннях і що публічне розкриття інформації є дійсним і захищеним, особливо коли суспільний інтерес у наданні інформації переважає право роботодавця обмежувати його [456, с. 15].

На наше переконання, важливим є виділення етапів інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів, які складаються з послідовних взаємопов'язаних елементів. Виділення таких етапів дозволить узагальнити та сформулювати ті завдання, які стоять перед кожним суб'єктом публічної адміністрації та суб'єктом господарювання.

Пропонуємо виділяти наступні етапи інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів:

1 етап – створення правових та організаційних засад для роботи з викривачами на підприємстві, в органі чи установі (внутрішній регламент роботи з викривачами, відповідальна особа з канцелярії, ведення відповідного журналу обліку повідомлень від викривачів, створення захищених каналів зв'язку тощо);

2 етап – отримання та фіксація повідомлення від викривача, ведення обліку повідомлень;

3 етап – розгляд повідомлення від викривача та перевірка наданої інформації;

4 етап – прийняття рішення щодо повідомлення, що надійшло від викривача (усунення порушення, спростування інформації, наданої в повідомленні, направлення інформації до правоохоронних органів тощо);

5 етап – інформування викривача про прийняте рішення.

Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів ґрунтується на певних засадах і принципах. Формулювання принципів інформаційного забезпечення адміністративної

діяльності у сфері забезпечення прав викривачів є окремою специфічною системою координат, у рамках якої розвивається інститут викривачів.

Принципами інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів є:

пріоритет суспільних інтересів,  
політична нейтральність,  
неупередженість,  
компетентність,  
ефективність,  
анонімність,  
доступність.

Виділені нами принципи є вектором розвитку інституту викривачів в Україні та мають бути обов'язковими для посадових осіб органу чи організації на всіх етапах роботи з повідомленням від його отримання до прийняття рішення за результатами його перевірки.

Згідно з п. 4 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку. Згідно з п. 7. посадові і службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, 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 [284].

Органам публічної адміністрації рекомендується оприлюднювати таку інформацію: хто може надати повідомлення; коли і яким чином може бути надане повідомлення; щодо чого може бути надане повідомлення; правові підстави надання повідомлення; результати, яких можна очікувати від розгляду повідомлення; уповноважений підрозділ (особа), відповідальний за розгляд повідомлення; інформація про терміни розгляду повідомлення; перелік гарантованих прав на захист, включаючи конфіденційність та анонімність; спосіб отримання інформації стосовно прийнятого рішення щодо розгляду повідомлення, процедура його оскарження; статистика надання повідомлень та вирішення питань, пов'язаних з повідомленнями: кількість одержаних, розглянутих або відхилених повідомлень; питання, які найчастіше є предметом повідомлень; спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, до яких може звернутися громадянин; контактна інформація органу, уповноваженого підрозділу (особи) [287].

За даними, наведеними в Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики 2018 р., схваленої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 29 березня 2019 р. № 885, протягом 2018 року до уповноважених структурних підрозділів з питань запобігання корупції державних органів та органів місцевого самоврядування, за виключенням спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, надійшло близько 2 500 повідомлень щодо можливого вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, у тому числі повідомлень, направлених викривачами [241, с. 64].

Так, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України створено умови для повідомлень про можливі корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, розміщено інформаційні дошки, аналогічні повідомлення розміщені на офіційних веб-сайтах у розділах «Антикорупційна діяльність», забезпечено належний облік та опрацювання звернень громадян (викривачів), які надходили

на електронні адреси. У Конституційному Суді України для належного інформування посадових та службових осіб Суду з питань вжиття заходів щодо запобігання і протидії корупції, про внесення змін до антикорупційного законодавства України, щодо роз'яснень, методичних і навчальних матеріалів, розроблених НАЗК тощо, на внутрішньому сайті Суду запроваджено рубрику «Запобігання корупції», яка складається з двох підрубрик, зокрема, «Антикорупційної програми Конституційного Суду України» та «Повідомлення про порушення вимог Закону України “Про запобігання корупції”». В останній підрубриці надано інформацію про способи повідомлення про порушення вимог Закону особою, яка надає допомогу в запобіганні й протидії корупції (викривачем), та функціонує спеціальна форма електронного повідомлення. У НБУ створено особливі умови для повідомлень про можливі корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення: 1) для працівників НБУ: створено спеціально виділену для отримання повідомлень (у тому числі анонімних) поштову скриньку електронної пошти «Антикорупція»: anticor@bank.gov.ua (при передачі повідомлення адреса відправника не ідентифікується); визначено посадових осіб уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції, їх телефони та поштові скриньки, яким можуть бути подані повідомлення (у тому числі, особисто). Інформацію про можливість подання працівниками НБУ повідомлень розміщено на внутрішньому веб-порталі НБУ; 2) для інших осіб, крім вже існуючих можливостей подання повідомлень на офіційні контакти НБУ («гаряча лінія», офіційна поштова електронна скринька, сервіс опрацювання документів «Єдине вікно»), для подання повідомлень (у тому числі анонімних) додатково створено спеціальну зовнішню поштову скриньку для отримання повідомлень засобами електронної пошти, створено спеціальну телефонну лінію, передбачено можливість подання повідомлень особисто представникам Уповноваженого підрозділу в громадській приймальні НБУ [241, с. 63].

У міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади діють «гарячі» телефонні лінії, на веб-сайтах створено спеціальні розділи, банери, на

яких зазначені номери телефонів, у тому числі й мобільні, та засоби електронного зв'язку з уповноваженими підрозділами (особами) із запобігання та протидії виявлення корупції, які приймають повідомлення про можливі корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, розроблено відповідні форми за якими заявники можуть повідомити про порушення вимог антикорупційного законодавства, встановлено скриньки для анонімних повідомлень. В уповноважених структурних підрозділах з питань запобігання корупції ведуться відповідні журнали повідомлень про порушення вимог антикорупційного законодавства. Довідково: У МВС та Мінрегіоні створено окремі визначені, загальнодоступні та зручні електронні форми для повідомлень (у тому числі й анонімних), посилання на які передбачено як на головних сторінках сайтів, так і у відповідних розділах «Запобігання корупції». На офіційному веб-сайті Держлікслужби розроблено веб-інтерфейс, який забезпечує послідовне надання вказівок викривачам корупції. У визначений час проводяться особисті прийоми [241, с. 63].

Іншим чинником є недосконалий механізм розгляду скарг у системі державної служби. Деякі з учасників фокус-груп, що були свідками інформаторства у власному колективі, зазначили, що існує певний механізм розглядання скарги, який по суті робить whistle-blowing марною і небезпечною справою. Сутність цього механізму полягає в тому, що скарга написана у вищестоящий орган, повертається для вирішення назад керівнику тієї установи, звідки вона надійшла. У цьому випадку керівник обов'язково збирає колектив, розбирає скаргу, і в найкращому випадку все залишається на своїх місцях. У багатьох професійних колективах на рівні корпоративної культури інформаторство розцінюється як зрада, однак на персональному рівні лише 6 % опитаних вважають зрадниками інформаторів, які повідомили правоохоронні органи, та 3 % тих, хто повідомив керівництво. Не тільки представники колективу, а й керівництво намагаються позбавитись такого співробітника [48, с. 35–36].

Для забезпечення інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів в органах публічної влади мають бути створені канали для надання повідомлення. Формами повідомлення інформації викривачами є письмова та усна. Письмове повідомлення може надійти поштою; особисто до канцелярії, у скриньку для кореспонденції органу або на особистому прийомі; через веб-сайт органу; засобами електронного зв'язку. У зв'язку з тим, що усне повідомлення від викривача може надійти через спеціальні телефонні лінії органам публічної адміністрації рекомендується, щоб механізм надання повідомлень органу був безкоштовним, був легко доступним і орієнтованим на те, щоб зменшити бар'єри для викривачів, які побоюються, чи осіб з особливими потребами; забезпечував широкий діапазон можливостей для контакту викривача з органом; забезпечував конфіденційність та можливість надання повідомлень анонімно [287].

Додаткові рекомендації для ефективного надання повідомлень через:

веб-сайт органу: рекомендується розробити веб-інтерфейс, який забезпечує послідовне надання вказівок викривачам. Веб-сайт Національного агентства може бути прикладом такого підходу;

спеціальну телефонну лінію: для повідомлень рекомендується виділити окремий номер телефону. Залежно від кількості очікуваних/прийнятих дзвінків, а також кількості працівників уповноваженого підрозділу органу рекомендується, щоб телефонний пристрій мав можливість перенаправлення дзвінків на інші телефони. Доцільно забезпечити, щоб спеціальна телефонна лінія була завжди доступною, виклики приймались у робочий та неробочий час. Якщо це неможливо, пропонуємо визначити години роботи спеціальної телефонної лінії, про що варто зазначити у відповідних інформаційних матеріалах/повідомленнях органу. У разі застосування функції залишення повідомлень (автовідповідач) необхідно забезпечити інформування про це особи, яка телефонує. Для ефективного прийому повідомлень рекомендується скласти опитувальний лист;

особистий прийом: рекомендується визначити години прийому уповноваженим підрозділом (особою), про що необхідно зазначити у відповідних інформаційних матеріалах/повідомленнях органу. Під час особистого прийому доцільно використовувати опитувальний лист для прийому повідомлень через спеціальну телефонну лінію;

пошту: пропонуємо у відповідних інформаційних матеріалах/повідомленнях органу інформувати, що у разі направлення повідомлення поштою у ньому слід робити позначку такого змісту: «Про корупцію» [287].

Методичними рекомендаціями щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, передбачено, що робота уповноваженого підрозділу (особи) з повідомленнями повинна здійснюватися за процедурою та методикою, визначеною внутрішнім документом щодо організації роботи з повідомленнями. Реєстрація повідомлення про порушення вимог Закону є початком офіційного процесу роботи з повідомленням. Реєстрацію повідомлень рекомендується здійснювати таким чином, щоб забезпечити облік повідомлень, що може включати кількість повідомлень, що надійшли, стан виконання, результати розгляду. У Методичних рекомендаціях також запропоновано визначити і документально оформити Схему стандартної процедури розгляду повідомлень від викривачів, яка може складатися з таких етапів:

1) з'ясувати, чи відповідає отримане повідомлення за своїм змістом вимогам Закону. Якщо не відповідає, тоді за анонімним повідомленням про це необхідно інформувати керівника органу, а за не анонімним повідомленням – повідомити викривачу;

2) у разі, якщо повідомлення за своїм змістом відповідає вимогам Закону, необхідно:

з'ясувати, чи є наведені в повідомленні інформація та факти про порушення вимог Закону предметом розгляду органу. Якщо це виходить за межі компетенції органу, таке повідомлення необхідно надіслати для розгляду

до відповідного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції. За не анонімним повідомленням про це також необхідно повідомити викривачу;

з'ясувати, хто є суб'єктом ймовірного вчинення порушення вимог Закону.

Якщо це керівництво органу чи працівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа), тоді зазначене повідомлення необхідно надіслати для розгляду до відповідного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції. У разі, якщо це інший працівник органу, таке повідомлення підлягає перевірці, про результати якої необхідно інформувати керівника органу. За не анонімним повідомленням про це також необхідно повідомити викривачу [287].

Отже, в органах публічної влади, а також у приватних та державних суб'єктах господарювання на нормативному рівні слід зобов'язати розробити внутрішній документ щодо організації роботи з повідомленнями. З внутрішнім документом повинні бути ознайомлені всі працівники. З метою належної організації процесу роботи з повідомленнями про порушення вимог Закону у внутрішньому документі щодо організації роботи з повідомленнями рекомендується передбачити відповідальність осіб, залучених до процесу отримання, обробки та прийняття рішень за повідомленнями. При визначенні міри відповідальності рекомендується використовувати відповідні положення загальних і галузевих нормативно-правових актів, що містять положення про відповідальність кожної категорії працівників, які виконують конкретні завдання на кожному етапі роботи з повідомленнями. Важливим джерелом визначення міри відповідальності кожної особи можуть бути галузеві правила щодо діяльності посадових осіб та їх відповідальності. Вважаємо, що ці правила мають бути орієнтиром для належної поведінки під час виконання функцій, передбачених відповідним порядком роботи із повідомленнями, та застосовуватись при вирішенні питання про притягнення до відповідальності відповідальних осіб, передусім, дисциплінарної [287].

Скарги неодмінно мають бути обґрунтованими і посилатися на порушення встановлених норм поведінки. Для ефективного функціонування механізму скарг щодо неетичної поведінки представників державної служби



недостатньо самого лише існування кодексів поведінки, в яких зазвичай формулюються загальні цілі, завдання, норми етики державного службовця. Нагальною є необхідність у створенні стандартів поведінки службовців, які конкретизували б положення кодексів, детально висвітлювали шаблони поведінки, що визначають порядок реалізації вимог, викладених у кодексах. Сприятим впровадженню службових викриттів могли б і заяви вищих посадових осіб держави, відомства, установи, в яких виявлялося б схвальне ставлення до цього механізму підтримки етики державного управління, а також створення механізмів захисту сигналізаторів, державних або суспільних органів, що стояли б на захисті прав як самих скаржників, так і тих, на кого скаржаться [76, с. 415].

На емпіричному рівні, що стосується інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупції, доцільно створити систему наукового та інформаційно-аналітичного супроводу діяльності суб'єктів антикорупційної політики з використанням відомостей про стан, динаміку і потреби протидії корупції. У цьому напрямку необхідно: створити єдину (для державної і недержавної сфер) систему статистичних показників, що відповідає б міжнародним стандартам обліку і звітності; розробити й використовувати методики моніторингу та аналізу корупційної ситуації в Україні на основі статистичних й оперативних даних і соціологічних опитувань; сформувавати для міжвідомчого користування базу даних щодо нормативної, управлінської, аналітичної, наукової, методичної, довідкової та іншої інформації з питань запобігання корупції та боротьби з нею; надати змогу засобам масової інформації, науковим установам та суб'єктам громадянського суспільства безперешкодно одержувати відкриту інформацію про стан боротьби з нею від державних органів – суб'єктів протидії корупції [107, с. 116].

Узагальнюючи вищевикладене, пропонуємо інформаційне забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів розуміти як врегульовану нормами адміністративного права діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення комплексу засобів правового, організаційного

й технічного характеру для отримання та опрацювання повідомлень від викривачів зі збереженням максимальної конфіденційності.

### **Висновки до другого розділу**

1. Механізм забезпечення прав викривачів є окремим напрямом юридичного механізму забезпечення прав людини, та в цілому є сукупністю взаємопов'язаних нормативно закріплених та організаційно забезпечених елементів, за допомогою яких створюються умови та можливості для реалізації, охорони та захисту прав викривачів.

2. Враховуючи різноманітні підходи до елементного складу механізму забезпечення прав людини і громадянина, ми схилиємось до визначення таких стадій або етапів механізму забезпечення прав викривачів: реалізація, охорона та захист. Водночас, елементами забезпечення прав викривачів пропонуємо вважати: 1) норми права, як матеріальні так і процесуальні, якими закріплено правовий статус викривача, порядок звернення за захистом своїх прав тощо; 2) інституційний механізм забезпечення прав викривачів, до якого входять як державні органи та установи, так й інститути громадянського суспільства.

3. Аргументовано, що відносини з внутрішньо-організаційної діяльності всіх органів публічної адміністрації, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій щодо розробки та впровадження антикорупційних програм, створення спеціальних каналів зв'язку та відповідальних осіб для роботи з викривачами, а також діяльності органів публічної влади щодо забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів відноситься до предмету адміністративного права і є об'єктом адміністративно-правової охорони. Адміністративно-правова охорона інституту викривачів складається з однорідних норм адміністративного права, вплив яких спрямовано на забезпечення реалізації, охорони, захисту та відновлення порушених прав осіб, які добровільно та добросовісно повідомляють про правопорушення, яке стало їм відомо під час їхньої трудової, службової, господарської діяльності, що

здійснюються органами публічної адміністрації за допомогою спеціальних адміністративно-правових засобів і способів.

4. Зроблено висновок, що забезпечення прав викривачів як самостійне цілісне та поліструктурне правове явище є новим напрямом не тільки в законотворчій та правозастосовній діяльності, а й у науці адміністративного права. Наголошено, що право на охорону прав викривачів виникає з моменту повідомлення про порушення, а право на захист – з моменту, коли права викривача порушено, за умови, що особа визнає себе викривачем.

5. Установлено, що адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод викривача являють собою систему адміністративно-правових норм, що забезпечують організацію та реалізацію права викривача повідомити про правопорушення, шкоду або загрозу суспільним інтересам та сприяє використанню й застосуванню форм і способів такого захисту. Адміністративно-правовими засобами є сукупність різноманітних за суттю та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, які у сукупності вирішують завдання запобігання, припинення та відновлення, у разі порушення, прав викривачів, що врегульовані нормами адміністративного права.

6. Визначено, що адміністративно-правовими способами забезпечення прав викривачів є врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на правильне застосування діючого законодавства, що визначає право громадян на свободу слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань. До способів адміністративно-правового забезпечення захисту прав викривачів запропоновано віднести право викривача на оскарження рішення щодо розгляду його повідомлення; захист прав викривачів з боку спеціально-уповноважених органів; захист прав викривачів у судовому порядку (в порядку звернення до національних судів або Європейського суду з прав людини).

7. Встановлено, що за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьким

особам у зв'язку зі здійсненим повідомленням про порушення вимог законодавства про запобігання корупції, правоохоронними органами до викривачів можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші, спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, які на даний час передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», але потребують додаткового законодавчого закріплення на рівні вказаного закону або іншого нормативно-правового акта. Аргументовано законодавче закріплення права викривача на захист здоров'я, життя та майна шляхом внесення змін до ст. 2 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а саме доповнення п. г – 3) викривач.

8. Суб'єктами адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів є державні органи, підприємства, установи, організації незалежно від приналежності до гілки влади та форми власності. Об'єктом адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів є інформація (повідомлення), яке надає викривач, а також його персональні дані. Формою адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів є сукупність адміністративних дій, які провадяться органом публічної адміністрації з метою забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів. Серед форм адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів за традицією виділимо організаційні (організація отримання повідомлення поштою, електронною поштою, під час особистого прийому керівника) та правові (прийняття рішення по особі порушнику на підставі повідомлення, результати перевірки повідомлення).

9. Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів визначено як врегульовану нормами адміністративного права діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення комплексу засобів правового, організаційного й технічного характеру для отримання та опрацювання повідомлень від викривачів зі збереженням максимальної конфіденційності. Інформаційне забезпечення

адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів є окремим напрямком інформаційного забезпечення діяльності будь-якого органу, є невід'ємною його частиною та складається з комплексу правових, організаційних і технічних елементів.

10. Виділено наступні етапи інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів:

1 етап – створення правових та організаційних засад для роботи з викривачами на підприємстві, в органі чи установі (внутрішній регламент роботи з викривачами, відповідальна особа з канцелярії, ведення відповідного журналу обліку повідомлень від викривачів, створення захищених каналів зв'язку тощо);

2 етап – отримання та фіксація повідомлення від викривача, ведення обліку повідомлень;

3 етап – розгляд повідомлення від викривача та перевірка наданої інформації;

4 етап – прийняття рішення по повідомленню від викривача (усунення порушення, спростування інформації, наданої в повідомленні, направлення інформації до правоохоронних органів тощо);

5 етап – інформування викривача про прийняте рішення.

11. Принципами інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів запропоновано вважати наступні:

пріоритет суспільних інтересів,

політична нейтральність,

неупередженість,

компетентність,

ефективність,

анонімність,

доступність.

Виділені нами принципи є вектором розвитку інституту викривачів в Україні та мають бути обов'язковими для посадових осіб органу чи організації на всіх етапах роботи з повідомленням від його отримання до прийняття рішення за результатами його перевірки.

### РОЗДІЛ 3

## ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

### ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

#### **3.1. Система суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері реалізації, охорони та захисту прав викривачів**

Проблемі дослідження суб'єктів адміністративного права та суб'єктного складу адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина завжди приділялася належна увага серед науковців. Однак питання системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у різних сферах суспільного життя, в тому числі у сфері реалізації, охорони та захисту прав викривачів не є вичерпаним і викликає багато дискусій та протиріч. Це, насамперед, зумовлено тим, що в умовах суспільно-політичних перетворень, які є неодмінним наслідком формування молодої демократичної держави України, органи публічної адміністрації перебувають у стані постійної реформації та оптимізації, що, відповідно, відображається на їх адміністративно-правовому статусі.

До суб'єктів адміністративного права звертались у своїх наукових дослідженнях такі науковці, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, К. К. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, Д. М. Бахрах, Н. В. Дараганова, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Т. О. Мацелик, С. А. Новіков, Г. І. Петров, Н. Г. Саліщева, В. Ф. Сіренко, Ю. М. Старілов, О. Ф. Скакун, Ю. М. Фролов, В. В. Шуба та ін.

Системний підхід при вивченні суб'єктів адміністративного права дасть змогу, по-перше, сформулювати уявлення про суб'єктів адміністративного права як цілісну систему, про її стан і стан частин, про взаємодію системи із зовнішнім середовищем як однієї з умов існування системи, про загальні закономірності функціонування і розвитку системи, про структуру системи. По-друге, системний підхід передбачає застосування структурного та

функціонального аналізу, завдяки чому можна глибше й чіткіше розкрити внутрішні взаємозв'язки структурного та функціонального аспектів суб'єктів адміністративного права [223, с. 127].

Зазначимо, що суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері захисту прав викривачів, до яких входять суб'єкти публічної адміністрації, інші органи та установи, незалежно від виду діяльності та форми власності, входять до структури елементів адміністративно-правової охорони.

Розглядаючи суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері захисту прав викривачів, слід навести теоретичні підходи фахівців з означеної проблематики до поняття суб'єктів адміністративного права та суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Так, наприклад, Д. М. Бахрах та Ю. М. Фролов стверджують, що суб'єктами адміністративного права є всі учасники управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами, обов'язками та здатністю вступати у правовідносини. Тобто, правовідносини в цьому разі виступають головним каналом реалізації правових норм, і носій прав і обов'язків, зазвичай, стає суб'єктом правовідносин, і в загальному колі ці поняття співпадають [24, с. 41].

Відома професорка О. Ф. Скакун суб'єктів правовідносин визначає як правоздатних осіб суспільного життя, які є носіями юридичних прав і обов'язків, тобто, це індивідуальні чи колективні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень та юридичної відповідальності [351, с. 354].

Інший вчений Ю. М. Старілов визначає суб'єктів адміністративного права як реальних учасників адміністративно-правових відносин, які, маючи відповідний адміністративно-правовий статус, беруть участь в організації публічного управління, в управлінській діяльності, а також у процесі управління, тобто адміністративних процедурах [363, с. 419].



Отже, поняття «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин» цілком не збігаються, – вважає Г. І. Петров. Правосуб'єктність реалізується не тільки у правових відносинах, а й у багатьох випадках, минаючи їх. Так, наприклад, покладені на суб'єктів права юридичні обов'язки не робити певних (зазначених у нормах права) антигромадських дій реалізуються шляхом стримування від них, крім участі суб'єктів права у правових відносинах. Отже, правовими відносинами можливості реалізації правосуб'єктності не вичерпуються. Вступаючи в правові відносини, суб'єкти права виявляються в конкретних юридичних зв'язках з іншими суб'єктами права, яких у них до вступу в ці відносини не було. Тому слід розрізняти ці два поняття, не забуваючи про їх тісний взаємний зв'язок [261, с. 41].

Професор В. К. Колпаков, розкриваючи поняття суб'єктів адміністративного права, вказує на необхідність розмежування понять «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративних правовідносин». Суб'єкт адміністративного права в конкретному випадку може і не бути учасником правовідносин, а лише має потенційну здатність. Наприклад, громадянин України, який перебуває за її межами, може теоретично не брати участі в жодних адміністративно-правових відносинах, тобто не бути їх суб'єктом, однак суб'єктом адміністративного права він є, оскільки його як громадянина адміністративно-правові норми наділили комплексом прав та обов'язків [100, с. 226].

Своєю чергою, С. А. Новіков виділяє три умови набуття суб'єктом адміністративного права статусу суб'єкта адміністративних правовідносин: 1) адміністративно-правові норми, які передбачають права й обов'язки суб'єкта; 2) адміністративна правоздатність та дієздатність суб'єкта; 3) підстава виникнення, зміни та припинення правовідносин [248, с. 26]. На цій підставі можемо стверджувати, що суб'єкти адміністративних правовідносин завжди вступають у правові відносини заради задоволення своїх інтересів і потреб. Для досягнення цієї мети вони здійснюють певні дії, спрямовані на досягнення корисного для них результату. Тоді як суб'єкти адміністративного права

конкретних дій не здійснюють, а лише мають таку можливість, але можуть і не скористатися нею [209, с. 64].

У межах дослідження ми прагнемо окреслити повноваження органів публічної влади щодо забезпечення прав викривачів, продемонструвати відсутність єдиної точки зору серед законодавців та науковців на суб'єктний склад адміністративно-правових відносин у сфері захисту прав викривачів та виробити власні пропозиції з означеної проблематики.

Видатний адміністративіст В. Б. Авер'янов під публічною адміністрацією пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [2, с. 117]. Європейські вчені, як вказує А. А. Пухтецька, під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [315, с. 41]. Професор В. К. Колпаков звертає увагу, що публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн у більшості випадків визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах [143, с. 35].

За В. Б. Барчуком, органи і організації, які здійснюють захист порушених прав людини, це: парламентські органи (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); судові органи; контрольно-наглядові органи (прокуратура); виконавчі органи (Служба безпеки, міліція); недержавні організації (наприклад, Харківська правозахисна група, товариство із захисту прав споживачів та ін.); міжнародні органи захисту прав людини (наприклад Європейський суд з прав людини) [21, с. 53–54].

Подібної думки дотримується В. В. Лемак, який наголошує, що механізм забезпечення прав і свобод людини включає такі складові: державні та недержавні інституційні засоби забезпечення прав і свобод людини, серед яких

необхідно насамперед відзначити: а) органи судової влади; б) поліцейські органи; в) прокуратура; д) омбудсмен [207].

Так, Верховна Рада України визначає правові, в тому числі й законодавчі основи державної антикорупційної політики, а також бере участь у формуванні конкурсних комісій з обрання спеціальних суб'єктів запобігання та протидії корупції; Президент визначає сутність і зміст державної антикорупційної політики у своїх указах, а також бере участь у формуванні комісій з відбору та призначення посадових осіб спеціально уповноважених органів із запобігання та протидії корупції, забезпечує незалежність діяльності окремих органів (НАБУ, Спеціального антикорупційного прокурора); Кабінет Міністрів України відповідає за комплексну реалізацію державної антикорупційної політики, має власне представництво в конкурсних комісіях, які формують спеціально уповноважені органи запобігання та протидії корупції (НАБУ та ін.), а також здійснює загальне керівництво і координацію діяльності Національної поліції і НАЗК [76, с. 142].

Зазначимо, що рівні реалізації антикорупційної політики включають три інтегрованих блоки в системі публічного управління. До першого блоку належить діяльність органів публічного управління загального спрямування (загальної компетенції – центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо), в межах яких антикорупційна політика є одним із багатьох і, водночас, не основним напрямом діяльності на загальнодержавному та регіональному рівнях. Другий блок включає органи публічного управління спеціальної компетенції – система правоохоронних органів, у межах діяльності яких реалізація національної антикорупційної політики є однією із основних функцій (органи прокуратури, суди, інспекції, служби), в межах яких розподіл сфер функціонування на державний та регіональний рівні може відігравати значну роль, але у випадку органів судової влади визначення рівня діяльності не впливає на суть публічно-управлінських рішень. До третього блоку належить діяльність органів публічного управління особливої компетентності, в межах яких принципи незалежності й автономності повноваження і функції

спеціалізованого інституту наявність необхідних матеріальних ресурсів. Спеціалізовані установи з боротьби проти корупції відповідно до міжнародних стандартів і практики спеціально виділені підготовлені співробітники взаємодія з громадянським суспільством і приватним сектором міжвідомча спеціалізація органи управління регіонального рівня (у разі створення) функціонують за принципом деконцентрації і фактично можемо констатувати виключну роль загальнодержавних органів (НАЗК, НАБУ, САП) [246].

Система суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав викривачів, на наше переконання, має трирівневу структуру складається із загального (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міністерства та ін.), особливого (антикорупційні інституції) та спеціального блоків, тобто тих суб'єктів, які безпосередньо опікуються питаннями попередження й відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних й юридичних осіб (національні суди, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Європейський суд з прав людини).

Важливе місце у реалізації державної антикорупційної політики в Україні належить спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, національна модель яких докладно досліджена в юридичній літературі [346]. Зокрема, під національною моделлю спеціальних антикорупційних органів слід розуміти створену відповідно до вимог чинного національного законодавства та міжнародних нормативно-правових актів систему побудови уповноважених державою суб'єктів у сфері запобігання та протидії правопорушенням корупційного спрямування (корупційним або пов'язаним із корупцією правопорушенням), яка здійснює правоохоронні, правозастосовні й інші функції, а в деяких випадках – і особливі повноваження (спеціальний статус) у межах визначеної компетенції. Така модель повинна: а) узгоджуватися з провідними світовими стандартами; б) існувати у формі багатоцільових інституцій (уповноважених органів державної влади), зважаючи на криміногенну ситуацію в Україні, історичний досвід і перспективи

державотворення. Слід зазначити, що у світі існують різноманітні та різнорівневі моделі спеціальних антикорупційних органів (американська, сингапурська, шведська, китайська, англійська, німецька, французька, латвійська тощо), побудова яких залежить від багатьох чинників, зокрема: типу правових сімей держав і політичного устрою; специфіки законодавства; економічних досягнень; історичних традицій; морально-психологічного стану суспільства. Функції запобігання та протидії корупції може бути покладено на окремі поліцейські підрозділи або їх можуть виконувати спеціальні правоохоронні відомства – агентства, бюро, адміністрації, служби (приміром, Е. Дмитренко уточнює, що спеціалізованих органів може бути один або декілька) [81].

Так, за кордоном створено цілу систему спеціалізованих антикорупційних органів, різних за назвами, особливостями підпорядкування та обсягом повноважень. Міжнародна практика дає змогу виокремити принаймні три типові моделі спеціалізованих антикорупційних інституцій:

– по-перше, багатоцільові спеціалізовані органи, наділені правоохоронними, правозастосовними, превентивними та іншими повноваженнями;

– по-друге, органи протидії корупції у структурі кримінальної юстиції (органи протидії корупції в структурі правоохоронних органів);

– по-третє, органи із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій [129].

З урахуванням викладеного слід зазначити, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – це державні органи зі спеціальним статусом, які здійснюють у межах своєї компетенції передбачені законом контрзаходи щодо корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією. Статус таких суб'єктів має бути чітко урегульовано законодавчо, а самі ці суб'єкти повинні бути незалежними, самостійними, мати високий професійний рівень підготовки своїх співробітників і достатнє матеріально-технічне забезпечення, відповідні права та обов'язки, адекватний рівень

відповідальності тощо. Сьогодні система спеціальних антикорупційних органів повинна відповідати провідним міжнародним стандартам і стратегічно будуватися відповідно до положень спеціального антикорупційного законодавства (Закон України «Про запобігання корупції»), водночас допоміжне значення можуть мати й інші уповноважені органи, діяльність яких передбачено окремими законодавчими актами [76, с. 176].

Виникає запитання: чи доцільно виділяти правоохоронні органи як суб'єктів забезпечення прав людини, елементом якої є безпека викривачів?

Так, Р. І. Тевлін розглядає правоохоронні органи у вузькому та широкому розумінні:

а) у вузькому розумінні, до правоохоронних органів належать державні органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надано повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу і перевиховання щодо правопорушників;

б) у широкому розумінні, до правоохоронних органів необхідно віднести всі інші державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку [374, с. 53].

Інші науковці схильні тлумачити поняття «правоохоронні органи» у вузькому розумінні. Так, саме у вузькому розумінні надається визначення правоохоронних органів в «Юридичній енциклопедії», в якій правоохоронні органи визначаються як державні органи, спеціально уповноважені здійснювати контроль і нагляд за додержанням Конституції, законів та інших нормативних актів, забезпечувати правопорядок, застосовувати заходи державного примусу до правопорушників [422].

Наприклад, О. М. Бандурка вважає, що до правоохоронних органів належать державні установи та організації, які функціонують у суспільстві й основним завданням яких є забезпечення законності, боротьба із злочинністю й іншими правопорушеннями [370]. Правоохоронна діяльність виступає системоутворюючим чинником об'єднання правоохоронних органів (видів правоохоронних органів) в систему, цільовим призначенням якої є всебічна і

повноцінна охорона і захист основних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина [392, с. 164].

У свою чергу, А. М. Детюк зазначає, що правоохоронним органом як суб'єктом системи забезпечення економічної безпеки є лише той державний орган, який безпосередньо бере участь у забезпеченні економічної безпеки особи, суспільства, держави шляхом протидії злочинності, в тому числі економічній, яка становить загрозу економічній безпеці [79].

На думку Т. О. Пікулі, до правоохоронних належать органи, які поряд з другорядними (допоміжними), виконують кілька головних правоохоронних функцій, які є визначальними в їх діяльності (профілактичну, захисну, ресоціалізаційну, оперативно-розшукову, розслідування злочинів, судового розгляду справ, розгляду справ про адміністративні правопорушення, розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів) [265].

Своєю чергою, Ю. О. Загуменна поряд з іншими видами правоохоронної функції, які виконують правоохоронні органи, виділяє розгляд справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (іншими словами, розгляд справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами або громадянами підприємцями) [103, с. 67].

Вважаємо, що до суб'єктів забезпечення безпеки викривачів відносяться наступні правоохоронні органи: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, органи доходів і зборів, Національне антикорупційне бюро України, органи державного фінансового контролю, що підтверджується їхніми завданнями, функціями та підслідністю.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції згідно ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» є органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Посадові й службові особи державних органів, посадові особи органів місцевого самоврядування,

юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення повинні повідомити спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції (ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції») [284], а таких суб'єктів, виходячи з норм закону – чотири. На наше переконання, доцільно визначитись з єдиним органом, який би розглядав повідомлення викривачів і направляв матеріали за підслідністю. Таким органом може стати Національне агентство з питань запобігання корупції

Окремо, на нашу думку, слід виділити одного спеціально уповноваженого суб'єкта, куди посадові й службові особи державних органів, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів будуть зобов'язані повідомляти про виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення. Функціонально на цю роль підходить Національне агентство з питань запобігання корупції. Існування імперативної норми щодо форми та способу такого повідомлення зніме зайве навантаження з органів прокуратури, органів Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України. Своєю чергою, якщо НАЗК буде вбачати ознаки злочину в діях порушника, слід направити інформацію до того правоохоронного органу, якому підслідний злочин.

З точки зору З. А. Загинеї, також постає питання: куди особі необхідно повідомляти про порушення її вимог? Проаналізувавши положення ст. 53 Закону, слід зазначити, що законодавець не конкретизував адресата таких повідомлень. Ймовірно, що службові викриття залежно від адресата повідомлень про порушення вимог Закону 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 (омбудсмен), рідше – засоби масової інформації та громадські організації. 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, розглядати їх, а також вирішувати питання про реагування на такі повідомлення у межах процедури, передбаченої законодавством. Відповідно до національного антикорупційного законодавства таким спеціально уповноваженим суб'єктом юридичних осіб може стати особа, відповідальна за реалізацію антикорупційної програми (ч. 5 ст. 64 Закону). У пункті 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 [102, с. 49].

Відповідно до вимог постанови Кабінету міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» керівникам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівникам органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій з урахуванням вимог затвердженого цією ж постановою Типового положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції зобов'язані утворити (визначити) та забезпечити функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у межах загальної чисельності працівників апаратів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим, апаратів органів виконавчої влади Автономної

Республіки Крим, апаратів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій. Крім того, означеною постановою передбачена вимога забезпечити утворення (визначення) та функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим [264].

Водночас Кабінетом Міністрів рекомендовано органам місцевого самоврядування утворити (визначити) та забезпечити функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в органах місцевого самоврядування, а також на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності. Уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції утворюється (визначається) у порядку, визначеному законодавством за рішенням міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівника органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської та Севастопольської міських, районної державних адміністрацій у апараті міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органах, апараті Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласної, районної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; за рішенням керівника підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу виконавчої влади. Уповноважена особа визначається у разі недоцільності утворення в органі виконавчої влади, на підприємстві, в установі та організації уповноваженого підрозділу з огляду на структуру, чисельність працівників, у тому числі тих, які є суб'єктами декларування, а також обсяг, характер та складність роботи [264].

Основними завданнями уповноваженого підрозділу є:

- 1) підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції;

2) надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства;

3) участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері;

4) проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції;

б) здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів;

7) здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства [264].

У свою чергу, спеціалізовані інститути по боротьбі з корупцією умовно можна поділити на: 1. Багатоцільові органи. Такі установи створили Гонконг, Сингапур, Латвія, Литва, Австралія, Ботсвана, Уганда, Корея, Таїланд, Аргентина, Еквадор. Відповідна модель демонструє універсальність характеру методів розв'язання проблеми корупції. Установи, що належать до цього типу, виконують завдання проведення слідчої діяльності, розробки політики у сфері боротьби з корупцією, аналітичної діяльності, допомоги в попередженні злочинів, взаємодії з громадянським суспільством, збирання та аналізу інформації, моніторингу за ходом виконання програми по боротьбі з корупцією. 2. Інститути в структурі правоохоронних органів, які виконують превентивні, координаційні та дослідницькі функції, і включають спеціалізовані прокурорські служби (в Іспанії, Румунії і Хорватії); спеціалізовані поліцейські служби (у Бельгії, Норвегії, Угорщині, Великобританії, Німеччині); підрозділи з кримінального розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією, які мають повноваження щодо проведення, як оперативно-розшукової, так і слідчої діяльності щодо розслідування корупційних злочинів. Такі спеціальні органи є правоохоронними органами. Вони – найбільш розповсюджена модель антикорупційних органів у країнах Західної Європи. 3. Інститути з попередження корупції, розробки політики і координації зусиль у сфері

боротьби з корупцією (у Франції, Словенії, Македонії, Албанії, Мальті, Сербії, США, Індії, Філіппінах, Болгарії, Австрії, Бельгії, Данії) [49, с. 44].

Що стосується захисту прав громадян з боку органів прокуратури, то в першу чергу слід зазначити, що напрямки діяльності органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції визначені в Наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» [296] від 25 червня 2013 р. № 10гн, відповідно до положень якого Головному управлінню захисту прав і свобод громадян та інтересів держави доручено здійснювати нагляд за складанням за наслідками перевірок протоколів про вчинення адміністративних корупційних правопорушень, нагляду за додержанням законів при провадженні у справах за протоколами прокуратур з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері; а також нагляд за представництвом у визначених законом випадках прав громадян та інтересів держави у сфері запобігання і протидії корупції з метою виконання завдання, що полягає у здійсненні заходів щодо відшкодування представницькими засобами збитків, завданих, зокрема, громадянам, які неспроможні самотійно захистити свої права, вилучення незаконно одержаного майна, стягнення на користь держави вартості незаконно одержаних послуг і пільг, застосування правових наслідків недійсності нікчемних правочинів, укладених унаслідок корупційних правопорушень.

На наше переконання, серед органів публічної влади, до завдань яких віднесено забезпечення прав викривачів можна називати Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, новостворені антикорупційні інституції, судову систему, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокуратуру, інші правоохоронні органи України.

### **3.2. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції щодо забезпечення прав викривачів**

Передумовою ефективної реалізації правозахисної функції держави у сфері забезпечення прав осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), та осіб, які розкривають інформацію про загрозу або шкоду суспільним інтересам, є комплексне врегулювання інституту викривачів на законодавчому рівні. Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік, затвердженою Указом Президента України від 10 квітня 2019 р. № 117/2019 [335], передбачено, що пріоритетом діяльності у сфері запобігання та протидії корупції у 2019 р. (як й у 2018 р.) є практичне втілення норм прийнятих антикорупційних законів, а також проведення моніторингу та аналізу результативності антикорупційної політики держави, забезпечення її обговорення суспільством, представниками бізнесу та міжнародними організаціями.

Викривачі, тобто особи, які повідомляють (у межах відповідної організації або правоохоронному органу) або оприлюднюють (публічно) інформацію про правопорушення, отримані в ході своєї трудової або службової діяльності, допомагають запобігти негативним наслідкам та виявити загрозу або шкоду суспільним інтересам, які в іншому випадку можуть залишатись прихованими. Варто наголосити, що практика Європейського суду з прав людини наголошує, що ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «кожен має право на свободу вираження поглядів» застосовують у випадках, коли йдеться про регулювання відносин між роботодавцем і працівником як приватним, так і публічним правом. При цьому держава має позитивний обов'язок щодо захисту права на свободу вираження поглядів навіть у сфері відносин між приватними особами.

Проте викривачі часто не повідомляють про порушення законодавства, боячись помсти. Так, за даними дослідження Global Business Ethics Survey 2018

[438] 27 % робітників зазнали негативних наслідків після повідомлення про порушення закону в тій організації, в якій вони працюють. З цих причин важливість забезпечення ефективного захисту викривачів все більше визнається як на національному, так і на міжнародному рівнях. Захист викривачів є одним із найдинамічніших питань у сферах боротьби з корупцією та дотримання прав людини. Оскільки багато країн в усьому світі приймають нові або вдосконалені закони про захист викривачів, важливо, щоб ці закони містили всебічний механізм захисту для службових осіб і громадян, які повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам [274, с. 10].

Однією з публічних інституцій, яка бере участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави, в тому числі щодо забезпечення прав викривачів, є Національне агентство з питань запобігання корупції. Враховуючи відсутність комплексного законодавчого регулювання інституту викривачів в національному правовому полі та неоднозначність поглядів на означений інститут у наукових колах, пропонуємо розглянути правове регулювання адміністративної діяльності НАЗК щодо забезпечення прав викривачів.

У 2018 р. НАЗК вдалося значно підвищити, а за окремими напрямками – подвоїти кількість опрацьованих даних: це понад 11 тис. запитів на проведення спеціальних перевірок; опрацьовано 2207 повідомлень викривачів; ухвалено 472 рішення про результати здійснення повних перевірок декларацій; за матеріалами Національного агентства розпочато кримінальні провадження стосовно 4 політичних партій. Опрацьовано 125 антикорупційних програм органів державної влади [110, с. 3].

Протягом 2017 року в Національному агентстві зареєстровано 748 повідомлень про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, а також порушення вимог Закону України «Про політичні партії в Україні», з них 642 надійшло через повідомлення на офіційному веб-сайті Національного

агентства, ще 106 – через спеціальну телефонну лінію Національного агентства. При цьому 198 із загальної кількості повідомлень були анонімними [111].

У цьому підрозділі розглянемо правові засади діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту прав викривачів й проаналізуємо нормотворчу діяльність НАЗК щодо регулювання інституту викривачів.

НАЗК в Україні створено як багатоцільову установу з метою реалізації комплексного підходу та зосередження в межах однієї установи всіх основних функцій щодо попередження корупції та боротьби з нею. Така модель багатоцільового агентства з питань боротьби з корупцією забезпечує реалізацію багатьох функцій: розробка політики, аналітична діяльність, технічна допомога, взаємодія з громадянським суспільством, здійснення відкритого доступу до інформації, моніторинг [58]. НАЗК – орган, який відповідає за формування та реалізацію антикорупційної політики в державі, тобто виконує превентивну функцію [34, с. 149].

НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, утворений відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [284]. Створення та успішна діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції була однією з передумов отримання Україною безвізового режиму з ЄС та успішної співпраці з Міжнародним валютним Фондом.

Правову основу діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Закон України «Про запобігання корупції» [284], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [304], Закон України «Про державну службу» [280], постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [295], «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» [303] та інші нормативно-правові акти.

Структура НАЗК включає п'ять членів, серед яких обирається голова та заступник. Апарат НАЗК складається з п'яти функціональних департаментів, що відповідає мандату Національного агентства з питань запобігання корупції, а також восьми допоміжних структурних підрозділів і двох головних спеціалістів за напрямками (зокрема, Департамент координації антикорупційної політики; Департамент організації роботи із запобігання та виявлення корупції; Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції; Департамент перевірки декларацій та моніторингу способу життя; Департамент з питань запобігання політичній корупції), а також управлінь, відділів та секторів. У своїй роботі апарат Національного агентства керується Положенням про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції та положень про самостійні структурні підрозділи апарату Національного агентства з питань запобігання корупції (затверджене рішенням Національного агентства від 19 травня 2016 р. № 1 (у редакції рішення Національного агентства від 5 квітня 2018 р. № 612)). Зокрема, відділ з питань політики у сфері захисту викривачів і відділ з питань обробки повідомлень про корупцію входить до Департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції.

Огляд деяких наукових публікацій [58; 309; 325; 358], присвячених повноваженням, правовим засадам діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, свідчить що у своїх працях науковці не приділяли уваги організації роботи з викривачами та забезпечення їх прав НАЗК.

Так, відповідно до своїх повноважень, Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює співпрацю з особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» [284] (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав у зв'язку з таким інформуванням.



Законом покладено на НАЗК обов'язок здійснення постійного моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів, який може здійснюватися шляхом витребування інформації від правоохоронних органів про кількість осіб, до яких застосовано заходи безпеки за звітний період щодо корупційних злочинів. За ненадання такої інформації настає адміністративна відповідальність, передбачена ст. 188-46 КУпАП. Що стосується щорічного аналізу та перегляду державної політики у цій сфері, то НАЗК на підставі вивчення матеріалів про рівень забезпечення безпеки викривачів, повинно розробляти як власні нормативні акти щодо роботи з викривачами, так і включати в національну антикорупційну стратегію заходи, спрямовані на вдосконалення захисту викривачів і поширення серед населення інформації про державну систему їх захисту з метою популяризації і активізації викриття фактів корупції [240, с. 373].

Один із видів контролю, що здійснює Національне агентство проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, є своєчасність подання декларації. Цей контроль НАЗК здійснює на підставі:

повідомлень, що надходять від органів державної влади та місцевого самоврядування, в яких працюють, суб'єкти, що порушили вимоги своєчасного подання декларації. Зазначимо, що органи державної влади та місцевого самоврядування, а також юридичні особи публічного права зобов'язані перевіряти факт подання декларацій суб'єктами декларування, які в них працюють, та повідомляти Національне агентство про випадки неподання або несвоєчасного подання таких декларацій;

інформації, отриманої від викривачів, правоохоронних органів та громадських об'єднань;

інформації, наданої засобами масової інформації або розміщеної у мережі Інтернет;

інформації, виявленої Національним агентством самостійно [400, с. 131–132].

З метою впровадження в національне правове поле інституту викривачів НАЗК розроблено та затверджено Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами (рішення від 06.07.2017 р. № 286), які розраховані для використання у роботі державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Національне агентство, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку. Посадові і службові особи органів, 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 органів, 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. Організацію роботи з повідомленнями про порушення вимог Закону НАЗК рекомендує засновувати на таких засадах:

- 1) знання та обізнаність: інформування про можливість подати повідомлення та повноваження органу для його розгляду;
- 2) доступність: забезпечення безперешкодного доступу для надання повідомлення, процес надання таких повідомлень має бути зручним;
- 3) довіра: інформування про виконання державних гарантій захисту викривачів;
- 4) відповідальність: забезпечення керівництвом органу роботи з повідомленнями;
- 5) ефективність: реагування на випадки порушення вимог Закону;
- 6) прозорість: інформування викривачів про те, як розглядаються їхні повідомлення;

7) аналіз та вивчення: систематичний перегляд і корегування організації роботи з повідомленнями [287].

Принципи організації роботи з повідомленнями про порушення вимог Закону: 1) добросовісність: поведінка посадової особи органу має відповідати вимогам закону та загально визнаним етичним нормам; 2) захист прав викривачів: посадові особи органу, які мають доступ до повідомлень, повинні розуміти ризики для викривачів, пов'язані з наданням повідомлення, а також подальшим встановленням фактів порушення вимог Закону; 3) конфіденційність: у процесі збирання, використання та збереження інформації посадові особи органу повинні виконувати вимоги законодавства щодо нерозголошення інформації про викривача; 4) зворотній зв'язок: рекомендується підтримувати зв'язок з викривачем, навіть якщо повідомлення надане анонімно; 5) неупередженість: повідомлення слід розглядати по суті та без жодних упереджень, які можуть виникати в результаті попередніх контактів викривача з органом; 6) об'єктивність: інформації, одержаній при розгляді повідомлення, має бути дана повна та об'єктивна оцінка; 7) рівність: слід забезпечити однакове ставлення до всіх викривачів незалежно від віку, статі, національної приналежності, віросповідання тощо [287].

Беззаперечним досягненням для впровадження в національне правове поле інституту викривачів має прийнятий Порядок обробки повідомлень про корупцію та повідомлень про порушення вимог Закону України «Про політичні партії в Україні», що надходять до Національного агентства з питань запобігання корупції (рішення від 27 жовтня 2017 р. № 1024). Указаним порядком дані визначення наступним поняттям: анонімно повідомлення – повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства відповідно до ч. 5 ст. 53 Закону; ідентифікація повідомлення – встановлення на відповідність інформації, наведеної у повідомленні, ознакам корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення; повідомлення про корупцію – повідомлення про порушення вимог Закону, Закону України «Про політичні

партії в Україні», що містить інформацію про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, інше порушення Закону особами, визначеними у ст. 3 Закону; попередній розгляд – аналіз інформації, яка міститься у повідомленні, з метою визначення структурного підрозділу, відповідального за розгляд такого повідомлення відповідно до його повноважень.

Порядком зокрема визначено, що для осіб, які надають допомогу в запобіганні й протидії корупції (викривачів), на офіційному веб-сайті Національного агентства створюється захищена електронна поштова скринька, через яку здійснюється передача повідомлення від осіб, які надають допомогу в запобіганні й протидії корупції (викривачів), до уповноваженої особи Національного агентства, відповідальної за розгляд надісланого викривачем повідомлення, яка займає посаду у Відділі з обробки [289]. Крім того, вказаним рішенням НАЗК детально описаний порядок отримання повідомлень, які надходять через спеціальну телефонну лінію та через офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції, висвітлено основні позиції щодо реєстрації таких повідомлень, визначений порядок попереднього розгляду повідомлень та строки такого розгляду, а також зберігання та доступ до матеріалів. Розроблено форму повідомлення про корупцію, що надійшло на спеціальну телефонну лінію Національного агентства з питань запобігання корупції та реєстраційну картку за результатами попереднього розгляду повідомлення.

Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 рр. має на меті кількісне та якісне зниження рівня корупції й поширеності корупційних практик в Україні. Довгостроковими цілями Національного агентства з питань запобігання корупції на період після 2020 р., які матимуть вплив на державу і суспільство, є: впровадження ефективних законодавчих положень, механізмів та практики їх застосування з метою запобігання корупції в публічному та приватному секторах; зниження рівня сприйняття та досвіду корупції серед населення (за результатами щорічної оцінки рівня корупції в Україні відповідно до затвердженої

методології); зменшення терпимості суспільства до корупції (за результатами щорічної оцінки рівня корупції в Україні відповідно до затвердженої методології); набуття НАЗК статусу ключового гравця єдиної команди в тісній співпраці з іншими антикорупційними органами України та національними і міжнародними заінтересованими сторонами; формування високого рівня довіри суспільстві до НАЗК як національної антикорупційної інституції [368].

НАЗК підписало меморандуми про взаєморозуміння/співпрацю з різними державними органами, у тому числі з Міністерством юстиції, Державною аудиторською службою, Державною фіскальною службою, Державною службою фінансового моніторингу, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Радою бізнес-омбудсмена, НАБУ та міжнародними партнерами (зокрема з EUAM, IFES, Проектом EDGE, Центром зниження корупційних ризиків в оборонній сфері (CIDS), Державною службою аудиту Грузії та Італійським національним антикорупційним органом). НАЗК розпочало переговори про укладення меморандумів про взаєморозуміння з антикорупційними органами Польщі, Румунії, Латвії, Словенії, Франції, Хорватії та ін. [368].

У 2018 р. НАЗК затверджено Комунікаційну стратегію Національного агентства з питань запобігання корупції на 2018–2020 рр. Комунікаційна стратегія Національного агентства з питань запобігання корупції – комплексна програма дій, яка є складовою частиною процесу стратегічного планування, спрямованою на підвищення рівня довіри до Національного агентства, забезпечення його інформаційної присутності в суспільстві, формування пріоритетних напрямів комунікацій з цільовими аудиторіями та реалізацію функціональних повноважень агентства з превенції корупційної діяльності. Національне агентство перебуває в процесі формулювання своєї комунікаційної стратегії, яка повинна включати як внутрішню, так і зовнішню комунікацію, координацію з міжнародними експертами та громадськістю, використання сучасних інформаційних ресурсів, заходи антикорупційного спрямування. Національне агентство потребує посилення інституційної спроможності та

виконання покладених на агентство Законом України «Про запобігання корупції» превентивних функцій. Комунікаційна стратегія спрямована на підвищення рівня довіри до Національного агентства з питань запобігання корупції, покращення іміджу цієї інституції шляхом запровадження системних комунікацій, підвищення обізнаності громадян у сфері антикорупційних реформ, активної участі громадян України, організацій громадянського суспільства, ЗМІ та міжнародних аудиторій в антикорупційних заходах та формування критичного рівня нетерпимості до корупції [286].

Таким чином, комунікаційна стратегія Національного агентства з питань запобігання корупції спрямована на надання об'єктивної інформації про діяльність антикорупційного органу, налагодження постійного діалогу з суспільством, формування високого рівня правової свідомості населення, обізнаності громадян щодо відповідальності за корупційні правопорушення та нетерпимості до корупції на будь-якому рівні.

На виконання Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 рр. розроблено проект Закону України «Про захист викривачів корупції», затверджений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 1 лютого 2019 р. № 291 [308].

Проект Закону передбачає такі основні аспекти захисту викривачів: захист інформації про викривача, обов'язковий захист життя, житла, здоров'я та майна викривача правоохоронними органами, заборона порушення трудових прав викривачів, право на безоплатну правову допомогу, відновлення прав і законних інтересів викривачів та відшкодування збитків і шкоди, завданих викривачам. У проекті Закону деталізовано поняття «викривач» та введено поняття «прирівняні особи», які для цілей цього Закону прирівнюються до викривачів (близькі особи, члени сім'ї викривача). Крім того, в проекті Закону розширений перелік осіб, які можуть порушити права викривачів (замість керівника або роботодавця вводиться поняття «особа, наділена владними повноваженнями»). У проекті Закону інформація про викривачів корупції

віднесена до конфіденційної інформації, а також зазначені випадки, в яких не потрібна згода викривача на розголошення такої інформації.

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

Прийняття Закону України «Про захист викривачів корупції» дозволить вдосконалити механізм державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), шляхом: визначення понять «викривач» та «прирівняні особи»; запровадження дієвого механізму правового захисту викривачів корупції адвокатами центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги; віднесення інформації про викривача до конфіденційної; розширення переліку осіб, які можуть порушити права викривачів (введення поняття «особа, наділена владними повноваженнями»); введення адміністративної та кримінальної відповідальності за застосування негативних заходів впливу до викривача та прирівняної особи [118].

У межах вдосконалення механізму державного захисту викривачів вважаємо за доцільне наголосити, що викривач корупційних правопорушень повинен мати такі ж права й обов'язки як і викривач інших порушень законодавства [169].

На наше переконання, повноваження НАЗК щодо забезпечення прав викривачів можна об'єднати в такі групи:

отримання та розгляд повідомлень від викривачів і спрямування до компетентних органів для прийняття рішення;

організація безпосередньої співпраці з викривачами;

здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції щодо роботи з викривачами;

методичне, правове та організаційне забезпечення захисту прав викривачів у випадку їх порушення;

здійснення моніторингу та контролю за дотриманням законодавства про забезпечення прав викривачів.

Нагадаємо, що викривачами (whistleblowers) в Європейському союзі вважаються люди, які повідомляють про порушення законодавства, які шкодять або можуть зашкодити суспільним інтересам, наприклад, навколишньому середовищу, громадському здоров'ю, споживчій безпеці та державним фінансам ЄС, якщо це їм стало відомо під час їх трудової діяльності.

Основною відмінністю поняття «викривач» у національному правовому полі від викривача у прийнятій Директиві Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, є широкий спектр порушень законодавства, про які може повідомити особа та мати захист. Це порушення норм закону у сферах: державних закупівель, фінансової діяльності, відмивання коштів та фінансування тероризму, споживчої безпеки, безпеки на транспорті, захисту навколишнього природного середовища, ядерної безпеки, безпеки харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин, охорони здоров'я, захисту прав споживачів, конфіденційності, захисту даних та безпеки інформаційних систем. Дослідження положень Директиви та імплементація її основних положень і принципів у вітчизняне законодавство є запорукою захисту прав викривачів відповідно до європейських стандартів.

З огляду на вищевикладене доцільно прийняти єдиний комплексний закон щодо захисту осіб, які повідомили про порушення законодавства з урахуванням Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2019) [169].

Наявність нормативного закріплення прогресивного механізму, в межах якого особи мають можливість ефективно реалізувати своє право повідомити про правопорушення як у публічному, так і приватному секторах, перебуваючи при цьому під ефективним захистом від можливих переслідувань,



неправомірних звільнень та інших наслідків, слугує індикатором дієвості антикорупційної діяльності в державі загалом [30, с. 149].

Загалом аналіз правових засад діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту прав викривачів, а також результатів нормотворчої діяльності НАЗК щодо регулювання інституту викривачів свідчить, що ефективне функціонування інституту викривачів в сучасних умовах можливе за таких умов:

прийняття єдиного комплексного закону щодо захисту осіб, які повідомили про порушення законодавства з урахуванням положень Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2019);

уніфікувати законодавчі та наукові підходи до поняття «викривач»;

викривач корупційних правопорушень повинен мати такі ж права та обов'язки, як і викривач інших порушень законодавства.

### **3.3. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення прав викривачів**

У правовій демократичній державі вже тенденцією стало застосування органами публічної адміністрації правозахисного підходу у сфері захисту прав і свобод людини. В Україні однією з таких інституцій є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Значення цієї інституції полягає в тому, що діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, не відмінює їх і не викликає перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав та свобод [360, с. 76].

Постійні зміни соціально-правового становища в державі, що супроводжується складними та частими проблемами у галузі захисту прав людини, одночасно вимагають та обумовлюють застосування таких адміністративно-правових механізмів, які показали б свою ефективність для виявлення та запобігання системним проблемам через системні зміни [171]. З огляду на відсутність комплексного законодавчого регулювання інституту викривачів у національному правовому полі та неоднозначність поглядів на означений інститут у наукових колах, пропонуємо розглянути правові засади та перспективи залучення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до механізму забезпечення прав викривачів.

Правовий статус, повноваження, зарубіжний досвід, напрями вдосконалення діяльності інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини розглядали в своїх дослідженнях В. Б. Барчук, Л. В. Голяк, І. О. Дідковська, К. О. Закоморна, А. М. Куліш, В. А. Ліпкан, О. В. Марцеляк, Н. С. Наулік, І. М. Недов, С. Г. Приходько, Н. С. Пузирна, Н. В. Чопик та ін. Аналіз праць науковців, свідчить про відсутність будь-якого бачення віднесення до компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини забезпечення прав викривачів.

Аналізуючи ситуацію, яка склалась в Україні в період від проголошення незалежності до запровадження інституту омбудсмена, визначимо, що вона мала багато спільних рис з тією, що була в Європі наприкінці XVIII – початку XIX століття, коли виникла ця інституція. Найголовніші серед цих рис – це переосмислення ролі людини як соціальної цінності, проголошення демократичних принципів життя суспільства, закріплення широкого переліку прав і свобод людини, визнання пріоритету прав людини в житті держави та ін. Таким чином, запровадження в правову систему України інституту омбудсмена стало очевидним результатом впливу процесів демократизації суспільства [21, с. 76].

На сучасному етапі розвитку демократії в суспільстві державні та недержавні інституції мають змогу спільно вирішувати проблеми прав людини.

Одним із прикладів такої співпраці є діяльність Уповноваженого, яка пов'язана із залученням представників держави та громадськості [313, с. 26]. На сучасному етапі вкрай важливим є аналіз ролі та правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та можливість його залучення до захисту прав викривачів, вироблення власного погляду на доцільність створення спеціалізованого омбудсмена з питань захисту прав викривачів.

Поняття «омбудсмен» походить від слова «umbud» (в середньовічній шведській мові це означало силу чи авторитет), яке розуміється сьогодні як перекладач чи представник інших осіб; повірений у справах; делегат; заступник інших осіб [229, с. 569].

Дефініцію інституту омбудсмена як уповноваженого законодавчого органу, що покликаний розбирати скарги громадян що зловживань бюрократичного апарату [224, с. 96] дає Британська Енциклопедія (1972 р.).

У Всесвітній Енциклопедії зустрічається таке визначення: «Омбудсмен – це незалежна публічна посадова особа, яка розслідує скарги громадян на посадових осіб урядових органів. Значну частину його роботи займають скарги на несправедливість чи грубе поводження посадових осіб, поліції, прокурорів або суддів у таких справах, як житлові, про збирання податків, про участь у виборах, про виплату благодійних допомог...» [436, с. 574].

Велика радянська енциклопедія визначає омбудсмана (від шведського ombudsman – представник будь-чийх інтересів) як існуючу в буржуазних державах посадову особу, уповноважену конституцією чи спеціальним законом контролювати діяльність урядів, установ, міністерств і відомств [39, с. 32]. Юридична енциклопедія містить подібне визначення: «Омбудсман (від шведського ombudsman) – в ряді країн спеціальна посадова особа парламенту, яка спостерігає за законністю дій державних органів і дотриманням прав і свобод громадян» [383, с. 287].

Так, в енциклопедичному словнику конституційного права сказано: «Омбудсман – посадова особа ряду держав, що призначається парламентом і

має завдання захист прав і свобод людини і громадянина» [154, с. 399] та в енциклопедичному довіднику «Правовые системы мира»: «Омбудсман (швед. ombudsman – представник чіїхось інтересів) – спеціально обрана (призначена) посадова особа для контролю за дотриманням прав людини різними адміністративними органами, а в деяких країнах – навіть приватними особами й об'єднаннями» [275, с. 831].

Поважне місце у позасудовій формі захисту прав людини належить інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – інституту омбудсмена. Нормами Конституції України закріплено право особи звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55) і визначається, що через нього здійснюється парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина (ст. 101) [155].

Омбудсмен – це призначений вищими органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади (посадова особа), уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненням громадян контролювати діяльність органів і посадових осіб (насамперед виконавчої гілки влади) з точки зору дотримання ними прав і свобод людини та громадянина, який, зазвичай, діє неформально на власний розсуд та рекомендує корегуючі дії, спрямовані на належне забезпечення цих прав і свобод, – вважає О. В. Марцеляк [218, с. 6].

Правовий статус, функції та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначені Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [302]. Нормативно-правовою основою діяльності інституту омбудсмена також є Закони України: «Про звернення громадян», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», Кодекс України про адміністративні правопорушення та ін.

Виходячи з аналізу правової доктрини і практики більшості країн світу, теоретичних розробок у цій сфері, досвіду функціонування омбудсманів різних країн, а також порівняльно-правового та формально-логічного методів дослідження, до основних принципів діяльності цього інституту можна віднести принципи: 1) гуманізму; 2) законності; 3) справедливості; 4) об'єктивності (неупередженості); 5) незалежності; 6) демократизму; 7) доступності; 8) відкритості, гласності; 9) недоторканності приватного життя і конфіденційності відомостей стосовно осіб по справі; 10) професіоналізму [218, с. 60 ].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює дві основні функції: 1) парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина або, іншими словами, участь у формуванні та реалізації політики прав людини в Україні шляхом демократизації законів; 2) захист прав кожного на території України або, іншими словами, суб'єктивний розгляд індивідуальних звернень.

Уповноважений Верховної Ради України згідно зі ст. 13 Закону [302] наділений правом безперешкодно відвідувати різноманітні органи публічної влади; ознайомлюватись з документами та отримувати їх копії; пред'являти вимоги до посадових і службових осіб органів публічної адміністрації у сприянні проведення перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій і надання відповідних висновків; запрошувати посадових і службових осіб для отримання пояснень; направляти акти реагування на порушення прав і свобод; звертатися до суду про захист прав і свобод; вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини та громадянин та ін.

Спираючись на норми чинного законодавства, що регламентують здійснення парламентського контролю, можна зазначити необхідність їх суттєвого вдосконалення в напрямі підвищення результативності. Саме на результативність парламентського контролю слід насамперед звернути увагу,

адже складно говорити про дієвість заходів, які були здійснені за результатами, наприклад, парламентських слухань чи застосування інших контрольних заходів. Принаймні, такий висновок можна зробити, виходячи з інформації, що розміщена на офіційному веб-порталі Верховної Ради України <http://rada.gov.ua>. Разом з тим, наявність чи відсутність результативності парламентського контролю можна визнати однією з ознак ефективності діяльності представницького органу – Верховної Ради України [57, с. 213].

Роль українського омбудсмена поряд з іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері реалізації та захисту прав викривачів визначається насамперед специфікою його конституційного статусу, обсягом повноважень, формами та методами роботи [171].

Для посилення правозахисних механізмів запроваджено інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, до якого за захистом своїх прав може звернутися громадянин України, іноземець, особа без громадянства. Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини надані відповідні повноваження, зокрема, право звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності актів, віднесених до його повноважень, зокрема законів, та офіційного тлумачення Конституції та законів України. За відсутності у громадян України права на конституційну скаргу, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен компенсувати обмеженість захисту прав громадян конституційною юстицією, звертаючись із клопотанням до Конституційного Суду України про визнання неконституційними законів та інших актів чи їх окремих положень, якими порушуються права і свободи людини [345, с. 13].

Як справедливо зазначено Н. В. Чопик, «предмет діяльності омбудсмена лежить найчастіше у відносинах громадянина з суб'єктом, відмінним від іншої фізичної особи: це суб'єкт владних повноважень, об'єднання громадян, орган місцевого самоврядування, службові особи тощо. Зважаючи на статистику, омбудсмен має справу з порушеннями прав виконавчою гілкою влади» [406, с. 157].

Розглядаючи стадію закріплення прав людини, слід зазначити, що одним з важливих аспектів діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є те, що він виступає засобом забезпечення безпосереднього діалогу між парламентом і громадянами. Це питання на даний момент є досить актуальним. Позитивний підхід до його вирішення повинен сприяти більш глибокому контакту парламенту з населенням, дати законодавчому органу країни можливість володіти найбільш повною інформацією щодо питання про права людини в державі загалом і в окремих її регіонах, а також законодавчим шляхом сприяти усуненню негативних тенденцій у цій сфері [401, с. 51].

Традиційно виділяють кілька моделей омбудсменів: представницькі, виконавчі омбудсмени, квазіомбудсмени та окремі спеціалізовані омбудсмени. Останнім підвидом є спеціалізовані омбудсмени, які виконують свої функції та призначення у певній сфері (охорона здоров'я, пенсійні нарахування, мовна політика, торгівля, інвестиції тощо) або захищаючи певну соціальну групу (дітей, жінок). Цілком реально у державах діють військові омбудсмени, з питань охорони здоров'я, омбудсмени з нагляду за виправними установами, омбудсмени з прав дитини, омбудсмени із захисту прав людей похилого віку, студентські та учнівські омбудсмени, омбудсмени у справах споживачів, омбудсмени з питань інформації та із захисту особистих даних, омбудсмени із забезпечення рівності статей та ін. При цьому вони не залежать від територіальності розподілу й можуть бути одночасно і представницькими, і виконавчими [406, с. 163].

Натомість Н. С. Пузирна виділяє та характеризує шість моделей омбудсменів. Щодо спеціальних омбудсменів авторка зазначає, що такі посадові особи дещо відрізняються від традиційної посади і служби парламентського омбудсмена. Головна відмінність їх статусу полягає у перебуванні в структурах, утворених урядом, а не парламентом. Проте, незважаючи на конкретну спрямованість цих омбудсменів на виявлення і протидію тим чи іншим порушенням прав людини, в частині незалежності від

виконавчої влади та щодо форм і методів діяльності їх можна визнати аналогічними до служби парламентського омбудсмена [313, с. 57].

Аналіз положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [302] дозволяє зробити висновок, що діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має місце на кожному з етапів забезпечення прав викривачів. На стадії закріплення прав викривачів омбудсмен слідкує за приведенням законодавства України про права і свободи людини та громадянина відповідно до Конституції України та міжнародних нормативно-правових актів, міжнародних договорів та угод. Метою діяльності вітчизняного омбудсмена на стадії реалізації прав викривачів є забезпечення додержання прав викривачів органами публічної влади та їх посадовими і службовими особами.

Крім того, діяльність омбудсмена сприяє правовій інформованості громадян про випадки викривання та механізм забезпечення прав викривачів. Як справедливо зазначив В. Б. Барчук, важливе значення з точки зору створення умов для реалізації прав і свобод людини та громадянина є діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо сприяння правовій інформованості населення. Сьогодні вже очевидним є той факт, що повної реалізації прав людини неможливо досягти лише шляхом прийняття відповідних законів і створення механізмів забезпечення виконання таких законів. Реалізація прав громадянами значною мірою залежатиме і від того, наскільки добре людина поінформована про свої права, про механізми, які існують на національному і міжнародному рівнях для забезпечення її прав. На сьогоднішній день загально визнаним є те, що правове інформування населення виступає одним із конкретних напрямів здійснення прав людини, який повинен у вигляді складової частини входити до системи міжнародних зобов'язань держави [21, с. 105].

Для забезпечення охорони прав викривачів діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спрямовується на запобігання та припинення порушень прав викривачів як в публічному, так і приватному



секторах, а також на запобігання дискримінації на робочому місці у зв'язку з викриванням. Діяльність Уповноваженого також має на меті захист порушених прав викривачів, проголошених Конституцією України, законами та підзаконними актами України та їх відновлення. Омбудсмен також займається поліпшенням та розвитком міжнародного співробітництва в галузі захисту прав викривачів, що нині є новим напрямом діяльності для омбудсмена.

Своєрідною ознакою при реалізації права на звернення викривачем до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є безоплатність. Захист прав викривачів Уповноваженим є однією з форм правової допомоги, гарантованої ст. 59 Конституції України. Другою ознакою при реалізації права на звернення викривачем є відкритість, швидкість та формальна невизначеність (наприклад процедура судового розгляду). Основною ознакою є спрямованість діяльності Уповноваженого виключно на захист інтересів людини, або як в нашому випадку, – викривача. Все це свідчить про прозорий та привабливий засіб відстоювання своїх порушених прав. Однак, слід пам'ятати, що метою роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є поновлення порушених прав і свобод людини органами публічного сектору та їх службовими і посадовими особами, при цьому викривання може відбуватись і в приватному секторі.

В Україні наразі вже створений і діє інститут бізнес-омбудсмена, омбудсмен з питань освіти та ін., однак доцільність запровадження омбудсмена з питань викривачів є дискусійною, що залежить від багатьох факторів і потребує подальших наукових досліджень.

На наше переконання, контроль за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту повинен і може здійснюватись Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Законопроект від 20 липня 2016 р. № 4038а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» [307] пропонується покласти на Уповноваженого Верховної Ради з прав людини низку додаткових повноважень, зокрема: щорічне підготування звіту про стан дотримання законодавства у сфері

забезпечення прав викривачів та їх захисту; опрацювання інформації, наданої суб'єктами владних повноважень, за звітний період про стан дотримання законодавства у сфері забезпечення прав викривачів та їх захисту; погодження призначення, звільнення та притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, керівників та заступників керівників спеціалізованих структурних підрозділів, до повноважень яких належить організація роботи внутрішніх каналів розкриття інформації тощо. Однак, згідно з висновком Головного експертного управління Верховної Ради України зазначені положення законопроекту не узгоджуються з конституційною природою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, основним завданням якого є здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, а не викривачів.

Так, дійсно враховуючи повноваження та форми діяльності, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен стати єдиним суб'єктом в нашій державі, який здійснював би всебічний аналіз стану забезпечення прав викривачів в Україні. Результати такого аналізу, поряд з результатами аналізу звернень НАЗК, повинні стати основою розробки національної концепції та стратегії у сфері забезпечення прав викривачів.

Підсумовуючи вищевказане, можна зробити висновок, що пріоритетним напрямом побудови правової держави в Україні є захист прав і свобод людини, яка здійснила викриття правопорушень в різних сферах життєдіяльності суспільства. У зв'язку з цим, держава повинна створювати такі правові механізми протидії правопорушенням, в яких би повною мірою реалізовувався правозахисний підхід у забезпеченні прав викривачів. Визначальну роль у цьому процесі відіграє Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Отже, частково підтримуючи законотворців, вважаємо, що організація роботи омбудсмена у сфері захисту прав викривачів може здійснюватись у таких напрямках: утворення представництва Уповноваженого з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпечення їх захисту; утворення в структурі секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з

прав людини самостійного структурного підрозділу з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпечення їх захисту; наукове та організаційне забезпечення формування експертної ради з питань фінансування захисту викривачів тощо.

Доречними для узагальнення вищевикладеного буде цитата Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Л. Денисової: «Інституту Омбудсмана в Україні 20 років. І яка б концепція не закладалася в створення, в основу цього інституту, вона потребує осучаснення...» [156].

### **3.4. Публічний контроль за забезпеченням прав викривачів**

В умовах демократизації суспільно-політичних процесів в Україні завдання організації публічної влади актуалізуються в напрямку демократичного врядування та реального наближення до інтересів та потреб людини, громади, суспільства.

Визнаним є факт, що наявність і функціонування інституту контролю як державного, так і громадського, сприяє забезпеченню в Україні верховенства права й дотримання прав і свобод людини та громадянина.

Налагодження високоякісного співробітництва як між органами публічної адміністрації, так й у системі їх взаємовідносин з окремими громадянами та громадськістю, є передумовою існування нової ціннісної системи публічного управління, яка відповідала б суспільним, політичним та економічним викликам, зберігаючи усталені демократичні принципи.

Теоретичне осмислення феномену контролю впродовж багатьох років є предметом дослідження представників адміністративного права, соціального управління, яке свідчить, що у визначенні сутності контролю серед учених немає єдності. Різноманітні авторські підходи розглядають контроль як метод, форму, інститут, систему, елемент, засіб, умову, функцію, фактор, діяльність,

зворотний зв'язок, гарантію тощо. Тому сучасний стан дослідження проблем і державного контролю пов'язаний з наявністю низки дискусійних питань змістовного та функціонального характеру [57, с. 105–106].

З огляду на законодавче декларування захисту прав викривачів, важливим є дослідження суб'єктів публічного контролю за забезпеченням їх прав. У цьому випадку контроль здійснюється за реалізацією, охороною та захистом прав викривачів.

Теоретико-правові засади державного та громадського контролю розглядали у своїх дослідженнях велика кількість науковців, серед яких О. Ф. Андрійко, А. В. Білецький, Л. В. Борець, А. І. Буханевич, С. С. Вітвіцький, В. М. Гаращук, О. В. Джафарова, С. Г. Стеценко, Л. В. Касьяненко, Т. О. Коломоєць, В. М. Кравчук, Л. А. Савченко, С. О. Шатрава, В. С. Шестак та ін.

Розглянемо роль і сутність публічного контролю за виконанням законодавства у сфері запобігання та протидії корупції у частині забезпечення прав викривачів.

Дослідник В. В. Плиска наголошує, що контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції має бути системним і здійснюватися належними суб'єктами відповідного контролю на підставах та в межах, встановлених чинним законодавством. Метою відповідного контролю має бути перевірка законності здійснення правоохоронними органами дій у процесі протидії та запобігання корупції, їх доцільності та відповідності наданим повноваженням, а також попередження неправомірного порушення прав людини у сфері запобігання та протидії корупції [266, с. 40].

Розпочнемо розгляд публічного контролю з етимології слів «контроль» та «публічний». Порівняльно-узагальнюючий підхід до зазначених тлумачень показує, що «контроль» – це: 1) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 2) установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; 3) люди, які здійснюють перевірку; контролери [412, с. 12–13].

Термін «публічний» походить від латинського *publica, publicus* та в різних словниках тлумачиться по різному, а саме: як всенародний, оголошений, явний, відомий; організований для публіки, суспільства, народний, загальнонародний, всенародний, вселюдний; всіма спільний, такий, що всім належить [72, с. 535]; як «людовий, народний, громадський, державний» [206]; як «відкритий, гласний, суспільний» [355, с. 560]; як «громадський, публічний, державний» [128, с. 292].

Новий тлумачний словник української мови подає кілька значень слова «публічний»: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки [247, с. 843]. В юридичній енциклопедії термін «публічний» розкривається через словосполучення «публічна влада» (суспільно-політична влада, народовладдя) та «публічне право» (система правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади) [422, с. 196–198].

Публічний контроль, як зазначає В. М. Кравчук, – це система організаційно-правових форм забезпечення додержання законності в діяльності публічної адміністрації, прав і свобод людини, ефективного виконання повноважень і завдань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх службовими та посадовими особами. Публічний контроль класифікують за суб'єктом його проведення на державний, громадський, муніципальний, міжнародний [197, с. 214].

Характеризуючи систему суб'єктів міжнародного контролю, О. М. Музичук підкреслює, що вона є досить розгалужена, передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, які мають міжнародний статус. У цьому і полягає основна відмінність міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні від інших видів контролю (державного, самоврядного та громадського), оскільки його систему утворюють як державні, так і недержавні міжнародні суб'єкти [234, с. 635].

Науковець також виділяє такі види контролю, як міжнародний, державний, самоврядний (муніципальний) та громадський.

Науковцем С. С. Вітвіцьким систематизовано вид контролю з урахуванням предмета контролю – діяльність публічної адміністрації та його призначення – забезпечення законності. На підставі опрацювання положень, обґрунтованих вченими, ним визначено такі види контролю, як: парламентський; конституційний; президентський; державний (у вузькому значенні – контроль органів виконавчої влади); фінансовий (у тому числі, бюджетний, валютний, податковий тощо); судовий; міжнародний контроль; недержавний контроль (включає громадський, муніципальний) [57, с. 185]. Отже, автор окремо виділяє державний контроль, міжнародний контроль та недержавний, який включає в себе громадський і муніципальний.

Водночас С. С. Вітвіцький зауважує, що поняття «публічний контроль» охоплює контрольну діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що відповідає публічно-владній правовій природі діяльності зазначених органів. Це означає, що поняття «публічний контроль» стосується державного і муніципального контролю [57, с. 107]. Тобто, автор до публічного контролю відносить як державний, так і недержавний контроль.

Вчена О. Ф. Андрійко визначає можливість бути суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями з метою виконання контрольних функцій. О. Ф. Андрійко зазначає виконання функції контролю посадовими особами, державними службовцями відповідно до своїх повноважень та визначених форм, а також практично усіма органами виконавчої влади. При цьому підкреслює, що окремі органи виконавчої влади здійснюють загальний контроль, який не є їх основною діяльністю; стосовно інших державних органів контроль виступає як один з основних чи основний вид діяльності. Саме останні державні органи потрібно віднести до суб'єктів системи державного

контролю, а функція контролю є визначальною при наділенні їх повноваженнями [13, с. 147–148].

До системи контролю поряд з її органічною частиною – функціональними контрольними органами – О. В. Шоріна включила органи виконавчої влади й інші державні органи, громадські організації та громадян, які тією чи іншою мірою контролюють діяльність органів державного управління [415, с. 78–80]. Підставою для цього вчена назвала відносну самостійність функції контролю як різновиду управлінської діяльності, що дає можливість її відокремити та виділити з діяльності органів держави та громадськості, а також вивчати як самостійне суспільне явище. Критерієм об'єднання в одну систему неоднакових за природою і призначенням органів О. В. Шоріна вважає спільність виконуваної роботи з контролю за діяльністю органів державного управління, в основу якої покладена необхідність суспільного розподілу праці в цій галузі [415, с. 147–148].

Беручи за основу класифікацію, наведену В. М. Кравчук, розглянемо правові засади, а також наукові погляди на різні види публічного контролю, які можуть і застосовуються у сфері забезпечення прав викривачів. Розпочнемо з державного контролю як одного з основних видів публічного контролю.

Державний контроль – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, що припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [412, с. 26].

Державний контроль є функцією, стадією публічного управління та ефективним засобом забезпечення верховенства права та реалізації управлінських рішень.

Основним суб'єктом державного контролю за забезпеченням прав викривачів є Національне агентство з питань запобігання корупції. Відповідно до повноважень Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює

співпрацю з особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» [284], вживає заходи щодо їх правового та іншого захисту, притягує до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням.

Іншим суб'єктом державного контролю за забезпеченням прав викривачів є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, на якого покладається завдання здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина.

У попередньому підрозділі ми детально зупинились на повноваженнях як Уповноваженого Верховної Ради України, так і Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері забезпечення прав викривачів.

В одному із законопроектів щодо захисту прав викривачів «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» від 20 липня 2016 р. № 4038а [307] передбачено, що контроль за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту здійснюватиметься Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; у сфері захисту викривачів, які повідомляють про корупційні, пов'язані з корупцією правопорушення, інші порушення Закону України «Про запобігання корупції» – Національним агентством з питань запобігання корупції. Зазвичай, державний контроль за забезпеченням прав викривачів здійснюють і органи прокуратури, й органи національної поліції у випадку загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів або їх близьких осіб.

Методичними рекомендаціями щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, передбачено, що контроль за додержанням визначених органом вимог щодо організації роботи з повідомленнями про порушення вимог Закону є важливим для визначення відповідності механізму розгляду повідомлень встановленим принципам, а також оцінки рівня його ефективності та дієвості. Це постійний процес, який дає можливість своєчасно виявляти недоліки та, відповідно, виправляти їх.



Елементами вказаного контролю можуть бути: впровадження моніторингу виконання в органі вимог щодо організації роботи з повідомленнями; впровадження звітності про кількість і види повідомлень, результатів їх розгляду; періодичне розміщення на сайті органу інформації про результати розгляду повідомлень [287].

Наступний вид публічного контролю, який ми розглянемо є громадський контроль.

Співпраця органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства здійснюється в різних формах, найбільш поширеними серед яких є громадська експертиза, громадські слухання, створення та функціонування громадських рад і комітетів. Реалізація такої співпраці повинна здійснюватись на принципах верховенства права, компетентності, публічності, взаємної відповідальності, партнерства, узгодженості інтересів, політичної незалежності.

Як справедливо з цього приводу зазначає С. Ф. Денисюк, здійснення контролю населенням над державою є необхідною вимогою для нормального функціонування будь-якого суспільства і виступає як гарант стабільності та безпеки держави. Унаслідок відсутності або недостатньої розвиненості такого контролю поширюються авторитаризм управління державними справами, знижується прозорість діяльності владних інститутів, що, у свою чергу, призводить до виникнення численних порушень прав та основоположних свобод людини і громадянина, набуття державним правлінням ознак охлократії [75, с. 13].

Громадський контроль є різновидом соціального контролю і хоча він не є основним з точки зору інтенсивності та обсягів здійснюваних заходів, він набуває дедалі більшого значення в українському суспільстві. Це пояснюється його характерними особливостями, як-то: неупередженість, незаангажованість суб'єктів відповідної контрольної діяльності, а також зростанням свідомості та впливовості громадськості, зокрема, її духовними організаційними та іншими ресурсами [270, с. 419].

Серед перешкод, з якими стикається громадськість і які заважають ефективно запобігати корупційним злочинам у державі, називають пасивність органів державної влади і відсутність взаєморозуміння з нею, недовіру до представників правоохоронних органів і недосконалість законодавства (зокрема, відсутність більш широких прав громадськості, недостатня захищеність викривачів корупційних злочинів) [34, с. 77].

Автор аналітичної записки «Забезпечення ефективності громадського контролю за звітністю та відповідальністю органів державної влади» вказує, що підвищення ступеня інформування громадськості з боку органів влади допоможе зробити громадський контроль більш ефективним. Тому необхідним є посилення контролю в системі органів влади щодо забезпечення повноцінної політики повного, достовірного, своєчасного інформування громадськості; здійснення регулярних (щорічних, щоквартальних), за необхідності позачергових, звітів правоохоронними та судовими органами щодо рівня злочинності, стану запобіжної діяльності тощо; оприлюднення звітів про хід розслідувань щодо дій посадових осіб органів державної влади, які призвели до масових порушень прав громадян, порушення національних інтересів та інших; превентивних процедур (спеціальних перевірок, переатестацій та ін.) при конкурсному доборі посадових осіб, передусім тих, які претендують на керівні посади в правоохоронних органах, судах [98].

Погоджуємось з А. В. Білецьким, що жодна демократична держава не може існувати без дієвого контролю за органами влади з боку суспільства. Контроль є універсальним засобом поліпшення взаєморозуміння між органами публічної влади та громадськістю. Громадськість здатна здійснювати контроль за дотриманням антикорупційних практик не тільки органами влади, а й бізнесом. Контроль тісно переплітається з моніторингом, адже саме за результатами останнього і здійснюється перевірка бізнесу у сфері боротьби з корупцією. До того ж, громадськості потрібно здійснювати громадську оцінку процесу запровадження антикорупційних програм на підприємствах. Отже, громадськість може стати потужним суб'єктом у процесі подолання

корупційних злочинів у приватному секторі [34, с. 165]. Звідси, громадський контроль – це системна діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування публічної адміністрації нормативно-правовим стандартам і корегування виявлених відхилень за допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки [57, с. 355–356].

Дослідник С. А. Косінов узагальнює існуючі в юридичній літературі точки зору щодо визначення громадського контролю і вирізняє такі його істотні ознаки:

– громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян й самими громадянами, і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою;

– суб'єктами громадського контролю виступають профспілки, трудові колективи, партії, рухи та ін.;

– громадський контроль виступає засобом забезпечення законності у сфері державного управління;

– це своєрідна форма зворотного зв'язку, який дозволяє побачити, виявити, наскільки точно витримуються параметри системи [194, с. 247].

Іншою особливістю громадського контролю є те, що останній не наділений безпосередньою можливістю застосовувати заходи примусового характеру [144, с. 319], які можуть бути реалізовані в подальшому компетентними суб'єктами за наслідками такого контролю. Тобто, результати громадського контролю можуть слугувати лише передумовою здійснення інших видів контрольної діяльності [40, с. 129].

Як зазначається у п. 8 ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції», громадськість має право здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупційним злочинам із використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [284]. У науковій літературі існують різні погляди на форми громадського контролю.

Так, С. Ф. Денисюк визначає, що формами громадського контролю за правоохоронною діяльністю є: звернення громадян, створення та діяльність громадських рад, громадська експертиза, моніторинг дотримання прав людини у правоохоронній діяльності, створення та діяльність громадських організацій, взаємодія із засобами масової інформації [75].

Своєю чергою, А. С. Крупник вирізняє такі форми громадського контролю: соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо; участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях; громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів; участь громадськості в роботі колегіальних органів влади; включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються органами влади; перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності; пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних та колективних звернень громадян [201].

За А. В. Білецьким формами участі громадськості є: 1) участь суб'єктів громадського контролю в роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю; 2) громадський моніторинг; 3) громадські слухання, консультації з громадськістю, публічні громадські обговорення; 4) громадська антикорупційна експертиза; 5) контроль за прийнятими управлінськими рішеннями спеціальних суб'єктів запобігання корупційним злочинам [34].

Крім форм, визначених у Законі України «Про запобігання корупції», С. О. Шатрава також включає до них і формування органів публічної влади та залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [410].

Організаційно-правовими передумовами ефективної участі громадськості у запобіганні корупції є: 1) підвищення інформаційної відкритості та прозорості

діяльності органів публічної влади, вчасного інформування ними про свої рішення, надання вичерпних пояснень про наміри; 2) забезпечення доступності та підзвітності органів публічної влади, особливо з тих питань, що стосуються безпосередньо громадян; 3) подальше вдосконалення чинного законодавства, що забезпечить дієві механізми для участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики; 4) налагодження стійких форм конструктивного діалогу між громадськістю та владою щодо формування і реалізації державної антикорупційної політики на принципах партнерства та взаємодії [76, с. 59].

Громадський контроль за забезпеченням прав викривачів здійснює консультативно-дорадчий орган – Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції, основними повноваженнями якої є: заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства; затвердження щорічних звітів про діяльність Національного агентства; надання висновків за результатами експертизи проектів актів Національного агентства; делегування для участі в засіданнях Національного агентства свого представника з правом дорадчого голосу [284]. Саме в ході заслуховування інформації про результати діяльності НАЗК, розробки щорічного плану діяльності НАЗК та його виконання, в ході участі в засіданнях НАЗК Громадська рада повинна і може стати дієвим засобом участі громадськості в реалізації законодавчо задекларованих положень щодо забезпечення прав викривачів. Особливо дієвою формою громадського контролю за захистом прав викривачів є надання висновків за результатами експертизи проектів нормативно-правових актів, розробником яких є НАЗК.

Також нагальним є питання законодавчого врегулювання проведення антикорупційної експертизи як засобу запобігання корупції і, як наслідок, забезпечення прав викривачів.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи в

поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Антикорупційна експертиза проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів проводиться Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом. Така експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах: 1) прав і свобод людини та громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур [284].

Згідно з Порядком проведення антикорупційної експертизи, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5 [80] завданнями антикорупційної експертизи є: 1) проведення комплексного дослідження нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою виявлення корупціогенних факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень; 2) підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності в нормативно-правових актах і проектах нормативно-правових актів корупціогенних норм, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення. Методологія проведення антикорупційної експертизи визначена Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 24 квітня 2017 р. № 1395/5 [288].

Департамент антикорупційної політики НАЗК із залученням Громадської Ради при НАЗК проводить антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України. Національне агентство з питань запобігання корупції проводить

антикорупційну експертизу відповідно до Рішення НАЗК від 28 липня 2016 р. № 1 «Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» [298] та Рішення НАЗК від 29 грудня 2018 р. № 3223 «Про забезпечення реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» [283]. Отже, до повноважень Департаменту антикорупційної політики НАЗК віднесено організацію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів із потенційно високим ступенем корупційних ризиків.

На наше переконання, з метою запровадження механізму проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (проектів та чинних), визначення суб'єктів її ініціювання та проведення, а також джерел фінансування такої експертизи доцільним є прийняття закону «Про громадську антикорупційну експертизу». Цим законом слід передбачити проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, вимоги щодо оприлюднення її результатів, можливість використання висновку антикорупційної експертизи під час судового розгляду справи. Запровадження дієвого механізму громадської антикорупційної експертизи сприятиме профілактиці вчинення корупційних правопорушень і порушень, пов'язаних із корупцією через виявлення та викорінення корупції у проектах та чинних нормативно-правових актах; прозорості діяльності органів публічної влади перед громадськістю; посилення захисту законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, у тому числі викривачів.

У Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень 2009 р. (Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process: adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. Strasburg, 2009) зазначено про такі переваги громадського обговорення: 1. Захист – гарантування розгляду потреб та інтересів зацікавлених сторін, яких стосується цей проект правового акта, та на основі цього здійснення впливу на

суб'єктів прийняття рішень до голосування. 2. Поліпшення поінформованості – інформування членів, споживачів і ключових груп громадян про процес створення проекту правового акта. 3. Експертиза та рекомендації – проведення аналізу та дослідження з питань, що розглядаються з метою інформування та впливу на суб'єктів прийняття рішень. 4. Інновація – напрацювання рішення шляхом впровадження нових підходів, практичних заходів і конкретних моделей, які будуть корисними для конкретних груп громадян. 5. Контроль – моніторинг розробки проекту для забезпечення демократичності, прозорості та оптимальної ефективності процесу його прийняття [429].

Однією з форм громадського контролю за захистом прав викривачів є громадський моніторинг. Про громадський моніторинг як однієї з найважливіших форм контролю говорить Є. М. Блажівський. Під моніторингом розуміють системну діяльність щодо безперервного збирання (накопичення, акумулювання) інформації про поточний стан об'єкта управління, її аналіз та використання в прогнозуванні для запобігання кризових (у нашому випадку корупційних) явищ [37, с. 13].

Громадський моніторинг на думку авторів навчального посібника «Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади» може здійснюватись шляхом: 1) збирання та накопичення інформації щодо думки громадськості про діяльність органів влади у обраній сфері; 2) аналізу та інтерпретації зібраної інформації відповідно до мети та завдань моніторингу; 3) підготовки та представлення рекомендацій щодо існуючих практик і політик в обраних сферах відповідно до обраних критеріїв; 4) відслідковування процесу внесення змін в урядову політику та наслідків впровадження змін для громадськості [202, с. 57].

Цікавим і прогресивним є погляд А. В. Білецького на сутність та необхідність громадського контролю в приватному секторі. Громадськість здатна здійснювати контроль за дотриманням антикорупційних практик не тільки органами влади, а й бізнесом. Контроль тісно переплітається з моніторингом, адже саме за результатами останнього здійснюється перевірка



бізнесу у сфері антикорупції. До того ж, громадськості потрібно буде здійснювати громадську оцінку процесу запровадження антикорупційних програм на підприємствах [34, с. 165].

Громадськість може стати потужним суб'єктом з подолання корупційних злочинів у приватному секторі. Правила ведення бізнесу мають поступово ставати прозорими та відкритими для подолання основної риси корупції у цій сфері – латентності. Головними завданнями громадськості у приватній сфері є виявлення корупційних злочинів та формування антикорупційної культури у співробітників приватних підприємств, які визначаються як найбільш дієві заходи громадськості у сфері запобігання корупційним злочинам. Ці завдання можуть бути реалізовані шляхом використання новітніх інформаційних баз даних, проведенням громадських антикорупційних розслідувань у цій сфері, розробки та впровадження антикорупційних комплаєнс-програм, проведенні тренінгів, семінарів, лекцій із запобігання корупційним злочинам [34, с. 167].

Таким чином, українська громадськість є активною та небайдужою до процесів демократизації суспільства. Форми співпраці інститутів громадянського суспільства і окремих громадян з органами публічної влади диференційовані. Єдиною проблемою є неналежне правове регулювання. Отже, постає питання законодавчого регулювання громадського контролю за забезпеченням прав викривачів.

Однією зі спроб законодавчо врегулювати означені питання був законопроект від 13 травня 2015 р. № 2737-1 «Про громадський контроль», де вказано, що громадський контроль – це суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та дотриманням ними державної дисципліни; об'єкти громадського контролю – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи; суб'єкти громадського контролю – зареєстровані в установленому законом порядку громадські

об'єднання. Основними завданнями громадського контролю, що визначені у законопроекті № 2737-1, є: сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни об'єктами громадського контролю; забезпечення дотримання об'єктами громадського контролю прав фізичних і юридичних осіб; формування суспільної оцінки діяльності об'єктів громадського контролю; постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності діяльності об'єктів громадського контролю. Громадський контроль здійснюється за принципами: незалежності суб'єктів громадського контролю від інших громадських об'єднань, політичних партій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб; справедливості, об'єктивності та неупередженості здійснення громадського контролю; повноти та всебічності вивчення предмета громадського контролю; недопустимості зловживання правом здійснення громадського контролю; обґрунтованості та доведеності результатів громадського контролю; відкритості, прозорості та публічності процесу проведення громадського контролю [306].

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що громадський контроль за забезпеченням прав викривачів є ефективним засобом забезпечення прав викривачів, який може здійснюватись різними суб'єктами (об'єднання громадян, профспілки тощо) на постійній основі як моніторинг або спостереження за забезпеченням прав викривачів на окремо взятому підприємстві, в установі, організації або загалом у межах держави, або за наявності наступних підстав: порушення службовими особами суб'єкта господарювання публічного або приватного сектору прав викривачів; звернення особи, яка здійснила викривання; звернення близьких родичів викривача. Нині громадський контроль за забезпеченням прав викривачів здійснює консультативно-дорадчий орган – Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції.

Наступним видом публічного контролю за забезпеченням прав викривачів, який потребує характеристики, є муніципальний контроль.

На думку В. Двуреченських, у межах недержавного публічного контролю можна виділити quasi-публічний контроль і муніципальний контроль. Відмінність між ними полягає у складі суб'єктів: quasi-публічний контроль здійснюється недержавними організаціями, юридичними особами, їх об'єднаннями та іншими відповідно до вимог законодавства, а муніципальний – органами місцевого самоврядування у визначеному законодавством порядку та відповідно до рішень таких органів порядку у межах компетенції [74, с. 12].

Так, С. В. Шестак суб'єктами недержавного контролю називає громадян, національні та міжнародні неурядові організації, органи місцевого самоврядування. Вказуючи про спрямованість і зміст недержавного контролю, дослідник вказує про те, що він здійснюється шляхом перевірки. Її об'єктом виступає законність, справедливість та ефективність функціонування державного апарату, окремих державних органів та посадових осіб. Серед відмінностей між державним і недержавним контролем вказано про те, що недержавний контроль має диспозитивний характер, а його наслідки – рекомендаційний, суб'єкти недержавного контролю не наділені правом втручатися в оперативну діяльність тих органів, діяльність яких перевіряється, не передбачено право застосування заходів примусу під час здійснення такого контролю, натомість його дієвість гарантується впливовістю громадських інститутів, у зв'язку з чим недержавний контроль орієнтується переважно на моральні правила, а нормативне регулювання більшою мірою передбачає встановлення меж здійснення такого контролю, притаманність більшої, порівняно з державним, кількості форм контрольної діяльності, відсутність жорсткої ієрархічної будови, залучення широких верств населення до управління державними справами. На думку дослідника, за результатами недержавного контролю приймаються рішення, які, хоча за чинним законодавством і не мають обов'язкового характеру, проте можуть

розглядатися як сигнал, інформація, необхідна для відповідної реакції з боку компетентних державних органів [413, с. 47].

Муніципальний контроль слід розглядати як контроль органів місцевого самоврядування за забезпеченням трудових прав викривачів. Адже згідно з п. 3. ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» [284] 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 у 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.

Контроль суб'єктів місцевого самоврядування – це самостійний вид контролю в Україні, існування якого слід пов'язувати з прийняттям Конституції України. Один із її розділів присвячений місцевому самоврядуванню, його спеціальним суб'єктам, наявність яких в Україні є об'єктивною передумовою існування відповідного виду контролю [413, с. 87].

В умовах децентралізації муніципальний контроль набуває окремого значення. Згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень; забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності. А відповідно до ч. 3 ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [293] до відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад належать повноваження щодо: 1) здійснення на відповідних територіях контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством; 2) накладення

штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством.

Неабияке значення у сфері забезпечення прав викривачів має саме міжнародний контроль.

Зокрема у Резолюції 1729 (2010) про захист викривачів Парламентська асамблея Ради Європи наголошує, що дія законодавства про захист викривачів і його вплив на ефективний захист викривачів має відстежуватися й регулярно оцінюватися незалежними органами (п. 6.4.) [329].

Міжнародний контроль – це контроль держави за виконанням міжнародних зобов'язань її органами, установами, юридичними та фізичними особами, який реалізується через систему міжнародних органів, урядових і неурядових організацій. Зокрема, міжнародний контроль здійснюється шляхом поширення на території держави юрисдикції:

органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є держава, зокрема ОБСЄ, МВФ, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, СОТ тощо;

Міжнародних судових установ, зокрема Європейського суду з прав людини (м. Страсбург), Міжнародного кримінального суду (м. Гаага), Міжнародного арбітражного суду (м. Гаага) [197, с. 214].

Під міжнародним контролем за діяльністю правоохоронних органів в Україні О. М. Музичук пропонує розуміти діяльність міжнародних організацій та їх органів з перевірки виконання правоохоронними органами договірних та інших міжнародних зобов'язань, наслідки якої можуть мати обов'язковий або рекомендаційний характер [234, с. 641].

Скажімо, П. М. Рабінович визначає систему засобів міжнародного контролю за дотриманням прав людини, до яких відносить: «а) міжнародно-правові акти, які вміщують правила діяльності, формулюють права і обов'язки відповідних суб'єктів (конвенції, пакти, угоди, договори тощо), а також міжнародні документи, які норм, правил поведінки зазвичай не вміщують, прав і обов'язків безпосередньо не формулюють (зокрема, декларації, заяви,

меморандуми), і б) міжнародні органи зі спостереження, контролю за дотриманням основних прав людини (комісії, комітети) та захисту цих прав (суди, трибунали) [320, с. 12].

Поняття міжнародного контролю як «необхідний елемент системи сучасних міжнародних відносин, який полягає у перевірці міжнародними організаціями або їх органами взятих державами на себе договірних та інших зобов'язань», визначає В. Ф. Кавун [119, с. 11].

Своєю чергою, М. В. Буроменський формулює поняття міжнародного контролю за обмеженням озброєнь, розуміючи його як «погоджений процес, здійснюваний державами-учасниками міжнародного договору чи міжнародною організацією на основі загально визнаних норм міжнародного права з перевірки виконання міжнародних угод у сфері обмеження озброєнь і роззброювання» [231, с. 198].

Дослідник К. В. Андріанов, визначає поняття контрольного механізму Конвенції про захист прав і основних свобод людини, під яким пропонує розуміти «комплекс міжнародних органів та процедур, завданням яких є виявлення порушень норм Конвенції її державами-учасниками, їх фіксація у міжнародних правозастосовних актах Європейського суду з прав людини, а також здійснення міжнародного впливу на держав-порушниць для виправлення встановленого порушення» [12, с. 7].

Міжнародними організаціями, які підтримують визначальну роль викривання правопорушень у різних сферах суспільного життя та необхідність захисту осіб, які повідомили інформацію про шкоду суспільним інтересам, підтримують Європейська комісія, Рада Європи і Європейського Союзу, ОБСЄ, ЮНЕСКО, ООН та ін. [172, с. 183].

Рада Європи відіграє провідну роль у просуванні свободи вираження поглядів он-лайн як у сфері встановлення стандартів, так і шляхом здійснення діяльності або участі в численних заходах, метою яких є роз'яснення значення свободи вираження поглядів он-лайн. У контексті встановлення стандартів Рада Європи не ставить собі за мету розвиток нових стандартів, а радше спрямовує

свої зусилля на пристосування чинних стандартів щодо свободи вираження поглядів до реалій он-лайн-середовища.

Згідно з прийнятим розподілом обов'язків Європейський суд з прав людини тлумачить ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини в контексті справ, пов'язаних з Інтернетом, про що йшлося в попередніх розділах. Водночас як Суд відіграє свою роль у правозастосуванні, інші органи Ради Європи є активними у сферах моніторингу й утвердження цього права людини, привертаючи увагу зацікавлених сторін до значення свободи вираження поглядів різними методами, зокрема, шляхом прийняття відповідних резолюцій, декларацій або керівних принципів із цієї проблематики, в яких роз'яснюється значення свободи вираження поглядів у різних ситуаціях [27, с. 161].

Свобода вираження поглядів і права людини є насамперед політичним питанням у контексті політики ЄС щодо управління Інтернетом. У своїй Заяві про управління Інтернетом (2009) Європейська комісія пов'язала безпеку і стабільність глобальної мережі Інтернет із повагою до прав людини, зокрема, свободою вираження поглядів, права на недоторканість приватного життя, захистом персональних даних і культурного та мовного розмаїття [430]. Європейський парламент приділив значну увагу питанню взаємозв'язку інформаційно-комунікаційних технологій і прав людини [440].

У 2011 р. Європейська комісія оголосила «Стратегію заборони роз'єднання» (No disconnect strategy), у тому числі розробку і надання Інтернет-активістам інструментів, які дозволяють обходити обмеження їхньої свободи спілкування в Інтернеті, одночасно уникаючи нерозбірливого стеження [454]. Безумовно, той факт, що європейським компаніям все ще дозволяється продавати технології стеження недемократичним режимам, створює проблему для забезпечення відповідності торговельної політики ЄС наведеним вище стандартам у сфері прав людини [27, с. 164].

Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), до складу якої входять 57 держав-членів, є значно більш репрезентативною, ніж Рада Європи,

її територіальна юрисдикція простирається далі на Схід, але також і на Захід, зокрема й на Сполучені Штати Америки і Канаду. У деяких державах-членах цієї організації все ще мають місце серйозні проблеми із забезпеченням свободи вираження поглядів он-лайн.

У 1997 р. ОБСЄ створила спеціалізовану інституцію зі зміцнення свободи вираження поглядів – офіс Спеціального представника з питань свободи ЗМІ, штаб-квартира якого знаходиться у Відні [27, с. 161]. До повноважень цієї інституції належить «спостереження за відповідним розвитком подій щодо діяльності ЗМІ в усіх державах-членах і «забезпечення повної відповідності принципам ОБСЄ і зобов'язанням щодо забезпечення свободи вираження поглядів і ЗМІ» [452] Отже, ОБСЄ є міжнародною організацією, учасницями якої є держави Європи, Центральної Азії та Північної Америки. Завданням ОБСЄ є утвердження прав і свобод людини шляхом підтримання безпеки та миру, а також спостереження за дотриманням міжнародних стандартів поведінки держав-учасниць з метою забезпечення безпеки та мирного врегулювання конфліктів. Правовою основою діяльності ОБСЄ є Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі, прийнятий ООН 1 серпня 1975 р.

Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО) була першою серед органів Організації Об'єднаних Націй, які визнали важливість свободи вираження поглядів он-лайн. Спільно з Міжнародним союзом електрозв'язку ЮНЕСКО справила значний вплив на роботу Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства і завдяки такій активній участі організації вдалося роз'яснити основні питання прав людини, що викликають стурбованість у контексті розвитку інформаційного суспільства, а саме утвердження свободи вираження поглядів, права на недоторканність приватного життя та різноманітні точки зору. Наприклад, робота ЮНЕСКО у сфері вільного обміну словесними та образотворчими ідеями і багатомовності в Інтернеті стала ключовою для всіх людей, які не мають доступу до Інтернет-контенту рідною для них мовою. Відповідно



Генеральна конференція ЮНЕСКО у 2003 р. ухвалила Рекомендацію щодо зміцнення та використання багатомовності й загального доступу до кіберпростору [470].

Але вперше Спеціальний доповідач ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів (нині цю посаду обіймає Ф. Ля Рю) особисто взяв участь у Форумі з управління Інтернетом лише під час проведення його четвертого засідання в м. Шарм-ель-Шейх у 2009 р. Він одразу оцінив потенціал заходу для виконання свого мандату та у 2011 р. присвятив свою щорічну доповідь, яка була представлена Раді ООН з прав людини, проблемі свободи переконань і вираження поглядів в Інтернеті. Цю доповідь було підготовлено за результатами проведення низки регіональних заходів по всьому світу за підтримки уряду Швеції. Вона отримала позитивний відгук із боку громадянського суспільства, яке побачило в цьому документі підтвердження існування деяких озвучених ним серйозних проблем у вказаній сфері, що потребують розв'язання [27, с. 171].

Громадські антикорупційні організації є важливим партнером у запобіганні корупційним злочинам, оскільки, виконуючи представницьку функцію, враховують і виражають у подальшому інтереси громадян і володіють необхідною інформацією про особливості корупційних злочинів всередині країни. Поєднання зовнішнього і внутрішнього впливу не тільки прискорює процес реформування українського законодавства, а й надає необхідну ресурсну підтримку українським громадським організаціям, яку вони отримують від міжнародних неурядових організацій [34, с. 112].

Отже, як справедливо відзначає В. Ф. Кавун, численні органи, яким притаманна функція міжнародного контролю у сфері прав людини, відрізняються за своєю природою, повноваженнями та принципами діяльності, функціонуючи в різних формах, а саме як політичні, квазісудові та судові органи. Їм властива своєрідна практика, яка надає необхідний динамізм міжнародному захисту прав людини як галузі міжнародного права [119, с. 1].

На сьогодні в Україні і світі діє низка міжнародних неурядових організацій, метою діяльності яких є запобігання корупції та співпраця з викривачами. Серед таких організацій: Transparency International, Blueprint for Free Speech, International Anti-corruption Resource Center, Corruption Watch, Transparify, UNCAC Civil society Coalition, UNICORN, Global Witness, Integrity Action та ін.

Значущий вплив на становлення процесу ефективного захисту прав викривачів відіграють численні українські громадські організації. Наразі однією з найбільш перспективних видається так звана «Ініціатива 11», що інтегрувала в собі представників таких громадських організацій, як Інститут Медіа Права, Центр протидії корупції, Всеукраїнська ліга правників проти корупції, Blueprint for Free Speech та Центр Спільних Дій (Центр UA), з метою публічного обговорення проблем захисту викривачів інформації в Україні, ефективною розробки та ухвалення Закону України «Про захист викривачів» [30, с. 151].

Найбільш відомими неурядовими міжнародними громадськими організаціями, які здійснюють контроль за забезпеченням прав викривачів, є Transparency International та Blueprint for Free Speech.

Transparency International Ukraine (Трансперенсі Інтернешнл Україна) – це акредитований представник глобального руху Transparency International, що комплексно підходить до розробки і впровадження змін для зниження рівня корупції. Трансперенсі Інтернешнл Україна – це надання інформаційної підтримки громадянам, які повідомляють про корупцію, та популяризація діяльності викривачів. Згідно зі звітом за 2018 рік Трансперенсі Інтернешнл Україна за вказаний період опрацювали 133 повідомлення, що надійшли від викривачів та інших осіб, які стверджували про порушення законодавства України (включно з телефонними зверненнями), створили можливість повідомити про корупцію через кнопку на сайті «Декорупція», підготували 43 інструкції про те, як діяти у найбільш типових корупційних ситуаціях. Надавали консультативну підтримку викривачам та іншим особам.

Ознайомившись з обставинами, викладеними у зверненнях, Трансперенсі Інтернешнл Україна надавали правову оцінку ситуацій (за умови, що порушені у зверненні питання стосувалися нашої спеціалізації), роз'яснювали заявникам їхні права, надавали рекомендації щодо подальших дій. У відповідь на окремі звернення викривачів та інших осіб, які стверджували про порушення законодавства України, ми зверталися до правоохоронних органів з проханнями забезпечити проведення швидкого, повного та неупередженого розслідування у кримінальних провадженнях, правильність правової кваліфікації протиправних дій, вчинених відносно заявника. Звернення до правоохоронних органів мали місце у випадках імовірного вчинення корупційних правопорушень митниками, нападу на активіста або заподіяння шкоди його майну у зв'язку з громадською діяльністю, порушення встановленого порядку здійснення фінансово-господарської діяльності об'єднаної територіальної громади [336].

Як повідомляє О. В. Калітенко, в Річному звіті Трансперенсі Інтернешнл Україна 2018 рік: «до нас звертаються люди з 5 категорій, не всі з них викривачі. Перша категорія – це ті, хто мають факти, що доводять корупцію і готові брати участь у викритті. Друга – мають факти, але особисто не готові. Інші – не мають фактів, а лише оціночні судження. Також звертаються ті, хто просто зустрівся з якоюсь життєвою несправедливістю, яка не підходить під визначення корупції. І, звісно, пишуть люди з проханнями звернутися від нас до Папи Римського... Людей з першої категорії не більше 10-15 %. Люди переконані, що змінити щось майже неможливо. Також їх зупиняє усвідомлення ризиків для себе. Вони хвилюються за власну безпеку та перспективу залишитися без роботи і грошей. Ну, і звісно, просто не знають, як діяти. Можливо, впливає і те, що корупціонерів у нас дуже часто виправдовують суди – 9 %. Середній відсоток виправдальних вироків, для порівняння, лише 1 %» [336].

Blueprint for Free Speech (Blueprint) є внутрішньо орієнтованою, неприбутковою організацією, яка зосереджується на дослідженні права на свободу слова. Напрямки досліджень включають розкриття громадських

інтересів (викриття), дифамацію, цензуру, право на публікацію, захист законів, закон про ЗМІ, свободу Інтернету, інтелектуальну власність та свободу інформації. Ми маємо значний досвід у законодавстві про викриття в усьому світі, і ми надаємо експертні знання та підтримку з цього приводу для низових організацій у ряді країн. Blueprint for Free Speech є некомерційною організацією, що має міжнародну спрямованість і досліджує свободу слова, забезпечення прозорості, боротьбу з корупцією та відповідні технології. Сфера наукового інтересу Blueprint for Free Speech охоплює вивчення процесу розкриття інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам, свободу слова, щодо наклепів, цензури, права на публікацію, законів про охорону конфіденційності, законів про ЗМІ, захист свободи Інтернету, інтелектуальної власності та свободи інформації [274, с. 10].

Міжнародні судові установи є одним із суб'єктів здійснення публічного контролю за забезпеченням прав викривачів. Відомими справами Європейського суду з прав людини із захисту прав викривачів є справи «Гуджа проти Молдови» *Guja v. Moldova*, no. 14277/04, ECHR 2008, а також *Guja v. Moldova 2[GC]*, no. 1085/10, ECHR 2018; «Гайніш проти Німеччини» (*Heinisch v. Germany*) no. 28274/08), ECHR 2011; «Марченко проти України» (*Marchenko v. Ukraine*), no. 4063/04, § 46, 19 лютого 2009), які можуть застосовуватись національними судами при вирішенні публічно-правових спорів з питань захисту прав осіб, незаконно звільнених у зв'язку з їх діяльністю як викривача. Окремо про роль та практику Європейського суду з прав людини у становленні інституту викривачів та забезпечення їх прав ми зупинимось у наступному розділі нашої роботи.

Як висновок, зауважимо, що Парламентська асамблея Ради Європи визнає важливу роль неурядових організацій, які сприяють загальній позитивній зміні ставлення до діяльності викривачів, і консультують роботодавців, бажаючих впровадити в себе внутрішні процедури роботи з викривачами, потенційними викривачами, а також жертвами помсти (п. 8 Резолюції 1729 (2010) [329]).

Таким чином, публічний контроль за забезпеченням прав викривачів є системою організаційних та правових форм забезпечення додержання закону в діяльності як публічного, так і приватного сектору щодо реалізації, охорони, захисту прав викривачів, який здійснюється на підставі та в межах законодавства різними суб'єктами на міжнародному, державному, громадському та муніципальному рівнях.

### **Висновки до третього розділу**

1. На наше переконання, серед органів публічної влади, до завдань яких віднесено забезпечення прав викривачів можна називати: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, новостворені антикорупційні інституції, судову систему, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокуратуру, інші правоохоронні органи України. Система суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав викривачів має трирівневу структуру і складається із загальної (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міністерства та ін.), особливої (антикорупційні інституції) та спеціальної, тобто тих суб'єктів, які безпосередньо опікуються питаннями попередження й відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб (національні суди, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Європейський суд з прав людини).

2. На наше переконання, повноваження НАЗК щодо забезпечення прав викривачів можна об'єднати в наступні групи: отримання та розгляд повідомлень від викривачів та спрямування до компетентних органів для прийняття рішення; організація безпосередньої співпраці з викривачами; проведення аналізу ефективності діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції по роботі з викривачами; методичне, правове та організаційне забезпечення щодо захисту прав викривачів у випадку їх порушення; здійснення моніторингу та контролю за дотриманням законодавства про забезпечення прав викривачів. Аналіз правових засад

діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту прав викривачів, а також результатів нормотворчої діяльності НАЗК щодо регулювання інституту викривачів свідчить, що ефективне функціонування інституту викривачів в сучасних умовах можливе за наступних умов: прийняття єдиного комплексного закону щодо захисту осіб, які повідомили про порушення законодавства з урахуванням положень Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2019); уніфікувати законодавчі та наукові підходи до поняття викривач; викривач корупційних правопорушень повинен мати такі ж права та обов'язки, що й викривач інших порушень законодавства.

3. Проаналізовано рішення Національного агентства з питань запобігання корупції, якими затверджено Методичні рекомендації щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами (2017), та Порядок обробки повідомлень про корупцію та повідомлень про порушення вимог Закону України «Про політичні партії в Україні», що надходять до Національного агентства з питань запобігання корупції (2017). Встановлено, що означені нормативно-правові акти є беззаперечним досягненням НАЗК щодо впровадження в національне правове поле інституту викривачів.

4. Роль українського омбудсмена поряд з іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері реалізації та захисту прав викривачів визначається насамперед специфікою його конституційного статусу, обсягом повноважень, формами та методами роботи. Аналіз положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» дозволяє зробити висновок, що діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має місце на кожному з етапів забезпечення прав викривачів, а саме з моменту прийняття нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав викривачів, та в процесі реалізації, охорони та захисту їх прав. На стадії закріплення прав викривачів омбудсмен слідкує за приведенням законодавства України про права і свободи людини і громадянина відповідно до Конституції України та міжнародних нормативно-правових актів,

міжнародних договорів та угод. Метою діяльності вітчизняного омбудсмена на стадії реалізації, охорони та захисту прав викривачів є його безпосередня участь у справі конкретного викривача, а також контроль за забезпеченням додержання їхніх прав органами публічної влади, посадовими і службовими особами та відновлення цих прав у випадку порушення.

5. Зроблено висновок, що організація роботи омбудсмена у сфері забезпечення прав викривачів може здійснюватись у наступних напрямках: утворення представництва Уповноваженого з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; утворення в структурі секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини самостійного структурного підрозділу з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; наукове та організаційне забезпечення формування експертної ради з питань фінансування захисту викривачів тощо.

6. Встановлено, що публічний контроль за забезпеченням прав викривачів є системою організаційних та правових форм забезпечення додержання закону в діяльності як публічного, так і приватного сектору щодо реалізації, охорони, захисту прав викривачів, який здійснюється на підставі та в межах законодавства різними суб'єктами на міжнародному, державному, громадському та муніципальному рівнях.

7. Визначено, що громадський контроль за забезпеченням прав викривачів є ефективним засобом забезпечення прав викривачів, який може здійснюватись різними суб'єктами (об'єднання громадян, профспілки тощо) на постійній основі як моніторинг або спостереження за забезпеченням прав викривачів на окремо взятому підприємстві, в установі, організації або загалом у межах держави, або за наявності наступних підстав: порушення службовими особами суб'єкта господарювання публічного або приватного сектору прав викривачів; звернення особи, яка здійснила викривання; звернення близьких родичів викривача. Нині громадський контроль за забезпеченням прав викривачів здійснює консультативно-дорадчий орган – Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції.

8. У результаті вивчення міжнародного контролю за забезпеченням прав викривачів встановлено, що міжнародними організаціями, які підтримують визначальну роль викривання правопорушень у різних сферах суспільного життя та необхідність захисту осіб, які повідомили інформацію про шкоду суспільним інтересам підтримують Європейська комісія, Рада Європи і Європейського Союзу, ОБСЄ, ЮНЕСКО, ООН та ін. Встановлено, що міжнародні судові установи є одним із суб'єктів здійснення публічного контролю за забезпеченням прав викривачів. На сьогодні в Україні і світі діє низка міжнародних неурядових організацій, метою діяльності яких є запобігання корупції та співпраця з викривачами. Серед таких організацій: Transparency International, Blueprint for Free Speech, International Anti-corruption Resource Center, Corruption Watch, Transparify, UNCAC Civil society Coalition, UNICORN, Global Witness, Integrity Action та ін.

9.3 метою запровадження механізму проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (проектів і чинних), визначення суб'єктів її ініціювання та проведення, а також джерел фінансування такої експертизи, запропоновано прийняття закону «Про громадську антикорупційну експертизу». Означеним законом слід передбачити проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, вимоги щодо оприлюднення її результатів, можливість використання висновку антикорупційної експертизи під час судового розгляду справи. Запровадження дієвого механізму громадської антикорупційної експертизи сприятиме профілактиці вчинення корупційних правопорушень і порушень, пов'язаних з корупцією через виявлення та викорінення корупції в проектах та чинних нормативно-правових актах; прозорості діяльності органів публічної влади перед громадськістю; посиленню захисту законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, у тому числі викривачів.



## РОЗДІЛ 4

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

#### 4.1. Використання практики Європейського суду з прав людини щодо захисту прав викривачів у національному судочинстві

В умовах становлення інституту викривачів в Україні та відсутності комплексного правового забезпечення механізму реалізації, охорони та захисту прав викривачів, враховуючи перманентну наукову дискусію серед представників науки, практики, громадянського суспільства щодо різних проблем, пов'язаних із викриванням, пропонуємо розглянути практику Європейського суду з прав людини, яка безпосередньо стосується захисту прав викривачів. Використовувати практику Європейського суду з прав людини можна як в адміністративному, кримінальному, так і цивільному і господарському судочинстві. Практика Європейського суду з прав людини є корисною при формування принципів, способів та засобів забезпечення прав викривачів як в публічному, так і в приватному секторах.

Чимала кількість дисертаційних досліджень присвячені діяльності Європейського суду з прав людини та його провідній ролі в забезпеченні прав і свобод людини, серед яких роботи Д. М. Супрун «Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського суду з прав людини» (2002), А. Л. Федорова «Міжнародно-правові зобов'язання з Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод» (2003), К. М. Рудой «Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу» (2004), В. А. Капустинського «Вплив діяльності Європейського суду з прав людини на формування національних правозахисних систем і дотримання державами стандартів захисту прав людини» (2006), І. Ю. Дір «Захист громадянських прав людини в Україні у

рамках Ради Європи» (2010), О. В. Климович «Конвенція Про захист прав людини та основних свобод як складова внутрішнього права та особливості її застосування національними судами держав-членів Ради Європи» (2010), О. В. Соловйова «Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду в Україні (загальнотеоретичні аспекти)» (2011), Н. І. Севостьянова «Звернення до Європейського суду з прав людини як реалізація права на правосуддя» (2011) та ін. Висновки цих дисертаційних досліджень, виконаних за різними юридичними спеціальностями, мають як теоретичне, так і практичне значення у сфері захисту прав людини та основних свобод, міжнародно-правових зобов'язань України щодо адаптації національного законодавства до європейських стандартів забезпечення прав людини, ролі Європейського суду з прав людини та ін.

Міжнародно-правові гарантії щодо захисту прав і свобод людини та громадянина є фундаментальними для розробки й забезпечення національних юридичних гарантій. Вказане повною мірою стосується і викривачів інформації про шкоду і загрозу суспільним інтересам.

Відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України [155] кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звернутися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних міжнародних організацій, членом чи учасницею яких є Україна. Таким чином, поряд з національними гарантіями Конституція України передбачила можливість використання і міжнародно-правових гарантій для людини і громадянина щодо захисту своїх прав.

Основною міжнародною судовою установою, до якої за захистом своїх прав звертаються особи, які вважають, що їхні права порушено, є Європейський суд з прав людини.

У випадку, коли основні права особи порушено, вона має право звернутися з індивідуальною скаргою до Європейського суду з прав людини. Статтею 19 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [152] передбачено створення Європейського суду з прав людини для забезпечення

дотримання сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї. Основним зобов'язанням, які прийняли на себе уряди держав-членів Ради Європи, є повага до прав людини, а створення та діяльність на постійній основі Європейського суду з прав людини є гарантією дотримання та захисту їх основних прав та свобод.

Судовий захист прав людини символізує та зміцнює ідею, що міжнародно-визнані права людини є юридичними правами [119, с. 8]. Громадяни України можуть звертатися за захистом своїх порушених прав до Європейського Суду з прав людини після використання національних засобів захисту. Більше того, прецедентне право Європейського Суду позитивно впливає на судову практику держав і сприяє дотриманню основних прав та свобод людини [273, с. 514].

Професор В. В. Мицик зазначає, що на тлі існуючих правозахисних механізмів особливе місце посідає Європейський Суд з прав людини, оскільки, на відміну від класичного міжнародного суду сфері прав людини, право на звернення до нього є не тільки відкритим, в тому числі для індивідів, а й не обумовлюється необхідністю висловлення на це згоди відповідної держави-відповідача та, на відміну від квазісудових контрольних органів у сфері прав людини, його рішення є не тільки юридично обов'язковими для держави-відповідача, але й безпосередньо впливають на розвиток правової системи Конвенції [230, с. 343].

Інший науковець С. В. Шевчук, розглядаючи правові засади діяльності Європейського Суду зазначає, що даний орган має свою специфічну правову систему, яка є дійсно транснаціональною за своїм змістом і характером, що вона увібрала в себе багато рис конституційного права західноєвропейських країн в частині захисту фундаментальних прав і сформувалася під впливом конституційного права країн-учасниць Конвенції [411, с. 63].

Дослідники С. А. Глотов та Є. Г. Петренко вважають, що на сьогодні Європейський суд з прав людини поряд із Міжнародним судом у Гаазі, Європейським судом у Люксембурзі є одним із трьох головних судів

міжнародного рівня [65, с. 17–19]. І. Л. Литвиненко зауважує, що Європейський суд має чимало можливостей для впровадження своїх рішень. Невиконання рішень Європейського суду з прав людини може мати наслідком виключення держави з Ради Європи, що, безперечно, суттєво підвищує авторитет Суду. Проте і в його діяльності є низка недоліків, зумовлених, насамперед, надзвичайно довгими строками розгляду справ [210, с. 277].

Забезпечення закріплених Конвенцією прав і свобод, на чому постійно наголошує у своїх рішеннях Європейський Суд з прав людини, головним чином і в першу чергу є завданням національних органів держав-членів Ради Європи, особливо їх судових органів. Європейський Суд, яким би він не був необхідним для ефективного захисту основних прав в Європі, може слугувати лише останньою надією для громадян. Ніхто не повинен розраховувати отримати від нього більше, ніж сприяння виконанню національними судами їх завдання стосовно захисту прав людини. А щоб ця діяльність була ефективною, потрібно надійно закріпити конвенційні права в національних правових системах, при цьому наділяючи власні суди не лише безумовною функцією і готовністю ефективно захищати зазначені права і свободи, а й визнавати останнє слово за Європейським Судом з прав людини, який разом з національними судами слід вважати «вартовим» Конвенції [334, с. 36].

Суттєві ознаки конституційного права на звернення до Європейського Суду з прав людини виділяє Л. М. Липачова, а саме:

юридична можливість активних дій суб'єктів (фізичної особи, групи осіб), формою виразу яких є скарга, викликана неправомірними діями або бездіяльністю посадових чи службових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, наслідком яких є порушення конвенційних прав людини;

вказана можливість надана та гарантована державою через норми Конституції, Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а також факультативних протоколів до неї, ратифікованих Україною у встановленому порядку;

зазначена можливість, пов'язана з поданням скарги, обмежена шестимісячним терміном з моменту вичерпання всіх правових засобів захисту на національному рівні;

реалізація цієї можливості має на меті поновлення порушених конвенційних прав і свобод людини [208, с. 44].

Держави-учасниці Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод зобов'язалися гарантувати для кожної людини, яка підлягає їх юрисдикції, права і свободи, чітко визначені в першому розділі Конвенції [152, с. 17].

«Цінність Конвенції, – пише французький вчений К. Васак, – визначається фактично її механізмом, а не правами, які вона захищає». Уперше в історії людства, підкреслює він, існує міжнародний механізм, який функціонує поза державою і «виражає загальні цінності всього людства» [472, с. 673]. Як наголошує О. Калініченко, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод захищає тільки громадянські та політичні права, а не соціально-економічні. Що стосується останніх, слід зазначити, що в рамках Ради Європи в 1961 р. було прийнято Європейську соціальну хартію. Однак, на відміну від Конвенції, Хартія передбачає для своєї імплементації тільки систему доповідей держав-учасниць, які розглядаються спеціально створеним Урядовим комітетом. Отже, від характеру прав залежить і характер міжнародних контрольних механізмів і процедур [120, с. 23].

Нагадаємо, що згідно зі ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади та незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному

суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду [152].

Своєю чергою, право викривати порушення на робочому місці ґрунтується на праві на свободу вираження поглядів, закріплене означеною Конвенцією та Конституцією України. ЄСПЛ встановив, що ст. 10 Конвенції застосовують у випадках, коли йдеться про регулювання відносин між роботодавцем і працівником, як приватним, так і публічним правом, і що держава має позитивний обов'язок щодо захисту права на свободу вираження поглядів навіть у сфері відносин між приватними особами.

Що стосується застосування ст. 10 Конвенції до місця праці, Суд постановив, що повідомлення з боку працівника державного сектору про незаконні або неправомірні дії на робочому місці повинні, за певних обставин, перебувати під захистом. Такий захист може бути необхідним, зокрема, тоді, коли працівник або державний службовець, про якого йдеться, є єдиною особою (або однією з небагатьох осіб), яка знає про те, що відбувається на роботі й, таким чином, краще ніж хто-інший може діяти в інтересах суспільства, попереджаючи роботодавця або громадськість загалом [339, с. 106].

Цікавим та ґрунтовним є дослідження Д. Харко, який розкрив особливості правозастосування змісту ч. 2 ст. 10 (щодо умов, обмежень та відповідальності у реалізації свободи на вираження поглядів) Конвенції у низці рішень Європейського суду з прав людини, що також є корисним для судової практики. Автор звертає увагу на іншу сторону реалізації права на свободу вираження поглядів – що «несумлінне, необачливе його застосування або взагалі зловживання правом безпосередньо призводить до порушення прав, свобод та законних інтересів інших суб'єктів» [402].

Усе вищезазначене свідчить про наявність значної кількості наукових досліджень способів захисту порушених прав, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. в Європейському суді з прав людини.

Ми визначились з основним інституційним механізмом захисту прав людини в європейському просторі, яким є Європейський суд прав людини. Розглянемо, яку роль у системі права відіграє практика Європейського суду з прав людини.

Віднесення рішень Європейського суду з прав людини до джерел адміністративного права впливає зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [278]. Відповідно до норм закону суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини як джерело права.

Наведена норма законодавства є рівною мірою обов'язковою та важливою як для суду (судді), так й інших учасників правовідносин – громадян, суб'єктів публічної адміністрації тощо. У цьому разі йдеться про те, що кожен із названих суб'єктів, у разі якщо він стикається з необхідністю правозастосування, має орієнтуватися у своїх рішеннях і діях на практику Європейського суду з прав людини. Іншими словами, названі особи мають керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини нарівні з національними юридичними актами. У тому випадку, якщо рішенням Європейського суду з прав людини певний нормативний акт повністю або частково визнано неправовим, останній відповідно повністю або частково на території України не застосовується. Таким чином, йдеться про те, що рішення Європейського суду з прав людини, як і рішення Конституційного Суду України, можуть змінювати норми національного права взагалі та норми адміністративного права зокрема [226].

Як влучно зазначено в науково-методичному посібнику для суддів «Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві» (2016) таке законодавче визнання обов'язкової юрисдикції ЄСПЛ в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, зумовлює вивчення практики ЄСПЛ та застосування національного законодавства з урахуванням позиції ЄСПЛ, оскільки саме в рішеннях ЄСПЛ розкривається зміст більшості положень Конвенції [399, с. 6].

Крім того, нині за результатами проведення досліджень можемо констатувати відсутність рішень ЄСПЛ щодо України з питань захисту прав викривачів. Враховуючи активне запровадження інституту викривачів у національне правове поле, вважаємо за доцільне розглянути, яка практика може бути застосована при вирішенні питання про захист прав викривачів у порядку адміністративного судочинства [167, с. 56].

Голова Європейського Суду з прав людини Г. Петцольд зробив такі висновки: «Субсидіарність є основним принципом застосування Конвенції. Вона притаманна Конвенції і є складовою створеної нею системи захисту прав. Вона підтверджена як така у прецедентному праві органів Конвенції. Вона визнає насамперед юрисдикцію і обов'язок держави ефективно захищати своїми внутрішніми правовими засобами основні права та свободи людини, передбачені Конвенцією...» [86, с. 59–60].

Інший видатний юрист М. Соренсен зазначив: «Яким би не був формальний статус Конвенції у будь-якій із держав-учасниць, беззаперечним є те, що дотримання прав і свобод, закріплених у нормах Конвенції, необхідно відстоювати насамперед перед національними адміністративними та судовими владними органами. Гарантії, які надає розгляд справи в Комісії та Суді, є не більш, ніж субсидіарними за своєю суттю» [463, с. 41], а «органи Конвенції забезпечують дотримання гарантованих прав і свобод. Однак їх відповідальність є субсидіарною у часі та за обсягом по відношенню до відповідальності компетентних національних владних структур. Завдання органів Конвенції – спрямовувати та сприяти національним правовим



інститутам з тим, щоб держави – члени Конвенції мали змогу гарантувати необхідний ступінь захисту прав людини через власні правові інститути і процедури» [463, с. 61].

Аналіз практики Європейського суду з прав людини свідчить, що вже існує світова практика захисту прав викривачів, а саме практика Європейського суду з прав людини – органу, який відіграє фундаментальну роль у захисті прав людини через формування основоположних засад щодо захисту прав і свобод людини та створення практики для здійснення національного правосуддя.

У виданні «Свобода вираження поглядів: практика Європейського суду щодо України» (Інститут Медіа Права, 2012) [348] вміщені найбільш ілюстративні рішення Європейського суду з прав людини щодо України у справах стосовно свободи вираження поглядів (передбачені ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., далі – Конвенція), а саме справа «“Українська Прес-Група” проти України» (рішення ЄСПЛ від 29 березня 2005 р.), «Салов проти України» (рішення ЄСПЛ від 6 вересня 2005 р.), «Ляшко проти України» (рішення ЄСПЛ від 10 серпня 2006 р.), «Вітренко та інші проти України» (рішення ЄСПЛ від 16 грудня 2008 р.), «Мирський проти України» (рішення ЄСПЛ від 20 серпня 2010 р.), «Сірик проти України» (рішення ЄСПЛ від 30 червня 2011 р.), Редакція газети «Правое дело» і Штекель проти України» (рішення ЄСПЛ від 5 серпня 2011 р.).

Однак вказані рішення стосуються ст. 10 Конвенції в контексті свободи вираження поглядів засобів масової інформації та свободи політичних дебатів і ніяким чином не пов'язані із захистом викривачів – осіб, які, ґрунтуючись на принципах добровільності та добросовісності, за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляють про порушення законодавства іншою особою.

Існує низка справ, пов'язаних зі свободою вираження поглядів недержавних або державних службовців, в яких ЄСПЛ постановив, що ст. 10 застосовна до робочого місця в цілому (див., наприклад, справу «Кудешкіна проти Росії» (*Kudeshkina v. Russia*), № 29492/05, п. 85, від 26 лютого 2009 р., і

справу «Фогт проти Німеччини» (Vogt v. Germany), від 26 вересня 1995 р., п. 53, серія А № 323). Суд далі встановив, що ст. 10 Конвенції також застосовують у випадках, коли йдеться про регулювання відносин між роботодавцем і працівником, як і в цьому випадку, приватним правом, і що держава має позитивний обов'язок щодо захисту права на свободу вираження поглядів навіть у сфері відносин між приватними особами (див. справу «Фуентес Бобо проти Іспанії» (Fuentes Bobo v. Spain), № 39293/98, п. 38, від 29 лютого 2000 р.).

ЄСПЛ активно розглядає справи, пов'язані із захистом осіб, які добровільно та добросовісно, керуючись суспільним інтересом, повідомили про порушення норм закону в тій організації, де вони працювали або проходили службу. Найбільш знаними справами Європейського суду з прав людини щодо захисту прав викривачів вважаються: справа «Гуджа проти Молдови» (Guja v. Moldova) no. 14277/04, ECHR 2008, а також Guja v. Moldova 2[GC], no. 1085/10, ECHR 2018; справа «Гайніш проти Німеччини» (Heinisch v. Germany) no. 28274/08), ECHR 2011; справа «Марченко проти України» (Marchenko v. Ukraine), no. 4063/04, § 46, 19 лютого 2009 р.) та ін.

Про актуальність захисту прав викривачів свідчить рішення Європейського суду з прав людини по справі «Гуджа проти Молдови» (Guja v. Moldova) [337], яка тривала 15 років. У першій справі ЄСПЛ визнав незаконним застосування санкцій до працівника, який розголосив суспільно необхідну, але конфіденційну інформацію. Важливою частиною обґрунтування рішення Суду був той факт, що працівник не мав дієвих засобів для того, щоб виправити порушення, застосовуючи внутрішні канали організації, оскільки такий механізм не був передбачений правилами всередині даної установи. Предметом другого позову до ЄСПЛ (19 жовтня 2009 р.) стало те, що після повернення на роботу пан Гуджа не був офіційно прийнятий, не отримав жодного документу доступу або офісного приміщення та ін. Він був звільнений через 10 днів після поновлення на підставі рішення ЄСПЛ.

У 2018 р. прийнято одноголосно рішення ЄСПЛ по справі Гуджа проти Республіки Молдова (№ 2) [338] (заява № 1085/10), що відбулося порушення ст. 10 Конвенції. Суть позову була в тому, що влада лише імітувала поновлення його на посаді, а потім швидко спровокували його звільнення знову. Насправді його повторне звільнення було відповіддю на викривання, зроблене у 2003 р. Крім того, національні суди сприяли порушенню прав заявника, коли відмовляли у розгляді його звинувачення, також ігноруючи принципи, викладені в першій справі Гуджи проти Республіки Молдова.

ЄСПЛ також встановив, що ст. 10 Конвенції застосовують у випадках, коли йдеться про регулювання відносин між роботодавцем і працівником як приватним, так і публічним правом, і що держава має позитивний обов'язок щодо захисту права на свободу вираження поглядів навіть у сфері відносин між приватними особами. Саме тому для адміністративного судочинства також важливо використовувати практику ЄСПЛ щодо спірних відносин між роботодавцем і працівником у приватному секторі.

Так, справу «Гайніш проти Німеччини» (Heinisch v. Germany) порушено за заявою (№ 28274/08) громадянки проти Федеративної Республіки Німеччини. Заявниця стверджувала, що її звільнення без попередження як медсестри з догляду за геріатричними хворими з огляду на її скарги на недоліки забезпечення догляду за хворими, подані в порядку кримінального процесу щодо свого роботодавця, та відмова національних судів відновити її на посаді порушили її право на свободу вираження поглядів. Суд також вважає, що твердження, що лежать в основі заяви про порушення кримінальної скарги заявниці, зокрема ті, які містять звинувачення в шахрайстві, безумовно, завдали шкоди діловій репутації та комерційним інтересам компанії, однак робить висновок, що суспільний інтерес в отриманні інформації про недоліки в наданні інституційного догляду для літніх людей з боку державної компанії є настільки важливим у демократичному суспільстві, що він переважає інтерес у захисті ділової репутації та інтересів підприємства [339].

ЄСПЛ нагадує, що свобода вираження поглядів пов'язана з обов'язками і відповідальністю і будь-яка особа, яка вирішує розкрити інформацію, повинна ретельно перевірити (наскільки це дозволяють обставини), чи така інформація є точною і надійною, зокрема, якщо особа пов'язана обов'язком дотримання принципу розсудливості та лояльності щодо свого роботодавця як у цій справі (див. справу «Гендісайд проти Сполученого Королівства» (*Handyside v. the United Kingdom*), 7 грудня 1976 р., п. 49, серія А № 24, і справу «Гейзлдин проти Сполученого Королівства» (*Haseldine v. the United Kingdom*), № 18957/91, рішення Комісії від 13 травня 1992 р., Рішення і звіти (РЗ) 73, с. 225 і 231) [339, с. 109].

У Справі «Марченко проти України» (*Case of Marchenko v. Ukraine* рішення ЄСПЛ від 19 травня 2009 р.) за заявою № 4063/04 щодо несправедливого розгляду справи судом, у результаті якого громадянина Михайла Іларіоновича Марченка було несправедливо засуджено за наклеп) ЄСПЛ зазначає, що, незважаючи на особливе становище заявника як представника профспілки і те, що його заяви щодо дій державного службовця становили суспільний інтерес, Суд вважає, що заявник був зобов'язаний діяти, не виходячи за встановлені межі, *inter alia*, в інтересах «захисту репутації і прав інших осіб», включаючи презумпцію невинуватості (див. рішення у справі «Константинеску проти Румунії» (*Constantinescu v. Romania*), заява № 28871/95, п. 72, ECHR 2000VIII). Більш того, заявник був зобов'язаний виявляти лояльність, обережність та обачливість по відношенню до свого роботодавця (див., наприклад, рішення у справі «Гуджа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*) [ВП], заява № 14277/04, п. 70, ECHR 2008 р.) (п. 45). Суд також зазначає, що право працівника державного сектору повідомити про факти незаконних дій чи правопорушень, учинених за місцем роботи, має бути захищене, зокрема, якщо йдеться про працівника, який входить до невеликої групи осіб, яким відомо про те, що відбувається на роботі, а тому він, як ніхто інший, здатний діяти в інтересах суспільства, попереджаючи про це роботодавця чи громадськість. З огляду на вищезгаданий обов'язок обачливості, така інформація має

повідомлятися передовсім керівникові або іншій компетентній інстанції або організації. І лише у випадку, коли це явно неможливо як останній засіб, така інформація може бути повідомлена громадськості (п. 46) [361].

Законодавство про працю в державах – членах Ради Європи має певні відмінності. Однак, всі 47 країн у рівній та повній мірі повинні дотримуватися тих зобов'язань, що розроблені практикою Європейського Суду з прав людини. Отже, держави повинні на нормативному рівні, а також у реальному житті забезпечити право працівника на свободу вираження поглядів поряд з тим, щоб втручання роботодавця у реалізацію цих прав (моніторинг приватного життя, звільнення з роботи, накладення стягнень за висловлювання критичних зауважень стосовно роботодавця) було обмежено законом. Втручання в особисте та трудове життя викривача повинно бути пропорційним захисту своїх інтересів роботодавцем, а національні суди зобов'язані забезпечити належний баланс між цими правами працівників та інтересами роботодавця або держави.

Найважливішим аспектом розглянутих у межах підрозділу рішень Європейського Суду з прав людини робиться акцент на необхідності забезпечення національними судами балансу прав працівників-викривачів та інтересів роботодавців як публічного, так і приватного секторів. Європейський Суд з прав людини наполегливо закликає національні суди враховувати цей баланс при розгляді трудових суперечок, які виникли в результаті викриття. Нині ми спостерігаємо поступове розширення тлумачення ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як важливого моменту в галузі забезпечення прав викривачів.

#### **4.2. Політика Європейського Союзу щодо забезпечення прав викривачів**

Викривачі, тобто особи, які повідомляють (у межах відповідної організації або сторонньому органу) або оприлюднюють (публічно) інформацію про правопорушення, отримані в контексті, пов'язаному з роботою, допомагають запобігти порушенням законодавства та виявити загрозу або

шкоду суспільним інтересам, які можуть в іншому випадку залишитись прихованими. Проте, такі особи часто не повідомляють таку інформацію, адже мають побоювання щодо помсти або інших негативних наслідків для себе або близьких. З цих причин важливість забезпечення ефективного захисту викривачів для захисту суспільних інтересів все більше визнається як на європейському, так і на міжнародному рівнях.

Викривачі можуть відігравати важливу роль у виявленні шахрайства, неграмотного керівництва та корупції, що завдає або може завдати шкоду суспільним інтересам. Повідомлення викривачів допомагають захищати права особи, суспільства та держави, забезпечують верховенство права. Коли викривачі захищають суспільну справедливість вони часто опиняються у ризикованому становищі, можуть зіштовхнутись із віктимізацією, піддатися звільненню, роботодавець може подати на них в суд за наклеп, порушення конфіденційності, розкриття службової чи комерційної таємниці. В крайніх випадках може виникнути реальна загроза життю, здоров'ю такої особи або близьких осіб, а також майну. Ефективний захист викривачів від помсти сприятиме розкриттю порушень законодавства.

Важливість забезпечення ефективного захисту викривачів все більше визнається як на національному, так і на міжнародному рівнях. Як виявляється, в Європейському союзі питання захисту прав викривачів є також вкрай актуальним. Нині лише десять країн ЄС (Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Литва, Мальта, Нідерланди, Словаччина, Швеція та Велика Британія) мають всеосяжний закон, що захищає викривачів (сповістителів, інформаторів). Захист інформаторів, що наразі доступний в усьому ЄС, є фрагментованим. Відсутність захисту викривачів у державі-члені може мати негативний вплив на функціонування політики ЄС у цій державі-члені, а також вплив на інші держави-члени. На рівні ЄС захист викривачів забезпечується лише у певних секторах і різною мірою. Ця фрагментація та прогалини означають, що у багатьох ситуаціях викривачі не є належним чином захищеними від помсти. Якщо потенційні інформатори не відчувають себе впевненими у наданні

інформації, якою вони володіють, це призводить до зниження кількості повідомлень і, отже, «пропущених можливостей» для запобігання та виявлення порушень законодавства Союзу, які можуть завдати вагомої шкоди суспільним інтересам.

Хоча ЄС вважається світовим лідером у сфері відкритої влади, участі громадськості в прийнятті державних рішень, дотримання прав людини, жодна країна повною мірою не забезпечує права на захист викривачам. Результатом є кар'єрне, фінансове та особисте розорення для викривачів. Викривачам не вистачає надійних каналів звітності, доступу до органів правосуддя та гарантій того, що їх розкриття буде корисним для суспільства та матиме відповідну реакцію органів влади. Існує безпосередній взаємозв'язок між недостатнім рівнем захисту прав викривачів і здатністю порушників закону продовжувати свою корупційну або іншу протиправну діяльність без страху зазнати покарання. Жертвою цього суспільно-правового дисбалансу є саме суспільство.

Рада Європи визнає цінність викриття у стримуванні та запобіганні правопорушенням, а також у зміцненні демократичної підзвітності та прозорості. Викриття правопорушень є фундаментальним аспектом свободи вираження поглядів і свободи совісті, а також є важливим у боротьбі з корупцією та безгосподарним управлінням у державному та приватному секторах. Повідомлення про порушення викривачами є діянням особи, яка повідомляє про підозру або розкриває інформацію про дії та бездіяльність, які представляють загрозу або шкоду суспільним інтересам, з якими вона зіткнулася в ході своєї роботи, наприклад, шкода для користувачів послуги, широкої громадськості або самої організації, або порушення закону. Вона охоплює звіти роботодавцям (керівникам, директорам або іншим відповідальним особам), регулюючим або наглядовим органам і правоохоронним органам, а також розкриття інформації громадськості – найчастіше через засоби масової інформації та Інтернет, групи громадських інтересів або члена парламенту [456, с. 11].

У квітні 2018 р. Європейська комісія вжила низку заходів, які стосуються захисту прав викривачів. Так, Європейською комісією розроблено та подано на розгляд Проект Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law), яка спрямована на посилення захисту інформаторів в якості засобу розкриття незаконних дій та сприяння забезпеченню дотримання законодавства ЄС [455]. Проект Директиви містить також ефективні гарантії та включає запобіжні заходи для запобігання шкідливих або образливих повідомлень та попередження невиннованої шкоди репутації. Особи, яких торкнулось повідомлення інформатора, будуть повною мірою користуватися презумпцією невинності, правом на ефективний правовий захист, справедливим судовим розглядом і правом на захист. Захист буде гарантуватись лише відповідальним інформаторам, дії яких дійсно спрямовані на захист суспільних інтересів [257].

Передумовами розробки та прийняття Директиви, як зазначається на офіційному сайті Європейської Комісії, є недавні скандали, такі як Dieselgate, Luxleaks, Panama Papers та триваючі викривання Cambridge Analytica, які свідчать про те, що викривачі можуть відігравати важливу роль у розкритті незаконних дій, які спричиняють шкоду суспільним інтересам та благополуччю громадян і суспільства. Як свідчать дані Global Business Ethics Survey (2016) 36 % робітників, які сповістили про неналежну (неправомірну) поведінку зазнали негативних наслідків (однак вже у 2018 р. лише 27 % робітників зазнали негативних наслідків після повідомлення про порушення закону в тій же організації, в якій вони працюють). Єврокомісія наголошує, що захист викривачів також допоможе захистити свободу вираження думок і свободу засобів масової інформації, що має важливе значення для захисту правопорядку та демократії в Європі [257].

У квітні 2019 р. прийнято Директиву Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу



(Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law), якою встановлено нові загальноєвропейські стандарти для захисту викривачів – осіб, які виявлятимуть порушення законодавства Європейського Союзу в різних сферах: державних закупівель, фінансової діяльності, відмивання коштів та фінансування тероризму, споживчої безпеки, безпеки на транспорті, захисту навколишнього природного середовища, ядерної безпеки, безпеки харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин, охорони здоров'я, захисту прав споживачів, конфіденційності, захисті даних та безпеки інформаційних систем. Держави-члени Європейського Союзу мають два роки на виконання Директиви та погодження правил.

Директива Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2019) встановлює чіткі механізми та обов'язки роботодавців як приватного сектора, так і органів публічної адміністрації. Усі компанії з кількістю працюючих більше 50 осіб або річний грошовий обіг яких перевищує 10 млн євро зобов'язані створити внутрішню процедуру для обробки повідомлень заявників. Також під вимоги закону підпадають всі державні адміністрації та муніципалітети з населенням більше 10 000 осіб. Механізми повинні включати чіткі канали звітності в організації та за її межами зі збереженням конфіденційності та трирівневу систему звітності – всередині організації, звітність компетентним органам та публічна (медійна) звітність.

Незаконні дії та зловживання правом можуть відбуватися в будь-якій організації, приватній чи державній, великій чи не дуже. Вони можуть приймати різні форми, такі, як корупція або шахрайство, зловживання або недбалість. І якщо вони не розглядаються, вони іноді можуть завдати значної шкоди суспільним інтересам. Люди, які працюють в організації або контактують з нею по роботі, часто знають про такі випадки і тому мають привілейоване положення щодо інформування тих, хто може розв'язати цю проблему.

Відсутність ефективного захисту викривачів також може погіршити правозастосування ЄС. Поряд з іншими засобами збирання доказів, інформаційне викриття є засобом забезпечення національних систем і систем правозастосування ЄС інформацією, що веде до ефективного виявлення, розслідування та переслідування порушників правил Союзу.

Директива Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, погоджена європейськими інституціями, є важливим кроком до забезпечення гідного рівня захисту викривачів по всьому європейському континенту. У деяких країнах ЄС, де на сьогоднішній день не охороняються особи, які повідомляють про порушення законодавства, прийняття цієї Директиви матиме великий вплив. Цікаво, що інституції ЄС з прийняттям Директиви повідомляють, що не тільки попередні зобов'язання щодо захисту викривачів повинні бути збережені, держави-члени можуть запровадити нові державні засоби та заходи забезпечення прав викривачів, адже норми Директиви залишають деякі питання щодо законодавчого забезпечення прав викривачів на розсуд національних урядів і парламентів. Усе це означає, що те, що буде відбуватись протягом наступних двох років в окремих країнах-членах ЄС, є важливим.

Сфера дії Директиви є достатньо широкою, але в кінцевому підсумку вона обмежена мандатом ЄС. Для того щоб запровадити комплексний механізм забезпечення прав викривачів, держави-члени ЄС повинні розширити сферу захисту своїх викривачів, а саме охоплювати повідомлення про будь-які порушення, які завдають шкоди або загрожують суспільним інтересам. Крім того, Європейські установи залишили національним законодавцям можливість визначити різноманітні засоби та способи захисту трудових прав викривачів, які караються за повідомлення. На наше переконання, держави повинні скористатися цією можливістю, щоб забезпечити комплексні засоби правового захисту, включаючи права на компенсацію, відновлення порушених прав, включаючи особливий захищений статус викривача.

Це ще одна сфера, де національні парламенти повинні використовувати свою свободу дій на користь покращеного механізму забезпечення прав викривачів. З метою запобігання шкідливим або репресивним діям проти викривачів, держави-члени повинні запровадити конкретні цивільні, кримінальні та/або дисциплінарні санкції за порушення їх прав. Законотворці повинні враховувати як особисті, так і корпоративні чи державні обов'язки у справах про шкідливі наслідки для особи після викривання.

Феноменологія протидії та запобігання корупції є предметом досліджень кримінологів, адміністративістів, управлінців, політологів, філософів, економістів. Ефективність протидії та запобігання корупції залежить насамперед від виваженої національної антикорупційної політики, одним з основних елементів якої є викривач, – особа з високою громадянською свідомістю. В Україні продовжується активна робота зі створення системи адміністративно-правових засобів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно і на обґрунтованих підставах повідомляють про факти корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Однак в ЄС вже вийшли за межі розуміння викривача як особи, яка викриває лише факти корупційних правопорушень.

Відсутність ефективного захисту викривачів викликає подальше занепокоєння щодо його негативного впливу на свободу вираження поглядів та свободу засобів масової інформації, закріплені в ст. 11 Хартії основних прав Європейського союзу, а саме: «Кожна людина має право на свободу вираження думки. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, отримувати і поширювати інформацію та ідеї без будь-якого втручання органів державної влади і незалежно від державних кордонів» [403]. Обговорення на другому щорічному колоквиумі з фундаментальних прав на тему «Медіа плюралізм і демократія», організовані Комісією в листопаді 2016 р., підкреслили, що захист інформаторів як джерел інформації для журналістів, має важливе значення для виконання журналістської діяльності.

У рамках Ради Європи прийнято ряд документів, що напряду пов'язані з необхідністю впровадження механізму забезпечення прав викривачів. Так, Парламентська асамблея, посилаючись на свою резолюцію 1729 (2010) про захист «інформаторів», знову підтверджує право кожної людини на розкриття інформації, що становить суспільний інтерес і відповідає праву громадськості на отримання інформації відповідно до ст. 10 Конвенції. Держави – члени не повинні обмежувати право громадськості на отримання інформації, обмежуючи право людей на розкриття інформації, що становить суспільний інтерес, наприклад, застосовуючи закони щодо клевету і образ, а також питання національної безпеки й антитерористичне законодавство у надто широкий і непропорційний спосіб.

У своїй Резолюції 1729 (2010) про захист викривачів Парламентська асамблея Ради Європи наголошує на важливості таких «викриттів» (коли особи, про які йдеться, б'ють на сполох, щоб зупинити порушення, які створюють загрозу для інших людей) як засобу підвищити підзвітність та посилити боротьбу з корупцією і службовими зловживаннями як у державному, так і в приватному секторах. Вона закликала всі держави-члени переглянути своє законодавство про захист «викривачів», керуючись при цьому такими принципами:

«6.1.1. Під визначення повідомлень, що потребують захисту, повинні підпадати всі сумнівні сигнали про різні види протиправних дій, у тому числі всі серйозні порушення прав людини, які впливають на життя або становлять загрозу життю, здоров'ю, свободі та іншим законним інтересам осіб як суб'єктів державного управління чи платників податків, акціонерів, співробітників або клієнтів приватних компаній.

6.1.2. Тому законодавство повинно поширюватися на викривачів як державного, так і приватного секторів... і 6.1.3. Воно повинно кодифікувати відповідні питання в таких сферах права:

6.1.3.1. трудове право – зокрема, в питаннях захисту від несправедливого звільнення й інших заходів відплати, які зачіпають трудові відносини;

6.1.3.2. кримінальне право і кримінальний процес – зокрема, в питаннях захисту від кримінального переслідування за наклеп, розкриття державної або комерційної таємниці, а також захисту свідків;

6.1.3.3. законодавство про ЗМІ – зокрема, в питаннях захисту джерел інформації, використовуваної журналістами;

6.1.3.4. щодо конкретних антикорупційних заходів, в тому числі передбачених у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією (ETS No. 174).

6.2. Законодавство про захист викривачів має бути орієнтоване на забезпечення безпечної альтернативи мовчанню;

6.2.1. Воно повинно створювати для керівників державних та приватних структур належні стимули до створення внутрішніх процедур роботи з викривачами, які забезпечують, щоб:

6.2.1.1. відомості, що стосуються можливих проблем, належним чином розслідувалися, а відповідна інформація своєчасно доводилася до вищого керівництва, при необхідності в обхід звичайної системи субординації;

6.2.1.2. особистості викривачів розкривалися тільки за їх згодою або тільки з метою усунення серйозної небезпеки, що безпосередньо загрожує інтересам суспільства.

6.2.2. Дане законодавство повинно забезпечувати будь-якої особи, яка добросовісно використовує існуючі внутрішні канали викриття, захист від будь-якої форми відплати (несправедливого звільнення, переслідування або будь-якого іншого покарання або дискримінації).

6.2.3. Якщо внутрішні канали відсутні або не функціонують належним чином, або при наявності обґрунтованих сумнівів в їх належному функціонуванні через проблеми, розкритих викривачем, аналогічний захист слід забезпечити для зовнішніх каналів викриття, включаючи ЗМІ;

6.2.4. Будь-який викривач має вважатися таким, що діяв сумлінно, за умови, що він мав достатні підстави вважати, що розкрита інформація є правдивою, навіть, якщо потім виявиться, що це не так, а також за умови, що викривач не переслідував жодної незаконної або неетичної цілі». Наведені

вище принципи також фігурують у відповідній Рекомендації 1916 (2010) Парламентської асамблеї;

6.2.5. Відповідне законодавство повинно забезпечувати сумлінним викривачам надійний захист від будь-якої форми помсти через правозастосовний механізм розслідування скарг, що надходять від викривачів, і пред'явлення роботодавцям вимог про прийняття корегувальних заходів, в тому числі із застосуванням тимчасових засобів захисту до проведення повного розгляду справи, а також виплатою належної фінансової компенсації, якщо наслідки помсти можуть бути усунені в необхідному обсязі.

6.2.6. Законодавство також має створювати негативні стимули для тих, хто мститься викривачам. Викривачі, які піддаються гонінням, повинні мати можливість висувати щодо своїх переслідувачів зустрічні позови з метою зміщення їх з посади або застосування щодо них інших санкцій.

6.2.7. Система роботи з викривачами також повинна передбачати належний захист від недобросовісних звинувачень» [329].

На наше переконання, саме Резолюцією 1729 (2010) про захист викривачів закладено основні принципи і положення щодо захисту викривачів як на національному, так і на європейському рівнях.

Наведені вище принципи також фігурують у відповідній Рекомендації № 1916 (2010) Парламентської асамблеї, яка, посилаючись на свою резолюцію № 1729 (2010), підкреслює значення діяльності викривачів як засобу підвищення підзвітності та посилення боротьби з корупцією і безгосподарністю. Вона рекомендує Комітету міністрів: 2.1. підготувати комплекс рекомендацій щодо захисту викривачів, керуючись принципами, сформульованими Асамблеєю в її резолюції № 1729 (2010); 2.2. закликати держави-члени Ради Європи та держави-спостерігачі здійснити аналіз свого чинного законодавства на предмет відповідності цим принципам; 2.3. розглянути питання про розробку рамкової конвенції про захист викривачів [330].

Ще одним документом Ради Європи щодо захисту прав викривачів є Рекомендація № 2073 (2015) Про забезпечення захисту інформаторів. Парламентська Асамблея посилається на свою Резолюцію № 2060 (2015) про забезпечення захисту «інформаторів», а також на свою Рекомендацію № 1916 (2010) щодо захисту «інформаторів». Асамблея вітає прийняття Комітетом міністрів Рекомендації CM/Rec(2014)7 щодо захисту інформаторів, як важливий крок у правильному напрямку. Асамблея просить Комітет міністрів: сприяти подальшому забезпеченню захисту інформаторів, розпочавши процес переговорів із вироблення юридично зобов'язуючого інструменту у вигляді рамкової конвенції, яка буде доступною для країн, які не є державами-членами, та охопить питання розкриття неправомірних дій особами, які працюють у сфері національної безпеки та інформації. Водночас, потрібно розглянути шляхи та засоби забезпечення Радою Європи технічної допомоги державам-членам для імплементації Рекомендації CM/Rec(2014)7; закликати Генерального Секретаря до подальшого покращення застосування норм інформаторами в Раді Європи, з метою приведення їх у відповідність до принципів, яких дотримується Асамблея та Комітет міністрів [331].

Рекомендація про захист викривачів CM/Rec(2014)7 (Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7) була розроблена на основі досліджень у різних країнах держав-членів Ради Європи й прийнята 30 квітня 2014 р. Принципи означених Рекомендацій ґрунтуються на чинних міжнародних, європейських та національних законах і стандартах, зокрема, на принципі, що не може бути конфіденційності в злочинних діяннях або порушеннях. Захист громадськості від шкоди є керівним принципом в усьому, він є основою роботи держав-членів для захисту викривачів. Рекомендація про захист викривачів CM/Rec(2014)7 є не тільки декларацією принципів, а й передбачає практичне використання для урядів країн ЄС громадянського суспільства, громадян, органів публічної влади, правоохоронних органів у створенні та впровадженні в національне законодавство норм для захисту осіб,

які виявили порушення на робочому місці та розкривають таку інформацію, від несправедливого поводження.

Рекомендація CM/Rec(2014)7 від 30 квітня 2014 р. «Захист інформаторів» спрямована на вирішення питання про запровадження в державах – членах Ради Європи законодавчого, інституційного та судового підґрунтя для захисту осіб, які здійснюють інформування або викривають інформацію щодо загроз або шкоди суспільним інтересам, чим сприяють прозорості, демократичній підзвітності та боротьбі з корупцією. КМРЄ (Комітет Міністрів Ради Європи – *зауваж. авт.*) наголошує, що ця Рекомендація базується на нормах Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, Кримінальної та Цивільної конвенцій про боротьбу з корупцією й інших договорів, а свобода вираження поглядів та право на пошук і отримання інформації є основоположними для функціонування справжньої демократії. До цієї Рекомендації додається перелік принципів, якими держави мають керуватися в процесі вдосконалення законодавства та здійснення інших відповідних реформ у цій сфері. Зокрема, йдеться про створення правової основи для заохочення інформування та викриття, що здійснюється відкрито. При цьому інформатори, опікуючись суспільними інтересами, мають відчувати себе захищеними. Подається перелік каналів передачі інформації, окреслюються способи її опрацювання та реагування для попередження реальних загроз і шкоди суспільству тощо [332, с. 26].

Як вірно зазначає дослідник В. І. Бенедик, аналізуючи Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014, що Комітет міністрів Ради Європи рекомендує державам надавати захист тим, хто повідомляє про погрози, що завдають шкоди суспільному інтересу, під якими, відповідно до вказаного документу, розуміють порушення закону і прав людини, а також ризики для громадської охорони здоров'я, безпеки та навколишнього середовища. Очевидною виявляється екстраполяція у майбутньому антикорупційному законодавстві щодо викривачів на інші правовідносини, наприклад, у сфері



охорони навколишнього середовища, трудових відносин, прав споживачів, охорони здоров'я тощо [30, с. 150].

Підхід Ради Європи до боротьби з корупцією є міждисциплінарним і складається з трьох взаємопов'язаних елементів: встановлення європейських норм і стандартів, моніторингу відповідності стандартів та нарощування потенціалу, запропонованих певним країнам та регіонам шляхом технічного співробітництва. Радою Європи здійснено розробку низки багатосторонніх правових документів, що стосуються криміналізації корупції в публічному та приватному секторах, притягнення до відповідальності та компенсації завданих збитків, поведінки публічних службовців та фінансування політичних партій. Ці інструменти спрямовані та підвищення здатності держав боротися з корупцією на національному та міжнародному рівнях. Контроль за дотриманням стандартів здійснює GRECO (The Group of States against Corruption) – Група держав Ради Європи проти корупції як орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу.

Україна приєдналася до GRECO у січні 2006 р. Міжнародні стандарти захисту викривачів закріплені в рекомендаціях, що були надані Україні GRECO. З того часу GRECO було проведено спільні Перший і Другий (у листопаді 2006 р.) та Третій (у квітні 2011 р.) раунди оцінювання України. Нині закінчився четвертий раунд оцінювання, за результатами якого Україні було надано 32 рекомендації. Незабаром, як анонсується, розпочнеться П'ятий раунд.

У п'ятому додатковому звіті про виконання рекомендацій Україною за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, затвердженому на 68-му пленарному засіданні GRECO, яке відбулось 15-19 червня 2015 р. у м. Страсбург було зазначено на необхідності запровадити захист від негативних наслідків для осіб, які добросовісно інформують про випадки корупційних діянь (викривачів) не тільки на законодавчому рівні, а й забезпечити ефективний механізм його реалізації. Рекомендація XXI. п. 44. GRECO рекомендувала ухвалити чіткі правила/настанови для всіх державних

посадових осіб щодо інформування про підозри у вчиненні корупційних діянь та запровадити захист від негативних наслідків для осіб, які добросовісно інформують про такі випадки (викривачів). П. 47. GRECO говорить, зокрема, про введення обов'язку звітувати про підозри у вчиненні корупційних діянь в органах державної влади. Більше того, крім цього обов'язку, були введені деякі заходи захисту проти помсти – суттєві та процесуальні – стосовно державних службовців, які повідомляють про такі підозри. Вжиті заходи відповідають вимогам цієї Рекомендації, тому такі досягнення української влади можна оцінити позитивно. Водночас, влада має продовжувати докладати зусиль у забезпеченні реалізації таких заходів на практиці, як це передбачено законом. GRECO робить висновок, що Рекомендація XXI була виконана задовільно [258].

Із розробкою всіх антикорупційних реформ, на яких наполягає Рада Європи, й які так необхідні Україні, оскільки очікування громадськості щодо їх реального впровадження є дуже високими. Натомість, рівень громадської довіри до основних державних інституцій у контексті корупції практично не зріс порівняно з відповідними показниками «доевромайданівського» періоду. Опитування, проведене Національним демократичним інститутом, показало, що корупція посідає четверте місце в переліку ключових проблем (на першому місці – підвищення цін, на другому – конфлікт на Сході України, на третьому – безробіття), а антикорупційна реформа є найбільшим пріоритетом для національної політики, водночас як судова реформа отримала четверте місце в переліку пріоритетів [233].

Transparency International у своєму щорічному звіті щодо населення і корупції у країнах Європи та Центральної Азії (2016) зазначає, що 70 % українців не відчують зниження рівня корупції після Євромайдану. На їхню думку, державні службовці (65 %), народні депутати (64 %), працівники податкових служб (62 %), судді (61 %), Президент і Прем'єр-міністр (60 %) є найбільш схильними до корупції. Україна посідає 131-шу позицію в Індексі

сприйняття корупції ТІ 2016 р. серед 176 країн, де показник «1» означає «найменш корумпована країна».

Відповідно до даних Transparency International 2017 р. Україна за показниками «Індексу сприйняття корупції» (CPI) посіла 130 місце в світі, розділивши його з Gambia, Iran, Myanmar and Sierra Leone. За відповідною методикою Україна здобула 30 балів зі 100 можливих, що навіть нижче, ніж середні показники найбільш корумпованих регіонів світу Sub-Saharan Africa (середній бал 32) and Central Asia (середній бал 34) [431].

У 2018 р. Україна з-поміж своїх сусідів змогла обійти лише Російську Федерацію (28 балів, 138 місце). Натомість решта мають вищі оцінки: Польща – 60, Словаччина – 50, Румунія – 47, Угорщина – 46, Білорусь – 44, Молдова – 33 балів [116].

Правове регулювання державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, є важливим елементом антикорупційної політики України. Ми глибоко переконані, що без належної законодавчої бази захисту таких осіб та реальних механізмів її реалізації боротьба з корупцією буде малоефективною. У процесі реформування національного антикорупційного законодавства слід враховувати зарубіжний досвід функціонування інституту захисту викривачів країн світу з найнижчим рівнем корупції [314, с. 74].

До розробки міжнародних стандартів захисту прав викривачів долучилась відома міжнародна організація Transparency International, якою у 2009 р. було розроблено Рекомендовані принципи по розробці законодавства щодо захисту викривачів (Recommended draft principles for whistleblowing legislation) [458].

Аналіз рекомендованих Transparency International принципів, дозволяє сформулювати їх таким чином:

1. Захист особистості – закон повинен гарантувати, що особистість викривача не може бути розголошена без згоди особи і забезпечувати анонімне розкриття.

2. Захист від помсти – закон повинен захищати інформатора від будь-яких негативних наслідків, спричинених викриттям. Це поширюється на всі види негативних наслідків, включаючи звільнення, робочі санкції, каральні переклади, переслідування, втрату статусу і т. п.

3. Зворотній тягар доказування – роботодавець повинен встановити, що будь-які заходи, що завдали шкоду викривачу, були мотивовані іншими причинами, а не його викривальною діяльністю.

4. Звільнення від відповідальності – будь-яке розкриття, зроблене в рамках закону, користується імунітетом від дисциплінарного провадження і притягнення до відповідальності за кримінальним, цивільним і адміністративним законодавством.

5. Відсутність санкцій за помилкову інформацію – закон повинен захищати будь-яке розкриття, навіть якщо воно не підтвердилось, але особа щиро вважала інформацію достовірною.

6. Право на відмову – закон повинен дозволити викривачеві відмовитися від участі в підозрілій неправомірній дії без будь-яких санкцій або негативних наслідків.

7. Ніяких хитрощів (обману) – закон позбавляє законної сили будь-яких правил угоди (наприклад трудової), якщо вони суперечать положенням законодавства про захист викривачів.

Стандарти у сфері захисту викривачів розроблені *Blueprint for Free Speech* – міжнародною неурядовою організацією, діяльність якої спрямована на просування свободи висловлювання, медіа та інформації.

*Blueprint for Free Speech* просуває найкращі стандарти у сфері захисту викривачів та розкриття суспільно необхідної інформації, свободи слова, ЗМІ, свободи в Інтернеті, інтелектуальної власності й свободи інформації і має значний досвід у створенні законодавства у цій сфері в різних країнах світу. Організацією представлено 23 основні принципи, які можуть бути включені до будь-якого закону про захист викривачів.

Ці принципи розроблені для гарантії того, щоб:  
інформація про шкоду або загрозу суспільним інтересам стала надбанням громадськості;

викривачі були захищені від усіх форм переслідування, в тому числі – від цивільної та кримінальної відповідальності;

розкриття інформації призведе до покращення державного управління та політико-правових реформ;

порушники будуть притягнуті до відповідальності [274, с. 10].

Ці принципи базуються на дослідженнях міжнародних та регіональних організацій, наукових установ, громадських організацій, а також експертів у сфері свободи слова та прав людини [274, с. 10].

Міжнародними стандартами правового захисту викривачів є:

1. Широка сфера дії закону. Державний сектор, приватний сектор, так званий «третій сектор», що охоплює некомерційні організації, благодійні фонди, спілки, групи волонтерів і громадські об'єднання, мають містити всеосяжний масив даних про організації. Повинні бути одиничні або зовсім відсутні «винятки», в яких не охоплено сектори або галузі промисловості, такі, як звільнення від відповідальності для спецслужб або військових.

2. Визначення поняття «правопорушення, що підлягає повідомленню». Закон має містити широке визначення поняття повідомлення про правопорушення, що завдає шкоди або становить загрозу суспільним інтересам (у тому числі, про корупцію, злочинну поведінку, загрозу здоров'ю і безпеці населення, шахрайство, фінансові злочини та інші законодавчі, нормативні та етичні правопорушення).

3. Широка дефініція поняття «викривач». У законі необхідно подати розгорнуте визначення поняття «викривач», чия діяльність із розголошення інформації про завдання шкоди або загрозу суспільним інтересам має бути захищена. До викривачів належать службові особи, підрядники, волонтери, майбутні або колишні співробітники, інтерни та інші інсайдери. Заходи із

захисту мають також поширюватися на людину, яка допомагає в розкритті, та на будь-яку особу, яку помилково визнано викривачем.

4. Внутрішні канали розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам. Закон має забезпечити створення повного спектру внутрішніх (організаційних) каналів розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам. Така діяльність охоплює проведення політики заохочення викривачів, що передбачає створення на місцях спеціальних механізмів розкриття, таких, як виділення спеціальних каналів, перевірку даних, що містяться в розкритій інформації, і призначення спеціального співробітника з питань розкриття інформації в кожній організації. Ця політика також може бути посилена за рахунок висування обов'язкових вимог до розробки і повідомлення про процедури внутрішнього розкриття інформації та за умови проведення регулярних зовнішніх перевірок вчасного забезпечення такого розкриття.

5. Регулярні канали розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам. Закон має передбачити створення повного спектра регулярних каналів розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, включаючи два незалежні механізми (наприклад омбудсмен) і канали, які є внутрішніми щодо організації або відділу.

6. Зовнішні (третя особа/засоби масової інформації) канали розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам. Закон повинен гарантувати поширення захисту на публічне розкриття інформації або розкриття через третіх осіб (зовнішнє розкриття інформації), включаючи засоби масової інформації, неурядові організації, профспілки, членів парламенту, в умовах, які повинні бути чітко роз'яснені. Також закон має передбачити створення механізмів захисту у випадку зовнішнього розкриття інформації у разі виникнення безпосередньої загрози, наприклад, для навколишнього середовища, здоров'я та безпеки населення або у випадку вчинення тяжких кримінальних злочинів.

7. Обмеження в наданні захисту. Закон має містити обмеження в наданні захисту, які реально спрацьовують, зокрема такі, як сумлінне переконання і вагомі підстави вважати, що розкрита інформація була правдивою і свідчила про правопорушення, включаючи захист у разі «чесних помилок». Проте, захист не надається в разі свідомого або безвідповідального надання неправдивої інформації.

8. Положення щодо забезпечення анонімності розкриття. Захист викривачів має поширюватися на анонімне розкриття інформації з гарантією того, що викривач (а) має можливість оприлюднити інформацію анонімно і (б) буде захищений, якщо пізніше його особу буде ідентифіковано. Цей принцип також містить визначення практичних вимог, таких, як спеціальні безпечні скриньки, телефонні лінії та електронна анонімність. Особу викривача може бути розкрито лише за його прямої згоди.

9. Обов'язкові вимоги до процедури розкриття інформації. Закон повинен містити комплексні вимоги до організацій (усіх державних установ; приватних компаній більше визначного масштабу) щодо розробки процедури внутрішнього розкриття інформації, а саме: зобов'язання створити канали розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, розробити внутрішні процедури підтримки і захисту викривачів з моменту здійснення розкриття й надалі. Також необхідно створювати освітні програми, що забезпечать існування цих процедур.

10. Захист викривачів від переслідування. Закон має передбачати механізми захисту від широкого спектра негативних засобів впливу і дискримінаційних заходів. Вони повинні включати, але не обмежуватися, захист від незаконного звільнення, прямих репресалій, ворожих дій, спрямованих на робітника, примусового переведення на іншу посаду, зменшення робочих обов'язків, переслідування, порушення внутрішнього дисциплінарного провадження і переслідування. Захист також має поширюватися на звільнення від юридичної відповідальності.

11. Комплексні засоби запобігання переслідуванню. Закон повинен передбачати всеосяжні й доступні цивільно-правові засоби захисту та гарантії прав робітника для викривача, який постраждав від переслідування внаслідок розкриття ним суспільно важливої інформації. Засоби захисту мають включати право на компенсацію, в тому числі загальних збитків, штрафних збитків, судову заборону та інші досудові заборони, включаючи забезпечення попереднього захисту викривача. Кожен засіб має реально впливати на роботодавців або будь-яку особу, яка чинить дискримінаційні заходи, щоб продемонструвати, що негативні дії не були пов'язані з викриттям. У разі, коли інформатори або їхні сім'ї знаходяться у фізичній небезпеці, вони мають право на особисті заходи захисту, необхідні для забезпечення їхньої безпеки.

12. Засоби покарання за переслідування викривачів. У законі мають бути передбачені цивільні, кримінальні та/або дисциплінарні стягнення за вчинене переслідування

13. Забезпечення справедливого судового розгляду. Закон має гарантувати викривачам право на справедливий судовий розгляд, під час якого вони можуть вимагати відшкодування будь-яких збитків, завданих у результаті репресалій. Сюди належить право на оскарження у вищому органі / суді, право на фінансову допомогу, якщо вона їм потрібна, і заходи, спрямовані на визначення й улагодження будь-яких розбіжностей між сторонами. Справедливий судовий розгляд означає повний доступ до суду без перешкод, і такий, що водночас є доцільним і недорогим.

14. Наглядові органи. Законом має бути передбачено створення належного нагляду незалежним органом або судом щодо розслідуванням скарг викривачів. Серед іншого, його функції можуть включати: отримання скарг викривачів, забезпечення дотримання законодавства в цій сфері, ведення бази даних справ про розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, звітність перед парламентом, початок розслідування з власної ініціативи або співробітництво з іншими органами під час розслідування правопорушень.



15. Прозоре застосування законодавства. Закон має містити вимоги до забезпечення прозорості й звітності щодо застосування законодавства з питань захисту викривачів – такі, як щорічний публічний звіт, оприлюднення даних про кількість справ із розкриття інформації про шкоду та загрозу суспільним інтересам, а також інформацію про кількість розслідуваних справ і тривалість розслідування. Дані публічної звітності мають охоплювати не тільки фінансові витрати на усунення зафіксованих корупційних правопорушень/корупційні витрати, а й інші інструменти боротьби з не фінансовими правопорушеннями, виявленими в результаті розкриття.

16. Звільнення від кримінальної відповідальності. Закон повинен передбачати звільнення викривачів від усіх видів дисциплінарної, цивільної та кримінальної відповідальності, незважаючи на розкриття. Викривачу також надається право відмовитися від участі або не підкоритися наказу взяти участь у будь-якій діяльності, про яку вони знають або підозрюють, що вона є злочином.

17. Розголошення і судова заборона на публічний розгляд справ викривачів. У законодавстві слід зазначити, що право на розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам переважає над усіма іншими зобов'язаннями і що жодний контракт, у тому числі трудовий договір, договір про надання послуг або договір будь-яких правових відносин, не може обмежити чи позбавити права оприлюднити або обговорювати інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам. Ніякі правові інструменти не можуть бути використані з метою запобігання розкриттю.

18. Національна безпека і розголошення інформації з обмеженим доступом. Закон має гарантувати всім громадянам право на розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, незалежно від місця роботи викривача, будь то органи національної безпеки, Збройні сили, правоохоронні органи або служби розвідки. Однак, за умови врахування необхідності передбачити збереження секретності певної інформації, у тому

числі про визначення особи агентів чи особливо конфіденційну інформацію, викривачі повинні мати можливість:

здійснити внутрішнє розкриття інформації за будь-яких обставин за наявності відповідних каналів на місцях (у тому числі анонімних);

повідомити про правопорушення, що завдає шкоди або становить загрозу публічним інтересам, уповноваженому органу або парламенту в обставинах, коли викривач вважатиме це за необхідне, зважаючи на характер повідомлюваної інформації та обставини;

повідомити інформацію третій особі або засобам масової інформації, якщо обставини змушують викривача діяти в цьому напрямі. Під такими обставинами слід розуміти, серед інших, ендемічне правопорушення або корупцію, серйозні протиправні дії, безпосередню загрозу громадському здоров'ю, безпеці або навколишньому середовищу, або обставини, коли викривач вважає, що внутрішнє розкриття може призвести до знищення доказів або загрози особистій безпеці.

19. Екстрадиція. Закон має передбачити можливість винесення судом постанови про заборону екстрадиції викривача до іншої країни, якщо підставою для запиту про видачу є розкриття ним суспільно важливої інформації. Таке рішення суду вважається обов'язковим для виконання. Розглядаючи таке клопотання, суд повинен брати до уваги:

глибиний зв'язок між розкриттям суспільно важливої інформації та поведінкою або обставинами, що призвели до подання прохання про видачу;

чи є видача необхідною за будь-яких обставин, зважаючи на суспільний інтерес до захисту викривачів і довіру громадськості до такого захисту.

20. Фінансова винагорода викривачам. На додаток до компенсації за переслідування закон може включати (також, а не замість) механізми надання грошової винагороди з метою заохочення викривачів, які розкривають інформацію про завдання шкоди або загрозу суспільним інтересам. Відсоток визначається, виходячи з конкретних умов у країні. Альтернативним або додатковим стимулом може слугувати виплата відсоткової ставки від

повернути коштів або штрафів, що виплачуються в таких випадках до фонду юридичної допомоги з метою допомоги в майбутніх справах із розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам.

21. Участь викривачів у розслідуванні. Закон повинен гарантувати право викривача, який розкриває інформацію про завдання шкоди або загрозу суспільним інтересам, бути поінформованим про стан справ з розкриття, будь-яке розслідування, що почалося на підставі розкритих даних, і результати цього розслідування. Викривачі також повинні мати можливість надати додаткові докази або роз'яснення в разі необхідності, а також висловити свої зауваження щодо результатів звіту чи отриманих даних.

22. Електронні технології забезпечення анонімності викривачів. Закон має передбачити створення такої інфраструктури, що давала б змогу викривачу розкрити інформацію про завдання шкоди або загрозу суспільним інтересам і контролювати стан справ стосовно розкриття через захищений сервіс зі збереженням анонімності. Закон повинен також передбачити конкретне покарання для особи, яка робить спроби зламати даний сервіс, включаючи перехоплення повідомлень.

23. Огляд законодавства у сфері забезпечення захисту викривачів. Закони про захист викривачів необхідно переглядати не рідше, ніж кожні чотири роки, в рамках відкритого процесу за участю всіх відповідних сторін, включаючи викривачів, зацікавлених груп, учених, представників громадськості, комерційного сектору й будь-якої іншої зацікавленої сторони [274, с. 11–17].

Ми повною мірою підтримуємо ті принципи, що розроблені Blueprint for Free Speech. Вважаємо, що вони будуть корисними для вітчизняних законотворців та їх слід дотримуватись під час розробки законопроекту щодо забезпечення прав викривачів. Насамперед варто відмітити широкий та розгорнутий підхід до поняття «викривач», запропонований Blueprint for Free Speech, а саме віднесення до викривачів поряд зі службовими особами і підрядників, волонтерів, майбутніх або колишніх співробітників, інтернів та інших інсайдерів. Спірним є віднесення до потенціальних викривачів майбутніх

працівників. Ймовірно краще додати до вказаного переліку осіб, які проходять стажування.

Вдалим є і те, що розглядається питання інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів, а саме запропоновано створення внутрішніх каналів розкриття інформації в межах кожної організації, що передбачає забезпечення функціонування на місцях спеціальних каналів, обов'язкову перевірку інформації від викривача, а також введення окремої посади або призначення співробітника, відповідального за напрям роботи з викривачами.

У принципах зазвичай присутні й оціночні поняття, які, тим не менше, вдало розкривають саму суть викриття, а саме: захист не повинен надаватись викривачеві, який свідомо або безвідповідально надає неправдиву інформацію. Окрема увага в принципах приділяється обов'язковому звільненню від будь-якої юридичної відповідальності (дисциплінарної, цивільної та кримінальної), що беззаперечно повинно бути передбачено на законодавчому рівні. Однак серед 23 міжнародних стандартів правового захисту викривачів взагалі не згадується про покарання для викривачів, які керуються не суспільним, а корисливим або особистим інтересом під час викриття. Цими принципами також не передбачено закріплення на законодавчому рівні прав та обов'язків викривача, що, на наше переконання, сприятиме прозорості та ефективності цього правового інституту.

Крім того, Дж. Поетті, д-р С. Дрейфус і Н. Колвін розроблено «Принципи Перуджі для журналістів по роботі з інформаторами в цифрову епоху» (The Perugia Principles for Journalists Working with Whistleblowers in the Digital Age), а саме:

1. Спочатку захистіть свої джерела. Захищайте анонімність, коли вона необхідна, і цього вимагає викривач.
2. Забезпечте безпечні способи для «першого контакту» з викривачами.

3. Визначте можливі наслідки для викривачів після викриття, та спонукайте їх заздалегідь подумати, як впоратися з негативними наслідками у випадку розвитку історії.

4. Перевірте матеріал, що зосереджується на цінності суспільного інтересу, а не на вашому ставленні або ставленні викривача до інформації.

5. Візьміть на себе відповідальність за захист каналів зв'язку і використовуйте шифрування. Хоча шифрування не може повністю захистити ваше джерело, але це є першим кроком захисту.

6. Визначте найбільші загрози для вас і вашого джерела та конкретні кроки, які потрібно вжити, щоб захистити вас обох.

7. Поясніть ризики інформаційного впливу на ваше джерело або викривача. Тренуйте своїх інформаторів щодо базової цифрової безпеки на чутливих історіях.

8 Публікуйте оригінальні документи та набори даних у повному обсязі, де це можна зробити безпечно, визнаючи важливість даних у цих матеріалах.

9. Безпечно видаляйте дані, надані викривачами, коли їх запитують, з метою захисту конфіденційних джерел відповідно до етичних, правових і трудових обов'язків.

10. Переконайтеся в тому, що інформаторам, які надають інформаційні повідомлення, забезпечено хороший рівень безпеки, а матеріалам високого ризику – анонімність.

11. Враховуйте правову систему країни, регіональні та міжнародно-правові й регуляторні рамки для захисту конфіденційних джерел і викривачів.

12. Заохочуйте видавців новин забезпечувати належну безпеку для журналістів, їх джерел, а також збережених матеріалів, разом із відповідним навчанням та політикою для журналістів [464].

Принципи Перуджі для журналістів по роботі з інформаторами в цифрову епоху, розроблені Дж. Поетті, С. Дрейфусом і Н. Колвін, свідчать про доцільність розгляду як окремого каналу викривання (поряд із внутрішнім

всередині організації та зовнішнім – спеціально уповноваженим органом, – омбудсменом) – засоби масової інформації.

Констатуємо, що внутрішньодержавний механізм захисту прав викривачів перебуває на початковому етапі свого формування у цьому напрямку адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Автори видання «Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів» зазначають, що європеїзація національних правових систем та адміністрацій здійснюється різними способами, з яких лише деякі передбачають безпосередній вплив регулювань, прийнятих на рівні Співтовариств, на кшталт національних інституцій. З посиланням на першоджерело, автори вказують, що К. Кніл і Д. Лехмкул розрізняють три моделі європеїзації національних інституційних систем: Механізм інституційного застосування – Співтовариства, реалізуючи свою політику, окреслюють конкретні інституційні вимоги, до яких повинна долучатись кожна країна-член Європейського Союзу; Співтовариства визначають інституційну модель у цій сфері. Механізм зміни внутрішньо-національної структури, шансів і можливостей (зміна умов гри) – право Співтовариств запроваджувати зміни в розподілі засобів і повноважень між національними «акторами», що в результаті порушує існуючу інституційну рівновагу та змушує до трансформації системи інституцій. Механізм зміни переконань та очікувань суспільних акторів – це фактично «найслабший» механізм, оскільки європейська політика не диктує ані конкретних інституційних розв'язань, ані не змушує до зміни інституційного підґрунтя стратегічної взаємодії, а призводить до трансформації інституційної системи внаслідок зміни ставлення суспільних акторів до певних аспектів реальності. Цей механізм базується на логіці пізнання [228, с. 13].

В умовах вступу України до Ради Європи, планомірного входження до європейського економічного простору і ратифікації Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод, слід встановити чіткі строки,

протягом яких вітчизняне законодавство і правозастосовна практика будуть приведені у відповідність до європейських стандартів. Крім того, з метою уникнення скарг осіб-викривачів до Європейського суду з прав людини, необхідно запровадити в Україні ефективний внутрішньодержавний механізм захисту прав викривачів, а також систему гарантій реалізації нормативно-правових актів, що приймаються органами публічної влади щодо захисту прав викривачів.

### **4.3. Забезпечення прав викривачів як складова Європейського адміністративного простору**

Адміністративне право детермінується через правове регулювання відносин між органами публічної влади і людиною та громадянином в частині забезпечення індивідуального правового захисту особи саме в тих державах, управління в яких засновано на демократичному правопорядку. Україна прагне стати такою країною. Для цього необхідно визнати, що існує така категорія осіб, як викривачі, яким необхідно забезпечити законодавчо задекларований індивідуальний правовий захист. Означений аспект є визначальним, оскільки забезпечення прав та свобод особи є сутністю демократії в державі.

Проблематика Європейського адміністративного простору вивчалась в працях В. Б. Авер'янова, М. М. Гнатівського, О. А. Банчука, В. М. Бевзенка, М. А. Бояринцевої, І. А. Грицяка, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, А. А. Пухтецької, К. М. Рудой, В. П. Тимощука, Ю. В. Фоміна, Ю. Л. Юринець та ін.

Формування Європейського адміністративного простору зовсім не означає появу якогось надто зарегламентованого наддержавного адміністративного органу. Ідеться про напрацювання різних форм взаємодії національних держав Європи, зближення їхніх законодавчих норм, пошук сучасного розв'язання конкретних політичних проблем. Ідея Європи як єдиного правового простору розрахована на тривалу історичну перспективу.

Зберігаються відмінності в соціально-політичному устрої, правових системах і культурно-історичних традиціях. Водночас, подальший розвиток інтеграційного руху передбачає розроблення та кодифікацію загальноєвропейських правових норм, розростання інфраструктури договорів, угод, конвенцій, різних організаційних загальноєвропейських структур, що регулюють відносини між країнами – учасницями ОБСЄ в різних сферах політичного, економічного, гуманітарного життя. Цим і визначається актуальність ідеї Європейського адміністративного простору [196, с. 200].

Сама концепція Європейського адміністративного простору виникла наприкінці ХХ ст. у результаті ґрунтовних наукових досліджень природи європейського правового простору та спроб визначення місця в ньому нових вдосконалених форм діяльності органів публічної адміністрації країн-членів ЄС та налагодження конструктивної взаємодії між ними [77, с. 9]. Актуальність ідеї Європейського адміністративного простору визначається тим, що подальша перспектива інтеграції передбачає та стимулює розробку, уніфікацію та кодифікацію загальноєвропейського права, поширення сфери дії міжнародних договорів, конвенцій, директив та діяльності загальноєвропейських інституційних органів і структур, що регулюють відносини в різних сферах суспільного життя між країнами не тільки Європейського союзу, а й країнами-учасницями ОБСЄ.

Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах: надійність та можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість і прозорість; відповідальність; ефективність та результативність [228, с. 16].

Як підкреслює Ю. В. Фомін, Європейський адміністративний простір не слід розглядати як дещо стале або таке, що є остаточно сформованим. Існує чітка тенденція до просторового збільшення його розмірів (збільшення кількості держав-членів). Процес подальшого формування Європейського адміністративного простору передбачає, щоб усі держави, які функціонують у спільному європейському правовому просторі, поділяли певну сукупність демократичних цінностей, а їх правові системи будувалися б на спільних



принципах, принаймні на тому мінімальному рівні, що робить можливим їх взаємодію у сфері діяльності публічних адміністрацій [396, с. 1063].

У межах Європейського адміністративного простору народжуються нові форми взаємодії в управлінській сфері між наднаціональними та національними структурами, а також форми міжурядового/міждержавного співробітництва та відбувається становлення й еволюція адміністративних стандартів у ході взаємодії в управлінській сфері та міжурядового/міждержавного співробітництва [255, с. 66].

Європейський адміністративний простір: – це середовище для європейського врядування; його основу складають правила взаємодії («правила гри») між учасниками європейського врядування, які інакше можна назвати стандартами європейського врядування [255, с. 71]; це – сукупність спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур і механізмів підзвітності [228, с. 12]; це – середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль національних урядів. В рамках європейського адміністративного простору органи управління держав-членів ЄС з метою ефективного та всебічного забезпечення прав громадян та свобод підприємництва в ЄС зобов'язані гарантувати однорідний (однаковий для усіх) рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг [396, с. 1062]; це – загальна правова категорія, що використовується для позначення якісно нової форми Європейського співробітництва з питань діяльності публічних адміністрацій» [435, с. 4–5]; це – специфічна галузь адміністративного права, набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами [94, с. 15–16].

Євроінтеграційні пріоритети державотворення та правотворення в Україні істотно актуалізують наближення принципів організації та діяльності публічної адміністрації в нашій державі до аналогічних принципів Європейського адміністративного простору, їх нормативне закріплення у

вітчизняному законодавстві та ефективну практичну реалізацію. Євроінтеграційні зобов'язання України, крім іншого, передбачають й цільове спрямування вітчизняних нормотворчих процесів, зорієнтованих на формулювання й закріплення основних принципів публічного адміністрування, адаптацію вітчизняних нормативних положень до європейських аналогів з урахуванням реальних вимог часу. За таких умов істотно актуалізується проблематика Європейського адміністративного простору, всіх його елементів, потреба їх ґрунтового наукового аналізу, вироблення пропозицій щодо вітчизняного нормопроектного, а у подальшому – нормативного процесів для максимального запровадження відповідних принципів (нормативно визначених) у практичну діяльність публічної адміністрації [46, с. 6].

Дійсно, дослідження забезпечення прав викривачів як складової Європейського адміністративного простору обумовлено сутністю євроінтеграційних прагнень нашої держави через наближення основних засад діяльності публічної влади до стандартів європейського права, частиною якого, безумовно, є Європейський адміністративний простір, їх правове закріплення у національному законодавстві та подальшу реалізацію.

Так, Р. А. Мюллерсон наголошував, що терміном міжнародного стандарту в міжнародному праві прав людини охоплюються досить різноманітні норми, такі, як правила міжнародних договорів, резолюції міжнародних організацій, політичні домовленості, наприклад Гельсінський заключний акт, документи Віденської та Копенгагенської зустрічей, міжнародні звичаї [237, с. 31]. Інший дослідник Р. Г. Вагизов висловлює свою думку, що міжнародні стандарти слід розуміти саме як загальновизнані норми поведінки держав, що здійснюються державами стосовно своїх громадян та осіб, які перебувають під їх юрисдикцією [50, с. 34].

Своєю чергою, В. Г. Буткевич розглядає міжнародні стандарти як такі, що регламентують права і свободи людини в конкретній сфері її життєдіяльності, визначаючи, в який спосіб загальновизнані норми міжнародного права можуть бути там застосовані, і які зобов'язання держави можуть чи мають брати на

себе для забезпечення людських прав, якими міжнародними гарантіями підкріплені ці права і свободи, ступінь обов'язковості закріплення їх вимог у національних правових актах тощо [232, с. 208]. Скажімо, П. М. Рабінович та М. І. Хавронюк під міжнародними стандартами прав людини розуміють певні показники цих прав, встановлені у міжнародних актах, які заохочують або зобов'язують держави [322, с. 19].

Погоджуємось з думкою вченої О. М. Рудневої, яка дійшла висновку, що поняття «міжнародний стандарт» є широко використовуваним внутрішньодержавними та міжнародними інституціями при визначенні ступеня відповідності поведінки держави взятим на себе зобов'язанням. Науковець визначає міжнародні стандарти прав людини як універсальні принципи та норми загального характеру, що встановлюють ідеальні моделі фіксації, реалізації та/або охорони прав людини, є вираженням зразкового розуміння та реалізації прав людини, їх власної та інструментальної цінності для держави та суспільства [344, с. 68–69].

Поряд з поняттям міжнародний стандарт розглянемо, який зміст вкладають науковці в поняття «європейські стандарти прав людини».

Відомий фахівець з питань прав людини П. М. Рабінович, даючи дефініцію цьому поняттю, пише: «європейські стандарти прав людини – зафіксовані в юридичних актах і документах європейських міжнародних організацій та (чи) їх органів принципи і норми стосовно змісту й обсягу прав та свобод людини, призначені слугувати обов'язковими або рекомендаційними настановами для відповідної внутрішньодержавної юридичної практики» [323, с. 114].

Професор В. К. Колпаков зазначає, що відповідно до Проектної групи з адміністративного права (створена при Генеральному Директораті РЄ) стандарти поділяються на такі, що:

- 1) стосуються забезпечення законності;
- 2) застосовуються до участі індивідів;
- 3) стосуються виконання рішень;

4) стосуються забезпечення прозорості та контролю [145, с. 11].

До стандартів забезпечення законності належать: законність; обов'язок адміністрації *ex officio* виконувати закон у випадках, визначених законом; недискримінація; рівність; пропорційність; заборона зловживання владою; безсторонність, нейтральність службовців та адміністрації; законні очікування та відповідність; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; право на оскарження адміністративного рішення; вимога прийняття адміністративних рішень протягом розумного строку. До стандартів щодо участі індивідів належать: участь індивідів у вирішенні конфліктів певними альтернативними способами; право бути заслуханим і робити заяву. До стандартів виконання рішень належать: етичність, ефективність, постійність надання адміністративних послуг, продуктивне виконання управлінських завдань, навчання службовців. До стандартів забезпечення прозорості та контролю належать: використання простої, зрозумілої та прийнятної мови; зазначення можливих засобів захисту та строків для їх використання; повідомлення про прийняте рішення; захист відомостей; повага приватності; запити про надання інформації; дотримання конфіденційності; ведення відповідних записів; прозорість адміністративної діяльності; активне поширення інформації; доступ до інформації; персонального доступу до файлів (даних) та інших документів; загального доступу до документів [145, с. 11].

Підсумовуючи позиції науковців, зазначимо, що в міжнародній доктрині під «європейськими стандартами Ради Європи із захисту прав людини» маються на увазі як правові норми, що закріплені в Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. і протоколах до неї, так і норми, які містяться в низці інших міжнародних документів правозахисного характеру, серед яких: Європейська соціальна хартія 1961 р., переглянут 1996 р. [91]; Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 1987 р. [88]; Конвенція про права людини і біомедицину 1997 р. [150]; Європейська тимчасова угода про програми соціального забезпечення у зв'язку зі старістю, інвалідністю та

втратою годувальника 1953 р. [92] і Додатковий протокол до неї 1953 р.; Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу 1953 р. і Протокол до неї [90]; Європейська угода про режим пересування людей між державами – членами Ради Європи 1957 р. [93]; Європейська конвенція про правове становище трудящих-мігрантів 1977 р. [89]; Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. [326]; Європейська конвенція про захист дітей від експлуатації та сексуального розбещення 2007 р. [151] тощо.

Міжнародні стандарти захисту викривачів містяться в Конвенції Міжнародної організації праці Про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 р. № 158 [297], Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р. [199], Цивільній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р. [404], Конвенції ООН проти корупції 2003 р. [147] та ін. Україна також приєдналася до вказаних конвенцій, що свідчить про динамічний розвиток співпраці нашої держави з міжнародними інституціями у протидії корупції.

Стаття 5 Конвенції Міжнародної організації праці «Про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця» 1982 р. № 158 передбачає, що не є, зокрема, законною підставою для припинення трудових відносин такі причини: подання скарги або участь у справі, порушеній проти роботодавця за звинуваченням у порушенні законодавства чи правил, або звернення компетентних адміністративних органів [297]. Отже, норми Конвенції Міжнародної організації праці № 158 «Про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця» закріплюють, що особа – найманий працівник подала скаргу або взяла участь у справі проти роботодавця є захищеною від незаконного звільнення.

Стаття 22 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р. («Захист помічників правосуддя та свідків») передбачає, що кожна Сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту:

а) тих, хто повідомляє про кримінальні злочини, визначені у ст. 2–14, або в інший спосіб співробітничав з органами слідства та переслідування;

б) свідків, які дають показання стосовно цих злочинів [199].

Згідно зі ст. 9 («Захист працівників») Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р. кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам [404].

Стаття 24 переглянутої Європейської соціальної хартії передбачає: «З метою забезпечення ефективного здійснення права працівників на захист у випадках звільнення Сторони зобов'язуються визнати: а) право всіх працівників не бути звільненими без поважних причин для такого звільнення, пов'язаних з їхньою працездатністю чи поведінкою або поточними потребами підприємства, установи чи служби...». Примітка до ст. 24 вказує: «Для цілей цієї статті не є вагомими підставами для звільнення: ... подання скарги або участь у судовому процесі проти роботодавця, що пов'язані із затвердженням порушенням законів чи правил, або звернення до компетентних адміністративних органів...» [339, с. 99–100].

Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією зобов'язує державу забезпечити захист у випадку застосування санкцій до працівника, який за наявності достатніх підстав добросовісно повідомляє про факти порушень корупційного законодавства.

Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 р. [147], яку Україна ратифікувала у 2006 р. та яка є діючою моделлю для запровадження антикорупційної політики в Україні встановлено, що кожній державі-учаснику необхідно сприяти в тому, щоб окремі особи і групи за межами державного сектору брали активну участь у запобіганні корупції шляхом «поваги, заохочення та захисту свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію». Конвенція зобов'язує

держав сприяти інститутам громадянського суспільства та окремим громадянам (у тому числі викривачам) запобігати корупції шляхом їх заохочення та захисту.

Засади захисту викривачів закріплені у Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 р. як базовому і головному міжнародно-правовому акті у сфері антикорупційної діяльності, а саме ст. 33 передбачено, що кожна держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно і на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження [147].

Отже, поняття міжнародних та європейських стандартів включає в себе як юридичні принципи, так і юридичні норми, є поняттям всеохоплюючим та включає в себе як принципи європейського права, так і принципи Європейського адміністративного простору.

Принцип – основоположне начало, основне положення, вихідний пункт, передумова будь-якої теорії, концепції [153, с. 447]; центральне пояснення, особливість, покладена в основу створення або здійснення будь-чого [371, с. 561]. Характеризуючи поняття принципів права, А. М. Колодій дійшов висновку, що «принципи разом з нормами регулятивного права виконують у ньому такі функції, що відбиває їх сутність, а саме:

- визначають через норми права правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність та інші властивості) усіх учасників правовідносин;
- на певний час закріплюють, а у разі необхідності – змінюють правовий статус цих суб'єктів;
- визначають компетенцію згаданих суб'єктів, особливо це стосується державних органів і повноважень посадових осіб цих органів;
- встановлюють юридичні факти, пов'язані з виникненням, зміною або ж відміною правовідносин;

– передбачають конкретний правовий зв'язок між суб'єктами правовідносин;

– встановлюють оптимальний тип правового регулювання (загальнодозвільний, спеціальнозаборонний) щодо конкретних суспільних відносин» [140, с. 355].

Серед численних груп значень поняття «принцип», що зустрічаються в довідково-енциклопедичних джерелах, виділяють чотири, які дають визначення юридичної природи цієї категорії: 1. Принцип як основоположна правда, закон, доктрина або припущення (підгрупи: 1) принцип як загальне правило або стандарт; 2) принцип як сукупність моральних та етичних стандартів). 2. Принцип як наперед визначена політика або спосіб дії. 3. Принцип як основна або необхідна якісна складова або елемент, що визначає внутрішню природу чи окремі характеристики поведінки. 4. Принцип як правило або закон, що стосується функціонування природних феноменів чи механічних процесів [317, с. 15].

У науковій юридичній літературі під принципами права розуміють керівні засади (ідеї), які зумовлені об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання [320, с. 88].

Професор В. К. Колпаков, досліджуючи роль конвергенції у формуванні стандартів Європейського адміністративного простору як основний елемент змісту Європейського адміністративного простору, як основу для побудови стандартів адміністративного права, адміністрування, вживає терміни «принципи Європейського адміністративного простору» та «принципи європейського адміністративного права» (європейські принципи адміністративного права) як синонімічні [146].

Принципи європейського адміністративного права або принципи Європейського адміністративного простору є основним підґрунтям розуміння, осмислення, визначення та впровадження в діяльність вітчизняних суб'єктів публічного адміністрування їх основних інститутів: публічної служби, надання



адміністративних послуг, адміністративної юстиції, публічного контролю, дотримуючись верховенства права та забезпечення прав людини і громадянина.

Європейські стандарти щодо забезпечення прав людини – це загальновизнані принципи і норми міжнародного права, втілені в міжнародно-правових документах (універсальних, регіональних міжнародних договорах, документах недовірливого характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема Європейського суду з прав людини). Європейські принципи адміністративного права структуруються за такими групами: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність [145].

Розширює власний підхід до принципів реалізації прав і свобод громадян в державному управлінні І. Л. Бородин, який відносить до них: а) всеоб'ємність і повнота прав і свобод громадян; б) пріоритетність прав та свобод громадян; в) поєднання інтересів особи з державними і суспільними; г) гласність та інформованість; д) динамізм прав та свобод громадян; є) неможливості скасування та звуження прав і свобод громадян; ж) рівності громадян перед законом; з) права громадян на захист і правову допомогу; і) науковості [43, с. 69].

Принципи європейського адміністративного права – перелік ключових вимог до діяльності європейської адміністрації на європейському та національному рівнях. Принципи європейського адміністративного права визначають сукупність основних принципів, які відбивають найважливіші цінності, гарантії, права людини і громадянина у взаємовідносинах з європейською адміністрацією. У них акумульовано понад п'ятнадцятирічний досвід науково-дослідної діяльності, що здійснювалася під егідою провідних європейських організацій для уніфікації принципів діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС та європейської адміністрації [316, с. 79].

Європейський курс на інтеграцію України насамперед визначає далекосяжні напрями гармонізації діяльності суб'єктів публічної адміністрації, утворення неупередженої обстановки для пристосування фундаментальних

основ Європейського адміністративного простору до сучасних політичних, суспільних та економічних умов України.

У свою чергу, й самі принципи Європейського адміністративного простору є комплексним поняттям через те, що має місце певна система таких принципів. До їх числа можна віднести принцип зв'язаності адміністрацій законом, принцип пропорційності, принцип юридичної визначеності, принцип захисту законних очікувань, принцип дискримінації, право бути вислуханим у процесі винесення рішення в адміністративній справі, принцип компенсації заподіяної шкоди, принцип рівного доступу осіб до адміністративних судів, принцип відповідальності публічної адміністрації. Зазначений перелік є розширеним, а відповідно, його можна розглядати як «широке значення принципів Європейського адміністративного простору» [46, с. 9]. А. А. Пухтецька відзначає, що до принципів Європейського адміністративного простору належать такі групи: 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність); 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність та результативність. Уявити взаємодію цих принципів можна таким чином:

до групи принципів «Юридична визначеність» належать: принцип правової держави; принцип верховенства права; принцип надійності; принцип передбачуваності; принцип зв'язаності адміністрації законом; принцип недискримінації; принцип пропорційності; принцип доцільності (обґрунтованості); принцип процедурної справедливості; принцип своєчасності; принцип професіоналізму тощо;

до групи принципів «Відкритість і прозорість» слід віднести принаймні: принцип відкритості на противагу секретності; принцип прозорості на противагу дискретності; принцип виключності конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; принцип набрання чинності тільки після офіційного опублікування; принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов'язкового обґрунтування та

наведення підстав прийнятого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку із його прийняттям тощо;

до групи принципів «Відповідальність» насамперед належать: принцип несення відповідальності органами публічної адміністрації; презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином; принцип відшкодування шкоди органами публічної влади, заподіяної правам і законним інтересам громадян та інших осіб; принцип формалізованих процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності; принцип примату інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади тощо;

до групи принципів «Ефективність і результативність» належать: принцип ефективної адміністрації; принцип ефективного та результативного виконання європейського законодавства та ін. [318, с. 131].

Деякі вчені справедливо вважають, що саме Суду ЄС належить вирішальна роль у визначенні принципів права ЄС, зокрема принципу верховенства права ЄС над національним правом, прямої дії та прямого застосування, та принципів європейського адміністративного права, а саме: управління згідно із законом; принципи правової передбачуваності (визначеності), судового захисту, включно із правом бути вислуханим у процесі адміністративного провадження і захистом легітимних очікувань; право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство ЄС; обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень; можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невинуватих заходів; відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії. Хоча справи, які потрапляли на розгляд Суду, стосувалися переважно матеріального галузевого права, Суд ЄС взяв на себе відповідальність за тлумачення поведінки держави, результатом чого стало визначення правил та принципів адміністративного провадження та становлення принципів європейського адміністративного права: «Європейський адміністративний простір в основному було сформовано за допомогою механізмів прецедентного права» [228, с. 19].

Принципи ЄврАП були вперше сформульовані у праці Ю. Шварца «Europaisches Verwaltungsrecht» (з нім. – «Європейське адміністративне право»), 1988 р. До них було віднесено: принцип законності; можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта; принцип недискримінації; юридична визначеність; право на захист; принцип пропорційності; принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина; принцип субсидіарності; принцип належної адміністрації; принцип прозорості; принцип застосування; принцип прямої дії [316, с. 79].

Деякі науковці основними принципами європейського адміністративного права вважають: 1. Управління згідно із законом або принципом правової впевненості. 2. Тимчасові засоби судового захисту проти діяльності адміністративного органу. 3. Зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань. 4. Принцип недискримінації. 5. Принцип пропорційності. 6. Захист легітимних очікувань. 7. Право бути вислуханим в процесі адміністративного провадження та право на належне провадження справи. 8. Право на дієву систему публічного управління, здатну ефективно реалізовувати законодавство Співтовариства. 9. Обґрунтування доцільності адміністративних рішень. 10. Нагляд за функціонуванням адміністрації та право оскарження адміністративних рішень в судах. 11. Своєчасність дій та рішень публічної адміністрації [228, с. 19–20].

Євроінтеграційні пріоритети державотворення та правотворення в Україні істотно актуалізують наближення принципів організації та діяльності публічної адміністрації в нашій державі до аналогічних принципів Європейського адміністративного простору, їх нормативне закріплення у вітчизняному законодавстві та ефективну практичну реалізацію. Євроінтеграційні зобов'язання України, крім іншого, передбачають й цільове спрямування вітчизняних нормотворчих процесів, зорієнтованих на формулювання й закріплення основних принципів публічного адміністрування, адаптацію вітчизняних нормативних положень до європейських аналогів з урахуванням реальних вимог часу. За таких умов істотно актуалізується

проблематика Європейського адміністративного простору, всіх його елементів, потреба їх ґрунтового наукового аналізу, вироблення пропозицій щодо вітчизняного нормопроектного, а у подальшому нормативного процесів для максимального запровадження відповідних принципів (нормативно визначених) у практичну діяльність публічної адміністрації [46, с. 6].

Коли ми говоримо про формування Європейського адміністративного простору йдеться про теоретичні та прикладні основи взаємодії європейських держав і різних національних інституцій, наближення законодавства з метою вироблення рішень та пропозицій для розв'язання різноманітних суспільно-політичних проблем. Вважається, що сама ідея утворення Європейського союзу полягає у створенні єдиного правового простору, враховуючи європейську ідентичність різних народів.

Чинниками формування Європейського адміністративного простору, на думку дослідниці О. Ю. Оржель, є такі: нормотворча діяльність Європейського Союзу, діяльність Суду ЄС та свідомий пошук новітніх, більш ефективних форм управління та врядування під тиском викликів, з якими постійно стикається ЄС, значною мірою сприяли оформленню Європейського адміністративного простору, його наповненню управлінськими концепціями, інноваціями та технологіями; дали поштовх утворенню європейських норм, правил, процедур, інструментів тощо, які визнаються та застосовуються наднаціональними органами ЄС та усіма державами-членами у ході двостороннього і багатостороннього співробітництва, що постійно має місце в ЄС [255, с. 72]. Складовими Європейського адміністративного простору визначають: спільні європейські цінності; європейські принципи державного управління; спільні норми і принципи європейського адміністративного права; спільні цінності та принципи організації державної служби; подібні процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень; єдині стандарти та процедури тощо [362, с. 22].

На сьогоднішній день спільною європейською цінністю є забезпечення прав викривачів, а саме створення правових та організаційних можливостей

щодо реалізації, охорони та захисту прав викривачів у межах Європейського правового простору. Це підтверджується прийнятою у 2019 р. Директивою Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, якою легалізовано єдині європейські стандарти для забезпечення прав осіб, які виявлятимуть порушення законодавства Європейського Союзу – викривачів, у таких сферах суспільного життя, як державні закупівлі, фінансова діяльність, споживча безпека, ядерна безпека, здоров'я та благополуччя тварин, охорона здоров'я, протидія відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, безпека на транспорті, захист навколишнього природного середовища, захист персональних даних і безпека інформаційних систем, а також чиними спеціальними законодавчими актами щодо захисту прав викривачів в деяких європейських країнах. Як уже наголошувалось, держави-члени Європейського Союзу мають два роки для виконання означеної Директиви.

На нашу думку, Україна повинна приєднатись до Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, а саме в будь-якій формі надати згоду на обов'язковість для неї норм цього міжнародного договору. Норми вищезгаданої Директиви Європейського Парламенту та Союзу Україні слід імплементувати в національне законодавство шляхом доповнення законів та інших нормативно-правових актів з метою створення національної концепції та в подальшому – стратегії забезпечення прав викривачів. Створення окремого законодавчого акта або доповнення чинних має відбуватись з урахуванням національної української ментальності, рівня правової культури та стану правового та економічного розвитку суспільства. Наукова та законодавча доктрини реалізації, охорони та захисту прав викривачів мають розвиватись паралельно з метою найбільш повного, об'єктивного, системного та ґрунтового врегулювання інституту викривачів в Україні.

Отже, враховуючи, що однією зі складових Європейського адміністративного простору є спільні європейські цінності, вважаємо що

забезпечення прав викривачів є однією зі стратегічних європейських цінностей, що визнається Україною, виходячи з положень Конституції України: «підключись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» [155].

У рамках європейських інтеграційних процесів у політико-правовій сфері актуалізується проблема узгодження підходів до оцінки якості та ефективності законодавства у сфері протидії злочинності. Європейські дослідники цю проблематику розглядають у площині «легіспруденції», що останніми роками інституалізується як нова міжгалузева наукова дисципліна. Її специфіка полягає в пошуку органічного поєднання суто теоретичних досліджень з прикладними орієнтаціями на вироблення практично корисних та реалістичних інструментів у сфері правотворчості та правозастосування. Однією з важливих рис таких досліджень є включення ефективності закону в більш загальну проблему якості закону, оскільки резюмується неможливість вести мову про ефективність закону, що не відповідає універсальним критеріям його якості: техніко-юридичним, змістовним (галузевим), «політичній доцільності», соціальній справедливості тощо [114, с. 116].

Крім того, поширеним у світовій юридичній практиці є термін «антикорупційні стандарти», який означає набір певних основоположних, офіційно закріплених правил, яким повинні відповідати нормативні приписи, що регулюють конкретні види державно-владної діяльності, з метою обмеження корупційних процесів у ній, можливості своєчасно виявляти та отримувати конкретні факти адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією і запобігати їх негативним наслідкам [130, с. 142]. На наше переконання, антикорупційним стандартам повинні відповідати всі нормативно-правові акти, які прямо чи опосередковано регулюють сферу забезпечення прав викривачів у різних сферах суспільного життя.

Звернемо увагу на те, що прийняття європейських стандартів у сфері забезпечення прав викривачів є одним із ключових факторів інтеграції України

в європейський адміністративний та загалом правовий простір. Однак, на нашу думку, не слід обмежуватися тільки ратифікацією Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law, 2019), потрібно також забезпечити прийняття законів та підзаконних актів національного законодавства та внесення змін до існуючих, які ґрунтувалися б на європейських стандартах забезпечення прав і свобод людини.

#### **4.4. Досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання захисту прав викривачів**

Для активізації розробки та запровадження адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів в Україні, а також комплексного правового регулювання захисту прав викривачів, необхідним є вивчення зарубіжного досвіду у цій сфері. Вивчення стану законодавчого забезпечення інституту викривачів як в країнах Європи, так і в інших зарубіжних країнах є цікавим досвідом для України з метою виявлення позитивних і негативних моментів в такому регулюванні та можливості його застосування в умовах національних суспільно-правових і соціально-політичних реалій.

Нані захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, є одним з основних елементів антикорупційної політики, що успішно реалізовується в багатьох державах. Важливість цього інституту для боротьби з корупційними проявами підтверджується також міжнародним правом. Правове регулювання державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, є важливим елементом антикорупційної політики України. Ми глибоко переконані, що без належної законодавчої бази захисту таких осіб та реальних механізмів її реалізації боротьба з корупцією буде малоефективною. У процесі реформування національного антикорупційного



законодавства слід враховувати зарубіжний досвід функціонування інституту захисту викривачів країн світу з найнижчим рівнем корупції [324, с. 75].

На честь Міжнародного дня викривачів корупції – World Whistleblower Day #WWBD2019, який у світі відзначається 23 червня, на сайті відомої громадської організації, яка активно підтримує викривачів, Transparency International Ukraine з'явилась підбірка історій людей про те, як вони перемагали (але, на жаль, не завжди) корупцію в різних країнах світу, а саме:

1) Корупція в поліції. У 1959 р. Ф. Серпіко почав працювати у відділку поліції Нью-Йорка (NYPD) на випробувальному терміні. Свою першу офіційну доповідь про «широко розповсюджену, систематичну корупцію в поліції» Ф. Серпіко опублікував у 1967 р. Однак поліцейський департамент ніяк не зреагував. Скаргу від Ф. Серпіко отримав поліцейський комісар, пізніше – мер. Але й вони його проігнорували. Чотири роки потому розчарований Ф. Серпіко викрив порушення NYPD у The New York Times і дав свідчення проти лейтенанта, залученого до схеми стягування плати з підпільних гральних закладів. Він став першим в історії офіцером, який свідчив про корупцію в Департаменті поліції Нью-Йорка. Ф. Серпіко підвищили до рангу детектива. А в травні 1972 р. нагородили Медаллю пошани за чесність та хоробрість у боротьбі з корупцією. Три мільйони екземплярів книги «Серпіко» П. Мааса розійшлися світом;

2) Ніксон та Вотергейтський скандал. В. Фелт, агент FBI – Federal Bureau of Investigation який ховався під псевдонімом «Глибока глотка», у 1972 р. оприлюднив інформацію щодо причетності президента США Р. Ніксона до Вотергейтського скандалу. Тоді в штабі демократів затримали п'ятеро шпигунів, які підслуховували розмови, після чого було чимало інформаційних витоків. Насамкінець, унаслідок політичного скандалу президент пішов у відставку, а керівника штабу республіканців Холдемана та радника Президента Дж. Ерлічмана покарали. Конфіденційність викривача В. Фелта зберігали аж до 2005 р. Нещодавно про нього зняли фільм «Вотергейт: Падіння Білого дому»;

3) Шкідливі викиди на заводі в Угорщині. 4 жовтня 2010 р. більше 800 млн літрів каустичних червоних викидів вилили за межі резервуару на угорському заводі з переробки алюмінію. Сім людей загинуло, сотні були поранені або змушені покинути свої будинки в кількох селах, знищена приватна власність на десятки млн євро. Деякі працівники заводу знали про проблеми з водосховищем, але директор погрожував їм у разі, якщо вони повідомлять владу. Закон про захист викривачів набув чинності лише через два роки після трагедії – у квітні 2012 р.;

4) «Олімпійська» корупція. Журналісти Солт-Лейк-Сіті виявили натяки на щедрі подарунки для президента Міжнародного Олімпійського Комітету Х. Самаранча від чиновників за вибір місця проведення змагань. У той час, як інші співробітники МОК вжили «антикризові заходи», М. Ходлер спокійно заявив пресі в 1998 р., що звинувачення у підкупі не лише правдиві, а є ледь помітною верхівкою айсберга. Він повідомив, що вже протягом 10 років працюють агенти, які беруть хабарі від мерів у розмірі до \$1 млн. Х. Самаранч погрожував Ходлеру судовим позовом. Але розслідування виявило, що хабарництво в МОК має місце: деяких членів виключили, інших попередили. Зрештою сам М. Ходлер у подільшому працював лижним тренером і служив Олімпійським іграм до смерті в 2006 р.;

5) Словацький рефері. Один із найвідоміших викривачів Словаччини – Й. Жатько. У 2012 р. як футбольний рефері він розкрив спроби команди підкупити його та посадових осіб на місцях. Крім того, працюючи в Міністерстві внутрішніх прав, Й. Жатько розповів про викрадання палива урядовими водіями. Але його не послухали, лише сприйняли як рекомендацію робити це менш помітно. Після цього Й. Жатько оприлюднив це. На роботі його назвали «ображеним копом», який «базикає неаргументовану дезінформацію», протягом кількох місяців він мав чотири дисциплінарні обвинувачення, його зарплату скоротили наполовину. Але, врешті-решт, його звинувачення підтвердилися: уряд раптово скоротив витрати палива на 30 тис. літрів на місяць! Йозефа номінували на Global Integrity Award від Transparency

International і нагородили премією «Біла ворона» за соціально корисні й сміливі громадянські дії;

б) Найвідоміший чеський викривач. Протягом чотирьох років Л. Міхалек викрив два національні скандали, що зробило його найвідомішим інформатором в історії Чехії. У 1996 р. його звільнили з Фонду національної власності після того, як він викрив розкрадання під час одного проекту. Але згодом він виграв судову справу. У грудні 2010 р. завдяки йому схопили на шахрайстві Міністерство охорони навколишнього середовища, яке хотіло запустити проект по очищенню води для побутових цілей на суму 120 млн євро і «злити» ці гроші Громадській демократичній партії. Тодішній міністр охорони навколишнього середовища П. Дробіл, чий радник Л. Міхалек зробив аудіозапис схеми, пішов у відставку наступного дня. Викривач Л. Міхалек отримав численні антикорупційні нагороди. У 2012 р. його обрали до Чеського Сенату [476].

Наведені відомі історії викривачів демонструють, що цей інститут вже існує в світі як один з ефективних механізмів протидії порушенням закону та запобігання заподіяння шкоди суспільству. Однак викривачі не завжди захищені законом, а тому розглянемо стан правового регулювання забезпечення прав викривачів у різних країнах.

Країнами, які мають спеціалізовані закони про захист викривачів, є такі:

1. Австралія, Закон про розкриття громадських інтересів, 2013 р. (Australia, Public Interest Disclosure Act 2013 (Aus. PIDA)).

2. Бельгія, Закон про повідомлення співробітниками федерального адміністративного органу про підозрілі порушення, 2013 р. (Belgium, Law on the Termination of a Suspected Violation of the Integrity in a Federal Administrative Authority by a Member of his Staff, (Belgium WPA)).

3. Боснія, Закон про захист викривачів у установах Боснії та Герцеговини, 2014 р. (Bosnia, Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia-Herzegovina, (Bosnia WPA)).

4. Великобританія, Закон про викриття громадських інтересів, 1998 р. (Great Britain, Public Interest Disclosure Act 1998 (UK PIDA)).
5. Гана, Закон про викривачів, 2006 р. (Ghana, Whistleblower Act (2006) (Ghana WPA)).
6. Замбія, Закон про захист викривачів публічного інтересу, 2010 р. (Zambia, The Public Interest Disclosure (of Whistleblowers) Act, 2010).
7. Ізраїль, Закон про захист працівників (викривачів правопорушень, неетичного поведінки та неправомірного управління), 1997 р. (Israel, Protection of Employees (Exposure of Offenses of Unethical Conduct and Improper Administration) Law, 5757-1997 (Israel PEL)).
8. Індія, Закон про захист викривачів, 2011 р. (India, The Whistleblowers Protection Act, 2011 (India WPA)).
9. Ірландія, Закон про захист викривачів, 2014 р. (Ireland, Protected Disclosures Act 2014 (Irish PDA)).
10. Канада, Закон про розкриття інтересів громадськості (викриття), 2006 р. (Canada, The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act, 2006 (Canada PIDA)).
11. Корея, Закон про захист викривачів інформації, яка становить публічний інтерес, 2011 р. (Korea, Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, Act No. 10472, Mar. 29, 2011 (Korea ACA)).
12. Косово, Закон про захист викривачів, 2018 р. (Kosovo, LAW No. 06/L – 085 On protection of whistleblowers (Kosovo LPI)).
13. Ліберія, Закон про захист викривачів, 2014 р. (Liberia, Executive Order No. 62, Extension of Executive Order No. 43 Protection of Whistleblower (Liberia EO)).
14. Люксембург, Закон про боротьбу з корупцією, 2011 р., (Luxembourg, Act 6104 of 13 February 2011 (Lux WPA)).
15. Малайзія, Закон про захист викривачів, 2010 р., (Malaysia, Act 711, Whistleblower Protection Act 2010 (Malaysia WPA)).

16. Мозамбік, Закон про свідків та їх захист, 2012 р. (Mozambique, Witness and Protection Act 2012 (Moz. WPA).
17. Нова Зеландія, Закон про публічних викривачів, 2010 р. (New Zealand, Public Disclosure Act 2000 (NZ PDA).
18. Норвегія, Закон про робоче середовище, 2005 р. (Norway, The Work Environment Act 2005 (Norway Work Act).
19. Перу, Закон про захист викривачів в публічному секторі, 2010 р. (Peru, Law No. 29542, Law on Whistle-blowers' Protection in the Public Sector of June 2010 (Peru WPA).
20. Південна Африка, Закон про захист викривачів, 2000 р. (South Africa, Protected Disclosures Act of 2000 (S.A. PDA).
21. Румунія, Закон про захист від органів державної влади, державних установ та інших установ особового складу, які повідомляють про порушення норм права, 2004 р. (Romania, Romanian Law No. 571-2004, Law concerning the protection of personnel from public authorities, public institutions and from other establishments who signalize legal infractions (Romania WPA).
22. Сербія, Закон про захист викривачів, 2014 р. (Serbia, 2014-12-01 Law on the Protection of Whistleblowers (Serbia WPA).
23. Словачія, Закон про певні заходи щодо звітування про антигромадську діяльність та про внесення змін до деяких законів, 2014 р. (Slovakia, Act of 16 October on certain measures concerning the reporting of antisocial activities and on amendments to certain laws (Slovakia WPA).
24. Словенія, Закон про добросовісність та запобігання корупції, 2010 р. (Slovenia, Integrity and Prevention of Corruption Act (Slovenia Anticorruption Act), Articles 23-25 (Slovenia ACA).
25. Сполучені Штати Америки, Закон про захист викривачів, 1989 р. (United States, Whistleblower Protection Act of 1989 (WPA) and 48 private sector laws).
26. Уганда, Закон про захист викривачів, 2010 р. (Uganda, The Whistleblowers Protection Act, 2010 (Uganda WPA).

27. Угорщина, Закон про скарги та розкриття інтересів суспільства, 2013 р. (Hungary, Act CLXV of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures (Hungary PIDA)).

28. Ямайка, Закон про захист викривачів, 2011 р. (Jamaica, The Protected Disclosures Act 2011 (Jam. PDA)).

29. Японія, Закон про захист викривачів, 2004 р. (Japan, Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004) (Japan WPA)).

Встановлено, що всього у 29 країнах прийнято всеосяжний спеціалізований закон про захист викривачів, з них 11 країн європейського континенту, інші 18 країн знаходяться на різних континентах та прийняли закони після 2000-х рр., а першою це зробили Сполучені Штати Америки у 1989 р.

Зростаюча кількість країн Європи прийняли або розглядають можливість прийняття законів про викривання. Transparency International оцінила країни-члени ЄС відповідно до їхньої законодавчої бази щодо порушників у 2013 р. й вважає, що Люксембург, Румунія, Словенія та Сполучене Королівство є єдиними членами ЄС, які створили всебічну або майже повну захищеність викривачів. Вважається, що інші члени ЄС мають часткове або не дуже обмежене положення про захист інформаторів [443].

Правове регулювання державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, є важливим елементом антикорупційної політики України. Ми глибоко переконані, що без належної законодавчої бази захисту таких осіб і реальних механізмів її реалізації боротьба з корупцією буде малоефективною. У процесі реформування національного антикорупційного законодавства слід враховувати зарубіжний досвід функціонування інституту захисту викривачів країн світу з найнижчим рівнем корупції [314, с. 74].

Не можна не погодитись з авторами В. Пузирним та М. Іванцем [314], що викривачів можна вважати ефективним механізмом запобігання корупції, а також дієвим елементом антикорупційної політики держави. Однак, по-перше, автори вкладають у зміст поняття «викривач» лише особу, яка надає допомогу в

запобіганні та протидії корупції, а по-друге, авторами пропонується враховувати зарубіжний досвід функціонування інституту викривачів країн з найнижчим рівнем корупції.

Проаналізуємо, чи у всіх країнах із найнижчим рівнем корупції взагалі є закони про захист викривачів.

Відповідно до даних Transparency International 2018 р. за показниками «Індексу сприйняття корупції» (CPI) Нова Зеландія займає 2 місце у рейтингу, Норвегія – 7, Люксембург – 9, Канада – 9, Великобританія – 11, Австралія – 13, Бельгія – 17, Японія – 18, Ірландія – 18. Отже серед 29 країн, які мають закон про захист викривачів, 9 країн входять у 20-ку країн з найнижчим рівнем корупції. Це означає, що викривання може впливати на рівень сприйняття корупції. Якщо ж враховувати нижчий рівень корупції порівняно з Україною – то ще 18 країн займають місце нижче, ніж Україна, а саме Сполучені Штати Америки – 22 місце, Ізраїль – 34, Словенія – 36, Корея – 45, Угорщина – 46, Словаччина – 57, Малайзія – 61, Румунія – 61, Ямайка – 70, Південна Африка – 73, Гана – 78, Індія – 78, Сербія – 87, Боснія – 89, Косово – 93, Перу – 105, Замбія – 105, Ліберія – 120.

Отже країни, які мають комплексне правове регулювання захисту прав викривачів, займають різні місця в рейтингу Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI). Тому не визначено, чи впливає викривання на рівень сприйняття корупції. Ймовірно, Україна повинна орієнтуватись на міжнародні принципи захисту прав викривачів, а також враховуючи євроінтеграційний вектор розвитку – на положення, прийнятої у квітні 2019 р. Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу.

Розглянемо основи законодавства про захист викривачів, а також державну політику щодо інституту викривачів в таких країнах, як Боснія і Герцеговина, Угорщина, Румунія, Південна Корея, Косово, Чорногорія, Люксембург, США.

Використання інституту викривачів у державах ЄС є ефективним сучасним механізмом протидії корупційним проявам. Процес надання інформації викривачами залишається одним із найбільш типових способів виявлення й протидії проявам організованої злочинності та корупції. Проте більшість держав усе ще перебувають на початковому етапі розробки надійних організаційно-правових механізмів захисту викривачів. Підтвердженням цього є той факт, що до осіб, які надають інформативну допомогу в запобіганні та протидії корупції, можуть бути застосовані різноманітні негативні заходи впливу: психологічний тиск, погрози щодо звільнення з роботи або фізичної розправи. Майже в усіх країнах Південно-Східної Європи було досягнуто певного прогресу в питаннях, пов'язаних із правовою регламентацією діяльності викривачів [70].

Щодо румунських законодавців, то необхідно підкреслити їх прогресивність у цьому питанні, яка проявилась у прийнятті у 2004 р. окремого закону, що регулює захист викривачів, – Act on the protection of «whistleblowers» № 571 [459]. Закон Румунії про захист викривачів вважається потужним теоретично, охоплюючи широкий діапазон типів розкриття та забезпечення захисту зловмисників. При цьому він стикається з проблемами впровадження через відсутність знання цього закону. Крім того, одним із головних недоліків румунського режиму захисту викривачів є те, що він не охоплює працівників приватного сектору, а це означає, що працівники приватних компаній не мають правового захисту від помсти, якщо вони вирішують повідомити про корупційні дії на робочому місці [475]. Приклад Румунії не є досконалим прикладом закону про захист викривачів для України. Це пов'язано насамперед з тим, що ним не охоплено викривачів – працівників приватного сектору, оскільки такі викривачів не мають правового захисту від помсти.

Стаття 3 Закону Румунії про захист від органів державної влади, державних установ та інших установ особового складу, які повідомляють про порушення норм права (Romanian Law No. 571-2004, Law concerning the



protection of personnel from public authorities, public institutions and from other establishments who signalize legal infractions (Romania WPA). Згідно з цим законом терміни та вирази, наведені нижче, мають такі значення: а) викриття в інтересах суспільства означає сигналізацію, зроблену добросовісно, тобто, це будь-яка дія, що передбачає порушення закону, професійних етичних стандартів або принципів належного управління, ефективності, доцільності, економічності та прозорості; б) викривач означає особу, яка сигналізує відповідно до п. а і яка є одним із працівників державних органів, державних установ або інших установ, передбачених у ст. 2 [459]. Отже, згідно з румунським законодавством викривачем вважається особа, яка добросовісно здійснює повідомлення про порушення закону, професійних етичних стандартів або принципів належного управління, ефективності, економічності та прозорості в інтересах суспільства. Означене визначення є узагальненим, але стосується публічного сектору й не охоплює сектор приватний.

Донедавна Угорщина пропонувала обмежений захист викривачів як у державному, так і приватному секторах. Угорський уряд запроваджував два закони про викривачів: один – 2010 р., а другий – «Закон про скарги та повідомлення викривачів, які діють в інтересах суспільства» («Act on Complaints and Public Interest Disclosures» 165, Hungarian: 2013). Проте, за словами Трансперенсі Інтернешнл, жоден закон не запропонував для викривачів будь-якої реальної і сильної захисту від цькування, переслідування або застосування інших видів помсти [467].

Так, закон Угорщини 2010 року не створив агентство щодо приймання або розслідування повідомлень від викривачів. За відсутності інформаційного агентства інформаторів, які постраждали від помсти, останні повинні були шукати відновлення та компенсації через суди, в яких результат для них був не завжди позитивний. За даними Transparency International Угорщини, закон є недосконалим з таких причин: не призначено агентство, яке захищало б викривачів, або не розроблено спеціальну процедуру розгляду повідомлень; хоча закон запровадив захищену електронну систему, яку забезпечує

омбудсмен, не існує надійних та ефективних методів перевірки звітів. На практиці функція омбудсмена обмежується отриманням та передачею повідомлень викривачів відповідним органам та ін. [426].

Отже, нове законодавство Угорщини про захист викривачів 2013 р. стосується приватних і публічних інформаторів й створює два канали звітності: централізований (захищений, електронний) канал звітності в офісі уповноваженого з основних прав людини, та інституційний канал звітності, в якому працюють консультантами з довіри в публічному секторі або з уповноваженими особами в приватному секторі. Новий закон значно впливає на обробку персональних даних за процедурами повідомлення про правопорушення та зобов'язаннями роботодавців щодо вжиття заходів [475].

Як впливає з вищевикладеного, Угорщина, на відміну від Румунії, забезпечує права викривачів як у приватних організаціях, так і в державних органах та установах, створює два захищені канали звітності для повідомлень викривачів, а також залучає як централізований канал звітності омбудсмена. Українському законодавцю можна взяти до уваги необхідність призначення уповноваженого органу, який захищав би права викривачів, розробку та впровадження спеціальної процедури розгляду повідомлень викривачів; забезпечення ефективних методів перевірки повідомлень від викривачів. Позитивним є залучення до процесу забезпечення прав викривачів омбудсмена.

У 2014 р. Боснія та Герцеговина стала першою країною в світі, яка розробила систему захисту викривачів від помсти на робочому місці, перш ніж вона призведе до втрати кар'єри та завдасть особистої шкоди, без необхідності викривачів звертатися до суду для захисту своїх прав. Згідно із Законом про захист викривачів в установах Боснії і Герцеговини (Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia-Herzegovina, 2013), державні службовці, які працюють на державному рівні, можуть подати заяву про захист, навіть якщо вони тільки підозрюють, що може статися помста. На відміну від будь-якого іншого закону про викривачів, боснійське законодавство не вимагає від працівників чекати, поки вони будуть звільнені, знищені, переслідувані чи

іншим чином покарані, перш ніж встановлювати статус викривача у «досудовому захисті». Замість того, щоб подавати позов, потерпілі викривачі можуть подати заявку на статус викривача в Агентство з питань запобігання корупції та координації боротьби з корупцією (Agency for Prevention of Corruption and Coordination of Fight against Corruption – APIC). Викривачі можуть не наймати адвоката, а відповідь з Агентства можна отримати протягом 30 днів. Урядові чиновники, які не виконують накази щодо відновлення звільнених викривачів, або не припиняють продукувати негативні наслідки для викривачів, можуть бути особисто оштрафовані на суму до 10 тис. євро. Це потужний стримуючий фактор для помсти. Три основні положення – попереджувальний захист, досудовий захист та особиста відповідальність за репресії – надають інформаторам можливість боротися зі збереженням своєї роботи, кар'єри та фінансової безпеки. Кінцевим ключем до успіху системи є команда персоналу APIC, спеціально призначена для виконання закону, який має якісну теоретичну підготовку з цього питання [460, с. 10]. Це перший закон в Європі, який дозволяє державним службовцям отримати статус викривача ще до того, як до них будуть застосовані незаконні засоби впливу у зв'язку з їх діяльністю в якості «інформаторів» [439].

Закон Про захист викривачів в інстанціях Боснії і Герцеговини гарантує захист викривачів, а також надає право співробітникам підприємств, установ і організацій висловлювати свою позицію стосовно звільнення державних службовців та працівників, які повідомили про корупцію. Багато видів розслідувань перебувають під захистом, включаючи ті, що передані для відповідних органів державної влади; захист стосується процесу подання позову чи скарги, повідомлення про злочин, свідчення в судах чи адміністративних органах, співпраці в процесі розслідування. Державні службовці можуть повідомляти про корупцію публічно – в поліцію чи інформувати громадськість – за певних обставин, у тому числі, якщо внутрішні процедури повідомлень є нерегульованими, або якщо особа, відповідальна за отримання таких повідомлень, підозрюється в корупційних діяннях [70, с. 30–

31]. Спеціальний орган з боротьби з корупцією (APIC) призначає співробітників для нагляду за дотриманням законодавства про захист викривачів. APIC координує роботу з Міністерством юстиції, щоб забезпечити своєчасне розслідування скарг працівників, захищених законом, та дотримання наказу про припинення помсти на робочому місці. Ця прозора система створила кілька успішних випадків захисту прав викривачів в країні [460, с. 7].

Асамблея Косово в серпні 2011 р. схвалила «Закон про захист викривачів», який гарантує захист від різного роду переслідувань на робочому місці та дискримінації людей, які повідомляють про незаконні дії, що відбуваються в державному або приватному секторах. Закон вимагає, щоб державні та приватні підприємства мали положення про захист «честі, прав та інтересів» викривачів і приймали повідомлення про потенційні незаконні дії. Одночасно закон вимагає, щоб одержувач повідомлення від викривача зв'язався з відповідним органом для подальшого розслідування; поінформував викривача про вжиті заходи; повідомив керівника про результати та висновки викриття. Для отримання захисту викривачі повинні обґрунтувати правдивість інформації, бо завідомо неправдиві повідомлення не підлягають захисту. У тяжких кримінальних справах викривачі та члени їх сімей можуть отримати захист як свідки. Викривачі, яких звільняють з роботи, можуть поновитися на своєму робочому місці та отримати компенсацію, проте необхідно довести, що вони постраждали через повідомлення про правопорушення; роботодавець повинен довести, що дисциплінарні заходи не були пов'язані з передачею інформації працівником [70, с. 31–32].

Антикорупційне агентство приймає повідомлення про корупцію через безкоштовну гарячу лінію, розробляє процедури для виявлення та розслідування фактів корупції, підтримує конфіденційну «гарячу лінію» та здійснює наповнення власного веб-сайту. Повідомлення можуть надсилатися поштою або бути передані особисто [453]. Міністерство юстиції несе відповідальність за забезпечення виконання «Закону про захист викривачів». Громадська організація «FOL Movement» проводить ретельні дослідження

щодо результатів впровадження «Закону про захист викривачів» для покращення реалізації закону, здійснює моніторинг справ, пов'язаних із розкриттями осіб викривачів, а також отримує повідомлення та скарги щодо фактів корупції та інших неправомірних дій, проводить розслідування та направляє справи до прокурорів та Антикорупційного агентства [450]. Отже, в Косово, як і в Боснії і Герцеговині, за дотриманням законодавства про захист викривачів слідує Міністерство юстиції. Позитивним моментом у законодавстві Республіки Косово є передбачена для викривачів та членів їх сімей можливість отримати статус свідка в тяжких кримінальних справах і мати захист.

Незважаючи на те, що в Чорногорії не існує спеціального законодавства стосовно захисту викривачів, проте в цій країні є низка законодавчих положень, що забезпечують певну захищеність працівників приватного та публічного секторів, які повідомляють про правопорушення. Відповідно до Закону «Про посадових та службових осіб» державні службовці не підлягають звільненню чи переслідуванню за повідомлення про корупцію чи інші незаконні дії влади. Керівники установ також зобов'язані захищати конфіденційність викривачів. Роботодавці повинні довести, що будь-які дії, вчинені ними проти працівника, не пов'язані з тим, що він повідомив про випадки корупції. Трудовий закон передбачає подібні заходи для працівників приватного сектору, включаючи захист їхніх прав та гарантію конфіденційності. Штрафи за неналежний захист працівника-викривача можуть досягти 20 тис. євро [70, с. 32].

У червні 2013 р. до Кримінального кодексу Чорногорії були внесені зміни відповідно до стандартів Ради Європи та Європейського суду з прав людини. Наразі злочином вважається розірвання трудового договору з особою, яка повідомляла про випадки корупції уповноваженим органам державної влади, що передбачає позбавлення волі на строк до трьох років. Головним державним органом в Чорногорії, який займається процесом передачі повідомлень викривачами та в рамках компетенції здійснює заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, є утворений у 2006 р. Директорат антикорупційних ініціатив

«Directorate for AntiCorruption Initiative» (DACI) [444]. Тобто, не зважаючи на відсутність окремого спеціалізованого закону про захист викривачів, фактично захист викривачам гарантується як в публічному, так і приватному секторах, та регулюється законодавством про державну службу, трудовим та кримінальним законодавством.

Для прикладу, в Україні згідно зі ст. 172 Кримінального кодексу України «Грубе порушення законодавства про працю»: незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів чи у зв'язку з повідомленням ним про порушення вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» іншою особою, а також інше грубе порушення законодавства про працю караються штрафом від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, або виправними роботами на строк до двох років [200]. У Чорногорії, як і в Україні, злочином вважається розірвання трудових відносин з особою, яка повідомила про корупційне правопорушення та передбачає позбавлення волі на строк до трьох років.

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

повідомляють про правопорушення, що завдають шкоди або становлять загрозу суспільним інтересам [70, с. 33].

Крім того, в якості одного з альтернативних варіантів, повинна існувати можливість спрямування викривачами повідомлень до профільних громадських правозахисних організацій, профспілок, асоціацій. Наділення цих суб'єктів правом представляти інтереси невизначеного кола осіб підвищить ефективність механізму захисту викривачів, оскільки вони на професійному рівні могли б представляти інтереси останніх як під час направлення заяв та взаємодії з державними органами і посадовими особами, так і реалізації права на захист. Так у Люксембурзі діє інноваційна правова норма про можливість некомерційних організацій подавати заяву про порушення кримінальної справи у сфері боротьби з корупцією. Transparency International Luxembourg стала першою такою організацією, що отримала схвалення парламенту на проведення цих дій [30, с. 142].

Що стосується Люксембургу, «LuxLeaks» уже вважається одним з найвпливовіших випадків викриття в недавній історії. 5 листопада 2014 р. Міжнародний консорціум журналістів із розслідування у Вашингтоні випустив спільну роботу 80 журналістів, які переглянули 28 тис. сторінок документів: 548 податкових постанов, виданих люксембурзькими чиновниками, знизили ставки податків більш ніж 340 великим компаніям. Ставки податків менше 1 % таємно передавалися транснаціональним корпораціям, такими як Amazon, Apple, Deutsche Bank, Heinz, ІКЕА і Pepsi. Податкові махінації були розкриті співробітниками PricewaterhouseCoopers А. Дельтуром та Р. Але. Їх відкриття зробили заголовки в усьому світі і змусили політиків розглянути сумнівні схеми уникнення податків у Люксембурзі та інших країнах. Європейська комісія офіційно засудила ці схеми, а А. Дельтур отримав премію громадянина Європарламенту в 2015 р. У 2011 р., за три роки до публікації, А. Дельтура і Р. Але, Люксембург включив у свій новий Закон про посилення засобів боротьби з корупцією заходи захисту викривачів. Закон має численні лазівки, які завдали шкоди А. Дельтуру і Р. Але, а саме: норми не захищають

працівників, які розголошують інформацію засобам масової інформації, а також не призначають урядове агентство для підтримки викривачів. Більше того, закон захищає лише розкриття інформації щодо незаконних дій, які у випадку з Luxleaks ніколи не могли бути підтверджені, оскільки зниження податків вважалися лише «неетичними», але, тим не менше, юридичними. У зв'язку з відсутністю правового захисту від судового переслідування, А. Дельтур і Р. Але були звинувачені в крадіжці, розкритті комерційної таємниці, порушенні професійної таємниці та комп'ютерному шахрайстві. У червні 2016 р. вони були засуджені і отримали тимчасове тюремне ув'язнення. (Журналіст Е. Перрен, який повідомив про скандал, був виправданий) [460].

У зв'язку з відсутністю в Люксембурзі всеохоплюючого закону про викривачів, судді спиралися на низку рішень, винесених Європейським судом з прав людини в Страсбурзі. Суд повідомив, що інформатори повинні діяти «добросовісно», щоб отримати захист. Суди у всьому світі розділилися з приводу того, що означає «добросовісно», а саме: що інформатор є достатню обґрунтованим, що розкрита інформація є правдивою, або що інформатор не має ніяких прихованих мотивів для його розкриття. Суд Люксембургу прийняв останню думку в своєму рішенні 2016 р. Погоджуючись з тим, що розкриття інформації було в інтересах суспільства, тим не менше, суд повідомив, що А. Дельтур не діяв добросовісно, оскільки одним із мотивів для отримання документів була допомога знайти йому роботу в іншій аудиторській фірмі. Незважаючи на виправдання А. Дельтура, рішення LuxLeaks свідчить, що за відсутності вичерпного закону про викривачів і без позасудових засобів захисту для викривачів, судді можуть і часто застосовують суб'єктивні критерії при прийнятті своїх рішень. Саме цей скандал світового рівня заклав підвалини щодо необхідності розробки та запровадження в усіх країнах Європейського союзу законодавства про захист викривачів.

Важливо також зазначити, що наявність розвиненого і врегульованого інституту викривачів має надзвичайно позитивний вплив на економічну систему держави: так, у Південній Кореї в 2002–2013 рр. Комісія з цивільних



прав та боротьби з корупцією отримала 246 повідомлень про порушення. У результаті розкриття 220 випадків 60,3 млн доларів були повернуті [108]. За аналогією, зазначимо, що 60 млн доларів – це приблизно сума доходів бюджету України за 2018 рік.

Вважається, що першою державою, яка усвідомила необхідність законодавчого регулювання захисту викривачів у боротьбі з корупцією та ухвалила відповідний закон, стали Сполучені Штати Америки. Наприклад, у США вже майже півстоліття функціонують програми профілактики злочинності під назвою «Зупини злочинця» (Crime Stoppers). Вони передбачають грошове заохочення громадян у розмірі від 100 до 1 000 доларів США, які надають відомості про латентні злочини та осіб, причетних до їх вчинення. Інститут добросовісного інформаторства щодо загальнокримінальної злочинності вдало адаптується до сфери запобігання корупційним злочинам у цій країні. У США за надання інформації про вчинення певною особою корупційного злочину можна одержати від Федерального Бюро Розслідувань винагороду розміром до 25 тис. доларів США [141, с. 68].

Так, викривачів у США визначають як працівників державних або приватних установ, організацій, які розкрили суспільству або органам влади ту чи іншу інформацію про правопорушення в управлінській діяльності, корупцію, порушення закону або інші проступки [446]. Таке визначення є узагальнюючим та його використання в цій статті обумовлене специфікою законодавчого регулювання викривачів у США. Це питання регулюється кількома нормативно-правовими актами, що регулюють питання захисту викривачів, враховуючи їх видову різноманітність (наприклад, Whistleblower Protection Act 1989 р. захищає викривачів, які працюють, працювали або будуть працювати у федеральних установах США). Існують також й інші підходи до законодавчого регулювання. Скажімо, Австралія і Великобританія мають єдиний нормативний акт, що охоплює собою захист всіх видів викривачів і законодавство останньої (Public interest disclosure Act 1998 р.) визначає викриття, що кваліфікується як таке, що буде захищене державою, як будь-яке викриття інформації, яка, за

обґрунтованим переконанням працівника, вказує на злочин, невиконання законних повноважень, помилку у правосудді, загрозу здоров'ю чи безпеці будь-якої особи, діянь, які завдають шкоду довкіллю, будь-яка інша інформація, яка стосується попередніх умов та була свідомо прихована. Важливо також підкреслити, що британський законодавець включив у визначення інформацію про діяння, які не тільки вже були скоєні, а також ті, які скоюються зараз та можуть бути скоєні в майбутньому, що значно розширяє коло випадків, коли викривач може бути захищеним, а також надає закону ширші можливості для виконання функції попередження правопорушень [457].

Дані від інформаторів і скарги часто слугують підставою для виявлення і притягнення до відповідальності за інсайдерську торгівлю [468]. Так, наприклад, посадові особи емітента можуть зателефонувати до Комісії з цінних паперів і бірж США, щоб повідомити про факт проведення незвичайної операції з цінними паперами їх компанії. Коментуючи порушення справи і початок розслідування Лінч (Lynch) і Карберрі (Carberry) зазначають: «Багато справ, які ми порушили протягом минулих кількох років, базуються на заявах інформаторів, більшість з яких виявляються достовірними. Справедливим було б сказати, що ми перевіряємо практично кожен заяву інформатора, яка до нас надходить...» [447].

Одним із перших законів, які захищали заявників про корупцію, був прийнятий ще у 1863 р. (United States False Claims Act) [471] під час Громадянської Війни, який реалізовував концепцію загального права *qui tam* (*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur* – буквально «той, хто подає до суду в рівній мірі від імені короля и від свого імені» згідно з якою особу, яка сприяє обвинуваченню, може бути винагороджено (заохочено) частиною коштів з того стягнення, яке покладено на винну сторону. У Кодексі 1962 р. Конгресом США були прийняті так звані офіційні норми поведінки вибраних посадових осіб (членам обох палат парламенту) і публічних посадових органів виконавчої влади [466].

В американській юриспруденції існують різноманітні юридичні заходи для захисту тих, хто повідомляє про шахрайську та неетичну ділову діяльність. Відомі як «інформатори», ці особи слугують суспільним інтересам, виявляючи та розкриваючи зухвале розкрадання державних ресурсів. При цьому інформатори беруть на себе серйозні ризики. Працевлаштування, активи, економічна безпека, свобода і, навіть, особиста безпека часто піддаються небезпеці або ризику. У Сполучених Штатах правова охорона інформаторів значною мірою залежить від держави та предмета конкретної неправомірної поведінки. Інформатори повинні усвідомлювати терміни та процедури офіційного залучення передбачених законом заходів захисту. Норми Закону США про Ллойд-Ла-Фоллетт 1912 р. також передбачають захист викривачів. Працівникам федерального уряду було гарантовано свободу надавати інформацію про зловживання службовим становищем до Конгресу без страху бути покараними [84].

Закон США Про посилення захисту інформаторів 2012 р. [465] суттєво доповнював Закон Про захист викривачів 1989 р. У ньому розширено поняття «розкриття інформації», створені додаткові гарантії для працівників, які здійснюють свою діяльність за штатом компанії, створюються додаткові гарантії для працівників державного сектора, за винятком тієї інформації, яка може впливати на питання національної безпеки. У жовтні 2012 р. Директивою Президента США № 19 були створені додаткові гарантії для інформаторів, що здійснюють розвідувальну діяльність. Як справедливо зазначає О. Ю. Дрозд, загалом для захисту інформаторів у США залучено широкий правовий інструментарій, який включає в себе такі законодавчі акти, як: Закон про заборону дискримінації за віком від роботодавця; Закон про американських інвалідів; Закон про громадянські права; Антитрастовий закон Клайтона; Закон про чистоту атмосфери; Закон про охорону навколишнього середовища, компенсації та відповідальності; Закон про рівну оплату; Закон про справедливі трудові стандарти; Закон про трудові відносини; Закон про контроль над токсичними речовинами [84, с. 39].

Також у США в якості способів захисту інформатора виступають прямі заборони на таке: пониження в посаді або звільнення; внесення роботодавця в «чорні списки»; перешкоджання кар'єрному зростанню (переоцінка, що впливає на перспективу просування по службі, і т. д.); дисциплінарне стягнення або корегувальний вплив (позбавлення виплат); обмеження в отриманні пільг та інших вигод; залякування і загроза; зниження заробітної плати або годин роботи. Закріплення захисту прав викривачів у різноманітних нормативно-правових актах відображає позицію влади США сприяти стримуванню та запобіганню порушень законодавства, а саме: розкрадання майна, заподіяння шкоди майну, зловживання владою, порушення законів, фальсифікація звітів або рахунків, шахрайство і т. д. з метою дотримання публічної безпеки і порядку. США ефективно здійснює захист викривачів, але не приймає універсального єдиного нормативно-правового акта щодо захисту прав викривачів. В Україні, на відміну від США, рівень корупції критично високий, а захист прав викривачів є одним із шляхів його зниження. У США повідомлення про корупцію вважається проявом активної громадянської позиції. В ході досліджень з'ясувалося, що не менше 60 % жителів США вважають себе зобов'язаними покаржитися, зіткнувшись з «неповагою до держави». До найбільш поширеної інформації належать: будь-які порушення принципів і процедур внутрішнього контролю (розкрадання, заподіяння шкоди майну компанії, зловживання, порушення законів і т. п.); будь-які порушення у сфері фінансів, що можуть вплинути на надійність рахунків компанії (використання фальшивих інвойсів, фальсифікація звітів або рахунків, шахрайство тощо); будь-які порушення антикорупційного законодавства (приховування виплат і т. ін.) [84, с. 39].

Вивчення досвіду зарубіжних країн щодо правового регулювання захисту прав викривачів дає підстави стверджувати, що позитивним досвідом для України може стати: досвід Угорщини щодо залучення до процесу забезпечення прав викривачів омбудсмена; передбачена законодавством Республіки Косово можливість для викривачів та членів їх сімей отримати

статус свідка в тяжких кримінальних справах і мати захист; передбачений законодавством Чорногорії захист викривачам як в публічному, так і приватному секторах.

### **Висновки до четвертого розділу**

1. На підставі аналізу рішень Європейського Суду з прав людини зроблено висновок щодо необхідності забезпечення національними судами балансу прав працівників-викривачів та інтересів роботодавців як публічного, так і приватного секторів. На даний час спостерігається поступове розширення тлумачення ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо свободи вираження поглядів, як перехідного етапу в галузі забезпечення прав викривачів.

2. Досліджено Директиву Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, що прийнята у квітні 2019 р. Директивою Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, встановлено нові загальноєвропейські стандарти для захисту викривачів – осіб, які виявлятимуть порушення законодавства Європейського Союзу в різних сферах, а саме: державних закупівель, фінансової діяльності, відмивання коштів та фінансування тероризму, споживчої безпеки, безпеки на транспорті, захисту навколишнього природного середовища, ядерної безпеки, безпеки харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин, охорони здоров'я, захисту прав споживачів, конфіденційності, захисту даних та безпеки інформаційних систем. Держави-члени Європейського Союзу мають два роки для виконання Директиви та погодження правил. Акцентовано увагу на тому, що Директива встановлює чіткі механізми та обов'язки роботодавців як приватного сектору, так і органів публічної адміністрації. Усі компанії з кількістю працюючих більше 50 осіб або річний грошовий обіг яких перевищує 10 млн євро, зобов'язані створити внутрішню процедуру для обробки повідомлень заявників. Усі державні адміністрації та муніципалітети з

населенням більше 10 тис. осіб також підпадають під вимоги цього закону. Механізми повинні включати чіткі канали звітності в організації та поза її межами зі збереженням конфіденційності та трирівневу систему звітності – всередині організації, звітність компетентним органам та публічна (медійна) звітність.

3. Директива Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, погоджена європейськими інституціями, є важливим кроком до забезпечення гідного рівня захисту викривачів на всьому європейському континенті. У деяких країнах ЄС, де на сьогоднішній день не охороняються особи, які повідомляють про порушення законодавства, прийняття вказаної Директиви матиме значний вплив. Також інституції ЄС прийняттям цієї Директиви повідомляють про те, що не тільки попередні зобов'язання щодо захисту викривачів повинні бути збережені, а й держави-члени можуть запровадити нові державні засоби та заходи забезпечення прав викривачів, адже норми Директиви залишають деякі питання щодо законодавчого забезпечення прав викривачів на розсуд національних урядів і парламентів. Усе це означає, що те, що буде відбуватись протягом наступних двох років в окремих країнах-членах ЄС, є важливим.

4. На нашу думку, Україна повинна ратифікувати або приєднатись до Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, а саме в будь-якій формі надати згоду на обов'язковість для неї норм цього міжнародного договору. Норми вищезгаданої Директиви Європейського Парламенту та Союзу Україні слід імплементувати в національне законодавство, шляхом доповнення законів та інших нормативно-правових актів з метою створення національної концепції, а в подальшому – стратегії забезпечення прав викривачів. Наукова та законодавча доктрини реалізації, охорони та захисту прав викривачів мають розвиватись паралельно з метою якнайбільш повного, об'єктивного, системного та ґрунтового врегулювання інституту викривачів в Україні.

5. Проаналізовано міжнародні принципи правового захисту викривачів, які розроблені міжнародною громадською організацією *Blueprint for Free Speech*. Зазначимо, що широкий та розгорнутий підхід до поняття «викривач», запропонований *Blueprint for Free Speech*, а саме віднесення до викривачів поряд зі службовими особами також підрядників, волонтерів, майбутніх або колишніх співробітників, інтернів та інших інсайдерів. Спірним є віднесення до потенціальних викривачів майбутніх працівників: ймовірно краще додати до вказаного переліку осіб, які проходять стажування. Позитивним є і те, що розглядається питання інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів, а саме: запропоновано створення внутрішніх каналів розкриття інформації в межах кожної організації що передбачає забезпечення функціонування на місцях спеціальних каналів, обов'язкову перевірку інформації від викривача, а також введення окремої посади або призначення співробітника, відповідального за напрям роботи з викривачами. Окрема увага в принципах приділяється обов'язковому звільненню від будь-якої юридичної відповідальності (дисциплінарної, цивільної та кримінальної), що беззаперечно повинно бути передбачено на законодавчому рівні. Однак, серед 23 міжнародних стандартів правового захисту викривачів взагалі не згадується про покарання для викривачів, які під час викриття керуються не суспільним, а корисливим або особистим інтересом. Вказаними принципами також не передбачено закріплення на законодавчому рівні прав та обов'язків викривача, що, на наше переконання сприятиме прозорості та ефективності цього правового інституту.

6. Дослідження забезпечення прав викривачів як складової Європейського адміністративного простору обумовлено сутністю євроінтеграційних прагнень нашої держави через наближення основних засад діяльності публічної влади до стандартів європейського права, частиною якого є безумовно Європейський адміністративний простір, їх правове закріплення в національному законодавстві та подальшу реалізацію. На сьогоднішній день спільною європейською цінністю є забезпечення прав викривачів, а саме створення

правових та організаційних можливостей для реалізації, охорони та захисту прав викривачів у межах Європейського правового простору.

7. Враховуючи, що однією зі складових Європейського адміністративного простору є спільні європейські цінності, вважаємо що забезпечення прав викривачів є однією із стратегічних європейських цінностей, яка визнається Україною, виходячи з положень Конституції України, а саме: «підключись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

8. Підкреслено, що прийняття європейських стандартів у сфері забезпечення прав викривачів є одним із ключових факторів інтеграції України в європейський адміністративний та загалом правовий простір. Антикорупційним стандартам повинні відповідати всі нормативно-правові акти, які прямо чи опосередковано регулюють сферу забезпечення прав викривачів у різних сферах суспільного життя.

9. З'ясовано, що всього в 29 країнах прийнято всеосяжний спеціалізований закон про захист викривачів, з них 11 країн європейського континенту, інші 18 країн знаходяться на різних континентах та прийняли закони після 2000-х рр., а першою це зробили Сполучені Штати Америки у 1989 р.

10. Розглянуто основи законодавства про захист викривачів, а також державну політику щодо інституту викривачів в таких країнах, як Боснія і Герцеговина, Угорщина, Румунія, Південна Корея, Косово, Чорногорія, Люксембург, США.

11. Встановлено, що приклад Румунії не є досконалим прикладом закону про захист викривачів для України. Це пов'язано насамперед з тим, що ним не охоплено викривачів – працівників приватного сектору, тобто такі викривачі не мають правового захисту від помсти. Згідно з румунським законодавством викривачем вважається особа, яка добросовісно здійснює повідомлення про порушення закону, професійних етичних стандартів або принципів належного



управління, ефективності, економічності та прозорості в інтересах суспільства. Означене визначення є узагальненим, але стосується публічного сектору і не охоплює сектор приватний. Угорщина, на відміну від Румунії, забезпечує права викривачів як у приватних організаціях, так і в державних органах та установах, створює два захищені канали звітності для повідомлень викривачів, а також залучає як централізований канал звітності омбудсмена. Українському законодавцю можна взяти до уваги необхідність призначення уповноваженого органу, який захищав би права викривачів, розробку та впровадження спеціальної процедури розгляду повідомлень викривачів; забезпечення ефективних методів перевірки повідомлень від викривачів. Позитивним є залучення до процесу забезпечення прав викривачів омбудсмена.

12. Установлено, що в Косово, як і в Боснії і Герцеговині, за дотриманням законодавства про захист викривачів слідує Міністерство юстиції. Позитивним моментом у законодавстві Республіки Косово є передбачена для викривачів та членів їх сімей можливість отримати статус свідка в тяжких кримінальних справах і мати захист.

13. Виявлено, що комплексним та виваженим є підхід до врегулювання інституту викривачів у Чорногорії. Не зважаючи на відсутність окремого спеціалізованого закону про захист викривачів, фактично захист викривачам гарантується як у публічному, так і приватному секторах, та регулюється законодавством про державну службу, трудовим та кримінальним законодавством. У Чорногорії, як і в Україні, злочином вважається розірвання трудових відносин з особою, яка повідомила про корупційне правопорушення, та передбачає позбавлення волі на строк до трьох років.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове розв'язання наукової проблеми – визначення сутності, елементів та шляхів удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів в Україні. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети та завдань дослідження. Основні з них такі:

1. Здійснено теоретико-правову характеристику поняття «викривач», що дозволило зробити висновок, що викривачем є особа, яка, ґрунтуючись на принципі добросовісності, добровільно повідомляє (у межах відповідної організації або до правоохоронного органу) або публічно оприлюднює достовірну інформацію про правопорушення, загрозу або шкоду суспільним інтересам, що отримана під час трудової або службової діяльності. Викривачем у сфері корупції запропоновано вважати особу, яка, ґрунтуючись на принципі добросовісності, за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добровільно повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», що стали їй відомі в результаті проходження публічної служби, а також трудової, господарської та громадської діяльності як в приватному, так і публічному секторах. Визначено принципи, на яких ґрунтується викривання, а саме: добросовісність; доброчесність; достовірність; добровільність, обґрунтованість. Принцип добросовісності як головна ознака викривання правопорушень проявляється у виконанні морального обов'язку особистості перед іншими особами та суспільством; відсутності будь-якого обману або умислу завдання шкоди іншій особі; розуміння відповідальності за свій вчинок.

2. Розглянуто можливості, правові засади та ризики викривання правопорушень у податковій, фінансовій, інформаційній сферах тощо. Міжнародна практика свідчить, що викривачі є дієвим механізмом протидії не лише корупційним, а й іншим порушенням законодавства у фінансовій,

податковій, інформаційній сферах, однак цей досвід досі не пристосований до реалій суспільного життя в Україні. Наголошено, що викривання правопорушень у податковій сфері нерозривно пов'язано з повідомленнями про факти щодо ухилення від сплати податків, використання схем мінімізації податків, виплати заробітної плати в конвертах тощо, а у кредитно-фінансовій сфері – з махінаціями, цінними паперами, валютою, розкраданням тощо. Викривання в податковій сфері (Tax Whistleblowing) не є поширеним в Україні й весь тягар лягає на суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, однак в низці зарубіжних країн така практика поширена. Впровадження ефективного механізму правового регулювання викривання правопорушень у кіберпросторі (Cyber Whistleblowing) та захисту таких викривачів – це пріоритетне та першочергове завдання не лише України, а й усієї світової спільноти. Аргументовано, що викривачі з кібербезпеки мають вирішальне значення для захисту від загроз у кіберпросторі.

3. Запропоновано під поліцейською діяльністю розуміти вид соціальної та публічної діяльності у правоохоронній сфері, мета якої полягає у служінні суспільству. Ця діяльність реалізується спеціальними органами, уповноваженими від імені держави здійснювати охорону прав і свобод людини, протидіяти злочинності, підтримувати публічну безпеку й порядок із застосуванням превентивних та примусових поліцейських заходів. Певні аспекти поліцейської діяльності реалізуються окремими фізичними особами та об'єднаннями громадян. Наголошено, що в науці адміністративного права відсутня єдина позиція науковців щодо суб'єктного складу поліцейської діяльності, а саме, чи входять до неї громадяни, громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону, органи місцевого самоврядування, представники інститутів громадянського суспільства та інші суб'єкти, зокрема викривачі. Аргументовано, що викривач як особа, яка свідомо та добровільно, на основі закону, діючи виключно в інтересах безпеки і добробуту суспільства, повідомляє про порушення закону іншою особою, є суб'єктом поліцейської діяльності.

4. Виділено та розкрито права та обов'язки викривачів, а також запропоновано закріпити їх вичерпний перелік на законодавчому рівні. Визначено

такі права викривачів: право повідомити про порушення; право залишитись анонімним; право знати про хід перевірки; право знати результати розгляду повідомлення; право на захист; право на правову допомогу. Водночас виокремлено такі обов'язки викривачів: повідомляти лише достовірну інформацію; бути обґрунтовано впевненим в інформації; діяти добросовісно, а саме керуватись лише суспільним інтересом та нормами моралі; відповісти на всі запитання опитувальника; надати у разі наявності необхідні докази; дотримуватись норм законів та підзаконних нормативно-правових актів; визнати свій статус викривача. З метою вдосконалення механізму забезпечення прав викривачів аргументовано доцільність внесення змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», а саме додати до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» п. 14 наступного змісту: «викривач» як суб'єкт права на безоплатну вторинну правову допомогу. Запропоновано доповнити опитувальний лист, що міститься у Методичних рекомендаціях щодо організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами (рішення Національним агентством з питань запобігання корупції від 6 липня 2017 р. № 286): 1) запитанням про наявність у викривача доказів (письмових, електронних, фото-, відео-, аудіо-); 2) інформацією про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину з посиланнями на статті законодавства з обов'язковим зазначенням санкцій.

5. Встановлено, що юридичними гарантіями діяльності викривачів є закріплені в нормативно-правових актах засоби та способи, спрямовані на забезпечення реалізації, охорони та захисту прав викривачів. Об'єктом гарантій діяльності викривачів виступають суспільні відносини, пов'язані з реалізацією різних конституційних прав особи (право на працю, право на життя, честь і гідність, право на вільне вираження думок і поглядів), охороною та захистом таких прав. Констатовано, що ті викривачі, які здійснили завідомо недостовірне повідомлення про порушення закону, можуть нести дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність. Наголошено, що працівники та керівники підприємств, установ та організацій як публічного,

так і приватного секторів повинні бути захищені від дій недобросовісних викривачів на законодавчому рівні. Першочергово слід закріпити відповідальність викривача за надання недостовірної інформації з корисливих мотивів і встановити відповідальність, що є пропорційним звинуваченню викривача.

6. Механізм забезпечення прав викривачів визначено як окремий напрям юридичного механізму забезпечення прав людини, що в цілому є сукупністю взаємопов'язаних, нормативно закріплених та організаційно забезпечених елементів, за допомогою яких створюються умови та можливості для реалізації, охорони та захисту прав викривачів. Етапами механізму забезпечення прав викривачів визначено реалізацію, охорону та захист. Елементами механізму забезпечення прав викривачів запропоновано вважати: а) норми права як матеріальні, так і процесуальні, якими закріплено правовий статус викривача, порядок звернення за захистом своїх прав тощо; б) інституційний механізм забезпечення прав викривачів, до якого входять як державні органи та установи, так й інститути громадянського суспільства.

7. Визначено, що адміністративно-правова охорона інституту викривачів складається з однорідних норм адміністративного права, вплив яких спрямовано на забезпечення реалізації, охорони, захисту та відновлення порушених прав осіб, які добровільно та добросовісно повідомляють про правопорушення, що стало їм відомо під час їхньої трудової, службової, господарської діяльності, здійснюваною органами публічної адміністрації за допомогою спеціальних адміністративно-правових засобів та способів. Зроблено висновок, що забезпечення прав викривачів як самостійне, цілісне та поліструктурне правове явище є новим напрямом не тільки в законотворчій та правозастосовній діяльності, а й у науці адміністративного права. З'ясовано, що право на охорону прав викривачів виникає з моменту повідомлення про порушення, а право на захист – з моменту, коли права викривача порушено, за умови, що особа визнає себе викривачем.

8. Установлено, що адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод викривача являють собою систему адміністративно-правових норм, що забезпечують організацію та реалізацію права викривача повідомити про

правопорушення, шкоду або загрозу суспільним інтересам та сприяють використанню й застосуванню форм і способів такого захисту. Адміністративно-правовими засобами є сукупність різноманітних за суттю та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, які в сукупності вирішують завдання запобігання, припинення та відновлення у разі порушення, прав викривачів, що врегульовані нормами адміністративного права.

9. Визначено, що адміністративно-правовими способами забезпечення прав викривачів є врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на правильне застосування чинного законодавства, що визначає право громадян на свободу слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. До способів адміністративно-правового забезпечення захисту прав викривачів запропоновано віднести право викривача на оскарження рішення щодо розгляду його повідомлення; захист прав викривачів з боку спеціально уповноважених органів; захист прав викривачів у судовому порядку (в порядку звернення до національних судів або Європейського суду з прав людини).

Акцентовано увагу на тому, що питання захисту викривача потребують додаткового законодавчого закріплення, зокрема аргументовано законодавче закріплення права викривача на захист здоров'я, життя та майна шляхом внесення змін до ст. 2 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а саме доповнити ст. 2 п. г–з) викривач.

10. Сформульовано визначення інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів як врегульовану нормами адміністративного права діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення комплексу засобів правового, організаційного й технічного характеру для отримання та опрацювання повідомлень від викривачів із збереженням максимальної конфіденційності. Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів є окремим напрямом інформаційного забезпечення діяльності будь-якого органу, його невід'ємною частиною й складається з комплексу правових, організаційних і технічних елементів. Визначено такі принципи інформаційного забезпечення

адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів: пріоритет суспільних інтересів, політична нейтральність, неупередженість, компетентність, ефективність, анонімність, доступність.

11. Виділено такі етапи інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів: 1 етап – створення правових та організаційних засад для роботи з викривачами на підприємстві, в органі чи установі (внутрішній регламент роботи з викривачами, відповідальна особа з канцелярії, ведення відповідного журналу обліку повідомлень від викривачів, створення захищених каналів зв'язку тощо); 2 етап – отримання та фіксація повідомлення від викривача, ведення обліку повідомлень; 3 етап – розгляд повідомлення від викривача та перевірка наданої інформації; 4 етап – прийняття рішення по повідомленню, що надійшло від викривача (усунення порушення, спростування інформації, поданої у повідомленні, направлення інформації до правоохоронних органів тощо); 5 етап – інформування викривача про прийняте рішення.

12. Виявлено, що система суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав викривачів має трирівневу структуру й складається із загального (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міністерства та ін.), особливого (антикорупційні інституції) та спеціального блоків, тобто тих суб'єктів, які безпосередньо опікуються питаннями попередження й відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб (національні суди, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Європейський суд з прав людини). Органами публічної влади, до завдань яких віднесено забезпечення прав викривачів, запропоновано вважати: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, новостворені антикорупційні інституції, судову систему, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокуратуру, інші правоохоронні органи України.

13. На підставі аналізу правових засад діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері захисту прав викривачів, а також результатів

нормотворчої діяльності НАЗК щодо регулювання інституту викривачів, повноваження НАЗК щодо забезпечення прав викривачів можна об'єднати в наступні групи: отримання і розгляд повідомлень від викривачів та їх спрямування до компетентних органів для прийняття рішення; організація безпосередньої співпраці з викривачами; здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції по роботі з викривачами; методичне, правове та організаційне забезпечення щодо захисту прав викривачів у випадку їх порушення; здійснення моніторингу та контролю за дотриманням законодавства про забезпечення прав викривачів. Ефективне функціонування інституту викривачів у сучасних умовах можливе за таких умов: прийняття єдиного комплексного закону щодо захисту осіб, які повідомили про порушення законодавства, з урахуванням положень Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2019); уніфікувати законодавчі та наукові підходи до поняття «викривач»; викривач у сфері корупції повинен мати такі ж права та обов'язки, як і викривач інших порушень законодавства.

14. Вмотивовано, що роль українського омбудсмена поряд з іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері реалізації та захисту прав викривачів визначається насамперед специфікою його конституційно-правового статусу. Встановлено, що діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має місце на кожному етапі забезпечення прав викривачів, а саме з моменту прийняття нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав викривачів та в процесі реалізації, охорони та захисту їх прав. Метою діяльності вітчизняного омбудсмена на стадії реалізації, охорони та захисту прав викривачів є його безпосередня участь у справі конкретного викривача, а також контроль за забезпеченням додержання їхніх прав органами публічної влади, посадовими і службовими особами та відновлення цих прав у випадку порушення. Зроблено висновок, що організація роботи омбудсмена у сфері забезпечення прав викривачів може здійснюватись за такими напрямками: утворення представництва Уповноваженого з питань контролю за додержанням прав викривачів та



забезпеченням їх захисту; утворення в структурі секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини самостійного структурного підрозділу з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; наукове та організаційне забезпечення формування експертної ради з питань фінансування захисту викривачів тощо.

15. Встановлено, що публічний контроль за забезпеченням прав викривачів є системою організаційних та правових форм забезпечення додержання закону в діяльності як публічного, так і приватного секторів щодо реалізації, охорони, захисту прав викривачів, який здійснюється на підставі та в межах законодавства різними суб'єктами на міжнародному, державному, громадському та муніципальному рівнях. Запропоновано прийняти закон «Про громадську антикорупційну експертизу» з метою запровадження механізму проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (проектів і чинних), визначення суб'єктів її ініціювання та проведення, а також джерел фінансування такої експертизи, що сприятиме профілактиці вчинення корупційних правопорушень і порушень, пов'язаних з корупцією через виявлення та викорінення корупції у проектах та чинних нормативно-правових актах; прозорості діяльності органів публічної влади перед громадськістю; посилити захист законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, у тому числі викривачів.

16. Наведено та проаналізовано найбільш відомі та резонансні справи щодо захисту прав викривачів у різних країнах світу. Узагальнено практику Європейського Суду з прав людини щодо необхідності забезпечення національними судами балансу прав працівників-викривачів та інтересів роботодавців як публічного, так і приватного секторів. Продемонстровано, що нині спостерігається поступове розширення тлумачення ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо свободи вираження поглядів як перехідного етапу в галузі забезпечення прав викривачів.

17. Досліджено Директиву Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, що прийнята у квітні

2019 р., якою встановлено нові загальноєвропейські стандарти для захисту викривачів – осіб, які виявлятимуть порушення законодавства Європейського Союзу в різних сферах: державних закупівель, фінансової діяльності, відмивання коштів та фінансування тероризму, споживчої безпеки, безпеки на транспорті, захисту навколишнього природного середовища, ядерної безпеки, безпеки харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин, охорони здоров'я, захисту прав споживачів, конфіденційності, захисті даних та безпеки інформаційних систем. Акцентовано увагу на тому, що Директива встановлює чіткі механізми та обов'язки роботодавців як приватного сектору, так і органів публічної адміністрації. Підкреслено, що Директива Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, яка погоджена європейськими інституціями, є важливим кроком до забезпечення гідного рівня захисту викривачів по всьому європейському континенту. Норми вищезгаданої Директиви Європейського Парламенту та Союзу Україні слід імплементувати в національне законодавство шляхом доповнення законів та інших нормативно-правових актів з метою створення національної концепції та у подальшому – стратегії забезпечення прав викривачів. Обґрунтовано, що наукова та законодавча доктрини реалізації, охорони та захисту прав викривачів мають розвиватись паралельно з метою якнайбільш повного, об'єктивного, системного та ґрунтового врегулювання інституту викривачів в Україні.

18. Досліджено забезпечення прав викривачів як складової Європейського адміністративного простору, що обумовлено сутністю євроінтеграційних прагнень України через наближення основних засад діяльності публічної влади до стандартів європейського права, їх правове закріплення в національному законодавстві та подальшу реалізацію. Враховуючи, що однією зі складових Європейського адміністративного простору є спільні європейські цінності, вважаємо, що забезпечення прав викривачів є однією зі стратегічних європейських цінностей, яка визнається Україною, виходячи з наступного положення Конституції України: «підключись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і

незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Підкреслено, що прийняття європейських стандартів у сфері забезпечення прав викривачів є одним із ключових факторів інтеграції України в європейський адміністративний та загалом правовий простір.

19. З'ясовано, що всього у 29 країнах прийнято спеціалізований закон про захист викривачів, з них 11 країн європейського континенту, інші 18 країн знаходяться на різних континентах та прийняли закони після 2000-х рр., а першою це зробили Сполучені Штати Америки у 1989 році. Розглянуто основи законодавства про захист викривачів у таких країнах, як Боснія і Герцеговина, Угорщина, Румунія, Південна Корея, Косово, Чорногорія, Люксембург, США. Вивчення досвіду зарубіжних країн щодо правового регулювання захисту прав викривачів дає підстави стверджувати, що позитивним досвідом для України може стати: досвід Угорщини щодо залучення до процесу забезпечення прав викривачів омбудсмена; передбачена законодавством Республіки Косово можливість для викривачів та членів їх сімей отримати статус свідка в тяжких кримінальних справах і мати захист; передбачений законодавством Чорногорії захист викривачів як в публічному, так і приватному секторах.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдиев К. М. Понятие коррупции и система уголовно-правовых средств борьбы с ней (по материалам Киргизской Республики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Москва, 1995. 20 с.
2. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
3. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–16.
4. Административная деятельность органов внутренних дел. *Часть общая* : учебник / под ред. А. П. Коренева. Москва, 2003. 309 с.
5. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник. Вид. 2-ге / [за заг. ред. В. В. Коваленка, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра та ін. Київ, 2012. 816 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. Київ, 2004. 584 с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків, 2011. 584 с.
8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Херсон, 2018. 446 с.
9. Александровская С. В. Марк Туллий Цицерон: концепция борьбы с коррупцией. *Юристъ-Правоведъ*. 2003. № 2 (7). С. 60–65.
10. Алексеев С. С. Общая теория права. Москва, 1982. 360 с.
11. Андреевский И. Е. Полицейское право : в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. Санкт-Петербург, 1874–1876. Т. 2. 727 с.
12. Андріанов К. Роль контрольного механізму Конвенції про захист прав і основних свобод людини в процесі реалізації її норм : автореф. дис. ...

канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2003. 18 с.

13. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 378 с.

14. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків, 2000. 368 с.

15. Аркуша Л. И. Выявление и расследование организованной преступной деятельности при наличии коррупционных связей. Одесса, 2003. 207 с.

16. Бабин И. И. Правовое регулирование налоговой тайны по законодательству Украины. *Научный вестник Черновицкого университета*. 2012. Вып. 618. С. 98–101.

17. Багрий-Шахматов Л. В. Уголовно-правовые и криминологические проблемы коррупции, теневой экономики и борьбы с ними. Одесса, 2001. 530 с.

18. Бакалінська О. О. Теоретичні засади застосування категорії добросовісності в конкурентному праві України. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 81–85.

19. Бараш Є. Ю. Інформаційне забезпечення управління Державною кримінально-виконавчою службою. *Фінансове право*. 2011. № 3. С. 34–40.

20. Бару М. И. Личность в социалистическом правовом государстве. *Сов. государство и право*. 1989. № 10. С. 25–31.

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

22. Бахрах Д. Н. Индивидуальные субъекты административного права. *Государство и право*. 1994. № 3. С. 16–24.

23. Бахрах Д. Н. О предмете административного права в России. *Государство и право*. 2003. Вып. № 10. С. 31–38.

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

25. Бекназар-Юзбашев Т. Права человека и международное право. Москва, 1996. 296 с.
26. Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. Полицейское право как подотрасль административного права. *Государство и право*. 2001. № 12. С. 45–53.
27. Бенедек В., Кеттеман М. Свобода вираження поглядів та Інтернет. Strasbourg Cedex Рада Європи, грудень 2013 року. 204 с.
28. Бенедик В. І. Інститут викривачів в Україні: проблеми визначення поняття. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 212–215.
29. Бенедик В. І. Перспективи правового регулювання запобігання та протидії корупції в Україні на муніципальному рівні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 34. С. 144–153.
30. Бенедик В. І. Проблеми визначення поняття та правового статусу викривачів у антикорупційній діяльності. *Корупція в Україні: питання протидії* / за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків, 2015. 168 с. (Серія «Наукові доповіді» – вип. 16).
31. Березовська І. Р. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 18 с.
32. Берлін І. Чотири есе про свободу. Київ, 1994. 271 с.
33. Библер В. С. Понятие как процесс. *Вопросы философии*. 1965. № 9. С. 8–12.
34. Білецький А. В. Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2018. 228 с.
35. Білик В. М. Організаційно-правові засади реалізації поліцейської функції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 240 с.
36. Блажівський Є., Стефанчук Р. Протидія корупції у приватно-правовій сфері. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 5–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu\\_2013\\_4\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2013_4_3).

37. Блажівський Є. М. Моніторинг протидії злочинності в Україні : монографія. Харків, 2013. 370 с.
38. Бландінєр Ж.-П. Економічний вимір федералізму та регіоналізму. Організація регіональної та місцевої влади : досвід держав-членів Європейського Союзу (спец. допов. вид. «Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права»). Київ, 2005. С. 90–103.
39. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. Москва, 1974. Т. 18. 632 с.
40. Борбунюк О. О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 127–132.
41. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European Political And Law Discourse*. 2016. Vol. 3, Issue 2. С. 121–125.
42. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : монографія. Херсон, 2003. 218 с.
43. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 405 с.
44. Бородін М. Конституційне право громадян на звернення до суду за захистом своїх прав. *Право України*. 2000. № 8. С. 65–66.
45. Бортошек М. Римское право. Понятия, термины, определения. Москва, 1989. 448 с.
46. Бояринцева М. Принципи Європейського адміністративного простору та їх реалізація в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 6–12.
47. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00. Київ, 2005. 213 с.
48. Буроменський М. В., Сердюк О. В. Доброчесне інформаторство (whistle-blowing) як інструмент протидії корупції. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 11. С. 32–40.

49. Бусол О. Ю. Вплив деяких чинників боротьби з корупцією на її загальний рівень у країнах світу. *Актуальні питання протидії корупції*. 2009. № 22. С. 43–47.
50. Вагизов Р. Г. Международно-правовые стандарты в сфере защиты прав человека: нормативно-правовая основа международной системы защиты прав человека. *Российская юстиция*. 2008. № 5. С. 34–36.
51. Васецький В. Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 206 с.
52. Вдовина Г. Розвиток філософії права в ХХ ст. (англо-саксонська традиція) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2002. 189 с.
53. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь, 2005. 1728 с.
54. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядка. Москва, 1981. 350 с.
55. Витрук Н. В. О категориях правового положения личности в социалистическом обществе. *Советское государство и право*. 1974. № 12. С. 11–19.
56. Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. Москва, 1985. 175 с.
57. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2016. 480 с.
58. Волик В. С. Нормативно-правові засади компетенцій Національного агентства з питань запобігання корупції. *Демократичне врядування*. 2016. Вип. 16–17. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2016\\_16-17\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_8).
59. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2000. 177 с.
60. Галуцько В. М. Державна політика України в сфері боротьби з корупцією. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 35, ч. II, т. 2. С. 86–88.



61. Гарчева Л. П., Ярмыш А. Н. Конституционное право Украины : учеб. пособие. Симферополь, 2000. 336 с.
62. Гетьманцева Н. Д. Засіб, спосіб і форма захисту трудових прав. *Адвокат*. 2009. № 11 (110). С. 37–42.
63. Гетьманцева Н. Д. Трудова правосуб'єктність як складна юридична конструкція. *Соціальне право*. 2017. № 1. С. 83–92.
64. Гладун З. С. Сучасні проблеми адміністративного права України і шляхи їх вирішення: проблемна лекція для магістрантів і студентів Юридичного інституту Тернопільської академії народного господарства. Тернопіль, 2000. 48 с.
65. Готов С. А., Петренко Е. Г. Права человека и их защита в Европейском суде. Москва ; Краснодар, 2000. 139 с.
66. Голіна В. В. Запобігання злочинності (теорія і практика) : навч. посіб. Харків, 2011. 120 с.
67. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. Київ, 2005. 232 с.
68. Голосніченко І. П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 12–19. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2016\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_3).
69. Голосніченко І. П. Подолання корупції як нівелювання прав і свобод людини і громадянина. *Міжнародне право і національне законодавство* : зб. наук. пр. проф.-викл. складу кафедр правових дисциплін. Київ, 2001. Вип. 1. С. 39–48.
70. Гребенюк М. В. Кращі практики європейського досвіду забезпечення захисту викривачів: досвід Боснії і Герцеговини, Косова та Чорногорії. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. С. 31–34.

71. Гречанюк С. К. Адміністративна діяльність та окремі аспекти управління в установах та органах державної кримінально-виконавчої служби України. *Право та управління*. 2011. № 1. С. 88–94.
72. Даль В. И. Толковый словарь : в 4 т. Москва, 1999. Т. 3 : П. 1999. 535 с.
73. Даль В. И. Толковый словарь : в 4 т. Москва, 1999. Т. 1: А-З. 699 с.
74. Двуреченских В. О негосударственном публичном и непубличном контроле. *Самоуправление*. 2012. № 2. С. 12–14.
75. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 36 с.
76. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування : монографія / за ред. Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка. Київ, 2016. 524 с.
77. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещь, А. М. Школик та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова Київ, 2007. 288 с.
78. Державно-приватне партнерство у сфері кібербезпеки: міжнародний досвід та можливості для України : аналіт. доп. / за заг. ред. Д. Дубова. Київ, 2018. 84 с.
79. Детюк А. М. Правоохоронні органи як суб'єкти системи забезпечення економічної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12 (168). С. 33–37.
80. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15>.
81. Дмитренко Е. Міжнародні стандарти створення і діяльності спеціального антикорупційного органу в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1 (39). С. 31.

82. Довгерт А. С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2 (22). С. 83–89.
83. Дорошева Е. Н., Одегова Т. И. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в Украине. *Правничий часопис Донецького університету*. 2011. № 1 (25). С. 30–35.
84. Дрозд О. Ю. Інститут викривачів у США: *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. С. 38–49.
85. Дьомін І. А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 16 с.
86. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения : в 2 т. Т. 2 / председатель ред. кол. В. А. Туманов. Москва, 2000. 808 с.
87. Елистратов А. И. Должностное лицо и гражданин. *Вопросы административного права*. Кн. 1. Москва, 1916. С. 76–89.
88. Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 1987 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_068](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_068).
89. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_307](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_307).
90. Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу 1953 р. та Протокол до неї (ETS № 14). URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_649](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_649).
91. Європейська соціальна хартія (переглянута ETS № 163) від 3 травня 1996 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062).
92. Європейська тимчасова угода про програми соціального забезпечення у зв'язку зі старістю, інвалідністю та втратою годувальника 1953 р. URL: <http://www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets013.htm>.

93. Європейська угода про правила, що регулюють пересування осіб між державами-членами Ради Європи (ETS № 25). URL: <http://www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets025.htm>.
94. Європейські принципи державного управління. Центр дослідження адміністративної реформи. Київ: вид-во УАДУ, 2000. 52 с.
95. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку : монографія. Херсон : Грінь Д. С., 2017. 395 с.
96. Железнов Б. Л. Механизм государственной защиты основных прав и свобод. *Ученые записки. Юридические науки*. Казань, 2002. Т. 138. С. 28–31.
97. Жовнір О. З. Теоретико-методологічні підходи до розуміння поняття «корупція». *Актуальні питання реформування правової системи України* : зб. наук. ст. за матер. VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 29–30 травня 2009 р.) / уклад. Т. Д. Климчук. Луцьк, 2009. С. 532–535.
98. Забезпечення ефективності громадського контролю за звітністю та відповідальністю органів державної влади. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1579/>.
99. Заброда Д. Г. Сучасні підходи до розуміння сутності корупції. *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ*. 2005. № 3 (22). С. 271–279.
100. Загальне адміністративне право : підручник / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ, 2015. 568 с.
101. Загиней З. А. Викривачі корупції: quid prodest? *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2, ч. 1. С. 125–136. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/zaginej.pdf>.
102. Загиней З. А. Проблеми правового статусу викривачів корупції в Україні. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. С. 48–51.

103. Загуменна Ю. О. Органи внутрішніх справ України як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків, 2012. 251 с.
104. Закон України «Про доступ до публічної інформації». Науково-практичний коментар / за ред. Д. Котляра, Р. Головенко, Д. Котляр. Київ, 2012. 335 с.
105. Запобігання корупції : методичні рекомендації для місцевих активістів / Д. О. Калмиков, Д. В. Сінченко, О. О. Сорока та ін.; за заг. ред. М. І. Хавронюка. Київ, 2017. 242 с.
106. Зарицкий А. В. Гарантии прав личности при реализации юридической ответственности (Вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Коломна, 1999. 195 с.
107. Захарчук О. З. Використання досвіду органів влади зарубіжних країн у боротьбі з корупційними правопорушеннями в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 223 с.
108. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та в світі. 2015. URL: <http://anticorruption.in.ua/news/our/9259.html>.
109. Збирак Т. В. Сутність і значення адміністративно-правових засобів та способів захисту права громадян на свободу слова. *Форум права*. 2013. № 3. С. 239–244. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_41.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2013_3_41.pdf).
110. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 р. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs2/2019/news/Zvit2018.pdf>.
111. Звіт про діяльність національного агентства з питань запобігання корупції за 2017 р. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/dodatok\\_2\\_zvit\\_pro\\_diyalnist.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/dodatok_2_zvit_pro_diyalnist.pdf).
112. Иванова Р. И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. Москва, 1986. 174 с.
113. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. Москва, 1961. 380 с.

114. Івасенко С. М. Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.01. Київ, 2015. 199 с.
115. Ілляшенко О. В., Зарубей В. В. Сучасні тенденції щодо вирішення проблемних питань у роботі з викривачами. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. 174 с. С. 60–63.
116. Індекс сприйняття корупції 2018. Сайт Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-korupciyi-2018/>.
117. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики : монографія / Р. А. Калюжний, В. О. Шамрай, М. Я. Швець та ін.; за ред. Р. А. Калюжного та В. О. Шамрая. Київ, 2002. 296 с.
118. Інформація щодо проекту Закону України «Про захист викривачів корупції». URL: <https://nazk.gov.ua/informaciya-shchodo-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-zahyst-vykryvachiv-korupciyi>.
119. Кавун В. Ф. Механізми міжнародного контролю у сфері прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2008. 18 с.
120. Калініченко О. Міжнародні контрольні механізми щодо реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. *Економіка, фінанси, право*. 2001. № 1. С. 21–25.
121. Калітенко О. Посібник викривачам корупції. Електронний ресурс «Викривачі». URL: <http://vykryvachi.trudovi.org>.
122. Калуш І. С. Організаційно-правові основи застосування антидемпінгових мит в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 20 с.
123. Калюжний Р., Андросюк І. Проблеми захисту прав людини в інформаційній сфері. *Правова інформатика*. 2004. № 3. С. 17–20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pinform\\_2004\\_3\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pinform_2004_3_6).

124. Калюжний Р., Шкарупа В., Забарний Г. Основи держави і права : навч. посіб. Київ, 2002. 384 с.
125. Камлик М. І., Невмержицький Є. В. Корупція в Україні. Київ, 1998. 188 с.
126. Кикоть І. Деякі аспекти визначення поняття корупція. *Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції і охорони права власності*: другі юридичні читання : зб. наук. пр. / за ред. В. В. Галунька. Тернопіль ; Київ; Херсон, 2011. С. 40–42.
127. Ківалов С. В. Принципи державної служби в новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. 1994–2012. Вип. 68. С. 7–16.
128. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ, 2003. 510 с.
129. Клеменчич Г., Стусек Я. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. Організація економічного співробітництва і розвитку. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії (українською мовою). OECD. 2007. 131 с.
130. Клок О. В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 214 с.
131. Кобец М. П. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав внутрішніх перемещених осіб в Україні. *Jurnalul juridic national: Teorie i practică*. 2016. № 2–2 (18). С. 49–53.
132. Кобзар О. Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків ; Дніпропетровськ, 2015. 316 с.
133. Коваль В. Ф., Теремецький В. І. Основні напрями модернізації взаємодії структурних підрозділів ДПС в інформаційній сфері. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 2 (10). С. 142–157.
134. Коваль Л. В. Адміністративне право України : курс лекцій. Київ, 1998. 208 с.

135. Когут Я. М. Визначення кола суб'єктів поліцейської діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 173–180.
136. Когут Я. М. Щодо поняття адміністративної поліцейської діяльності. *Митна справа*. 2013. № 5 (2.2). С. 321–326.
137. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
138. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
139. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
140. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02. Київ, 1998. 372 с.
141. Колодязний М. Г. Інститут викривачів корупції: зарубіжний досвід, перспективи формування в Україні. *Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. 174 с. С. 67–70.
142. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ, 1999. 736 с.
143. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–39.
144. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д. та ін. Курс адміністративного права України : підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ, 2013. 872 с.
145. Колпаков В. К. Європейські стандарти адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 5–18.
146. Колпаков В. К. Роль конвергенції у формуванні стандартів Європейського адміністративного простору. Сучасна адміністративно-правова



доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. сучасн. наук.-практ. конф. (Харків, 17–18 квітня 2015 р.). Харків, 2015. С. 15–17.

147. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2010 р. / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).

148. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти права дитини від 20 листопада 1989 р. / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_021).

149. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015).

150. Конвенція про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини: Конвенція про права людини та біомедицину від 4 квітня 1997 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_334](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_334).

151. Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення 2007 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_927](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_927).

152. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

153. Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник. 2-е изд., исправл. и доп. Москва, 1975. 720 с.

154. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. Москва, 2000. 688 с.

155. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

156. Конференція з нагоди закриття проекту TWINNING OMBUDSMAN. URL: <http://www.twinning-ombudsman.org/uk/2018/12/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B7->

%D0%BD%D0%B0%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8-  
 %D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D1%82%D1%8F-  
 %D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82/.

157. Коровников А. В. Социальная защита военнослужащих (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1995. 23 с.

158. Косиця О. О. Організаційно-правові підстави створення антикорупційного суду в Україні. *Судова та слідча практика в Україні*, 2017. № 4. С. 6–10.

159. Косиця О. О. Актуальні питання вдосконалення законодавства у сфері протидії кіберзлочинності. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 2 (24). С. 81–84.

160. Косиця О. О. Законодавчі підходи до структури органів поліції в Україні. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 94–99.

161. Косиця О. О. Інституціональний механізм системи інформаційної безпеки. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 4. URL: [http://www.pap.in.ua/4\\_2016/45.pdf](http://www.pap.in.ua/4_2016/45.pdf).

162. Косиця О. О. Інтерпретація інституту поліцейської діяльності. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 1 (19). С. 74–82.

163. Косиця О. О. Компаративно-правовий аналіз поліцейської та правоохоронної діяльності (на основі суб'єктного критерію). *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 123–128.

164. Косиця О. О. Поліцейська діяльність як наукова категорія. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1 (251). С. 133–137.

165. Косиця О. О. Адміністративно-правові засоби та способи захисту прав викривачів. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. С. 112–117.

166. Косиця О. О. Викривач як суб'єкт протидії корупційним та іншим порушенням законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал Запорізького національного університету*. 2019. № 1. С. 133–137.

167. Косиця О. О. Застосування практики Європейського суду з прав

людини про захист прав викривачів в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 37. С. 55–58.

168. Косиця О. О. Імплементация стандартів Європейського Союзу в адміністративно-правовий механізм захисту прав викривачів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 76–79.

169. Косиця О. О. Повноваження Національного агентства запобігання корупції щодо забезпечення прав викривачів. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 67–72.

170. Косиця О. О. Правовий статус податкового агента як суб'єкта адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності. *Науково-практичний журнал Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. № 2 (37). 2016. С. 245–249.

171. Косиця О. О. Правові аспекти діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту прав викривачів. *Приватне та публічне право*. 2019. № 2. С. 107–110.

172. Косиця О. О. Публічний контроль за забезпеченням прав викривачів. *Інформація і право*. 2019. № 2 (29). С. 179–185.

173. Косиця О. О. Сутність та елементи механізму забезпечення прав викривачів. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. ReOS 01/19. С. 77–81.

174. Косиця О. О. Сучасний стан антикорупційної політики в Україні. *Науково-практичний журнал «Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)»*. 2015. Вип. 1 (34). С. 53–57.

175. Косиця О. О. Фінансово-правова відповідальність податкового агента. *Науковий журнал «Правові горизонти»*. 2017. № 5 (18). С. 88–94.

176. Косиця О. О. Актуальні питання правового регулювання інформаційного забезпечення у сфері оподаткування. *Бюлетень моніторингу законодавства України / заг. ред. В. О. Зайчука*. Київ, 2014. Вип. 5. С. 219–221.

177. Косиця О. О. Інформаційне забезпечення діяльності фіскальних органів (за матеріалами Російської Федерації). *Науковий вісник Херсонського*

державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 6–2, т. 4. С. 92–94.

178. Косиця О. О. Окремі аспекти правового регулювання інформаційного забезпечення діяльності фіскальних органів пострадянських країн. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 1, т. 3. С. 18-22.

179. Косиця О. О. Правове регулювання інформаційного забезпечення у сфері оподаткування. *Юридичний часопис НАВС*. 2014. № 2 (8). С. 155–163.

180. Косиця О. О. Інститут викривачів в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Видавництво Людмила, 2019. 356 с.

181. Косиця О. О. Заходи запобігання корупції в Україні: погляд на антикорупційні реформи. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення* : зб. наук. праць за матеріалами наук.-практ. конф. у 2 т., м. Київ, 26 березня 2015 р.). Київ, 2015. Т. 2. С. 187–190.

182. Косиця О. О. Обмін інформацією як один із ефективних напрямів взаємодії Державної фіскальної служби України та інших державних органів. *Збірник наукових матеріалів круглого столу* (15 січня 2015 р.) ; за заг. ред. І. І. Приполова, В. О. Іващенко. Київ, 2015. С. 92–95.

183. Косиця О. О. Державна антикорупційна політика в умовах реформування правоохоронної системи України. *International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine* : Conference Proceedings (Sandomierz, January 27–28). Sandomierz, 2017. P. 121–124.

184. Косиця О. О. Наукові підходи до поліцейської діяльності. *Реформація правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 18–19 травня 2017 р.). 2017. С. 71–75.

185. Косиця О. О. Створення Антикорупційного суду в Україні: проблеми та перспективи. *Сервісна економіка в умовах глобальної конкуренції: правовий та інституційний виміри. Service economy in the context of global*

*competition: legal and institutional dimensions* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15–16 листопада 2017 р.) / відп. ред. А. А. Мазаракі. Київ, 2017. С. 397–400.

186. Косиця О. О. Захист прав викривачів в Україні. *Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традиції права* : тези доп. регіон. наук.-практ. круглого столу (м. Запоріжжя, 28–29 березня 2018 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя, 2018. С. 107–110.

187. Косиця О. О. Роль кіберкультури у забезпеченні кібербезпеки. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали X Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 30 березня 2018 р.). Одеса, 2018. С. 48–49.

188. Kosytsia O. Administrative and legal basis of the Cybernetic safety in Ukraine. Zbornik je vyberom prispevkov z Medzinarodnej vedeckej konferencie LEХe «Pravo v 21.storoci» (30 Aprila 2018, Banskej Bystrici). P. 116–123.

189. Косиця О. О. Характеристика принципу добросовісності у викриванні правопорушень. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави* : матеріали XI Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 25 березня 2019 р.). Одеса : ОДУВС, 2019. С. 83–85.

190. Косиця О. О. Викривач як суб'єкт поліцейської діяльності. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11 квітня 2019 р.). Харків, 2019. С. 142–143.

191. Косиця О. О. Реалізація правоохоронної функції держави у сфері захисту прав викривачів. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 травня 2019 р.). Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Консультат. місія Європейського Союзу. Харків, 2019. С. 99–100.

192. Косиця О. О. Заохочення як засіб стимулювання викривання правопорушень. *Правова наука і державотворення в Україні в контексті*

*правової інтеграції* : матеріали XII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 24–25 травня 2019 р.). Суми, 2019. С. 74–76.

193. Косиця О. О. Регулювання захисту прав викривачів в Європейському Союзі: нові тенденції. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 23–24 травня 2019 р.) / редкол.: А. М. Куліш, О. М. Резнік. Суми, 2019. Ч. 2. С. 195–197.

194. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі : монографія. Харків, 2015. 360 с.

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

196. Котковський В. Р. Європейський адміністративний простір: нові принципи публічного врядування. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3 (50). С. 200–205.

197. Кравчук В. Публічний контроль у державі. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 210–215. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid\\_2015\\_1\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2015_1_39).

198. Криворучко І. В. Класифікація принципів адміністративної процедури та її застосування наукою державного управління / *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* : зб. наук. пр. Серія «Управління» / за заг. ред. О. І. Дація. Київ, 2016. Вип. 1. С. 64–74.

199. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS № 2 173). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101).

200. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

201. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: On-line збірник наук. праць ОРІДУНАДУ при Президентіві України. Вип. № 1. 2007. URL: [https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).

202. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. Київ, 2011. 200 с.

203. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : монографія. Київ, 2004. 340 с.
204. Кушакова-Костицька Н. В. Доносництво: правова та етична сторони проблеми. *Проблеми філософії права*. 2004. Т. II. С. 127–131.
205. Лаврик С. Вплив податкового тиску на формування мотивації до використання агресивної податкової оптимізації. Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства. 2018. URL: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/158>.
206. Латинсько-український словар для середніх шкіл: зладив Юліан Кобилянський. Відень, 1912. 680 с.
207. Лемак В. В., Туряниця В. В. Складові механізму захисту та гарантії прав і свобод людини. *Visegrad journal on human rights / Paneurópska vysoká škola; Užhorodská národná univerzita*. Bratislava, 2014. Issue 2, Part 2. С. 183–187.
208. Липачова Л. М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2002. 196 с.
209. Литвин І. Сутність системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 63–66.
210. Литвиненко І. Л. Міжнародно-правові механізми захисту прав людини. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 271–279.
211. Лошицький М. В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 36 с.
212. Лукашева Е. А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политический, экономический, социально-психологический аспекты. *Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека*. Москва, 1994. С. 5–37.
213. Лунеев В. В. Особенности пораженности правохранительных органов. *Следователь*. 2001. № 2. С. 43–50.

214. Луцик В. Забезпечення безпеки викривачів корупційних правопорушень. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*. Львів, 2018. Ч. 2. С. 219–222.

215. Лютіков П. С. Суб'єктивні права й обов'язки як складові адміністративно-правового статусу юридичної особи: класифікація та характерні ознаки. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. № 69. С. 429–435.

216. Лютіков П. С. Трансформація предмету адміністративного права та його складових: аналіз адміністративно-правової літератури кін. ХІХ – 1917 рр. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 59–67.  
URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2016\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_9).

217. Малько А. В. Проблемы правовых средств. Сб. науч. исслед. «*Проблемы теории государства и права*». Москва, 1999. 727 с.

218. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2004. 473 с.

219. Марцеляк О. В. Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 1997. 22 с.

220. Матвеев С. П. Эволюция полицейской деятельности: теоретико-правовой анализ. *Правопорядок: история, теория, практика*. 2015. № 1 (4). С. 99–112.

221. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. 292 с.

222. Матузов Н. И., Мальков А. В. Теория государства и права : курс лекций. Москва, 1977. 372 с.

223. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь, 2013. 342 с.

224. Мелик-Додаева И. А. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности) в скандинавских странах. *Научная*



*информация о состоянии преступности и борьбе с ней в капиталистических странах.* 1986. № 94. С. 92–99.

225. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. Київ : Юридична думка, 2004. 400 с.

226. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ, 2014. 376 с.

227. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 31 с.

228. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. Київ, 2003. 384 с.

229. Миланова Д. Э. Шведско-русский словарь. Около 62 000 слов. Изд. 3-е. Москва, 1962. 1057 с.

230. Мицик В. В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту : підручник для ВУЗів. Київ, 2010. 722 с.

231. Міжнародне право : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. Київ, 2006. 336 с.

232. Міжнародне право: Основні галузі / В. Г. Буткевич, С. А. Войнович, О. М. Григоров та ін. ; за ред. В. Г. Буткевича. Київ, 2004. 816 с.

233. Міненко К. В., Романова Н. В. Антикорупційна реформа в Україні: оцінка результатів. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 7 грудня 2018 р.) : У 2 ч. Київ, 2018. Ч. 2. С. 202–205. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/12059/1/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7.%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6.%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80.%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82.%20%D0%A72\\_p202-205.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/12059/1/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7.%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6.%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80.%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82.%20%D0%A72_p202-205.pdf).

234. Музичук О. М. Поняття та особливості міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Форум права.* 2011. № 2. С. 635–

642. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2011-2/11momovu.pdf>.

235. Муравйов В. І. Гармонізація законодавства як феномен європейської інтеграції. *Український правовий часопис*. 2003. Вип. 2 (7). С. 3–9.

236. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 242 с.

237. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальностью. Москва, 1991. 289 с.

238. Наливайко О. І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2002. 178 с.

239. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / уклад.: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська та ін. Київ, 2016. 464 с.

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

241. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 р. : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 березня 2019 р. № 885. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>.

242. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 1999. 180 с.

243. Нерсисянц В. Философия права : учеб. для вузов. Москва, 1998. 652 с.

244. Нестеренко О. В. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність. *Право України*. 2014. № 12. С. 104–111.

245. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. Киев, 1995. 207 с.

246. Новак А. Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2016/2017. Вип. 18/19. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk18\\_19/fail/Novak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf).
247. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / укл.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ, 2000. Т. 3 (О-Р). 927 с.
248. Новиков С. А. Административное право : конспект лекций. Москва, 2003. 128 с.
249. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. 217 с.
250. Новосёлов В. Способы защиты прав, свобод, гарантированных Конституцией СССР. *Советская юстиция*. 1979. № 18. С. 7–16.
251. Новый энциклопедический словарь. Москва, 2007. 1456 с.
252. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. Москва, 1984. 797 с.
253. Окунєв І. С. Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 23 с.
254. Олейник А. Е., Заяц В. С. Реализация прав советских граждан в условиях формирования социалистического правового государства. *Актуальные проблемы формирования правового государства* / отв. за вып. С. Б. Гавриш. Харьков, 1990. С. 20–21.
255. Оржель О. Чинники формування Європейського адміністративного простору. *Вісник Національної академії державного управління*. 2011. Вип. 2. С. 65–73.
256. Остапенко О. І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридичні науки»*. Львів, 2010. Вип. 2. С. 142–149.
257. Офіційний сайт Єврокомісії. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3441\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.html).

258. Оціночні звіти групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) щодо стану корупції в Україні. URL: [http://old.minjust.gov.ua/anti\\_corruption\\_grecorep](http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep).
259. Павленко Д. Г. Принцип добросовісності в договірних зобов'язаннях : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.03. Київ, 2009. 193 с.
260. Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права. 2-е изд. Санкт-Петербург, 1900. 234 с.
261. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Ленинград, 1972. 148 с.
262. Петков В. Місце адміністративного права в сучасній системі права: концептуальний вектор і сутнісний вимір. *Вісник АМСУ. Серія «Право»*. 2014. № 1 (12). С. 72–78.
263. Петков С. Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 35–42.
264. Питання запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF#n17>.
265. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.
266. Плиська В. В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2015. 210 с.
267. Погребняк С. Втілення принципу добросовісності в праві. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 2 (49). С. 13–24.
268. Подопригора А. А. Основы римского гражданского права : учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов. 2-е изд., перераб. Киев, 1995. 288 с.
269. Бельский К. С. Полицейское право. Лекционный курс; под ред. А. В. Куракина. Москва, 2004. 816 с.

270. Попова О. О., Калініченко А. П. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання. *Форум права*. 2014. № 1. С. 418–421.

271. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. Київ, 2002. 528 с.

272. Поярков В. О. Адміністративно-правові методи діяльності суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави. *Наукові праці МАУП*. 2014. № 42 (3). С. 136–140.

273. Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. Москва, 2000. 573 с.

274. Правовий захист викривачів / за заг. ред. О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостко. Харків, 2016. 94 с.

275. Правовые системы мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. А. Я. Сухарев. 2-е изд., изм. и доп. Москва, 2001. 840 с.

276. Прийма С. В. Принцип добросовісності тлумачення права. *Юрист України*. 2013. № 1 (22). С. 17–24.

277. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.

278. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

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

280. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

281. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

282. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>.

283. Про забезпечення реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи : Рішення НАЗК від 29 грудня 2018 р. № 3223. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/29.12.2018/29.12%20%283223%29.pdf>.

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

285. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

286. Про затвердження Комунікаційної стратегії Національного агентства з питань запобігання корупції на 2018–2020 роки : Рішення НАЗК від 27 квітня 2018 р. № 811. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0811884-18>.

287. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами : Рішення НАЗК від 6 липня 2017 р. № 286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0286884-17>.

288. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17>.

289. Про затвердження Порядку обробки повідомлень про корупцію та повідомлень про порушення вимог Закону України «Про політичні партії в Україні», що надходять до Національного агентства з питань запобігання корупції : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 27 жовтня 2017 р. № 1024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0060-18>.

290. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

291. Про інформаційні агентства : Закон України від 28 лютого 1995 р.

№ 74/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80>.

292. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

293. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

294. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

295. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

296. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генеральної прокуратури України від 25 червня 2013 р. № 10Гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0010900-13>.

297. Про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року : Конвенція Міжнародної організації праці № 158. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_005](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_005).

298. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи : Рішення НАЗК від 28 липня 2016 р. № 1. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1184-16>.

299. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

300. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016 / Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>.

301. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
302. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
303. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>.
304. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
305. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» від 23 березня 2017 р. № 6225. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61397](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61397).
306. Проект Закону про громадський контроль 2737-1 від 13 травня 2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55101](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101).
307. Проект Закону Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам від 20 липня 2016 р. № 4038а. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59836](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836).
308. Проект Закону про захист викривачів корупції / Офіційний сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/12.10.2018/12.10%20%282285%29.pdf>.
309. Прокопів Б. Специфіка функціонування НАБУ та НАЗК у системі спеціалізованих антикорупційних органів України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 4 (16). С. 144–148.
310. Проневич О. С. Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2009. № 2. С. 350–356. URL: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pocdud.pdf>.
311. Проневич О. С. Рецепт поліцейського права: проблеми та перспективи. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 118–126.



312. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 36 с.
313. Пузирна Н. С. Адміністративно-правові засади забезпечення діяльності омбудсмана в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 213 с.
314. Пузирний В., Іванець М. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). С. 71–76.
315. Пухтецька А. А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41–45.
316. Пухтецька А. А. Поняття та принципи європейського адміністративного права. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2012. Т. 129. С. 78–80.
317. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: поняття і система. *Право України*. 2006. № 10. С. 15–19.
318. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх джерела. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. С. 128–132.
319. Рабинович П. М. Упрочение законности – закономерность социализма. Вопросы теории и методологии исследования. Львов, 1975. 260 с.
320. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 6-те вид. Харків, 2002. 160 с.
321. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 5-те вид. Київ, 2001. 176 с.
322. Рабинович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Харків, 1997. 63 с.
323. Рабинович П. М. Європейські стандарти прав людини: онтологічні, гносеологічні та праксеологічні аспекти. *Вісник Академії правових наук*

*України*. 2003. № 2–3. С. 114–132.

324. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Харків, 1997. 63 с.

325. Радецький Р. Національне агентство з питань запобігання корупції в системі органів протидії корупції. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. Вип. 1. С. 148–154.

326. Рамкова конвенція про захист національних меншин 1997 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_055](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_055).

327. Рассолов И. М. Киберпреступность: понятие, основные черты, формы проявления. *Юридический мир*. 2008. № 2. С. 44–46.

328. Регушевський Е. Є. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2004. 230 с.

329. Резолюція 1729 (2010). Защита разоблачителей / Сайт Совета Европы. URL: [https://www.coe.int/t/r/parliamentary\\_assembly/\[russian\\_documents\]/\[2010\]/%5BApr2010%5D/Res1729\\_rus.asp](https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2010]/%5BApr2010%5D/Res1729_rus.asp).

330. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1916 (2010). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680630c63>.

331. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 2073 (2015) «Про забезпечення захисту інформаторів». URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2016/03/31/201603310000001040.pdf>.

332. Реферативний огляд європейського права / за заг. ред. В. О. Зайчука. Травень – червень. 2014. Київ, 2014. 58 с.

333. Рєзнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : монографія. Суми : Сумський державний університет, 2018. 477 с.

334. Рисдал Р. Проблемы защиты прав человека в объединенной Европе. *Государство и право*. 1993. № 4. С. 29–36.

335. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік : Указ Президента України від 10 квітня 2019 р. № 117/2019. URL: [https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/66/94/be3713ff58b6db13129cb53e80f534a7\\_1554906766.pdf](https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/66/94/be3713ff58b6db13129cb53e80f534a7_1554906766.pdf).

336. Річний звіт Трансперенсі Інтернешнл Україна 2018 рік. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2019/07/Richnyj-zvit-TI-Ukrayina-2018.pdf.pdf>.

337. Рішення Європейського Суду з прав людини Гуджа против Молдавии [Guja v. Moldova] (No 14277/04). 2008. URL: [http://www.echr.ru/documents/doc/new2009/guja\\_v\\_moldav.htm](http://www.echr.ru/documents/doc/new2009/guja_v_moldav.htm).

338. Рішення Європейського Суду з прав людини Гуджа против Молдавии 2 [Guja v. Moldova/ no 2] (No. 1085/10). URL: <https://arbeitsrecht-sozialversicherungsrecht.iusnet.ch/fr/system/files/DOWNLOADS/ENTSCHEID/CASE%20OF%20GUJA%20v.%20THE%20REPUBLIC%20OF%20MOLDOVA%20%28No.%202%29.pdf>.

339. Рішення Європейського Суду з прав людини щодо доступу до публічної інформації : збірник / Рада Європи, березень 2017 р. 211 с. URL: [https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/FMU\\_Access\\_2017\\_web-1.pdf](https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/FMU_Access_2017_web-1.pdf).

340. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 62 Конституції України від 20 жовтня 2011 р. № 12-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-11>.

341. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 187 с.

342. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні. *Держава і право* : збірник наукових праць. *Юридичні і політичні науки*. 2001. Вип. 12. С. 251–256.

343. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції: матеріали круглого столу (м. Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін. Київ, 2018. 174 с.
344. Руднева О. М. Міжнародні стандарти прав людини та їх роль в розвитку правової системи України: теоретична характеристика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2010. 411 с.
345. Савенко М. Д. Національна система правового захисту людини. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Юридичні науки.* 2007. Т. 64. С. 10–15.
346. Савченко А., Клименко О. Питання національної моделі спеціальних антикорупційних органів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України.* 2015. № 4. С. 136–146.
347. Салищева Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности власти в Российской Федерации. *Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека.* Москва, 1994. 324 с.
348. Свобода вираження поглядів: практика Європейського суду щодо України / за ред. Т. Шевченка, А. Балацької. Інститут Медіа Права. Київ, 2012. 192 с.
349. Сервецький В. І., Редька В. Роль освідомлення в суспільстві. *Наука і правоохорона.* 2013. № 1 (19). С. 204–209.
350. Системна інформатизація законотворчої та правоохоронної діяльності : монографія / кер. авт. кол. Швець М. Я. ; за ред. В. В. Дурдинця та ін. Київ, 2005. 639 с.
351. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків, 2001. 656 с.
352. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид. Харків, 2005. 656 с.
353. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ, 2009. 520 с.
354. Словник іншомовних слів / уклад. : С. М. Морозов,

Л. М. Шкарапута. Київ, 2000. 680 с.

355. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ, 1977. 776 с.

356. Словник староукраїнської мови XIV–XV ст. : у 2 т. / уклад.: Д. Г. Гринчишин, У. Я. Єдлінська, В. Л. Карпова та ін. Київ, 1978. Т. 2. 592 с.

357. Словник української мови : в 11 т. (1970–1980) / за ред. І. К. Білодід та ін. Київ, 1970–1980. Т. 2. 552 с.

358. Созанський Т. І., Луцик В. В. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 302–314.

359. Соколенко О. Л. Теоретичні засади адміністративно-правового захисту прав громадян. *Форум права*. 2012. № 2. С. 661–665.

360. Сопілко І. М. Суб'єктний аналіз механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. *Юридичний вісник*. 2011. № 2 (19). С. 75–80.

361. Справа «Марченко проти України» (Заява № 4063/04) : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_781](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_781).

362. Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол.: І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. Київ, 2011. 184 с.

363. Старилев Ю. Н. Курс общего административного права : в 3-х т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва, 2002. 728 с.

364. Сташис В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. Харків, 2001. Вип. 2. С. 163–168.

365. Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.

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

367. Стеценко С. Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 20–26.
368. Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 22 червня 2017 р. № 234. URL: <https://nazk.gov.ua/strategiya-rozvytku-na-2017-2020>.
369. Субочев В. В. Законные интересы. Москва, 2011. 496 с.
370. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник А. М. Бандурка, А. К. Бессмертный, Е. А. Бессмертный и др. / под ред. А. М. Бандурки. Харьков, 1999. 350 с.
371. Сучасний словник іншомовних слів : близько 20 тис. слів і словосполучень / укл. : О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ, 2006. 789 с.
372. Таранов П. С. Анатомія мудрости. 120 філософов. Т. 1. Симферополь, 1997. 456 с.
373. Тарахонич Т. І. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*. 2010. Вип 50. С. 12–18.
374. Тевлін Р. Поняття правоохоронних органів в широкому і вузькому розумінні. *Радянське право*. 1985. № 7. С. 51–54.
375. Теория государства и права / С. С. Алексеев и др. Москва, 2005. 496 с.
376. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, А. П. Заєць, В. С. Журавський та ін. ; відп. ред. О. Зайчук ; наук. ред. Н. Оніщенко. Київ, 2006. 688 с.
377. Тіماشов В. О. Права громадян в Україні в процесі євроінтеграції : адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ, 2017. 560 с.
378. Тимченко І. А. Конституційні права й обов'язки радянських громадян. Київ, 1985. 236 с.
379. Тиндик Н. П. Діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення міграційного процесу в Україні : монографія. Львів, 2009. 580 с.

380. Тихомиров О. О. Інформаційні правопорушення: теоретико-правова концепція. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. № 1 (17). С. 38–47.
381. Тихомиров О. О. Протидія кіберзлочинності як складова державного забезпечення інформаційної безпеки. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави* : зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 березня 2011 р.). Київ, 2011. Ч. 2. С. 78–82.
382. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. Москва, 2001. 355 с.
383. Тихомирова Л. В. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров (общ. ред.). Москва, 1997. 526 с.
384. Тихонова Б. Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1972. 22 с.
385. Тобота Ю. А. Принцип справедливості, добросовісності і розумності у цивільному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2011. 235 с.
386. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества : учеб. пособие. Харьков, 2001. 382 с.
387. Толкачев К. Б., Хабибулин А. Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфим. высш. шк. МВД СССР, 1991. 98 с.
388. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / гл. ред. Б. М. Волин, Д. Н. Ушаков (т. 2–4) ; под ред. Д. Н. Ушакова. Москва (т. 1) : ОГИЗ (т. 1) : ГИНС (т. 2–4), 1935–1940. 582 с.
389. Томкіна О. О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 65–74.
390. Тугарова О. К. Проблемні питання юридичної відповідальності викривачів інформації. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 3. С. 159–162.

391. Турута О. В. Юридичний механізм забезпечення реальності прав і свобод громадян. *Форум права*. 2010. № 2. С. 519–523. URL: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10tovicg.pdf>.
392. Тюріна О. В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2001. 184 с.
393. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. № 984\_011. *Офіційний вісник України*. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 212.
394. Український Радянський енциклопедичний словник. Київ, 1967. Т. 2. 854 с.
395. Філософія права : проблеми та підходи : навч. посіб. для студентів спеціальності «Правознавство» / П. Рабінович та ін. ; за заг. ред. П. Рабіновича. Львів, 2005. 290 с.
396. Фомін Ю. В. Особливості формування Європейського адміністративного простору. *Форум права*. 2011. № 1. С. 1059–1064. URL: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11fjveap.pdf>.
397. Француз А. Правові аспекти боротьби з корупцією у контексті становлення політичної системи сучасної України. *Юридична Україна*. 2005. № 4. С. 14–19.
398. Фрицький О. Ф. Конституційне право України. Київ, 2003. 536 с.
399. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : наук.-метод. посіб. для суддів. 2-ге вид., випр., допов. Київ, 2015. 128 с.
400. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 216 с.
401. Хаманёва Н. Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. Москва, 1998. 80 с.



402. Харко Д. Захист честі, гідності та ділової репутації публічної особи у рішеннях ЄСПЛ. *Вісник Національної академії адвокатури України*, 2018. № 7–8 (45). С. 22–24.

403. Хартія основних прав Європейського Союзу : Хартія, Міжнародний документ від 7 грудня 2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524).

404. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102).

405. Черкасов А. В. Гарантии защиты конституционных прав несовершеннолетних : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Санкт-Петербург, 2005. 23 с.

406. Чопик Н. В. Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2017. 219 с.

407. Шадрин В. М. Полицейская деятельность как объект исследования (историко-правовой аспект. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2003. № 1. Т. 9. С. 111–117.

408. Шай Р. Я. Суб'єкти реалізації правоохоронних функцій держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 807. С. 93–100. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2014\\_807\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_807_18).

409. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 40 с.

410. Шатрава С. О. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції як один із чинників запобігання корупції. *Правоохоронна функція держави : теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). Харків, 2016. С. 369–373. URL: <http://univd.edu.ua/scienceactivity/index.php?usid=117&fid=276>.

411. Шевчук С. В. Судовий захист прав людини: практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Київ, 2006. 848 с.

412. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.
413. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. 199 с.
414. Шинальський О. І. Відмова від застарілих підходів та запровадження сучасних методів добору та розстановки кадрів неодмінна запорука подальшого розвитку органів прокуратури незалежної демократичної України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 2. С. 22–26.
415. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Москва, 1981. 304 с.
416. Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 146–150.
417. Шпилевский М. М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875. 200 с.
418. Шукліна Н. Г. Загальні засади конституційно-правового статусу людини і громадянина. *Конституційне право України* : підручник для студентів юрид. спец. вищих навч. закладів освіти. Київ, 1999. С. 199–229.
419. Шульга А. М. Теорія держави і права : стислий курс : навч. посіб. Харків, 2009. 260 с.
420. Шундигов К. В. Правовые механизмы: основы теории. *Государство и право*. 2006. № 12. С. 12–21.
421. Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері : навч. посіб. / О. О. Тихомиров, О. К. Тугарова. Київ, 2015. 172 с.
422. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ, 2003. Т. 5: П.-С. 736 с.
423. Юридичні терміни : тлумачний словник / В. Г. Гончаренко та ін.

Київ, 2003. 320 с.

424. Якушин Б. В. Слово, понятие, информация. Москва, 1975. 296 с.

425. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 239 с.

426. Act on Complaints and Public Interest Disclosures, 165, Hungarian: 2013. URL: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/100579/120708/F-1081253648/GRC100579%20Grk.pdf>.

427. Benisar D. Whistleblowing: International Standards & Developments, D. C., 2011. 315 p.

428. Callahan E. S., Dworkin T. M. Who Blows the Whistle to the Media, and Why: Organizational Characteristics of Media Whistleblowers. *American Business Law Journal*. 1994. № 32(2). P. 151–184.

429. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE (2009) CODE 1) : Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. Strasburg, 2009. P. 10–12.

430. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council (18 червня 2009 р.), Internet Governance: the next steps, COM (2009) 277 final, § 7.

431. Corruption perceptions index 2017. Transparency International site. URL: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table).

432. Cybersecurity Whistleblower Protections An overview of the protections and rewards available to cybersecurity whistleblowers under federal and state law. By Alexis Ronickher & Matthew LaGarde March 2019. WASHINGTON, DC. 30 p. URL: <https://www.kmblegal.com/sites/default/files/cybersecurity-whistleblower-protection-guide.pdf>.

433. Ellison F., Keenan J., Lockhart P., Schaik J. Whistleblowing research: methodological and moral issues. F. Ellison, J. Keenan, P. Lockhart, J. Schaik. New York, 1985. 180 p.

434. European Parliament legislative resolution of 16 April 2019 on the

proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. URL: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366\\_EN.html?redirect#BKMD-11](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html?redirect#BKMD-11).

435. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov1999. URL: <http://www.eupan.org>.

436. Field Enterprise as Educational Corporation / Holbert N. Control. New York, 1972. Vol. 14.

437. Glazer M. P., Glazer P. M. Whistleblowers: exposing corruption in government & industry, Lexington, KY, 2014. 286 p.

438. Global Business Ethics Survey 2018. URL: <https://www.ethics.org/download-the-2018-global-business-ethics-survey/>.

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

440. Horner L., Hawtin D., Puddephatt A. Information and communication technologies and human rights: study for the Subcommittee on Human Rights of the European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, 2010. EXPO / B / DROIT / 2009 / 24.

441. Ignatieff M. *The Lesser Evil, political ethics in an age of terror* Princeton University Press, Princeton, 2004.

442. International Aspect of Legal Regulation of Corruption Offences Commission on the Example of Law Enforcement Agencies and Banking System of Ukraine / O. M. Reznik, A. M. Klochko, V. V. Pakhomov, O. O. Kosytsia. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. Vol. 8, № 1. P. 169–177. DOI: [https://doi.org/10.14505//jarle.v8.1\(23\).19](https://doi.org/10.14505//jarle.v8.1(23).19).

443. Ioan Cuza A. A Critical Analysis of Whistleblower Protection in the European Union. *Journal of Public Administration, Finance and Law*. 2015. Issue 7. P. 135–140. URL: [http://www.jopafl.com/uploads/issue7/A\\_CRITICAL\\_ANALYSIS\\_OF\\_WHISTLEBLOWER\\_PROTECTION\\_IN\\_THE\\_EUROPEAN\\_UNION.pdf](http://www.jopafl.com/uploads/issue7/A_CRITICAL_ANALYSIS_OF_WHISTLEBLOWER_PROTECTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf).

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

445. Lovell A. The Enduring Phenomenon of Moral Muteness: Suppressed Whistleblowing. *Public Integrity*, 2003. № 5(3). P. 187–204.

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

447. Lynch G. G., Carberry C. M. SEC enforcement and criminal prosecutions. *Nineteenth Annual Institute on Securities Regulation*. 1988. № 19. P. 51–65.

448. MacDougall D. Whistleblowing: Don't Encourage It, Prevent It Comment on «Cultures of Silence and Cultures of Voice: The Role of Whistleblowing in Healthcare Organisations». *Int J Health Policy Manag*. 2015. Oct 17. № 5(3). P. 189–191. DOI: 10.15171/ijhpm.2015.190.

449. MacDougall D. Whistleblowing and the bioethicist's public obligations. *Camb Q Healthc Ethics*. № 23 (4). P. 431-442. DOI: 10.1017/S0963180114000103. Epub 2014 Jul 21.

450. Montenegrin Public An-Corruption Initiatives, Business An-Corruption Portal. URL: [www.business-an-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/montenegro/initiatives/public-an-corruption-initiatives.aspx](http://www.business-an-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/montenegro/initiatives/public-an-corruption-initiatives.aspx).

451. Nader R., Petkas P. J., Blackwell K. *Whistleblowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*. New York: Grossman Publishers, 1972.

452. Permanent Council (5 листопада 1997 р.), Decision No. 193. URL: [www.osce.org/pc/40131](http://www.osce.org/pc/40131).

453. Personal communication, FOL Movement, 3 March 2015. «Report corruption», Directorate for An-Corruption Initiative. URL: [www.ankorupcija.me/en/index.php?opon=comcontent&view=arcle&id=270:reportcorruption&cad=41:directorate&Itemid=266](http://www.ankorupcija.me/en/index.php?opon=comcontent&view=arcle&id=270:reportcorruption&cad=41:directorate&Itemid=266).

454. Press Conference of Commissioner Neelie Kroes, Using technology to support freedom, No disconnect strategy of 12 December 2011, Speech / 11 / 873.

455. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law: EUROPEAN COMMISSION. Brussels, 23.4.2018. 2018/0106(COD). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0218>.

456. Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014: Documents and Publications Production Department (SPDP), Council of Europe, 2014. 43 p. URL: <https://rm.coe.int/16807096c7>.

457. Public Interest Disclosure Act. 1998. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/section/1>.

458. Recommended draft principles for whistleblowing legislation: Transparency International. 2009. URL: [https://www.transparency.org/files/content/activity/2009\\_PrinciplesForWhistleblowingLegislation\\_EN.pdf](https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf).

459. Romanian Law No. 571-2004, Law concerning the protection of personnel from public authorities, public institutions and from other establishments who signalize legal infractions. URL: <https://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/Law%2520571-2004%2520protection%2520of%2520whistleblowers.doc+&cd=1&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>.

460. Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results. Blueprint for Free Speech. 2018. 61 p. URL: <https://blueprintforfreespeech.net/en/submissions/>.

461. Simon Wolfe Mark Worth Suelette Dreyfus A. J. Brown. Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action. Final Report September 2014. URL: [http://www.griffith.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/647542/FINAL\\_-Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for\\_-Action.pdf](http://www.griffith.edu.au/_data/assets/pdf_file/0010/647542/FINAL_-Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for_-Action.pdf).

462. Tara J. Shawver, Todd A. Shawver. The Impact of Moral Reasoning on Whistleblowing Intentions. *Research on Professional Responsibility and Ethics in Accounting*, 2018. № 21. P. 153–168.

463. Macdonald R., Matcher F., Petzold H. The European System for the Protection of Human Rights. Netherlands, 1993.

464. The Perugia Principles for Journalists Working with Whistleblowers in the Digital Age: By Julie Posetti, Dr Suelette Dreyfus and Naomi Colvin. URL: <https://blueprintforfreespeech.net/en/submissions/>.

465. The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA). Pub. L. 112–199.

466. The Whistleblowing Commission. Code of Practice. URL: <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-public-consultation.SEC-whistleblowing-benefits-foreigners-too>.

467. Transparency International. 2013b. Hungary's Whistleblower Law Offers No Real Protection. URL: <https://blog.transparency.org/2013/11/12/hungaryswhistleblower-law-offers-no-real-protection/>.

468. U.S. General Accounting Office. Securities Regulation: Efforts to Detect, Investigate and Deter Insider Trading. Washington, DC, 1988, August. P. 30.

469. U.S. SEC. AND EXCH. COMM'N, SEC Awards Almost \$4 Million to Overseas Whistleblower (Sept. 24, 2018). URL: <https://www.sec.gov/news/press-release/2018-209>.

470. UNESCO (15 жовтня 2003 р.). General Conference Recommendation Concerning the Promotion and Use of Multi-Lingualism and Universal Access to Cyberspace.

471. United States False Claims Act. Офіційний сайт The United States

Department of Justice. URL: [http://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS\\_FCA\\_Primer.pdf](http://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf).

472. Vasak V. The Council of Europe. *The International Dimensions of Human Rights*. P., 1982. Vol. 2. P. 673.

473. Vaughn R. *The successes and Failures of Whistleblower Laws*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, 2012. 368 p.

474. Vaughn R. *Whistleblowing Law*. Edward Elgar Pub. Limited, 2015. 1488 p.

475. *Whistleblowing Protection in Romania and Hungary*. Transparency International. 2015. URL: [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing\\_regulations\\_in\\_Romania\\_and\\_Hungary\\_2015.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf).

476. 23 червня у світі відзначають міжнародний день викривачів корупції: Офіційний сайт Трансперенсі Інтернешнл Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/news/23-chervnya-u-sviti-vidznachayut-mizhnarodnyj-den-vykryvachiv-koruptsiyi/>.



**ДОДАТКИ**

Додаток 1

**Список публікацій здобувача за темою дисертації***Монографія:*

1. Косиця О. О. Інститут викривачів в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: «Видавництво Людмила», 2019. 356 с.

*Статті у наукових фахових виданнях:*

2. Косиця О. О. Актуальні питання правового регулювання інформаційного забезпечення у сфері оподаткування. *Бюлетень моніторингу законодавства України* / [заг. ред. В. О. Зайчука]. Київ: Інститут законодавства ВР України, 2014. Вип. 5. С. 219–221.

3. Косиця О. О. Правове регулювання інформаційного забезпечення у сфері оподаткування. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 2 (8). С. 155–163.

4. Косиця О. О. Інформаційне забезпечення діяльності фіскальних органів (за матеріалами Російської Федерації). *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 6-2. Т. 4. С. 92–94.

5. Косиця О. О. Окремі аспекти правового регулювання інформаційного забезпечення діяльності фіскальних органів пострадянських країн. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 1. Т. 3. С. 18–22.

6. Косиця О. О. Сучасний стан антикорупційної політики в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. Вип. 1(34). С. 53–57.

7. Косиця О. О. Правовий статус податкового агента як суб'єкта адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності. *Боротьба з*

*організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2016. № 2 (37). С. 245–249.

8. Косиця О. О. Інституціональний механізм системи інформаційної безпеки. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2016. № 4. URL: [http://www.pap.in.ua/4\\_2016/45.pdf](http://www.pap.in.ua/4_2016/45.pdf).

9. Косиця О. О. Законодавчі підходи до структури органів поліції в Україні. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 94–99.

10. Косиця О. О. Поліцейська діяльність як наукова категорія. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1 (251). С. 133–137.

11. Косиця О. О. Компаративно-правовий аналіз поліцейської та правоохоронної діяльності (на основі суб'єктного критерію). *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 123–128.

12. Косиця О. О. Інтерпретація інституту поліцейської діяльності. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 1(19). С. 74–82.

13. Косиця О. О. Фінансово-правова відповідальність податкового агента. *Правові горизонти*. 2017. № 5 (18). С. 88–94.

14. Косиця О. О. Імплементация стандартів Європейського Союзу в адміністративно-правовий механізм захисту прав викривачів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 76–79.

15. Косиця О. О. Викривач як суб'єкт протидії корупційним та іншим порушенням законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал Запорізького національного університету*. 2019. № 1. С. 133–137.

16. Косиця О. О. Застосування практики Європейського суду з прав людини про захист прав викривачів в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 37. С. 55–58.

17. Косиця О. О. Правові аспекти діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту прав викривачів. *Приватне та публічне право*. 2019. № 2. С. 107–110.

18. Косиця О. О. Повноваження Національного агентства запобігання корупції щодо забезпечення прав викривачів. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 67–72.

19. Косиця О. О. Публічний контроль за забезпеченням прав викривачів. *Інформація і право*. 2019. № 2(29). С. 179–185.

*Статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

20. International Aspect of Legal Regulation of Corruption Offences Commission on the Example of Law Enforcement Agencies and Banking System of Ukraine / O. M. Reznik, A. M. Klochko, V. V. Pakhomov, O. O. Kosytsia // *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. Vol. 8. № 1. P 169–177. DOI: [https://doi.org/10.14505//jarle.v8.1\(23\).19](https://doi.org/10.14505//jarle.v8.1(23).19)

21. Косиця О. О. Актуальні питання вдосконалення законодавства у сфері протидії кіберзлочинності. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 2 (24). С. 81–84.

22. Institution of Whistleblowers: Characteristic Features and Guarantees of Protection / O. Kosytsia, M. Kolesnikova, V. Kadala, O. Muzychuk, V. Baranova // *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22. Special Issue 2.

23. Косиця О. О. Сутність та елементи механізму забезпечення прав викривачів. *Recht der Osteuropäischen Staaten; ReOS* 01/19. С. 77–81.

24. Косиця О. О. Адміністративно-правові засоби та способи захисту прав викривачів. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. С. 112–117.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

25. Косиця О. О. Заходи запобігання корупції в Україні: погляд на антикорупційні реформи. Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення: Збірник наукових праць за матеріалами науково-практичної конференції (м. Київ, 26 березня 2015 р.) [у 2 т.]. Київ, 2015. Т. 2. С. 187-190.

26. Косиця О. О. Обмін інформацією як один із ефективних напрямів взаємодії Державної фіскальної служби України та інших державних органів /

Збірник наукових матеріалів круглого столу (м. Київ, 15 січня 2015 р.) ; [за заг. ред. Приполова І. І. та ін.]. Київ, 2015. С. 92-95.

27. Косиця О. О. Державна антикорупційна політика в умовах реформування правоохоронної системи України. *International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings*, (Sandomierz, January 27-28). 2017. Sandomierz. P. 121–124.

28. Косиця О. О. Наукові підходи до поліцейської діяльності. Реформація правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 18-19 травня 2017 р.). 2017. С. 71–75.

29. Косиця О. О. Створення Антикорупційного суду в Україні: проблеми та перспективи. Сервісна економіка в умовах глобальної конкуренції: правовий та інституційний виміри. *Service economy in the context of global competition: legal and institutional dimensions*: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 15-16 листопада 2017 р.) / [відп. ред. А. А. Мазаракі]. Київ, 2017. С. 397–400.

30. Косиця О. О. Захист прав викривачів в Україні. Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традицій права: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу (м. Запоріжжя, 28-29 березня 2018 р.) / [за заг. ред. Т. О. Коломоець]. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. С.107-110.

31. Косиця О. О. Роль кіберкультури у забезпеченні кібербезпеки. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: Матеріали X міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 30 березня 2018 р.), Одеса, 2018. С. 48–49.

32. Kosytsia O. Administrative and legal basis of the Cybernetic safety in Ukraine: Zbornik je vyberom prispevkov z Medzinarodnej vedeckej konferencie LEHe «Pravo v 21 storoci», (30. Aprila 2018, Banskej Bystrici). 116–123 pp.

33. Косиця О. О. Характеристика принципу добросовісності у викриванні правопорушень. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: Матеріали XI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Одеса, 25 березня 2019 р.), Одеса, 2019. С. 83–85.

34. Косиця О. О. Викривач як суб'єкт поліцейської діяльності. Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11 квітня 2019 р.), Харків, 2019. С. 142–143.

35. Косиця О. О. Реалізація правоохоронної функції держави у сфері захисту прав викривачів. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 17 травня 2019 р.). Харків, 2019. С. 99–100.

36. Косиця О. О. Регулювання захисту прав викривачів в Європейському союзі: нові тенденції. Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції: у 2 ч. (м. Суми, 23-24 травня 2019 р.) / редколегія: А. М. Куліш, О. М. Рєзнік. Суми, 2019. Ч. 2. С. 195–197.

37. Косиця О. О. Заохочення як засіб стимулювання викривання правопорушень. Правова наука і державотворення в Україні в контексті правової інтеграції: Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 24-25 травня 2019 р.). Суми, 2019. С. 74–76.

*Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:*

38. Косиця О. О. Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності у сфері справляння податків : монографія. Харків, 2015. 212 с.

39. Протидія злочинам, пов'язаним із сутенерством або втягненням особи в заняття проституцією: монографія / Єрмаков Ю. О., Никифорчук Д. Й., Косиця О. О., Тарасенко О. С., Небитов А. А. Київ, 2015. 144 с.

40. Особливості провадження негласних слідчих (розшукових) дій: методчні рекомендації / [Никифорчук Д. Й., Чернявський С. С., Косиця О. О. та ін.]. Київ, 2014. 112 с.

41. Негласні слідчі (розшукові) дії : [навч. посіб. структурно-логічні схеми] / Д. Й. Никифорчук, О. С. Тарасенко, Є. В. Лизогубенко, О. О. Косиця та ін. ; [ра заг. ред. Никифорчука Д. Й. Київ; 2015. 235 с.

42. Дії працівників органів внутрішніх справ при загрозі або вчиненні терористичного акта: методичні рекомендації / [О. М. Стрільців, В. В. Арешонков, Є. М. Бодюл та ін.]. Київ, 2015. 44 с.

43. Косиця О. А. Международный опыт информационного обеспечения деятельности фискальных органов. *Право и политика*. Бишкек, 2014. Спецвыпуск. С. 55-59.

44. Косиця О. О. Організаційно-правові підстави створення антикорупційного суду в Україні. *Судова та слідча практика в Україні*. 2017. № 4. С. 6–10.

45. Косиця О. О. Викривачі як суб'єкти забезпечення безпеки господарської діяльності в Україні. *Правове регулювання безпеки господарської діяльності в Україні: монографія* / Гетманець О. П., Прокопенко О. Ю., Чорна А. М. та ін. ; [за заг. ред. О. П. Гетманець]. Харків, 2019. С. 147–160.



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak\_norm@rada.gov.ua

22/313-1-15

„29” 09 2019 р.

## ДОВІДКА

**про впровадження результатів наукових досліджень докторанта  
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія  
управління персоналом» Косиці Ольги Олексіївни**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що наукові положення, розроблені Косицею О.О. в межах проведеного дослідження на тему «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні», які стосуються удосконалення норм чинного законодавства України у сфері забезпечення прав викривачів, можуть використовуватись у законопроектній діяльності. Зокрема, заслуговують на увагу пропозиції щодо внесення змін та доповнень до низки законодавчих актів в частині законодавчого закріплення прав викривачів на захист здоров'я, життя та майна, а також права на безоплатну правову допомогу. З цією метою запропоновано внесення змін і доповнень до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року № 3460-VI, а також ч. 1 ст. 2 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року № 3782-XII. Крім того, заслуговує на увагу пропозиція щодо розробки та прийняття Закону України «Про громадську антикорупційну експертизу», з метою запровадження механізму проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (проектів та чинних), визначення суб'єктів її ініціювання та проведення, а також джерел фінансування такої експертизи, що посилить захист законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, в тому числі викривачів.

Висновки та рекомендації О.О. Косиці прийняті до уваги Інститутом законодавства Верховної Ради України і використовуються при підготовці експертно-аналітичних матеріалів для відповідних комітетів Верховної Ради України.

Директор,  
академік НАН України

  
О.Л. Копиленко



Міністерство освіти і науки України  
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з наукової роботи  
Сумського державного університету

 А.М. Черноус  
2019 р.

**АКТ**

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження Косиці Ольги Олександрівни на тему: «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Комісія у складі:**

Голова – завідувач кафедри КПДС, д.ю.н., доцент Пахомов В.В.

Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АПФЕБ Кобзева Т.А.;  
– к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Логвиненко М.І.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Косиці О.О. на тему: «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» та їх впровадження у наукову діяльність.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Косицею О.О. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів в Україні, мають ґрунтовний та аргументований характер і використовувалися при проведенні наукових досліджень у рамках науково-дослідницької роботи «Удосконалення системи правоохоронних органів щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки України» (номер державної реєстрації 0116U006814) та «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (номер державної реєстрації 0118U003575), яка розробляється в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії



В. В. Пахомов

Члени комісії



Т.А. Кобзева



М. І. Логвиненко



Міністерство освіти і науки України

Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор

Сумського державного університету



В.Д. Карпуша

07 2019 р.

**АКТ**

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження здобувача Косиці Ольги Олексіївни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Комісія у складі:**

Голова – завідувачий кафедри КПДС, д.ю.н., професор Пахомов В.В.

Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Кобзєва Т.А.

– д.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Кисельова О.І.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Косиці Ольги Олексіївни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» і їх використання в освітньому процесі з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи», «Кримінальне право» кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

**Висновок:** комісія вважає, що результати проведеного дослідження Косиці Ольги Олексіївни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення

сутності та особливостей адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів в Україні, мають комплексний характер та використовуються під час проведення лекцій, семінарських і практичних занять кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи», «Кримінальне право».

Акт виконаний у 2-х примірниках.

Голова комісії



В.В. Пахомов

Члени комісії



Т.А. Кобзева



О.І. Киселева

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Ректор ПрАТ «Вищий навчальний  
заклад «Міжрегіональна Академія  
управління персоналом»  
доктор юридичних наук, професор

  
М. Н. Курко  
« 27 »  2019 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Косиці Ольги Олексіївни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав  
вкривачів в Україні»  
(спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право)

**КОМІСІЯ У СКЛАДІ:** Завідувача кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП, доктора юридичних наук, доцента Муравйова К. В.; завідувача кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Навчально-наукового Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП, доктора юридичних наук, професора Заросило В. О.; заступника завідувача кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП, кандидата юридичних наук, доцента Бортника В. А. склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Косиці О. О. на тему «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав вкривачів в Україні» використовуються у навчальному процесі ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» під час проведення лекційного матеріалу та проведення семінарських занять з дисциплін: «Адміністративне право України», «Сучасні проблеми адміністративного права та процесу».

**ВИСНОВОК:** результати дисертаційного дослідження О.О. Косиці на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, викладені у 1-4 розділах її дисертації впроваджені у відповідних лекційних матеріалах та при проведенні практичних занять і використовуються в повному обсязі при підготовці бакалаврів та магістрів зі спеціальності «Право».

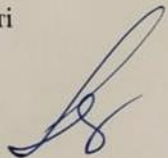
**ЧЛЕНИ КОМІСІЇ:**

Завідувач кафедри адміністративного, фінансового та банківського права  
Навчально-наукового Інституту права  
ім. князя Володимира Великого МАУП,  
доктор юридичних наук, доцент



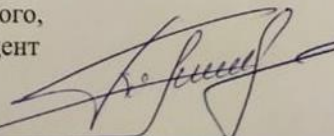
К. В. Муравйов

Завідувач кафедри управління безпекою,  
правоохоронної та антикорупційної діяльності  
Навчально-наукового Інституту права  
імені князя Володимира Великого,  
доктор юридичних наук, професор



В. О. Заросило

Заступник завідувача кафедри адміністративного,  
фінансового та банківського права  
Навчально-наукового Інституту права  
імені князя Володимира Великого,  
кандидат юридичних наук, доцент



В. А. Бортник



**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший заступник директора  
Державного науково-дослідного  
інституту МВС України, доктор  
юридичних наук, професор  
Т. О. Проценко

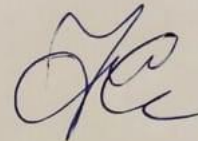
**А К Т**

**впровадження в науково-дослідну діяльність  
Державного науково-дослідного інституту МВС України результатів  
дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора  
юридичних наук Косиці Ольги Олексіївни**

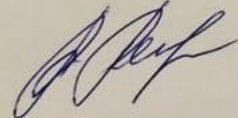
Комісія у складі: начальника науково-організаційного відділу ДНДІ МВС України, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Федотової Г. В., завідувача науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства ДНДІ МВС України, доктора юридичних наук, професора Рядінської В. О., ученого секретаря Вченої ради ДНДІ МВС України, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Плугатар Т. А., склала цей акт про те, що науково-практичні рекомендації та пропозиції Косиці Ольги Олексіївни, викладені в дисертації «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» підготовлені на достатньому теоретичному та методичному рівні й ґрунтуються на результатах проведеного глибокого дослідження.

Отже, комісія констатує, що отримані Косицею О.О. наукові результати мають необхідний теоретичний і методологічний рівень та практичну цінність і можуть бути використані й враховані в подальших науково-дослідних розробках Державного науково-дослідного інституту МВС України.

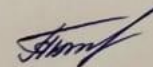
**Начальник науково-організаційного відділу  
ДНДІ МВС України  
доктор юридичних наук, с.н.с.**


**Г. В. Федотова**

**Завідувач науково-дослідної лабораторії  
проблем правового та організаційного  
забезпечення діяльності Міністерства  
ДНДІ МВС України,  
доктор юридичних наук, професор**


**В.О. Рядінська**

**Учений секретар Вченої ради  
ДНДІ МВС України,  
кандидат юридичних наук, с.н.с.**


**Т. А. Плугатар**



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО  
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

ДЕПАРТАМЕНТ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ  
ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ

бульв. Дружби народів, 28, м. Київ, 01103, тел. (044) 200-08-27, факс (044) 200-06-97,  
тел.тех.підтримки (044) 200-06-94, тел.гарячої лінії (044) 200-08-29,  
тел. повідомлень про корупцію (044) 200-06-91,  
офіційний веб-сайт www.nazk.gov.ua, e-mail: info@nazk.gov.ua

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Довідка  
про впровадження у практичну діяльність  
Департаменту з питань запобігання політичній корупції  
Національного агентства з питань запобігання корупції  
наукових результатів дисертаційного дослідження  
Косиці Ольги Олексіївни

Довідка засвідчує те, що результати дисертаційної роботи Косиці Ольги Олексіївни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право використовуються в частині науково-методичного інструментарію у практичній діяльності Департаменту з питань запобігання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції.

Дисертаційне дослідження Косиці Ольги Олексіївни має практичну спрямованість, а одержані результати можуть використовуватись у практичній діяльності.

Керівник Департаменту з питань  
запобігання політичній корупції,  
доктор юридичних наук, доцент



Р.В. Ігонін





**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ**  
**ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДФС У ЧЕРНІГІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ**  
 Реміснича, 11, м. Чернігів, 14000, тел. (0462)652-300, факс (0462)651-308, E-mail: [ch.official@sfs.gov.ua](mailto:ch.official@sfs.gov.ua)  
 Код ЄДРПОУ 39392183

№ \_\_\_\_\_

На № \_\_\_\_\_

від \_\_\_\_\_

**Довідка**  
**про впровадження у практичну діяльність**  
**Головного управління ДФС у Чернігівській області**  
**наукових результатів дисертаційного дослідження**  
**Косиці Ольги Олексіївни**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертаційного дослідження Косиці Ольги Олексіївни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються у практичній діяльності Головного управління ДФС у Чернігівській області в частині організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, та під час проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед посадових осіб щодо основних принципів роботи з викривачами.

Дисертаційне дослідження Косиці Ольги Олексіївни має практичну спрямованість, а одержані результати використовуються у практичній діяльності.

**Начальник СУ ФР ГУ ДФС**  
**у Чернігівській області**

В.А. Блоха

**Начальник ОУ ГУ ДФС**  
**у Чернігівській області**

В.П. Гарбар

**«ПОГОДЖЕНО»**  
**Перший заступник начальника**  
**ГУ ДФС у Чернігівській області**  
**кандидат юридичних наук**

В.В. Нечай

ГУ ДФС у Чернігівській області  
 94/10/25-01-23-01 від 18.09.2019 14:27





УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЇ  
КУЛЬТУРИ І СПОРТУ  
МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ  
УКРАЇНИ

Повітрофлотський проспект, 6  
Київ, 03168

Тел. (044) 454-43-18 Факс (044) 245-59-98  
Код ЄДРПОУ 24981190

№ 405/1735/1 від 17.09. 2019 р.

**ДОВІДКА**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Косиці Ольги Олександрівни на тему: «Адміністративно-правовий механізм  
забезпечення прав викривачів в Україні», поданого на здобуття наукового  
ступеня доктора юридичних наук у правозастосовну діяльність Управління  
фізичної культури і спорту Міністерства оборони України**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертаційного дослідження Косиці Ольги Олександрівни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються у правозастосовній діяльності Міністерства оборони України.

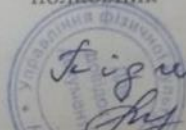
Зокрема результати дисертаційного дослідження використовуються та можуть використовуватись: а) при організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами; б) в рамках удосконалення Антикорупційної програми Міністерства оборони України на 2018 – 2020 роки; в) під час навчання та заходів з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування; г) під час проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед посадових осіб щодо основних принципів та правових засад роботи з викривачами.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Косиці Ольги Олександрівни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» забезпечило розширення науково-методичного інструментарію під час виокремлення напрямків удосконалення адміністративно-правових засад діяльності Міністерства оборони України у сфері забезпечення прав викривачів.

Результати дисертаційного дослідження Косиці Ольги Олександрівни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню якості роботи підрозділів Міністерства оборони України у сфері запобігання і протидії корупції.

Заступник начальника Управління фізичної культури і спорту  
Міністерства оборони України  
кандидат наук з фізичного виховання і спорту, доцент  
полковник

Григорій СУХОРАДА



*Згідно з сідзучою*  
*П. Воїтченко*