

Косиця О.О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.2.20>

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

Постановка проблеми. Новим трендом у правовій демократичній державі стає застосування правозахисного підходу публічними інституціями із захисту прав людини. Однією з таких національних інституцій в Україні є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Постійні зміни соціально-правового становища в державі, що супроводжуються складними та частими проблемами в галузі захисту прав людини, одночасно вимагають і зумовлюють застосування таких адміністративно-правових механізмів, які б показали свою ефективність для виявлення та запобігання системним проблемам через системні зміни.

Окремою категорією громадян, яким законодавець гарантує державний захист, є викривачі. Ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), перебуває під державним захистом [1], проте норми означеного закону стосуються лише викривачів, що розкрили інформацію про корупційні діяння, водночас викривання є надійним інструментом для подолання не лише корупції в Україні, а й порушень прав людини правоохоронними органами, гарантування екологічної безпеки, відкритості влади, свободи висловлювання та загалом для конституційного ладу України [2, с. 7]. 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.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правові аспекти захисту прав викривачів є предметом наукових досліджень таких вітчизняних учених, як В.І. Бенедик, В.М. Гвоздецький, О.О. Костенко, О.П. Мусієнко, О.В. Нестеренко, В.В. Плиска, О.Ю. Шостко, І.І. Яцків та ін. Правовий статус, повноваження, закордонний досвід, напрями вдосконалення діяльності інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини розглядали у 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. Нецов, С.Г. Приходько, Н.С. Пузирна, Н.В. Чопик та ін. Однак у працях означених науковців відсутнє окреме бачення щодо віднесення забезпечення прав викривачів до

компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Мета статті – зробити аналіз ролі та правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та можливості його залучення до захисту прав викривачів; виробити власний погляд на доцільність створення інституту спеціалізованого омбудсмена з питань захисту прав викривачів.

Виклад основного матеріалу. 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 по захист 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) [3]. Правовий статус, функції та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначені Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [4]. 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 й ін.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини виконує дві основні функції:

1. Забезпечує *парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина*, інакше кажучи, участь у формуванні та реалізації політики прав людини в Україні шляхом демократизації законів.

2. Забезпечує *захист прав кожного на території України*, тобто суб'єктивний розгляд індивідуальних звернень.

Роль українського омбудсмена поруч 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.

Як слушно зазначено Н.В. Чопик, «предмет діяльності омбудсмена лежить найчастіше у відносинах громадянина із суб'єктом, відмінним від іншої фізичної особи: це суб'єкт владних повнова-

жень, об'єднання громадян, орган місцевого самоврядування, службові особи тощо. Зважаючи на статистику, омбудсмен має справу з порушеннями прав виконавчою гілкою» [5, с. 157].

Традиційно виділяють декілька моделей омбудсменів: представницькі, виконавчі омбудсмени, квазіомбудсмени й окремі спеціалізовані омбудсмени. Останнім підвидом є спеціалізовані омбудсмени, які виконують свої функції та призначення інституту в певній сфері (охорона здоров'я, пенсійні нарахування, мовна політика, торгівля, інвестиції тощо) або захищаючи окрему соціальну групу (діти, жінки). Цілком реально в державах діють військові омбудсмени, з питань охорони здоров'я, омбудсмени з нагляду за виправними установами, омбудсмени із прав дитини, омбудсмени із захисту прав людей похилого віку, студентські й учнівські омбудсмени, омбудсмени у справах споживачів, омбудсмени з питань інформації та із захисту особистих даних, омбудсмени із забезпечення рівності статей та інші. Водночас вони не залежать від територіальності розподілу та можуть бути одночасно і представницькими, і виконавчими [5, 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 їхнього статусу полягає у перебуванні у структурах, утворених урядом, а не парламентом. Проте, незважаючи на конкретну спрямованість цих омбудсменів на виявлення тих чи інших порушень прав людини і протидію таким порушенням, у частині незалежності від виконавчої влади та щодо форм і методів діяльності їх можна визнати аналогічними до служби парламентського омбудсмена [6, с. 57].

В Україні нині вже створені та діють інститути бізнес-омбудсмена, омбудсмена з питань освіти й ін., однак доцільність запровадження омбудсмена з питань викривачів є дискусійним питанням, що залежить від багатьох чинників 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» [7] 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 поданої суб'єктами владних повноважень інформації 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 і громадянина, а не викривачів.

Крім того, згідно із законопроектом 4038а [7], 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% від повернутих коштів. Порядок розгляду заяви викривача про виплату йому грошової винагороди та порядок проведення перевірки такої заяви визначаються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Інша ситуація спостерігається у проекті закону від 23 березня 2017 р. № 6225 «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції»» щодо встановлення грошової винагороди для викривачів [8]. Аналіз положень цього законопроекту свідчить про те, 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 і протидії корупції (викривач), становитиме 10% від можливої суми збитків. У разі анонімного повідомлення грошова винагорода викривачу не виплачується.

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

Дослідник В.В. Плиска слушно зазначає, 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 варто також увести відповідальність за недостовірні відомості «лжеінформаторів», а виплату винагороди за надану інформацію здійснювати лише із дня набуття чинності рішенням суду у відповідній справі [9, с. 111]. І.І. Яцків під час дослідження адміністративно-правових засад протидії корупції в Україні висловлює думку, що для введення інституту заохочення необхідно не лише сформувати корупційний імунітет громадянина та створити належний механізм захисту так званих «інформаторів», але й усунути інститут «прикривання» між державними органами. Загалом, позитивним засобом протидії корупційним правопорушенням, на думку автора, є активна позиція громадян [10, с. 187]. З огляду на зазначене, уважаємо, що

заохочення у вигляді грошової винагороди є засобом стимулювання викривання правопорушень та може бути ефективним у сфері протидії корупції. Однак варто виважено запроваджувати інститут матеріального заохочення, радше розглядати викривання правопорушень як моральний обов'язок та право людини, яке охороняється законом.

Висновки. У підсумку можна зробити висновок, що пріоритетним напрямом побудови правової держави в Україні є захист прав і свобод людини, яка викрила правопорушення в різних сферах життєдіяльності суспільства. У зв'язку із цим держава повинна створювати такі правові механізми протидії правопорушенням, у яких би повною мірою реалізовувався правозахисний підхід до забезпечення прав викривачів. Визначальну роль у вказаному процесі відіграє Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Отже, частково підтримуючи законотворців, уважаємо, що організація роботи омбудсмена у сфері захисту прав викривачів може здійснюватися в таких напрямках: утворення представництва Уповноваженого з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; утворення у структурі секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини самостійного структурного підрозділу з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; наукове й організаційне забезпечення формування експертної ради з питань фінансування захисту викривачів тощо.

Доречною для узагальнення вищезазначеного буде цитата Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пані Людмили Денісової: «Інституту Омбудсмена в Україні 20 років. І яка б концепція не закладалася у створення, в основу цього інституту, вона потребує осучаснення <...>» [11].

Косиця О.О. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

У статті автор зробив аналіз ролі та правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та можливості його залучення до захисту прав викривачів. Наведено погляди науковців на інститут спеціалізованого омбудсмена. Зауважено, що утворення окремого інституту омбудсмена з питань захисту прав викривачів є питанням дискусійним та потребує подальших наукових досліджень. Проаналізовано законопроекти щодо запровадження механізму забезпечення прав викривачів, зокрема щодо заохочення викривання корупційних правопорушень. Запропоновано організацію роботи омбудсмена у сфері захисту прав викривачів здійснювати в таких напрямках: утворення представництва Уповноваженого з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; утворення у структурі секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини самостійного структурного підрозділу з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; наукове й організаційне забезпечення формування експертної ради з питань фінансування захисту викривачів тощо.

Ключові слова: омбудсмен, викривач, викривання правопорушень, захист прав викривачів, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, механізм забезпечення прав викривачів, запобігання корупції.

Косиця О.А. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ОТНОСИТЕЛЬНО ЗАЩИТЫ ПРАВ ОБЛИЧИТЕЛЕЙ

В статье автор проводит анализ роли и правовых основ деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и возможности его привлечения к защите прав обличителей. Приведены взгляды ученых на институт специализированного омбудсмена, отмечено, что создание отдельного института омбудсмена по защите прав обличителей является вопросом дискуссионным и требует дальнейших научных исследований. Проанализированы законопроект о введении механизма обеспечения прав обличителей, в том числе поощрению разоблачения коррупционных правонарушений. Предложено работу омбудсмена в сфере защиты прав обличителей организовывать по следующим направлениям: создание представительства

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
2. Правовий захист викривачів / за заг. ред. О.В. Нестеренко, О.Ю. Шостко. Харків : ТОВ «Видавництво «Права людини»», 2016. 94 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. 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>.
5. Чопик Н.В. Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2017. 219 с.
6. Пузирна Н.С. Адміністративно-правові засади забезпечення діяльності омбудсмена в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 213 с.
7. 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.
8. 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_2?pf3516=6225&sk1=9.
9. 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.
10. Яцків І.І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 239 с.
11. Конференція з нагоди закриття проекту TWINNING OMBUDSMAN. URL: <http://www.twinning-ombudsman.org/uk/2018/12/конференція-з-нагоди-закриття-проект/>.

Уполномоченного по вопросам контроля за соблюдением прав обличителей и обеспечением их защиты; создание в структуре секретариата Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека самостоятельного структурного подразделения по контролю за соблюдением прав обличителей и обеспечением их защиты; научное и организационное обеспечение формирования экспертного совета по вопросам финансирования защиты обличителей и т. д.

Ключевые слова: омбудсмен, обличитель, разоблачение правонарушений, защита прав обличителей, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, механизм обеспечения прав обличителей, предотвращение коррупции.

Kosytsia O.O. LEGAL ASPECTS OF THE ACTIVITIES OF THE UKRAINIAN PARLIAMENT COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE WHISTLE-BLOWERS

In the article, the author analyzes the role and legal basis of the activity of the Ombudsman of the VerkhovnaRada of Ukraine and the possibility of his involvement in the protection of the rights of the disclosure. The article establishes the role of the Ukrainian ombudsman, along with other subjects of administrative-legal relations in the field of the implementation and protection of the rights of the deniers, is determined primarily by the specifics of its constitutional status, the scope of authority, forms and methods of work. The article presents the views of scientists at the institute of a specialized ombudsman, noted that the formation of a separate ombudsman on the issues of the protection of the rights of deniers is a debatable issue and requires further scientific research. The bills on the introduction of a mechanism for the provision of the rights of deniers, including those aimed at encouraging the disclosure of corruption offenses, are analyzed. Given the high probability of a corrupt component in solving the issue of paying a monetary reward to the revealer or refusing such a payment both in the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption and the Commissioner of the VerkhovnaRada of Ukraine on Human Rights in general, the appropriateness of material incentives for exposing the offenses is considered. Based on the analysis of bills, the views of scholars, as well as understanding the essence and principles of exposure, the author concluded that incentives in the form of monetary rewards are a means of stimulating the disclosure of offenses and can be effective in counteracting corruption. However, the institute of material incentives should be carefully introduced and the offending offenses should be regarded as moral obligation and the law of the person protected by law.

Summing up the foregoing, one can conclude that the priority direction of the construction of a law-governed state in Ukraine is the protection of human rights and freedoms that have exposed the offenses in various spheres of society's life. In this regard, the state should create such legal mechanisms for combating the violation in which the human rights protection approach to the rights of the disclosers would be fully implemented. The Authorizing Officer of the VerkhovnaRada of Ukraine for Human Rights plays a decisive role in this process. It is proposed to organize the work of the ombudsman in the field of protection of the rights of the disclosure in the following directions: creation of a representative of the Commissioner for control over the observance of the rights of the disclosure and ensuring their protection; formation in the structure of the secretariat of the Human Rights Ombudsperson of the independent structural unit on control over the observance of the rights of the disclosure and ensuring their protection; scientific and organizational support for the formation of the Supervisory Board on the financing of the protection of the disclosure, etc.

Key words: ombudsman, whistleblowers, exposing offenses, protecting rights of exposer, Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, mechanism for ensuring rights of exposes, preventing corruption.