

## ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗШИРЕННЯ РОЗУМІННЯ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ ІНФОРМАЦІЇ ON THE QUESTION OF EXPANDING THE WHISTLEBLOWERS' INSTITUTE UNDERSTANDING

Радовецька Л.В., к.ю.н.,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Навчально-науковий гуманітарний інститут  
Національної академії Служби безпеки України

Тугарова О.К., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри організації захисту інформації з обмеженим доступом  
Навчально-науковий інститут інформаційної безпеки та стратегічних комунікацій  
Національної академії Служби безпеки України

Питання забезпечення національної безпеки в Україні впродовж останніх років набули неабиякої гостроти і поставили Україну на межу виживання як держави. Внутрішні та зовнішні загрози з одного боку спричинили, а з іншого – стали тригерами політико-правових змін. Проблеми, які виникли у зв'язку з цим потребують нових рішень та підходів до їх вирішення, переосмислення існуючих стандартів, позбавлення від застарілих стереотипів, відповідно, – трансформації (право)свідомості. Ці процеси посилюються процесами глобалізації, інформатизації, а в Україні ще й прагненням інтегруватися у європейський політико-правовий та безпековий простори, загострилися у зв'язку з розв'язанням російською федерацією повномасштабної війни в нашій країні. Драйверами таких змін мають стати державні реформи, зокрема антикорупційна, безпекова, судова, правоохоронних органів тощо. Однак будь-які політичні й правові рішення повинні забезпечуватися їх свідомим виконанням, – саме у такий спосіб гарантується ефективність їх реалізації. У статті безпосередньо порушена відносно нова проблема у вітчизняному науковому дискурсі, яка, однак, не є новою для зарубіжного наукового світу. Це інститут викривачів інформації – інструмент отримання актуальної суспільно-значущої часто гострої інформації, яка далі все частіше з'являється у сучасному політико-правовому просторі України. Це перша спроба на теоретичному міждисциплінарному рівні порушити актуальну проблему для національної науки і практики, окреслити можливі підходи до її розв'язання.

В статті, зокрема, аналізується сучасний стан наукової розробки питань викривачів інформації, зокрема й в Україні, досліджується його генеза у правовому просторі, стан нормативно-правового регулювання в зарубіжних країнах. Автори підкреслюють на неоднозначності розуміння цього поняття та доцільності його розмежування з іншими близькими, суміжними однак не тотожними поняттями. Акцентується увага на перспективах розвитку інституту викривачів інформації та необхідності залучення різних методологічних підходів та залучення різних наук, насамперед соціо-гуманітарного спрямування.

**Ключові слова:** викривач інформації, інформування, національна безпека, міждисциплінарна природа.

The issues of national security in Ukraine have become very acute in recent years and have put Ukraine on the brink of survival as a state. Internal and external threats, on the one hand, have caused and become triggers of political and legal changes that require new solutions and approaches to their solution, rethinking the existing standards, getting rid of outdated stereotypes, respectively – the transformation of (legal) consciousness. These processes are intensified by the processes of globalization, informatization, and be Ukraine's desire to integrate into the European political, legal and security space. The drivers of such changes should be state reforms: anti-corruption, security, judicial, law enforcement, etc. However, political and legal decisions must be enforced consciously. – this is how the efficiency of their implementation is guaranteed. The article is devoted to a topical relatively new problem in the modern political and legal space of Ukraine – the institute of whistleblowers – a tool for obtaining relevant socially significant information. This is the first attempt at the theoretical interdisciplinary level to raise an urgent problem for national science and practice, to outline possible approaches to its solution.

The article, in particular, analyzes the current state of whistleblowers' scientific development issues, in particular in Ukraine, investigates its genesis in the legal space, the state of regulatory and legal regulation in foreign countries. The authors emphasize the ambiguity of the understanding of this concept and the expediency of distinguishing it from other close, related but not identical concepts. Attention is focused on the prospects for the whistleblowers' institute development and the need to involve different methodological approaches and the involvement of different sciences, primarily of socio-humanitarian direction.

**Key words:** whistleblower, whistleblowing, national security, interdisciplinary nature.

За даними міжнародної правозахисної організації «Транспаренсі Інтернешнл» за рейтингом корупції за 2021 рік Україна посідає 122 сходинку зі 180 країн світу і в порівнянні з попереднім роком індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) опустився на 5 балів балів. Фактично, ледь помітна тенденція на покращення рейтингу, яку можна було простежити в попередні роки<sup>1</sup> у зв'язку з запровадженням антикорупційної реформи, інституалізацією низки антикорупційних органів, які стали можливим в Україні завдяки зусиллям небайдужих громадян, запиту суспільства на справедливості і гідне життя після подій з 2014 р., змінилося періодом стагнації. Це особливо загострюється у зв'язку з кровавим протистоянням України російській федерації з 24 лютого 2022 р. та введенням у зв'язку з цим режиму воєнного стану на всій території України.

Викривачі інформації відіграли в цьому не останню роль, хоча «легалізація» їх статусу відбулася лише у 2019 р. у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції». В Україні це законодавча новела, прийняття якої – крок об'єктивно назрілий, вимушений, однак і дещо запізнілий, оскільки діяльність світового співтовариства у протидії корупції особливо активізувалася ще в кінці ХХ на початку ХХІ ст. у зв'язку з актуалізацією цієї проблеми в контексті розвитку демократій на глобальному рівні і характеризувалася ухваленням різних джерел міжнародного права – нормативно-правових договорів, різноманітних актів м'якого права; продовжилася на рівні національних правових систем запровадженням різноманітних заходів, в т.ч. просвітницьких задля формування належного образу осіб, які залучені до боротьби з корупцією.

Викриття інформації фізичною особою на користь суспільства є важливим соціальним і правовим інститутом будь-якої цивілізованої демократичної країни, де поважа-

<sup>1</sup> Ресурс: <http://cpi.ti-ukraine.org/>

ють і цінують людину, забезпечуються її права і свободи. Законодавство більшості розвинених країн світу має досить ґрунтовний правовий фундамент з питань викриття інформації та осіб, які їх здійснюють, яким держава на законодавчому рівні встановлює гарантії їх статусу, як-от: фінансові, організаційні, захисту персональних даних тощо; ведеться робота на різних рівнях щодо утвердження поваги до цього інституту. В Україні на науково-доктринальному рівні питання викривачів інформації недостатньо розроблені, тому окремі питання захисту інформаторів вимагають нових ґрунтовних наукових розробок, які б відображали сучасні прогресивні підходи до розуміння та сприйняття цього інституту в соціумі як і міжнародно-правові стандарти із забезпечення прав та свобод людини і громадянина, позитивний досвід зарубіжних країн в означеному питанні.

Повноцінне законодавче регулювання діяльності інституту викривачів інформації також є необхідним для сучасної української держави. Інформація, отримана від викривача інформації у законний спосіб, може суттєво вплинути на рівень боротьби із корупційними правопорушеннями та іншими злочинними посяганнями, сприятиме зміцненню засад демократичного контролю у громадянському суспільстві, що у цілому позитивно відобразиться на попередженні і запобіганні внутрішнім та зовнішнім загрозам безпеці України. Зазначене, а також науковий інтерес до природи виникнення інституту викривачів інформації зумовили мету цієї статті – дослідити стан ідеології українського суспільства до інституту викривачів інформації та з'ясувати стан його правової регламентації.

Викривачі інформації – це явище, тема, як і проблеми з розумінням та сприйняттям сутності цього інституту, – відносно нові для сучасного українського політико-правового простору, хоча його становлення сягає корінням до другої половини ХХ ст. і розвивався в межах національної правової системи США. США і на сьогодні є країною, що має найбільш розвинуте законодавство у сфері захисту інформаторів, оскільки громадяни цієї країни протягом усієї історії існування США дотримувалися особливої культури соціальної відповідальності, що наразі відіграє неабияку роль в підтриманні суспільного блага.

Англійською мовою викривачі інформації – це «whistleblowers», а дії, пов'язані з викриттям інформації – «whistleblowing», що дослівно означає «той, хто дує в свисток» («дути в свисток»). Така назва осіб, які надають інформацію не випадкова, а радше навпаки, досить символічна, оскільки походить безпосередньо з дії поліцейського, який у 1883 році своїм свистом попереджав громадян про заворушення, привертаючи їх увагу [1]. У ХІХ ст. це слово пов'язувалося насамперед з використанням свистка для попередження громадськості чи натовпу про небезпечну ситуацію. Такими були вчинення злочину або порушення правил під час гри. Тому цей термін у своєму прямому значенні первісно прикріпився як до двох категорій людей, зокрема правоохоронців (оскільки вони використовували свисток, щоб попередити громадськість чи колег-поліцейських) та спортивних арбітрів, котрі за допомогою свистка сигналізували про порушення правил гри (whistleblower).

Нормативно-правовим підґрунтям подальшого розвитку інституту викривачів стало прийняття ще в 1863 р. Конгресом США Закону «Про наклеп», нормами якого була реалізована концепція «quitam» щодо права фізичних осіб подавати позов в межах цивільного судочинства від імені держави проти суб'єктів господарювання, які підозрюються у вчиненні правопорушень, пов'язаних із шахрайством. Приписи Закону гарантували матеріальну винагороду викривачам інформації: у випадку засудження винного, інформатор отримував 50% від відшкодованих державі таким позовом коштів [2].

Згодом, з другої половини ХХ століття назва «тих, хто дме у свисток» (whistleblowers, українською – «викривачі інформації») набуває дещо нового змісту в США і почи-

нає вживатися у переносному значенні журналістами для позначення неправомірних дій осіб. В такому значенні термін набув свого поширення, потрапив у поле зору науковців, почав використовуватися у науково-доктринальних працях, у правовому просторі не тільки США, а й багатьох країн світу. І врешті-решт саме такому своєму остаточному розумінні термін «whistleblowers» як викривачів інформації потрапив до сфери міжнародно-правового регулювання [3]<sup>2</sup>.

Слід зауважити, що аналогом американського поняття «whistleblower» (первісно американської реалії з сучасним космополітичним значенням) у вітчизняній національній правовій системі є термін «викривач інформації», який не є калькою з англійської мови, водночас описово відтворює його справжній зміст<sup>3</sup>. Застосування саме такого прийому при перекладі термінології видається більш доцільним і правильним, адже у випадку використання кальки «свистун» в результаті буде допущено логічної помилки, зокрема відбудеться підміна поняття, оскільки в українській розмовній мові свистунами прийнято називати пусту людину, базіку [4, с. 1297], що розкриває інші характеристики особи, до якої застосовується це поняття. Неналежним, як видається, є використання терміну «інформатор» при перекладі та означенні викривачів ще також можна зустріти у вітчизняному просторі [5], а також науковим, однак не позбавленим негативного забарвлення інститут деноунціації (доносу) [6, с. 44].

На користь сказаного аргументу вказують смислові, ідеологічні та правові розбіжності у розумінні та сприйнятті цього поняття в різних правових системах. Так, в США на початку 70-х рр. ХХ ст. завдяки зусиллям громадського активіста й адвоката Ральфа Надера поняття «whistleblowers» отримало свого позитивного розуміння і подальшого розвитку саме завдяки відходу від поняття із негативним забарвленням «інформатор» та на розмежуванні цих понять. Саме зусиллям згаданого Ральфа Надера завдячують і науковці, оскільки своєрідним поштовхом до розвитку наукових розробок питань, пов'язаних з викривачами інформації стало використання ним у 1972 р. викривачів у значенні особи, яка, надаючи перевагу суспільним інтересам над інтересами організації, в якій вона працює, дає свисток, що ця організація задіяна в корупційних, шахрайських або інших шкідливих діяннях [2]. Згодом, термін «whistleblower» потрапив у законодавство різних країн світу, під яким розумілися небайдужі особи, які, маючи на меті припинити неправомірні дії на шкоду суспільству, привертають увагу – підіймають тривогу, а тому підлягають захисту з боку держави.

З часом увага до інституту викривачів інформації в США й світі тільки посилювалася і перейшла на новий щабель свого розвитку, зокрема рівень державної діяльності шляхом закріплення в позитивному праві статусу і гарантій для викривачів. Так, прийнятий в 1989 р. закон «Про викривачів інформації» стосувався безпосередньо категорії федеральних службовців. Після цього США прийняли ще два закони щодо викривачів, як-от: Закон Сарбейнса-Окслі 2002 р., що стосується співробітників приватних компаній, які торгують акціями, бірж та їх дочірніх компаній, а також найбільш новий Закон Дода Френка «Про реформу Уолл-стріт та захист прав споживачів», більш відомого своєю скороченою назвою як «Закон Додда-Франка» від 2010 р. Ці три закони, разом з законом «Про наклеп» та кодексом США «Про цивільні позови

<sup>2</sup> Описове ж синонімічне «reporting persons», тобто «особи, які надають інформацію», використано у статті 33 тексту Конвенції ООН проти корупції, про що було додатково роз'яснено 28-29 червня 2019 р. у м. Осакі (Японія) на з'їзді Групи 20 (G 20) в Керівних принципах із забезпечення ефективного захисту інформаторів та наголошено про еквівалентність у застосуванні цих термінів.

<sup>3</sup> Авторам доводилося зустрічатися із використанням як синоніму в перекладі поняття «інформатор», однак такий підхід видається не зовсім коректним. Різниця між інформатором та викривачем інформації буде розглянуто пізніше.

за неправдиві вимоги» [7] в своїй сукупності складають логічну, найбільш повну (у порівнянні з іншими країнами світу) та всеохоплюючу законодавчу систему захисту і стимулювання викривачів інформації в США, кожному з яких гарантовано конфіденційність особи викривача та захист його персональних даних.

Черговий виток розвитку інституту викривачів інформації пов'язується із посиленням антикорупційної політики світової спільноти на чолі з США. Так, в 1996 р. було прийнято Міжамериканську конвенцію про організацію американських штатів у протидії корупції», у 2003 р. побачила світ конвенція Африканського Союзу «Про запобігання та протидію корупції», яка сприяє посиленню та розвитку механізмів, необхідних для запобігання, виявлення, покарання й викоринення корупції та пов'язаних з нею правопорушень як в державному (публічному) так і приватному секторах. В тому ж році було прийнято основоположний документ ООН під назвою «Конвенція проти корупції», яка в сукупності з Посібником ООН (2015 р.) з передового досвіду в галузі захисту осіб, що заявляють про порушення становлять міжнародний стандарт із захисту викривачів інформації.

Прийняття міжнародних стандартів щодо викривачів інформації посприяло їх подальшому правовому врегулюванню на рівні окремих національних правових систем. Посилилися ці процеси бурхливим розвитком технологічної індустрії та пов'язані з нею процеси інформатизації. Вони до певної міри «виховали» та вихолостили викривачів інформації, сприяли зростанню їх кількості не лише в США, однак у світі, що потребувало свого відповідного правового регулювання. На сучасному етапі більшість країн світу мають власні національні законодавчі акти, які прямо чи опосередковано стосуються питань захисту викривачів інформації, містять відповідні законодавчі гарантії. Можна виокремити три основні шляхи законодавчого розвитку інституту викривачів інформації в країнах світу:

1) закріплення на конституційному рівні. Це стосується насамперед Швеції та її основоположного закону під назвою «Акт про свободу вираження поглядів» 1991 р., яким, зокрема, закріплено широкі конституційні права на публікацію інформації, гарантовано анонімність і конфіденційність викривачів інформації<sup>4</sup>;

2) розпорощення відповідних норм у текстах різноманітних кодексів та галузевого законодавства, часто в межах однієї і тієї ж національної юрисдикції; положення стосовно викривачів врегульовані нормами як приватного, так і публічного, матеріального та процесуального права. Їх можна відшукати в нормативно-правових актах про працю, конкуренцію, державну службу, законодавстві про вираження свободи поглядів, кримінальному й антикорупційному (зокрема Федеральний кримінальний кодекс Мексики (2010 р.) передбачає покарання викривачів, які презентують скарги безпосередньо публічному сектору, водночас законом Мексики «Про адміністративну відповідальність» 2017 р. розголошення особи викривача визнається серйозним праворушенням);

3) прийняття окремих (спеціальних) законів, що унормовують інститут викривачів інформації, гарантують їх правовий захист (як-от: Австралійський Закон «Про розкриття суспільних інтересів» 2013 р., Канадський Закон «Про захист інформації, наданої державними службовцями» 2005 р., Закон Японії «Про захист викривачів» 2004 р., Закон Південної Кореї «Про захист публічного інтересу викривачами інформації» 2017 р., закон Нідерландів «Про дім для викривачів» 2016 р., Закон Нової Зеландії «Про захищені відомості» 2000 р., Сполученого Королівства Великобританії «Про розкриття інформації,

що становить суспільний інтерес», 1998 р., а також закони Сполучених Штатів Америки «Про захист викривачів», 1989 р., та «Про захист людей, які повідомляють про порушення») [7, с. 11-12].

Тобто, сфера законодавчого регулювання у порівнянні з міжнародним регулюванням, захисту викривачів, спрямованим на протидію корупції, на рівні національних систем впродовж останніх років значно розширилася. Крім того, навіть поверхневий аналіз назви й змісту нормативно-правових актів, як і їх місце у системі нормативно-правових актів свідчить про ідеологічну спрямованість діяльності держави, відношення до інституту викривачів та її загального рівня розвитку національної свідомості у розумінні та сприйнятті цих контроверсійних питань.

Американська дослідниця Кендіс Делмас влучно підмітила, що «якщо двадцяте століття було епохою громадянської непокори, то двадцять перше століття формується як вік викривачів інформації» [8, с. 77], – і це, фактично новітній щабель у розвитку інституту викривачів інформації не тільки в США, однак у світі. У зв'язку з цим, утім, постає багато протиріч та неоднозначностей. Так, на початку XXI століття повага американської спільноти суспільства до викривачів за тривалий період функціонування цього інституту досягла піку своєї популярності. Це сталося у 2002 році, коли трьох американських жінок-викривачів було визнано людьми року, їх обличчя з'явилися на обкладинці одного з найбільш популярних американських періодичних видань – «Time», а самі вони були проголошені національними героями за викриття корпоративного шахрайства, проінформувавши громадськість про наявність критичних прогалин в державному апараті національної безпеки США [9].

Водночас, вже у 2013 р. американську й світову спільноту сколихнула справа Едварда Сноудена, морально-етичний аспект вчинків якого став предметом широкого обговорення в ЗМІ, наукових колах, не припиняється й дотепер. Особливого резонансу та гостроти діям цього викривача надає те, що він, будучи на момент інформування співробітником американських спецслужб, надав розголосу секретній інформації про внутрішню правдиву діяльність уряду – суб'єкта владних повноважень, який отримав політичний мандат свого народу і повинен знаходитися на службі інтересів американських громадян – національних інтересів США. Рефлексії та полеміка ЗМІ, політиків, громадськості, причому не тільки американської, щодо дій Едварда Сноудена, стали яскравим прикладом мінливості громадської думки щодо її симпатій та антипатій, сприйняття та несприйняття інституту викривачів інформації у соціумі, яка варіюється, здебільшого, навколо етичності та доцільності таких дій. Пожвавлення наукових дискусій щодо повідомлень про викриття та осіб, які їх здійснюють, обертаються в наукових колах в контексті: 1) більш чіткого визначення того, що таке викриття, 2) чи дозволено та коли повідомляти про порушення, 3) хто, коли і чи загалом зобов'язаний «дути у свисток».

Очевидним видається факт того, що на сьогодні у світі й Україні як ніколи гостро постала потреба у переосмисленні інституту викривачів інформації, забезпеченні їх необхідною допомогою та підтримкою з боку держави, оскільки справа, яку вони роблять цінна, важлива і дає змогу суспільству боротися з різноманітними загрозами національній безпеці. Завдяки роботі «whistleblowers» – роботі в якості «санітарів лісу», стає можливим викриття інформації про різноманітні протиправні діяння, інформується громадськість, що суттєво підвищує шанси на ефективність діяльності компетентних суб'єктів і громадянського суспільства, у їх взаємодії протидіяти різноманітним негативним проявам.

Повідомлення викривача інформації (whistleblowing) – це дія, вчинена працівником (або колишнім працівником) щодо надання інформації керівництву (т. зв. внутрішнє

<sup>4</sup> «Акт про свободу вираження поглядів» (1991) є одним із чотирьох нормативно-правових актів, поряд з «Актом про престолонаслідування» (26.09.1810 р.), «Актом про свободу друку», (1949 р.), та «Актом про форму правління» (1974 р.), які в своїй сукупності складають Конституцію Швеції.

оповіщення) або зовнішньому владному суб'єкту чи представнику ЗМІ про те, що він вважає неетичною або протиправною поведінкою [10, с. 1]. Схоже визначення надає також Кендіс Делмас, називаючи повідомлення про порушення як свідоме розголошення інформації про підозру суб'єкта чи організації у протиправній чи неетичній поведінці [8, с. 78]; близьким є розуміння цього поняття й іншими вченими, зокрема повідомлення викривача це надання інформації про протиправні чи аморальні вчинки особі, яка можливість вжити коригувальних заходів для усунення протиправних дій [11; 12].

Пітер Джаб виділяє шість складових таких повідомлень:

- 1) акт розголошення (навмисне оприлюднення інформації);
- 2) особу викривача (суб'єкта), яка має/мала привілейований доступ до даних або інформації в організації;
- 3) предмет розкриття інформації (інформація про деякі протиправні дії, які навмисно приховуються від окремих людей);
- 4) мета (організація);
- 5) одержувач (адресат) інформації, що викривається (зовнішній суб'єкт, що має потенціал для виправлення ситуації);
- 6) результат, власне саме інформування громадськості як суспільне надбання [13].

На думку згаданого Пітера Джабба, принципова різниця між повідомленнями про порушення та іншими видами доносу, такими як інформування та наданням підказок, ґрунтується на тому, що отримують викривачі в результаті надання за їх допомогою інформації розголосу: таке розкриття зводиться до обвинувачення у вчиненні ними неправомірних дій [13]. Однак в цьому контексті постає питання про те, чим відрізняються викривачі від дисидентів, які виступають проти прийнятої несправедливості? У цьому ключі слушними є думки Сіселли Бок, яка вважає інформування формою дисидентства (однак не доносу), якою охоплюються звинувачення [14, с. 9]. Саме незгода за міркуваннями Кендіс Делмас є ключовим елементом повідомлення викривача інформації [8, с. 80].

Підходи до розуміння викривачів інформації в сучасній науковій, насамперед зарубіжній, різняться. Думки з приводу сприйняття їх у суспільстві, зокрема їх соціального місця та статусу варіюються від «зрадників» до «святих світської культури». Так, для одних викривачі інформації це «зрадники-порушники організаційних норм лояльності, інші ж вбачають в них героїчних захисників цінностей, зокрема громадського здоров'я, достовірності реклами, охорони навколишнього середовища, що є більш важливим, аніж питання лояльності до компанії [15]. Інші вчені вважають що «ставлення до тих, хто порушує етичні проблеми можна порівняти як до дефективних або ж морально підозрілих» [16], окремі науковці схильні вважати їх божевільними [17]. Ротшильд та Мієт, обґрунтовуючи свою наукову позицію щодо розуміння викривачів інформації та їх дій називають це «новою формою протесту працівників», що ведеться в межах «нескінченної боротьби між працівниками та їх керівництвом за контроль на робочому місці» [15]. Є навіть точка зору щодо розуміння викривачів інформації «святими світської культури» [12].

Цей науковий «бріф-аналіз» ставлення науковців до викривачів інформації яскраво відображає неоднозначність, контроверсійність та багатовимірність й поліаспектність цього інституту, що підтверджується аналізом англійської наукової літератури з цих питань. Так, проблемами викривачів інформації займаються науковці з різних галузей знань, а їх дослідження перебувають в площині соціально-гуманітарних наук: політичних, правових, психологічних, філософських тощо.

Американська доктрина, обґрунтовуючи теоретичні питання викривачів схильна виділяти їх види, розме-

жовуючи: «урядове викриття», «публічне викриття» та «корпоративне викриття» інформації, які є близькими, однак не тотожними поняттями. Перше є зовнішнім та незаконним насамперед тому, що здійснюється розголошення секретної інформації особою, яка мала доступ до таких відомостей широкому загалу – тим, хто такого доступу не мають; друге – публічне є законним сповіщенням про дії держави чи уряду (міста), є, як правило, внутрішнім і юридично захищеним (принаймні, коли повідомляють про це відповідно до передбачених процедур); корпоративне ж передбачає інформування про можливу неправомірну поведінку, здійснювану корпорацією [8]. Особлива увага відводиться урядовим викриттям, під яким розуміють несанкціоноване отримання та розголошення секретної інформації про державу чи уряд, здійснюване у формі «політичної пильності», яким передбачається перевищення меж навколо державної таємниці, здійснюване з метою оскаржень призначень або різних зловживань владою. Такі дії є виправданими за умов дотримання належних обмежень та фактичного викриття інформації, про яку громадськість повинна бути проінформованою, є формою громадської непокори, що підвищує обізнаність суспільства та виступає інструментом укріплення законності» [8].

У контексті видів (форм) викриття та викривачів можна знайти й більш «спрощений» підхід до їх класифікації, поділяючи їх на внутрішні і зовнішні [18], відповідно виокремлюється суб'єкти їх здійснення і класифікуються на внутрішніх і зовнішніх. Такий поділ пов'язується передусім з циркулюванням та механізмом повідомлення інформації, а також адресатом її отримання. Це може бути керівник компанії, який отримує інформацію через анонімні механізми повідомлення та звітності, останні створюють максимально комфортні умови для співробітників, які частіше повідомляють, оскільки не бояться помсти. На відміну від внутрішніх зовнішнє передбачає публічне розкриття інформації стороннім особам або організаціям. Спектр суб'єктів отримання таких повідомлень досить широкий. Залежно від суспільної значущості такої інформації та можливостей її реалізації (оприлюднення) це можуть бути адвокати, ЗМІ, правоохоронні або сторожові (неурядові) органи, інші органи державної влади або муніципальні органи. Досить часто зовнішнє оповіщення заохочується шляхом матеріального заохочення.

В джерелах міжнародного права – нормативно-правових договорах й актах «м'якого» права можна знайти низку норм та положень, які безпосередньо не закріплюють визначення викривачів (осіб, які надають інформацію), однак вказують на їх основні ознаки, або ж ознаки дії щодо викриття інформації. Це переважно норми, що передбачають створення гарантій щодо захисту таких осіб, як-от:

- будь-які особи, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими Конвенцією 2003 року» [19];

- «працівники, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам [20];

- «будь-яка особа, яка повідомляє або розголошує інформацію про загрозу шкоди або заподіяну шкоду суспільним інтересам, що складаються в її трудових відносинах, будь то в державному чи приватному секторі» [21];

- працівники публічного або приватного сектору, які добросовісно та на розумних підставах звітують перед компетентними органами влади [22].

На рівні національних законодавств, можна виокремити, зокрема, такі приклади норм дефінітивного характеру, що розкривають зміст поняття викривачів, як-от:

- будь-який державний службовець або будь-яка інша особа, або неурядова організація, яка може надати сус-

пільно-значущу інформацію компетентному органу – закон Індії «Про викривачів інформації» [23];

- «будь-яка фізична особа, яка здійснює викриття у зв'язку з її роботою, процедурою найму; використанням послуг, що надаються громадськістю та іншими органами влади, іншими носіями державних повноважень чи державних послуг; діловими відносинами – Закон Сербії «Про захист викривачів»;

- «працівник, який розкриває інформацію щодо роботодавця або іншого працівника; особа, яка викриває інформацію стосовно іншої особи або установи – Закон Гани «Про викривачів» (2006 р.), тобто розширює розуміння викривача, не обмежуючись трудовими відносинами [7].

На відміну від викривачів, інформатор (англ. informant/informer – термін, який використовується, як правило, в правоохоронній діяльності в США) [5] є особа, яка надає агентству (будь-якому компетентному державному органу) привілейовану інформацію про фізичних осіб чи організацій. З-поміж них розрізняють: – конфіденційне людське джерело або конфіденційного інформатора (CHS/CS) – це «будь-яка особа, яка надає корисну та достовірну інформацію до Агенції правопорядку (англ. абр. JLEA) щодо кримінальної злочинної діяльності та від якої Агентство очікує або має намір отримати додаткову корисну та достовірну інформацію щодо такої діяльності в майбутньому; – кримінальних інформаторів (CI) до яких відноситься будь-який громадянин, який надає правоохоронним органам інформацію, пов'язану зі злочинністю. Термін також застосовується як принизлива форма до тих, хто надає інформацію без згоди залучених сторін [5].

Таким чином, викривачі й інформатори близькі, однак не суміжні поняття. Викривачів від інформаторів відрізняє те, що вони у різних формах співпрацюють з правоохоронними державними органами, фактично є тими засобами, за допомогою яких компетентні суб'єкти виконують свої завдання і функції. Схожа, однак не тотожна роль відводилась й негласному апарату конфіденційного співробітництва в Україні у XX ст. в часи радянської України. Такі розбіжності криються передусім в правовій культурі, правосвідомості та пануючій ідеології минулого століття – часу, коли відбулося становлення й «правове оформлення» цього соціально-правового інституту насамперед в розвинутих демократіях.

У радянському минулому України питання інформування про протиправну поведінку та інформування у зв'язку з цим, як і суб'єктів здійснення такого інформування знаходяться в межах діяльності та пов'язаної з нею компетенцією спеціальних органів. І хоча теоретичні питання інформаторів знаходилися поза межами «відкритих» наукових дискусій, (як і «закритим» було їх нормативно-правове регулювання), однак розуміння таких осіб, їх диференціацію можна встановити за допомогою історичних досліджень. Тотальна таємність у науці, нормативно-правовому регулюванні була іманентною ознакою діяльності спеціальних органів тих часів, як і сам факт співробітництва з ними. Так, з-поміж секретних співробітників радянських часів можна виокремити кілька їх категорій, як-от: 1) освідомлювачі – особи-рядові співробітники, які відстежували все, що відбувається в установі. Освідомлювачі вербувалися на ідейній («патріотичній») основі, як правило, з соціально близьких верств населення та отримували грошову винагороду за свою роботу; добровільними освідомлювачами надзвичайних комісій мали стати всі члени партії; 2) інформатори – особи із середовища спеціалістів співробітників установ та підприємств у сфері господарської діяльності, які залучалися до співпраці зі спеціальними органами. Негласний апарат загального освідомлення отримав назву «інформатори». До їх обов'язків належало лише повідомляти свого куратора про всі негаразди, недоліки, які вони помічали в установах та на підприємствах за місцем роботи; 3) секретні

агенти – особи, залучені при оперативній розробці співробітниками каральних органів, які підозрювалися у здійсненні контрреволюційної діяльності. Відрізняє їх від освідомлювачів та інформаторів те, що їхнє вербування здійснювалося з середовища (організації) чи найближчого оточення тих осіб, які потрапляли в поле зору спеціальних органів [24, с. 85–86].

Аналогу інституту викривачів інформації у тому значенні, яке воно отримало в США в другій половині XX століття та його сучасному розумінні, на теренах України не було. Водночас, в новітні часи резонансному «касетному скандалу» наша країна завдячує відомому экс-майору Управління Державної Охорони Мельниченку Миколі Івановичу, який у 2000 р. викрив громадськості правдиву інформацію про дії найвищого політичного керівництва України. І хоча результат його інформування став тригером суспільного збурення, що загалом в подальшому позитивно вплинуло на громадсько-політичний та політико-правовий простори і сприяло розгортанню громадських рухів, що спричинило низку державотворчих змін, однак героєм своєї країни він так і не став. Саме несприйняття українського суспільства інституту викривачів інформації, його, передусім, неготовності «схвалювати» такі дії, не кажучи вже про гарантії його захисту та безпеки, й визначили подальшу долю викривача Мельниченка.

Слушним є зауваження американської дослідниці про те, що влада забороняє державні повідомлення про порушення ваги в демократичних суспільствах, де дотримання закону є питанням поваги до демократично прийнятих рішень. Натомість у недемократичних або нелегітимних державах інформування уряду не потребує особливого обґрунтування, хоча це однозначно породжує серйозні пруденційні дилеми. Той факт, що, наприклад, критика радянської влади була незаконною, не робив її передбачуваною помилкою [8].

На сьогодні визначення викривачів інформації<sup>5</sup>, як і близьких, однак не суміжних понять не містить ані вітчизняне законодавство, так і не пропонує наука. Плутанщина ж у понятійно-категоріальному апараті, відсутності єдиного розуміння та сприйняття з-поміж науковців й практиків-співробітників безпекових органів рівні «буденно-професійних» полеміки та дискусій є беззаперечним свідченням актуальності, практичної значущості, перспективності розвитку цього інституту в Україні, як і доцільності його правового регулювання. Науковий доробок зарубіжних вчених, їх напрацювання доводять, що питання викривачів інформації поліаспектні та повинні знайти своє наукове осмислення на міждисциплінарному рівні. Ретельне вивчення цих питань, які знаходяться в межах етики, права, політології, національної безпеки, інших соціо-гуманітарних наук в США та світі потребують свого подальшого наукового обґрунтування, зокрема й в Україні. У вітчизняній правовій науці з'явилися поки що перші поодинокі дослідження переважно галузевого спрямування, зокрема науки кримінального права. В них висвітлюються питання винагороди, підстави виключення та звільнення від відповідальності, гарантії захисту викривачів тощо. Не применшуючи їх актуальності, однак слід наголосити на доцільності розширення як методологічних підходів, так і залучення здобутків фундаментальних наук, зокрема наук теоретико-методологічного спрямування, напрацювань інших, дотичних до права соціо-гуманітарних наук. Також особливо перспективним в умовах розгорнутої війни в Україні вбачається розширення сфери застосування інформації, наданої викривачами з суто корупційних правопорушень до загалом сфери національної безпеки.

<sup>5</sup> Ознаки, проте не визначення поняття викривача дає Закон України «Про запобігання корупції», що, на думку авторів, звужує дійсний зміст цього поняття.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Вікіпедія. Whistleblower (укр. викривач інформації). URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Whistleblower> (дата звернення: 19.12.2022).
2. Code of Laws of the United States: §§ 3729–3733: Federal False Claims Act – 31. U.S.C. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=%28title:31%20section:3729%20edition:prelim%29> (дата звернення : 1.12.2022).
3. G20 High-Level Principles for the effective Protection of Whistleblowers. URL: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20\\_2019\\_High-Level-Principles\\_Whistleblowers.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20_2019_High-Level-Principles_Whistleblowers.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (дата звернення : 3.12.2022).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Бусел В.Т. ред. К.; Ірпінь, ВТФ «Перун» 2005. 1728 с.
5. Вікіпедія (укр. інформатор). URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80>; англ. informant URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Informant> (дата звернення: 21.12.2022).
6. Батищева Н.А. Поняття “whistleblowers” и проблема защиты информаторов о преступлениях в европейской правовой культуре. *Право и практика*. 2021. № 1. С. 40–44.
7. Chalouat Iheb, Carrión-Crespo Carlos, Licata, Margherita. Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors. Geneva : International Labour Office, 2019. 61 p. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_718048.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_718048.pdf) (дата звернення : 30.11.2022).
8. Delmas Candice. The Ethics of Government Whistleblowing. *Social Theory and Practice*. 2015. № 41 (1). С. 77–105. URL: <https://www.jstor.org/stable/24332319> (дата звернення: 5.12.2022).
9. Hiltzik Michael. Column: Whistleblowers need help. This tech entrepreneur wants to provide it. *The LA Times*. 2018 July 12. URL: <https://www.latimes.com/business/hiltzik/la-fi-hiltzik-whistleblowers-high-tech-20180713-story.html> (дата звернення: 23.12.2022).
10. Bouville Mathieu. Whistle-Blowing and Morality. *Journal of Business Ethics*. February, 2008. doi: 10.1007/s10551-007-9529-72. URL: [https://www.researchgate.net/publication/5149295\\_Whistle-Blowing\\_and\\_Morality](https://www.researchgate.net/publication/5149295_Whistle-Blowing_and_Morality) (дата звернення : 10.12.2022).
11. Miceli M., Near J., & Schwenk C. Who blows the whistle and why? *Industrial and Labor Relations Review*. 1991. № 45(1). P. 113–130. URL: <https://www.jstor.org/stable/2524705> (дата звернення : 03.12.2022).
12. Grant, C. Whistle blowers: Saints of secular culture. *Journal of Business Ethics*. 2002. № 39(4). p. 391–399. URL: <https://library.whistleblower.org/resource/525> (дата звернення: 25.12.2022).
13. Jubb Peter. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*. 1999. № 21. P. 77–94. URL: [https://www.academia.edu/1364335/Whistleblowing\\_A\\_restrictive\\_definition\\_and\\_interpretation](https://www.academia.edu/1364335/Whistleblowing_A_restrictive_definition_and_interpretation) (дата звернення: 03.12.2022).
14. Bok Sisella. *Secrets: On the Ethics of Concealment and Revelation*. New York : Random House, 1983. 333 p.
15. Rothschild, J. and T. D. Miethe. 'Whistle-blower disclosures and management retaliation'. *Work and Occupations*. 1999. № 26. P. 107–128.
16. Alford, C. F. Whistle-blower narratives: The experience of choiceless choice. *Social Research*. 2007. № 74. P. 223–248.
17. Near, J. P. and M. P. Miceli., Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of Management*. 1999. № 22. p. 507–526.
18. Coyne, Christopher J., Goodman, Nathan, Hall Abigail R. Sounding the Alarm: The Political Economy of Whistleblowing in the US Security State. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*. 2018. № 25 (1). doi: 10.1515/peps-2018-0024. S2CID 158778276.
19. The United Nations Convention against Corruption: Resource guide on good practices in the protection of reporting persons (Vienna). United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2015. URL: [https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf). (дата звернення : 5.12.2022).
20. Civil Law Convention on Corruption, European Union Treaty No. 174, entry into force on 1 November 2003. Council of Europe. 2003. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (дата звернення : 23.12.2022).
21. Recommendation CM/Rec (2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, adopted at the 1198th Meeting of the Ministers' Deputies by the Committee of Ministers, 30 April 2014. Council of Europe. 2014. URL: <https://cedem.org.ua/en/library/recommendation-cm-rec-2014-7-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-protection-of-whistleblowers> (дата звернення : 3.12.2022).
22. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Recommendation of the Council for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions (Paris, Working Group on Bribery in International Business). 2009. URL: <https://baselgovernance.org/publications/recommendation-council-oecd-further-combating-bribery-foreign-public-officials> (дата звернення : 23.12.2022).
23. The Whistle Blowers Protection Act. Government of India. Act No. 17 of 2014. URL: <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2014/159420.pdf>. (дата звернення: 3.12.2022).
24. Лясковська С.П. Специфіка використання конфіденційного співробітництва радянськими каральними органами в Україні (1918–1934). *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія*. Збірник наукових праць. Маріуполь. 2020. Вип. 28-29. С. 82–99.