

УДК: 340.12:342.5:343.352

КОСИЦЯ О., кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

Анотація. У статті розкрито роль та правові засади публічного контролю за забезпеченням прав викривачів. Проаналізовано сутність державного, громадського, муніципального та міжнародного контролю щодо забезпечення прав викривачів.

Ключові слова: викривач, запобігання корупції, захист прав викривачів, публічний контроль, державний контроль, громадський контроль, муніципальний контроль, міжнародні неурядові організації, форми громадського контролю.

Summary. In the article the author reveals the role and legal principles of public control over the provision of the rights of whistleblowers. The essence of state, public, municipal and international control over the provision of the rights of whistleblowers is analyzed.

Keywords: whistleblowers, counteraction to corruption, protection of the rights of whistleblowers, state control, public control, community control, municipal control, international non-governmental organizations, forms of public control.

Аннотация. В статье раскрыта роль и правовые основы публичного контроля за обеспечением прав обличителей. Проанализированы сущность государственного, общественного, муниципального и международного контроля по обеспечению прав обличителей.

Ключевые слова: обличитель, противодействие коррупции, защита прав обличителей, государственный контроль, общественный контроль, муниципальный контроль, международные неправительственные организации, формы общественного контроля.

Постановка проблеми. Визнаним є факт, що наявність і функціонування інституту контролю як державного, так і громадського сприяє забезпеченню в Україні верховенства права і дотримання прав і свобод людини і громадянина. З огляду на законодавче декларування захисту прав викривачів, важливим є дослідження суб'єктів публічного контролю за забезпеченням їх прав. У даному випадку контроль здійснюється за реалізацією, охороною та захистом прав викривачів.

Результати аналізу наукових публікацій. Теоретико-правові засади державного та громадського контролю розглядали в своїх дослідженнях велика кількість науковців, серед яких Андрійко О.Ф., Борець Л.В., Буханевич А.І., Вітвіцький С.С., Гаращук В.М., Джафарова О.В., Стеценко С.Г., Касьяненко Л.В., Коломоєць Т.О., Кравчук В.М., Савченко Л.А., Шестак В.С. та ін. Праці Бенедик В.І., Гвоздецького В.М., Костенко О.О., Мусієнко О.П., Нестеренко О.В., Плиски В.В., Тугарової О.К., Шостко О.Ю., Яцківа І.І. мають фундаментальне значення для правового регулювання та впровадження інституту викривачів в національне правове поле та юридичну науку.

В той же час питання контролю за забезпеченням прав викривачів розглядаються науковцями фрагментарно.

Метою статті є розкриття сутності та правових засад публічного контролю за забезпеченням прав викривачів.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи різні наукові погляди на поняття викривач, вбачається що означений суб'єкт асоціюється як правило з корупційними

правопорушеннями. Крім того, на законодавчому рівні захист прав гарантується саме викривачам корупційних правопорушень та порушень, пов'язаних з корупцією. Саме тому ми розглянемо роль та сутність публічного контролю за виконанням законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в частині забезпечення прав викривачів. Дослідник В.В. Плиська справедливо наголошує, що контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції має бути системним та 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 в процесі протидії та запобігання корупції, їх доцільності та відповідності наданим повноваженням, а також попередження неправомірного порушення прав людини у сфері запобігання та протидії корупції [1, 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 [2, 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 [3, с. 535]; як “людовий, народний, громадський, державний” [4]; як “відкритий, гласний, суспільний” [5, с. 560]; як “громадський, публічний, державний” [6, 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 [7, 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) [8, с. 196-198].

Як зазначає Кравчук В.М., **публічний контроль** – це система організаційно-правових форм забезпечення додержання законності в діяльності публічної адміністрації, прав і свобод людини, ефективного виконання повноважень і завдань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх службовими та посадовими особами. Публічний контроль класифікують за суб'єктом його проведення на державний, громадський, муніципальний, міжнародний [9, с. 214].

Державний контроль – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [2, 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 із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України “Про запобігання корупції” [10], вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення 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 і громадянина. Організація роботи омбудсмена у сфері захисту 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.

До речі, в одному із законопроектів щодо захисту прав викривачів [11] 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. Звичайно, державний контроль за забезпеченням прав викривачів здійснюють і органи прокуратури і органи національної поліції, у випадку загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів або їх близьких осіб.

Громадський контроль є різновидом соціального контролю і хоча він не є основним з точки зору інтенсивності та обсягів здійснюваних заходів, все одно 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 [12, с. 419]. Серед перешкод, з якими стикається громадськість і які заважають ефективно запобігати корупційним злочинам в державі, називаються пасивність органів державної влади і відсутність взаєморозуміння з нею, недовіра до представників правоохоронних органів і недосконалість законодавства (зокрема, відсутність більш широких прав громадськості, недостатня захищеність викривачів корупційних злочинів) [13, с. 77].

Ми 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, але й бізнесом. Контроль тісно переплітається з моніторингом, адже саме за результатами останнього і здійснюється перевірка бізнесу у сфері антикорупції. До того ж, громадськості потрібно буде здійснювати громадську оцінку процесу запровадження антикорупційних програм на підприємствах. Отже, громадськість може стати потужним суб'єктом з подолання корупційних злочинів у приватному секторі [13, с. 165]. 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 [17, 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 з видів соціального контролю, який здійснюється

об'єднаннями громадян та самими громадянами, і є важливою формою реалізації демократії і 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 [15, с. 247].

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 з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [10]. 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 [18]. Своєю чергою А.С. Крупник вирізняє наступні 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 у 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 [19]. 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 [13].

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 [10]. Громадська рада повинна і може стати дієвим засобом участі громадськості у реалізації законодавчо задекларованих положень щодо забезпечення прав викривачів.

У Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень 2009 р. 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 [20].

Муніципальний контроль слід розглядати як контроль органів місцевого самоврядування за забезпеченням трудових прав викривачів. Адже згідно п. 3. ст. 53 Закону України “Про запобігання корупції” [10] особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою. В умовах децентралізації муніципальний контроль набуває окремого значення. Згідно ст. 38 Закону України “Про місцеве самоврядування” [14] 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 згідно ч. 3 ст. 34 цього ж Закону [14] 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.

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) [9, с. 214].

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 Європейський Союз, ОБСЄ, ЮНЕСКО, ООН та ін.

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 [13, с. 112].

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, Blue Print for Speech, International Anti-corruption Resource Center, Corruption Watch, Transparify, UNCAC Civil society Coalition, UNICORN, Global Witness, Integrity Action та ін.

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*, по. 14277/04, ECHR 2008, а також *Guja v. Moldova* 2[GC], по. 1085/10, ECHR 2018; “Гайніш проти Німеччини” (*Heinisch v. Germany*) по. 28274/08, ECHR 2011; “Марченко проти України” (*Marchenko v. Ukraine*), по. 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.

Висновки.

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.

Використана література

1. 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. ДВНЗ “Ужгородський національний університет”, 2015. 210 с.
2. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків. Національний університет внутрішніх справ, 2002. 195 с.
3. Даль В.И. Толковый словарь: в 4 т. Москва: Рус. яз., 1999. Т. 3: П. 1999. С. 535.
4. Кобилянський Юліан. Латинсько-український словар для середніх шкіл. Відень, 1912.
5. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О.С. Мельничука. Київ, 1977.
6. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. 510 с.
7. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: Аконт, 2000. Т. 3 (О-Р). 927 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: “Укр. енцикл.”, 2003. Т. 5: П-С. 398 с.
9. Кравчук В. Публічний контроль у державі. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 210-215. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2015_1_39
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.14 р. № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
11. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам: проект Закону України від 20.07.16 р. № 4038а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836
12. 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.
13. Білецький А.В. Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2018. 228 с.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

15. Косінов С.А. Контроль у демократичній державі: монографія. Харків: Право, 2015. 360 с.
16. Денисюк С.Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 102-107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
17. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис ...д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 480 с.
18. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 36 с.
19. 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 : <http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/> KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf
20. 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.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~