

ЗВІТ

про відповідність
українського
законодавства
міжнародним
стандартам
і найкращим
практикам
захисту
викривачів
в Україні

Нестеренко О. Звіт про відповідність українського законодавства міжнародним стандартам і найкращим практикам захисту викривачів в Україні. – Київ: ТОВ «Ред Зет», 2024. – 64 с.

Комп'ютерна верстка та друк: ТОВ «Ред Зет».

Дослідження вироблено за фінансової підтримки міжнародного фонду «Відродження». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією міжнародного фонду «Відродження».

Електронну версію розміщено на сайті ACREC: <https://acrec.org.ua>.

ПОСИЛАННЯ НА АНАЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ



Зміст

➤ РЕЗЮМЕ ЗВІТУ.....	4
➤ ВСТУП.....	6
Розділ 1. Методологія оцінювання відповідності українського законодавства міжнародним стандартам і передовим практикам у сфері захисту викривачів.....	9
Розділ 2. Правові гарантії захисту викривачів в Україні: ретроспективний погляд і політико-правовий контекст.....	16
Розділ 3. Оцінка відповідності українського законодавства трьом ключовим стандартам як фундаментальним умовам побудови надійної системи захисту викривачів.....	20
Розділ 4. Оцінка якості впровадження передових практик у законодавстві України для захисту викривачів, які повідомляють про корупцію.....	23
Розділ 5. Аналіз ключових прогалин і колізій у чинному законодавстві, що потребують негайної уваги для приведення законодавства України у відповідність до кращих практик.....	56
➤ ВИСНОВКИ	60
➤ РЕКОМЕНДАЦІЇ	61

Резюме звіту

Звіт оцінює відповідність українського законодавства про захист викривачів міжнародним стандартам та найкращим практикам, акцентуючи увагу на законодавчому контексті, оцінці поточних правових механізмів і рекомендаціях щодо приведення українського законодавства у відповідність до найкращих практик та міжнародних стандартів, що безумовно сприятиме посиленню захисту викривачів. Дослідження пропонує комплексний аналітичний інструмент для щорічного моніторингу прогресу України у сфері захисту викривачів, що допоможе зацікавленим сторонам, зокрема державним органам і громадянському суспільству, оцінювати досягнення та визначати аспекти, які потребують нагального вдосконалення.

Передумови та розвиток законодавства.

Система захисту викривачів в Україні розвивалася під впливом двох визначальних реформ: реформи доступу до публічної інформації після Помаранчевої революції та антикорупційної реформи, посиленої після Революції Гідності. Ці реформи створили основу для правового захисту осіб, які розкривають інформацію про правопорушення, однак їхній вплив був обмеженим і не забезпечив повноцінного становлення цілісного нормативно-правового регулювання. Наприклад, реформа доступу до публічної інформації забезпечила звільнення викривачів від відповідальності за розголошення суспільно значущої інформації, якщо така інформація буде визнана судом суспільно необхідною. Однак законодавство України, що регулює захист викривачів, має тематичний характер, оскільки обмежується лише питаннями викриття корупційних правопорушень, що відповідає класифікації тематичного закону за Давідом Банісаром. Незважаючи на спроби впровадження більш цілісного підходу до захисту викривачів, відсутність належної суспільної підтримки та політичної волі призвела до фрагментарного нормативного підходу, який звужує можливості законодавства забезпечувати повноцінний правовий захист викривачів відповідно до міжнародних стандартів та передових практик.

Методологія та оцінювальна база

Методологія оцінки відповідності українського законодавства міжнародним стандартам та передовим практикам у сфері захисту викривачів спирається на комплексний аналітичний інструмент, розроблений спеціально для цього дослідження. Методологія включає кілька основних етапів.

Перший етап передбачає формування стандартів оцінки. Для цього було відібрано 20 основних бенчмарків, розроблених на основі міжнародних стан-

дартів і найкращих практик, які забезпечують максимальні правові гарантії для викривачів. Ці бенчмарки охоплюють рекомендації від ключових міжнародних урядових та неурядових організацій. Цей набір з 20 бенчмарків було розроблено в рамках іншого дослідницького проєкту Міждисциплінарним науково-освітнім центром протидії корупції в Україні (ACREC) за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України».

Другий етап – поділ стандартів на дві групи: 1) ключові умови, що є фундаментальними для побудови надійної системи захисту викривачів, і 2) конкретні міжнародні стандарти, що охоплюють правові гарантії захисту викривачів. Це розмежування дозволяє оцінити основоположні передумови та якість імплементації кожної окремої передової практики в законодавство України.

Третій етап передбачає дві лінії оцінки. Перша зосереджена на оцінці фундаментальних умов, таких як охоплення організацій, широка дефініція поняття «викривач» та наявність єдиного законодавчого акта. Друга лінія оцінює реалізацію передових практик, включаючи нормотворчу техніку, узгодженість чинних законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів та відповідність підзаконних актів новим вимогам. Для кожного критерію використовуються відповідні шкали оцінки, що дозволяє точно визначити рівень відповідності кожного аспекту законодавства міжнародним стандартам.

Завдяки розробленій методології звіт надає систематизований і структурований підхід до моніторингу прогресу українського законодавства у сфері захисту викривачів, а також служить основою для виявлення проблемних зон і надання рекомендацій для вдосконалення правових гарантій.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

- Аналітичний інструмент для оцінки законодавства:** У межах дослідження розроблено аналітичний інструмент для системної оцінки правових норм, що регулюють захист викривачів, із врахуванням ключових міжнародних стандартів та передових практик. Цей інструмент дозволяє комплексно аналізувати прогрес України у сфері законодавчого захисту викривачів та слугує основою для подальшого моніторингу змін.
- Низький рівень відповідності основоположним стандартам:** Згідно з результатами оцінки, законодавство України про захист викривачів не відповідає міжнародним стандартам не лише через відсутність єдиного комплексного закону, але й через недостатнє забезпечення

інших фундаментальних умов, необхідних для ефективної роботи системи захисту. За показником наявності базових передумов Україна знаходиться на дуже низькому рівні (*Дивиться контурну діаграму, розділ 3*). Це свідчить про наявність суттєвих прогалин у нормативно-правовому забезпеченні цієї сфери.

3. **Оцінка якості** впровадження передових практик та міжнародних міжнародних стандартів для захисту викривачів корупції показав, що, за винятком імплементації правових гарантій від переслідувань на робочому місці (захист трудових прав), таких як поновлення на роботі, заборона переведення, звільнення, інші дисциплінарні стягнення та фінансові компенсації, загальна якість впровадження інших передових практик залишається відносно низькою (*Дивиться горизонтальну стовпчикову діаграму «Оцінка ефективності гарантій у сфері захисту викривачів», яка ілюструє середні показники ефективності кожної з гарантій, розділ 4*). Основними причинами таких показників є недосконалі нормотворча техніка, відсутність оновлення чинного законодавства відповідно до нових стандартів.
4. **Пріоритетні напрямки для вдосконалення законодавства:** Дослідження визначає кілька ключових напрямків для вдосконалення законодавства України про захист викривачів:
 - ▶ Усунення законодавчих колізій, зокрема у нормах, що регулюють порядок інформування та забезпечення функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів;
 - ▶ Врегулювання процедур вдосконалення каналів повідомлення викривачами інформації яка становить державну таємницю;
 - ▶ Прийняття комплексного закону, який би захищав викривачів незалежно від характеру порушень, а не обмежувався лише питаннями корупції;
 - ▶ Запровадження постійного моніторингу реалізації стандартів захисту викривачів на всіх рівнях, що забезпечить актуалізацію законодавства відповідно до міжнародних вимог.

Висновок

Звіт підкреслює важливість посилення законодавства України про захист викривачів для створення ефективної антикорупційної системи та підвищення довіри суспільства до прозорості влади. Впровадження запропонованих реформ допоможе Україні наблизити свою правову базу до міжнародних стандартів, створюючи безпечніше та більш підтримуюче середовище для викривачів. Дане дослідження слугуватиме основою для подальшого моніторингу реформ та оцінки прогресу.

Рекомендації

I. Для підвищення ефективності захисту викривачів рекомендується внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», зокрема:

1. **Визначити, що повідомлення через Єдиний портал повідомлень викривачів є одним із методів повідомлення через внутрішній канал,** який забезпечує необхідний рівень анонімності та конфіденційності.
2. **Удосконалити визначення терміну «регулярні канали»:** передбачити, що регулярними каналами є не лише повідомлення до органів прокуратури, Національної поліції, НАБУ, ДБР, НАЗК, а й до Антимонопольного комітету, комітетів та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України та інших контрольних органів.
3. **Розширити визначення викривача:** Необхідно внести зміни до законодавства про захист викривачів, щоб розширити коло осіб, які підлягають правовим гарантіям захисту. Закон має охоплювати не лише працівників організацій включаючи контрактників, волонтерів, членів родини, але також осіб, які планували зробити повідомлення або яких помилково вважали викривачами, а крім того осіб, які допомагали викривачам. Такий підхід забезпечить всебічний захист від переслідувань та утисків для всіх, хто може бути пов'язаний із викриттям неправомірних дій, і сприятиме зміцненню довіри до системи захисту викривачів.
4. **Встановити правову процедуру для повідомлення,** якщо інформація є державною або розвідувальною таємницею.

II. Необхідно ухвалити комплексний закон, який забезпечуватиме єдиний підхід до захисту викривачів у всіх сферах та секторах. Такий закон має охоплювати всі галузі діяльності, забезпечуючи цілісний захист викривачів незалежно від сфери, в якій вони діють, чи від характеру правопорушення. Запровадження єдиного правового акта дозволить створити узгоджену систему правових гарантій та ефективно захистити права викривачів на національному рівні.

Ці зміни сприятимуть підвищенню ефективності системи захисту викривачів та приведенню українського законодавства у відповідність до міжнародних стандартів та передових (кращих) практик.

Вступ

Після здобуття Україною незалежності в 1990-х роках періодично виникали гучні скандали, які викривали зловживання владою, системну корупцію та політичні переслідування опозиції. Ці викриття часто ставали каталізаторами суспільної дискусії, але українське суспільство залишалось індивідуальним до захисту викривачів як важливої цінності.

Один із перших таких випадків – справа майора Мельниченка, яка стала відомою під час президентства Леоніда Кучми¹. Плівки Мельниченка викривали зловживання владою на найвищому рівні. Однак, попри важливість цих викриттів, система захисту викривачів не набула належного розвитку, а самі викривачі часто ставали об'єктами політичних переслідувань.

Після Революції Гідності, вже в період президентства Петра Порошенка, питання захисту викривачів стало частково актуалізованим, але залишилось недостатньо підтриманим і законодавчо закріпленим. Одним із важливих моментів стало перше в історії українського парламенту засідання Антикорупційного комітету Верховної Ради 14 вересня 2016 р., присвячене слуханням щодо суддів-викривачів². Два місяці до того у *Верховній Раді України було зареєстровано проєкт Закону 4038-а* «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам»³. Ці слухання мали стати значущою для суспільства та парламенту подією, яка б спонукала до підтримання цієї законодавчої ініціативи. Адже вперше в історії України викривачі стали центральним питанням законопроєкту, що мав втілити найкращі практики захисту викривачів⁴. Проте суспільство та більшість депутатів Верховної Ради України залишилися байдужими як до суддів-викривачів, які наважилися розірвати кругову поруку та розповісти правду про те, що відбувається за лаштунками українського правосуддя, так, і в цілому до викликів з якими стикаються викривачі в будь-якій інституції в Україні. Більш того навіть потужна інформаційна кампанія, спрямована на популяризацію викривання та його важливості, проведена «Трансперенсі Інтернешнл Україна»⁵, не змогла мобілізувати суспільство. Відповідно, незважаючи на отримання схвального відгуку профільного комітету, законопроєкт так і не був внесений до сесійної зали навіть для голосування у першому читанні. Це сталося через невпевненість у тому, що він набере мінімально необхідні 226 голосів. Відповідно

до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», після обрання нового скликання Верховної Ради України законопроєкт було відкликано⁶.

Отже, аналіз суспільно-політичних подій 2014-2019 років дозволяє зробити важливий висновок. Попри запит з боку групи громадських організацій та експертів-ентузіастів, комплексний законопроєкт щодо захисту викривачів, який відповідав найкращим світовим практикам так і не був ухвалений. І безумовно основною причиною того, що ця ініціатива залишилася нереалізованою стало відсутність справжнього запиту з боку суспільства, недостатня мобілізація громадськості навколо цього питання та відповідно брак політичної волі⁷.

Таким чином, на відміну від США, де факти про зловживання владою та корупційні скандали, що стали відомі завдяки викривачам, викликали суспільний резонанс (наприклад, справа з документами Пентагону⁸, справа Френка Серпіко⁹) та сформували політичну волю у конгресу США (Історія Фіцджеральда¹⁰) і законодавчі реформи, зокрема ухвалення першого закону про захист викривачів¹¹, в Україні викриття корупційних схем, катувань, зловживань владою не спричинили суспільного вибуху і не стали основою для ефективного законодавчого забезпечення захисту викривачів. Відповідно, законодавство, що забезпечує захист викривачів, формувалося переважно як побічний наслідок інших правових реформ в Україні, оскільки, як було зазначено раніше, суспільство не висловлювало справжнього запиту на його впровадження як важливої цінності. Зокрема, правове поле захисту викривачів в Україні було сформовано реформою, спрямованою на посилення свободи інформації, що відбувалася після Помаранчевої Революції та комплексної антикорупційної реформи після Революції Гідності. Результатом реформи свободи інформації стало декларування на рівні закону звільнення від відповідальності за роз-

6 Проєкт Закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам №4038-а від 20.07.2016 URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836 (дата звернення: 30 вересня 2024 р.).

7 Висновки ґрунтуються на внутрішніх звітах ACREC щодо проведення адвокаційної кампанії законопроєкту №4038-а (ACREC, 2018-2019) та кейс-стаді Nesterenko, O. Case Study: Failed Advocacy Campaign for Whistleblowers. Lessons Learned. URL: <https://acrec.org.ua/library/?materials-type=ukraine-whistleblowers-library> (accessed: June 1, 2024).

8 У справі «Пентагонівських паперів» викривачем став Даніель Елльсберг, який розкрив секретні документи, що виявляли систематичні порушення з боку уряду США щодо правди про В'єтнамську війну. Ці документи показали, як уряд навмисно вводив в оману громадськість і Конгрес США, представляючи спотворену інформацію про цілі та масштаби американського втручання (див. Ellsberg, Daniel. *Secrets: A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers*. New York: Viking, 2002).

9 Френк Серпіко, колишній поліцейський Нью-Йорка, став відомим викривачем, коли розкрив масштабну корупцію в рядах поліції, що призвело до значного суспільного резонансу і зусиль для реформування правоохоронної системи. Його сміливість у викритті злочинних дій серед своїх колег стала символом боротьби з корупцією, а історія його життя була адаптована у фільмі «Серпіко» з Аль Пачіно у головній ролі (цитата за Vaughn, Robert G. *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Pub., 2012. – С. 52). Також див. Shaer, M. (2013, Sep 30). 134 minutes with Frank Serpico 134 minutes with frank serpico -- new york magazine: A hudson stroll with the NYPD's most famous whistle-blower and aging casanova. New York, Retrieved from <https://login.ezproxy.princeton.edu/login?url=https://www.proquest.com/magazines/134-minutes-with-frank-serpico-new-york-magazine/docview/1491110596/se-2>.

10 Фіцджеральд дав свідчення перед Об'єднаним економічним комітетом США Сенат штатів 13 березня 1968 року щодо перерлати коштів у розмірі двох мільярдів доларів за військово-транспортною програмою C-5A (див. Vaughn, Robert G. *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Pub., 2012. – С. 50).

11 Vaughn, Robert G. *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Pub., 2012. – С. 51–52.

1 Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Мельниченко проти України» (заява N 17707/02), 19 жовтня 2004. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_352#Text

2 Стенограма засідання Комітету з питань запобігання і протидії корупції Верховної Ради України, 14 вересня 2016 року. URL: <https://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/30295.pdf> (дата звернення: 30 вересня 2024 р.).

3 Проєкт Закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам №4038-а від 20.07.2016 URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836 (дата звернення: 30 вересня 2024 р.).

4 Правовий захист викривачів / за заг. ред. Нестеренко О. В., Шостко О. Ю. – Харків: ТОВ «Видавництво „Права людини“», 2016.

5 Інформаційна кампанія ТІ України «Вони б не мовчали», 2015 році URL: <https://ti-ukraine.org/project/comscampaigns/> (дата звернення: 5 серпня 2024 р.).

голошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною. Однак, цей захист має переважно декларативний характер, оскільки норми, передбачені в Законах України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», не були імплементовані в Кримінальному кодексі України. Результатом другої реформи стало ухвалення тематичного закону про захист викривачів, (класифікація законів в сфері захисту викривачів розроблена Давідом Банісаром), зокрема, захисту осіб, які повідомляють про корупційні чи пов'язані з корупцією практики. Але через те, що питання захисту викривачів було лише додатком або певною гарантією для забезпечення прозорості та підзвітності влади, або інструментом для боротьби з корупцією, гарантії правового захисту лише на перший погляд, видаються значними, тоді як детальний аналіз правового регулювання виявляє кілька основних проблем. По-перше, законодавству бракує комплексності та системності. По-друге, колізії норм законів і неправильна інтерпретація положень на рівні їх імплементатії в підзаконних нормативно-правових актах та формування неоднозначної, а іноді навіть хибної судової практики. Крім того, існують значні прогалини в законодавстві, а отже немає правової визначеності для викривачів. У результаті навіть викривачі, які повідомляють про корупцію залишаються в уразливому положенні.

З ОГЛЯДУ НА ЦЮ СИТУАЦІЮ МІЖДИСЦИПЛІНАРНИЙ НАУКОВО-ОСВІТНІЙ ЦЕНТР ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ (АСРЕС) ВИРІШИВ ЗАПОЧАТКУВАТИ ПРОЄКТ, СПРЯМОВАНИЙ НА ОЦІНКУ ЩОРІЧНОГО ПРОГРЕСУ В РЕФОРМУВАННІ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ. ЦЕЙ ЩОРІЧНИЙ ЗВІТ СТАНЕ БАЗОВОЮ ОЦІНКОЮ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ВСТАНОВЛЮЮЧИ ПОЧАТКОВУ ТОЧКУ ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО АНАЛІЗУ ПРОГРЕСУ. У НАСТУПНИХ ЗВІТАХ МИ БУДЕМО ОЦІНЮВАТИ ЗМІНИ З ОГЛЯДУ НА ДАНІ, НАВЕДЕНІ В ЦЬОМУ ДОКУМЕНТІ, ЩО ДОЗВОЛИТЬ НАМ ВІДСТЕЖУВАТИ ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРАВОВУ СИСТЕМУ. ТАКИМ ЧИНОМ, ЗВІТ СЛУГУВАТИМЕ ВАЖЛИВИМ ІНСТРУМЕНТОМ ДЛЯ ОЦІНКИ ДОСЯГНЕНЬ І ВИЯВЛЕННЯ СФЕР, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ПОКРАЩЕННЯ.

Для моніторингу було розроблено спеціальний аналітичний інструмент, що дозволяє систематично оцінювати відповідність українського законодавства міжнародним стандартам та кращим практикам. Методологія передбачає:

1. Відбір міжнародних стандартів та кращих практик (формування еталону): на першому етапі ідентифікуються релевантні міжнародні стандарти та кращі практики, які формують основу для аналізу. Для цього використано 20 бенчмарків, розроблених на основі комплексного підходу, що охоплює кращі світові прак-

тики та рекомендації ключових міжнародних організацій. Головним принципом є відбір і консолідація в одному наборі конкретних міжнародних стандартів та кращих практик з різних міжнародних і регіональних документів урядових та неурядових організацій, здатних забезпечити максимальні гарантії правового захисту викривачів. Цей набір бенчмарків було розроблено в рамках іншого дослідницького проєкту АСРЕС за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» у рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України».

2. Поділ відібраних 20 бенчмарків на дві групи:
 - 1) ключові умови, які є необхідними для побудови ефективної системи захисту викривачів;
 - 2) міжнародні стандарти та практики практики, які забезпечують конкретні правові гарантії захисту.
3. Оцінка впровадження: третій етап передбачає дві основні лінії оцінки, які дозволяють виміряти якість реалізації стандартів в українському законодавстві.

Для оцінки якості імплементатії другої групи кращих практик і міжнародних стандартів в українському законодавстві використовуються такі критерії:

- ▶ **Оцінка нормотворчої техніки:** аналіз положень закону на наявність не лише норм-принципів, а й процедурних норм, що забезпечують реальні механізми захисту викривачів від переслідування, юридичної відповідальності, а також гарантують анонімність і конфіденційність. Відсутність прогалин у нормативно-правовому акті, тобто перевірка наявності всіх необхідних норм для повного регулювання сфери захисту викривачів без залишення «слабких місць», точність і визначеність термінів та юридичних конструкцій, відсутність суперечностей у рамках одного нормативного акта та колізій з іншими нормативними документами, переважання чітких і прямих приписів, мінімізація бланкетних норм.
- ▶ **Узгодження чинних законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів:** оцінка здійснюється щодо приведення чинних законів у відповідність із новими положеннями, зокрема з метою визначення, чи повною мірою інтегровані нові норми закону та чи приведені всі суміжні закони у відповідність із імплементованим стандартом. Оцінюється, чи усунуто колізії з іншими законами, що забезпечує системну цілісність та правову визначеність і, як наслідок, дозволяє ефективно та однозначно застосовувати закон.

- ▶ **Адаптація підзаконних актів до нових законодавчих вимог у сфері захисту викривачів:** оцінка відповідності підзаконних актів новим вимогам, тобто наскільки підзаконні акти відповідають новим законодавчим нормам і стандартам, забезпечуючи належне застосування закону.

Детальний опис розробленого аналітичного інструмента представлено в окремому розділі “Методологія оцінювання відповідності українського законодавства міжнародним стандартам і передовим практикам у сфері захисту викривачів”.

Головна цінність цього звіту полягає в:

1. Розробці аналітичного інструменту для постійного щорічного моніторингу прогресу українського законодавства в питанні імплементації кращих практик захисту викривачів, який для незалежної оцінки можуть застосувати будь-які зацікавлені сторони, зокрема НАЗК, інші органи українського уряду чи громадські організації.
2. Базовій оцінці українського законодавства, що встановлює початкову точку для здійснення подальшого аналізу прогресу.

Ця структурована методологія забезпечує систематичність в аналізі, а також сприяє досягненню цілей щодо поліпшення законодавчої бази у сфері захисту викривачів. Вона може бути ефективно використана як інструмент для оцінки, моніторингу та вдосконалення законодавства у відповідній сфері.

Цей перший звіт, окрім представлення розробленого аналітичного інструменту, також аналізує законодавство України за допомогою запропонованої методології. Крім того, звіт містить розділ, що висвітлює соціально-політичний контекст сучасного стану законодавства у сфері захисту викривачів. Включення цього розділу обумовлено тим, що це дозволить глибше зрозуміти чинники, які вплинули на його формування, а також виявити причини його недосконалості. Врахування цього досвіду в майбутньому допоможе уникнути повторення помилок, які можуть негативно вплинути на вдосконалення законодавства щодо захисту викривачів. Це, у свою чергу, дозволить врахувати політичні виклики та сприятиме їх подоланню, забезпечуючи ефективне вдосконалення законодавства. Додатково, на основі комплексної оцінки законодавства, виділено зони законодавства у сфері захисту викривачів, які потребують негайної уваги та є пріоритетними для вдосконалення через пряму загрозу для гарантій захисту викривачів, зокрема щодо конфіденційності, анонімності, обмеженого розуміння «регулярних каналів» для повідомлення та недостатнього правового захисту викривачів, які розкривають інформацію, що становить державну таємницю.

На основі проведеного аналізу у звіті надано реко-

мендації щодо вдосконалення правової бази, зокрема розширення поняття «викривач», удосконалення механізмів захисту конфіденційної інформації та забезпечення належних каналів для повідомлення про можливі корупційні правопорушення, навіть у випадках, коли така інформація має статус державної або розвідувальної таємниці. Удосконалення цих аспектів є необхідним не лише для узгодження українського законодавства з міжнародними стандартами й, зокрема, Директивою Європейського Союзу про захист викривачів та кращими практиками, а передусім для формування довіри громадськості до держави в питаннях створення надійних каналів повідомлення та захисту викривачів, які повідомляють про корупцію, зловживання владою, порушення прав людини та інші правопорушення.

ТАКИМ ЧИНОМ, ЦЕЙ ЗВІТ Є ВАЖЛИВИМ ОРІЄТИРОМ ДЛЯ ОЦІНКИ ПОТОЧНОГО СТАНУ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ І СЛУГУВАТИМЕ БАЗОЮ ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО МОНІТОРИНГУ ПРОГРЕСУ РЕФОРМ. ВІН БУДЕ КОРИСНИМ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ, ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, ЗАЦІКАВЛЕНИХ У ПОКРАЩЕННІ ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ДЛЯ ВИКРИВАЧІВ В УКРАЇНІ.

Розділ 1. Методологія оцінювання відповідності українського законодавства міжнародним стандартам і передовим практикам у сфері захисту викривачів.

У різних правових системах питання гарантій захисту викривачів вирішується по-різному, що відображає різноманітність підходів до їхнього захисту. Міжнародні стандарти захисту викривачів формувалися поступово: спершу були прийняті декларації, які наголошували на важливості захисту осіб, що повідомляють про суспільно значущу інформацію чи правопорушення. Ці положення були включені до міжнародних документів, присвячених боротьбі з корупцією, забезпеченню свободи інформації та захисту прав людини. Згодом відбулося більш детальне закріплення стандартів захисту викривачів у спеціалізованих документах, створених як урядовими, так і неурядовими організаціями. Загалом, міжнародні стандарти та кращі практики в сфері захисту викривачів формувалися на основі міжнародних та регіональних договорів, рекомендацій, судової практики, а також принципів, запропонованих міжнародними і регіональними громадськими організаціями, зокрема¹²:

I. Міжнародне право:

- ▶ Міжамериканська конвенція проти корупції (1996 р.)
- ▶ Конвенція ООН проти корупції (2003 р.)
- ▶ Рекомендація щодо подальшої боротьби з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових угодах (2009 р.)

II. Європейське право:

- ▶ Європейська конвенція з прав людини (1950 р.)
- ▶ Резолюція 1729 (2010) Парламентської асамблеї Ради Європи про захист «викривачів» (29 квітня 2010 р.)
- ▶ Рекомендація CM/Rec (2014)7 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту викривачів (30 квітня 2014 р.)
- ▶ Директива Європейського Союзу «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу» (2019 р.)

III. Судова практика ЄСПЛ:

- ▶ *Guja v. Moldova* [GC], 14277/04, 12 лютого 2008 р.
- ▶ *Martchenko v. Ukraine*, 4063/04, 19 лютого 2009 р.
- ▶ *Uj v. Hungary*, 23954/10, 19 липня 2011 р.
- ▶ *Heinisch v. Germany*, 28274/08, 21 липня 2011 р.
- ▶ *Bucur and Toma v. Romania*, 40238/02, 8 січня 2013 р.
- ▶ *Matúz v. Hungary*, 73571/10, 21 жовтня 2014 р.
- ▶ *Görmüş and Other v. Turkey*, 49085/07, 19 січня 2016 р.
- ▶ *Soares v. Portugal*, 79972/12, 21 червня 2016 р.
- ▶ *Medžlis Islamske Zajednice Brčko and Others v. Bosnia and Herzegovina* [GC], 17224/11, 27 червня 2017 р.
- ▶ *Gawlik v. Liechtenstein*, 23922/19, 16 лютого 2021 р.
- ▶ *Wojczuk v. Poland*, 52969/13, 9 грудня 2021 р.
- ▶ *Halet v. Luxembourg* [GC], 21884/18, 14 лютого 2023 р., стаття 10

IV. Громадянське суспільство:

- ▶ Принципи «Blueprint» для захисту викривачів (2021 р.)
- ▶ Transparency International: Міжнародні принципи для законодавства про захист викривачів, найкращі практики для законів щодо захисту викривачів та підтримки викриттів в інтересах суспільства
- ▶ Проєкт підзвітності уряду: Міжнародні найкращі практики для захисту викривачів
- ▶ Глобальні принципи з питань національної безпеки та права на інформацію (Принципи Цване).

Разом з тим, навіть на рівні міжнародно-правових та регіональних документів стандарти визначаються по-різному, і один і той самий документ або практика можуть бути більш прогресивними в одних аспектах захисту викривачів, але менш прогресивними в інших. Наприклад, практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) є дуже прогресивною щодо

¹² Нестеренко О. Золотий стандарт правових гарантій захисту викривачів: 20 головних бенчмарків, які повинні визначати зміст закону про захист викривачів в Україні / Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC). К.: ТОВ «Ред Зет», 2024

захисту викривачів, які поширили державну таємницю у ЗМІ, і чітко встановлює, що таке поширення захищається статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини), якщо є суспільний інтерес у такому поширенні. Водночас, практика ЄСПЛ є значно менш прогресивною, якщо врахувати, що ЄСПЛ бере до уваги принцип добросовісності (good faith), тоді як Директива ЄС прямо вказує, що цей критерій не має братися до уваги національними урядами. Важливо, щоб у національному законодавстві питання захисту викривача не залежало від оцінки добросовісності викривача.

Можна навести багато прикладів відмінностей стандартів у різних міжнародно-правових актах у сфері захисту викривачів, через що виникає практичне питання: на що слід орієнтуватися при визначенні критеріїв оцінювання правових гарантій захисту викривачів в Україні щодо їхньої відповідності міжнародно-правовим стандартам? Більшість українських експертів схиляються до думки, що основним орієнтиром має бути Директива Європейського Союзу «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу». Головний аргумент полягає в тому, що цей документ став першим документом у Європейському Союзі, який не лише визнає важливість захисту викривачів, але й визначає конкретні механізми їхнього правового захисту, які зобов'язані впровадити країни ЄС, а також ті, що планують приєднатися до Союзу. Крім того, ця Директива поширюється на всі компанії, які працюють на території ЄС та в країнах Європейської економічної зони. Додатковим аргументом є те, що Директива ЄС враховує найкращі міжнародні практики і стандарти, розроблені такими організаціями, як Transparency International, Blueprint for Free Speech, OECD, Government Accountability Project та ін.

Однак ми вважаємо, що оцінювання правових гарантій, визначених в українському законодавстві, лише на відповідність Директиві ЄС є обмеженим підходом. Адже сама Директива є компромісом і не враховує всіх рекомендацій міжнародних неурядових організацій. Вона встановлює лише мінімальні вимоги, яких країни повинні дотримуватись¹³. Директива ЄС також надає національним урядам дискреційні повноваження для встановлення правових меж і рамок захисту викривачів у певних аспектах. Зокрема, згідно з пунктом 2 статті 3, питання балансу між національною безпекою та захистом викривачів передано на розсуд національних урядів.¹⁴ Водночас визнання найкращих стандартів у цій сфері є особливо актуальним для України, оскільки питання розкриття інформації, що становить державну чи розвідуваль-

ну таємницю, залишається неврегульованим в українському законодавстві¹⁵. Дискусії про те, яка модель є найкращою для України, точаться вже не один рік. Зокрема, жваве обговорення відбулося 10 липня 2024 р. під час міжнародної конференції, присвяченої викривачам корупції, організованої спільно ACREC та НАЗК за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».¹⁶

Отже, міжнародні стандарти справді відрізняються в різних документах, і постає питання методології, певного «золотого стандарту», на який слід орієнтуватися під час оцінювання українського законодавства. Однак варто пам'ятати, що неможливо об'єктивно оцінити відповідність українського законодавства, застосовуючи лише механічний чи арифметичний підхід – тобто, формально підраховуючи кількість втілених стандартів без урахування їхньої реальної ефективності. Такий підхід не враховує, наскільки кожен із стандартів сприяє максимальному захисту викривачів.

Відповідно, він може бути науково цікавим, але не практичним з точки зору його застосування чи навіть шкідливим при проведенні адвокаційних кампаній, спрямованих на вдосконалення правового захисту викривачів в Україні. Це зумовлено тим, що деякі стандарти, які стали усталеними в практиках певних міжнародних інституцій, навпаки, як показала практика, послаблюють, а не посилюють захист викривачів. Однак саме до таких стандартів національні уряди часто апелюють, коли постає питання необхідності реформ у сфері захисту викривачів.

Отже, зважаючи на вищезазначене, ми розробили спеціальний аналітичний інструмент із комплексною методологією, яка включає кілька взаємодоповнюючих етапів, для здійснення дієвого щорічного аналізу відповідності українського законодавства міжнародним стандартам і кращим практикам та для визначення конкретних кроків щодо його вдосконалення.

На першому етапі ми скористалися 20 бенчмарками, розробленими на основі комплексного підходу, який охоплює найкращі світові практики та рекомендації ключових міжнародних організацій. Головним принципом цього підходу є відбір та консолідація в одному наборі конкретних міжнародних стандартів та кращих практик із різних міжнародних і регіональних документів урядових та неурядових організацій, виходячи зі здатності конкретного стандарту чи практики забезпечити максимальні гарантії правового захисту викривачам. Цей набір з 20 бенчмарків було розроблено в рамках іншого дослідницького проєкту Міждисциплінарним науково-освітнім центром протидії корупції в Україні (ACREC) за підтрим-

¹³ Див. Нестеренко О. Золотий стандарт правових гарантій захисту викривачів: 20 головних бенчмарків, які повинні визначати зміст закону про захист викривачів в Україні / Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC). К.: ТОВ «Ред Зет», 2024.

¹⁴ Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2019 р. про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу // Офіційний вісник Європейського Союзу. L 305/17. 2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/UK/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937> (дата звернення: 10.07.2024)

¹⁵ Див. Нестеренко О., Білецький А. Полісі-бріф: ключові рекомендації щодо перезапуску роботи НАЗК у сфері захисту викривачів. К.: ТОВ «Ред Зет», 2024. URL: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2024/06/gold-standard-NNN.pdf> (дата звернення: 01.09.2024)

¹⁶ Четверта щорічна конференція "Викривачі корупції в Україні: успіхи та виклики", 10 липня 2024 р. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=kpoU-bnR2-M>

ки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України».

Другий етап полягав у поділі цих 20 кращих міжнародних стандартів та практик на дві групи.

До першої групи ми включили стандарти та практики, які є ключовими умовами для ефективного захисту: ці практики є фундаментальними для побудови надійної системи захисту викривачів. Без їх дотримання в законодавстві неможливо досягти стабільного прогресу у захисті прав викривачів у державі. Це, зокрема, такі передові практики, як:

1. Широке охоплення організацій (Broad Coverage of Organizations: Encompassing any organizations from both the public and private sectors) – закон повинен поширюватися на всі установи незалежно від форми власності.
2. Широка дефініція викривача (Broad definition of a “whistleblower”)– охоплення різних категорій осіб, пов'язаних із організацією.
3. Єдине законодавство для всіх сфер (Broad definition of whistleblowing)– закон повинен охоплювати всі сектори, забезпечуючи однакові гарантії захисту викривачів.

До другої групи увійшли конкретні кращі практики, які є важливими елементами, що формують систему захисту та підвищують її ефективність. Вони включають:

1. **Широкий діапазон внутрішніх каналів для повідомлень.** Законодавство має зобов'язувати організації створювати різноманітні способи для повідомлень
2. **Регулярні канали повідомлення для викривачів.** Закон має передбачити створення повного спектра регулярних каналів повідомлення інформації викривачем, включно з двома незалежними механізмами (наприклад, омбудсман, комітети Верховної Ради України).
3. **Можливість повідомляти інформацію третім сторонам / ЗМІ.** Законодавство повинно гарантувати, що захист охоплює розголошення, включно з тими, що зроблені через ЗМІ, НУО, профспілки та членів парламенту.
4. **Поріг для захисту викривачів: «розумне переконання в порушенні».** Охоплює захист від «чесних помилок», але не передбачає захисту для навмисних хибних заяв.
5. **Мотиви осіб, що повідомили інформацію.** Мотиви, через які викривач вирішив повідомити інформацію, не повинні братися до уваги.
6. **Забезпечення можливості анонімного повідомлення та захист викривачів:** захист викривачів має поширюватися також на повідомлення, зроблені анонімно, шляхом гарантування,

що особа, яка надає інформацію, (а) має змогу повідомити її анонімно та (б) отримує захист у разі подальшого розкриття її особи. Це повинно включати практичні заходи, такі як облаштування спеціальних та захищених скриньок для листів, телефонних ліній і електронних засобів для збереження анонімності.

7. **Захист від репресій на робочому місці.** Особи повинні бути захищені від усіх форм переслідування, несприятливого становища або дискримінації на робочому місці, пов'язаних із викриттям або наслідками такого викриття. Це охоплює будь-які види негативних наслідків, дисциплінарні санкції, включаючи звільнення, переведення на інше місце роботи як покарання, переслідування, зменшення обсягу завдань чи робочих годин, позбавлення підвищень або можливості проходження навчання, втрату статусу чи пільг, а також загрозу вчинення зазначених дій.
8. **Комплексні заходи проти переслідування.** Закон має передбачати доступні цивільні та/або трудові механізми захисту.
9. **Юридична відповідальність за переслідування.** Повинні бути передбачені цивільні, кримінальні та/або дисциплінарні стягнення за вчинене переслідування викривача.
10. **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. Йдеться про право на оскарження у вищому органі / суді, право на фінансову допомогу, якщо є потреба, 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.
11. **Досудовий орган захисту прав викривачів.** Законом має бути передбачено створення належного нагляду незалежним органом або судом за розслідуванням скарг викривачів. Його функції можуть охоплювати, серед іншого, отримання скарг викривачів, забезпечення дотримання законодавства в цій сфері, ведення бази даних про справи розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, звітність перед парламентом, початок розслідування з власної ініціативи або співпрацю з іншими органами під час розслідування правопорушень.
12. **Покладення тягаря доказування на роботодавця.** Для уникнення санкцій або покарань роботодавець повинен чітко та переконливо

довести, що будь-які заходи, вжиті проти викривача, не були пов'язані з повідомленням.

13. **Нікчемність положень трудових договорів чи нормативно-правових актів, що встановлюють обов'язок нерозголошення для викривача.** 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. Жодні правові інструменти не можуть бути використані з метою запобігання розкриттю.

14. **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, чи то органи національної безпеки, чи то збройні сили, чи то правоохоронні органи або служби розвідки. Однак, з урахуванням необхідності збереження секретності певної інформації, включно з ідентифікацією агентів або особливо конфіденційною інформацією, викривачі повинні мати можливість:

- здійснити внутрішнє розкриття інформації. Викривачі можуть розкрити інформацію внутрішньо за будь-яких обставин, за наявності відповідних каналів на місцях (включно з анонімними);
- повідомити уповноваженому органу або парламенту. Викривачі мають право повідомити про правопорушення, що завдає шкоди або становить загрозу публічним інтересам, уповноваженому органу або парламенту в обставинах, коли це є необхідним, зважаючи на характер повідомлюваної інформації та обставини;
- розкрити інформацію третій особі або засобам масової інформації. Викривачі можуть повідомити інформацію третій особі або засобам масової інформації, якщо обставини змушують їх діяти в цьому напрямі. Такими обставинами можуть бути, зокрема, ендемічне правопорушення або корупція, серйозні протиправні дії, безпосередня загроза громадському здоров'ю, безпеці або навколишньому середовищу, або ситуації, коли викривач вважає, що внутрішнє розкриття може призвести до знищення доказів або загрози особистій безпеці.

15. **Екстрадиція.** Закон має передбачити можли-

вість 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:

- 1) глибину зв'язку між розкриттям суспільно важливої інформації та поведінкою або обставинами, що призвели до подання прохання про видачу;
- 2) чи є видача необхідною за будь-яких обставин, зважаючи на суспільні інтереси країни;
- 3) чи є прийнятною видача в певних обставинах.

16. **Участь викривачів у розслідуванні.** Закон повинен гарантувати право викривача, який розкриває інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам, бути поінформованим про стан справ, пов'язаних із розкриттям. Це включає будь-яке розслідування, яке почалося на основі розкритих даних, і результати цього розслідування. Викривачі також повинні мати можливість надавати додаткові докази або роз'яснення в разі потреби, а також висловлювати свої зауваження щодо звіту чи отриманих даних.

17. **Електронні технології забезпечення анонімності викривачів.** Закон має передбачати створення інфраструктури, яка дозволяє викривачу анонімно розкрити інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам і контролювати стан справ через захищений сервіс. Закон повинен також передбачати конкретне покарання для осіб, які намагаються зламати цей сервіс або перехоплювати повідомлення.

Третій етап включає два напрями, кожен з яких спрямований на оцінку якості впровадження визначених груп міжнародних стандартів та передових практик в українському законодавстві.

☞ НАПРЯМ ПЕРШИЙ:

Перший напрям зосереджений на оцінці першої групи ключових стандартів, які є фундаментальними умовами для побудови надійної системи захисту викривачів.

Критерій 1. Широке охоплення організацій.

Шкала оцінки (0–3 бали)

- ▶ **0 балів:** Закон застосовується лише до обмеженої групи організацій (наприклад, лише до державних установ), і не охоплює приватний сектор.
- ▶ **1 бал:** Закон охоплює більшість організацій у державному секторі та обмежене коло приватних організацій.
- ▶ **2 бали:** Закон поширюється на всі державні організації та більшість приватних підприємств, але деякі категорії залишаються поза регулюванням.
- ▶ **3 бали:** Закон застосовується до всіх організацій незалежно від форми власності, включаючи державний і приватний сектори.

Критерій 2. Широка дефініція поняття «викривач»

Шкала оцінки (0–3 бали)

- ▶ **0 балів:** Закон визначає «викривача» лише як штатного працівника, не охоплюючи контрактників, волонтерів тощо.
- ▶ **1 бал:** Закон поширюється на основних працівників, стажерів, підрядників, волонтерів, осіб, що працюють за контрактом, та інших осіб, які мають усталений зв'язок з організацією, як-от члени наглядових рад тощо; закон поширюється на родичів викривачів, але не поширюється на осіб, що допомагають викривачам.
- ▶ **2 бали:** Закон охоплює досить широкий спектр осіб, включаючи співробітників, контрактників, волонтерів, членів родини, осіб, які допомагають викривачам, проте не поширює свою дію на осіб, які планували зробити повідомлення або яких помилково вважали викривачами.
- ▶ **3 бали:** Закон охоплює всіх осіб, які мають або мали зв'язок з організацією (співробітників, контрактників, волонтерів, помічників викривачів, членів родини), включаючи осіб, які планували зробити повідомлення або яких помилково вважали викривачами.

Критерій 3. Єдиний закон для всіх сфер (Оцінка якості впровадження першої групи кращих практик здійснюється на підставі класифікації законів у сфері захисту викривачів, розробленої Девідом Банісаром.)

Шкала оцінки (0–3 бали)

- ▶ **0 балів:** Відсутній будь-який закон про захист викривачів.
- ▶ **1 бал:** Є лише тематичні або секторальні закони, що обмежують охоплення певними галузями або сферами, наприклад, тільки для державного сектора.
- ▶ **2 бали:** Закон охоплює кілька секторів, але є окремі тематичні закони для специфічних галузей (наприклад, лише для банківської сфери).
- ▶ **3 бали:** Існує єдиний закон, що охоплює всі сфери та сектори, забезпечуючи комплексний захист викривачів незалежно від галузі чи сфери діяльності.

Загальна оцінка (максимум 9 балів) дозволяє оцінити рівень відповідності кожного аспекту законодавства найкращим стандартам. Високі бали вказують на належне охоплення захисту викривачів та узгодженість законодавства, тоді як низькі бали свідчать про необхідність подальшого вдосконалення.

☞ ДРУГИЙ НАПРЯМ

Для оцінки якості імплементації кожної передової практики з другої групи набору кращих практик і міжнародних стандартів в українському законодавстві використовуються такі критерії:

- ▶ **Оцінка нормотворчої техніки:** аналіз положень закону на наявність не лише норм-принципів, а й процедурних норм, що забезпечують реальні механізми захисту викривачів від переслідування, юридичної відповідальності, а також гарантують анонімність і конфіденційність. Відсутність прогалин у нормативно-правовому акті, тобто перевірка наявності всіх необхідних норм для повного регулювання сфери захисту викривачів без залишення «слабких місць», точність і визначеність термінів та юридичних конструкцій, відсутність колізій у рамках одного нормативного акта, переважання чітких і прямих приписів, мінімізація бланкетних норм.
- ▶ **Узгодження чинних законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів:** оцінка здійснюється щодо приведення чинних законів у відповідність із новими положеннями, зокрема з метою визначення, чи повною

мірою інтегровані нові норми закону та чи приведені всі суміжні закони у відповідність із імплементаційним стандартом. Оцінюється, чи усунуто колізії з іншими законами, що забезпечує системну цілісність та правову визначеність і, як наслідок, дозволяє ефективно та однозначно застосовувати закон.

- ▶ **Адаптація підзаконних актів до нових законодавчих вимог у сфері захисту викривачів:** оцінка відповідності підзаконних актів новим вимогам, тобто наскільки підзаконні акти відповідають новим законодавчим нормам і стандартам, забезпечуючи належне застосування закону.

Критерій 1 : Оцінка нормотворчої техніки при імплементації стандартів

Шкала оцінки (0–3 бали)

1.1. Наявність процедурних норм для забезпечення реальних механізмів реалізації

- **0 балів:** Закон містить лише загальні принципи захисту, без конкретних процедурних норм.
- **1 бал:** Закон містить окремі процедурні норми, але вони не повністю ефективні.
- **2 бали:** Закон забезпечує основні процедурні норми для захисту викривачів, але охоплює не всі аспекти.
- **3 бали:** Закон включає повний набір процедурних норм для комплексного захисту викривачів.

1.2. Відсутність прогалин у нормативно-правовому акті

- **0 балів:** Закон має значні прогалини в регулюванні захисту викривачів.
- **1 бал:** Закон охоплює більшість аспектів захисту, але залишає кілька важливих прогалин.
- **2 бали:** Закон охоплює всі основні аспекти захисту, хоча деякі незначні прогалини залишаються.
- **3 бали:** Закон повністю охоплює сферу захисту викривачів, без прогалин.

1.3. Точність і визначеність термінів та юридичних конструкцій

- **0 балів:** Відсутнє чітке визначення термінів і конструкцій, що спричиняє правову невизначеність.
- **1 бал:** Базові терміни визначені, але залишаються нечіткі формулювання.
- **2 бали:** Закон загалом містить чітко визначені терміни та конструкції, але окремі потре-

бують уточнення.

- **3 бали:** Усі терміни та юридичні конструкції точно визначені та узгоджені.

1.4. Відсутність колізій у межах одного закону.

- **0 балів:** Закон має суттєві колізії між різними положеннями.
- **1 бал:** Закон узгоджений частково, але містить певні внутрішні суперечності.
- **2 бали:** Закон загалом узгоджений із собою, але окремі положення залишаються проблемними.
- **3 бали:** Закон не містить колізій.

1.5. Переважання чітких і прямих приписів, мінімізація бланкетних норм

- **0 балів:** Закон містить багато бланкетних норм і відсилань до інших актів.
- **1 бал:** Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.
- **2 бали:** Закон здебільшого містить чіткі й конкретні приписи, але деякі норми залишаються бланкетними.
- **3 бали:** Закон містить чіткі та прямі приписи без потреби в додаткових роз'ясненнях.

Критерій 2. Узгодження діючих законів із новими положеннями законів в сфері захисту викривачів.

Шкала оцінки (0–3 бали)

- **0 балів:** Зміни до суміжних законів не внесені, що призводить до нормативної невизначеності та суттєвих колізій між новим законом та чинними. Законодавство залишається фрагментованим, що унеможливує ефективно застосування стандарту.
- **1 бал:** Часткове внесення змін до окремих законів відбулося, проте залишаються закони, положення яких суперечать новому стандарту. Це створює правову невизначеність і може спричинити конфлікти в тлумаченні та застосуванні норм.
- **2 бали:** Чинні закони приведені у відповідність до нової редакції, однак зберігаються незначні колізії, які можуть впливати на ефективність застосування стандарту. Повна інтеграція ще не досягнута, але вплив суперечностей мінімальний.
- **3 бали:** Нові положення повністю інтегровані до національного правового порядку, і всі суміжні закони приведені у відповідність з імплементаційним стандартом. Нормативні

колізії усунено, забезпечено системну цілісність та правову визначеність, що уможливило ефективне та однозначне застосування закону.

Критерій 3. Адаптація підзаконних актів до нових законодавчих вимог у сфері захисту викривачів

Шкала оцінки (0–3 бали)

- **0 балів:** Не внесено необхідних змін до підзаконних актів, що призводить до невідповідності між їх положеннями та новими законодавчими вимогами. Підзаконні акти не відображають встановлені стандарти, що створює правову невизначеність і ускладнює їх застосування.
- **1 бал:** Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм.
- **2 бали:** Підзаконні акти переважно адаптовані до нових законодавчих вимог, однак є незначні неточності або прогалини, які можуть обмежувати ефективність правозастосування.
- **3 бали:** Підзаконні акти повністю приведені у відповідність із новими законодавчими вимогами, усі необхідні зміни внесено для забезпечення точного та однозначного застосування стандартів.

Розроблений аналітичний інструмент надає можливість як комплексно оцінювати рівень імплементації кожного конкретного стандарту в сфері повідомлення про корупцію, так і виконувати міжсекторальне порівняння. Це дозволяє:

- ▶ Порівнювати рівень гарантій у різних сферах: цей аналітичний інструмент забезпечує можливість оцінити наявні гарантії в різних секторах та відслідковувати, які з них надають ефективний захист викривачам, а які потребують вдосконалення.
- ▶ Аналізувати якість імплементації гарантій: Можливість порівнювати рівень якості імплементації гарантій дозволяє виявити найслабші ланки та допомагає встановити пріоритети для подальшого вдосконалення законодавства.
- ▶ Отримувати комплексну, деталізовану інформацію: Оцінювання надає всебічний аналіз усіх сильних сторін, вразливостей та пріоритетів для посилення системи захисту викривачів, що сприяє більш цілеспрямова-

ній розробці рекомендацій та змін у нормативно-правовій базі.

Загалом представлена методологія дозволить оцінювати якість та ефективність законодавства у сфері захисту викривачів, визначити вихідну точку для подальшого аналізу та стане основою для надання рекомендацій щодо вдосконалення української правової системи в сфері захисту викривачів. Крім того, вона сприятиме періодичному моніторингу прогресу в цій сфері, дозволяючи відстежувати розвиток і забезпечувати підвищення рівня правових гарантій захисту викривачів.

Розділ 2. Правові гарантії захисту викривачів в Україні: ретроспективний погляд і політико-правовий контекст.

Перший розділ присвячено аналізу правових гарантій захисту викривачів в Україні, орієнтуючись на історичний контекст, а також дослідженню політико-правового та суспільного контексту. Включення розділу, що висвітлює соціально-політичний контекст сучасного стану законодавства у сфері захисту викривачів, є надзвичайно важливим, оскільки це дозволить глибше зрозуміти чинники, які вплинули на його формування, а також виявити причини його недосконалості. Врахування цього досвіду в майбутньому допоможе уникнути повторення помилок, які можуть негативно вплинути на вдосконалення законодавства щодо захисту викривачів. Це, у свою чергу, дозволить врахувати політичні виклики та сприяти їх подоланню, забезпечуючи ефективне вдосконалення законодавства.

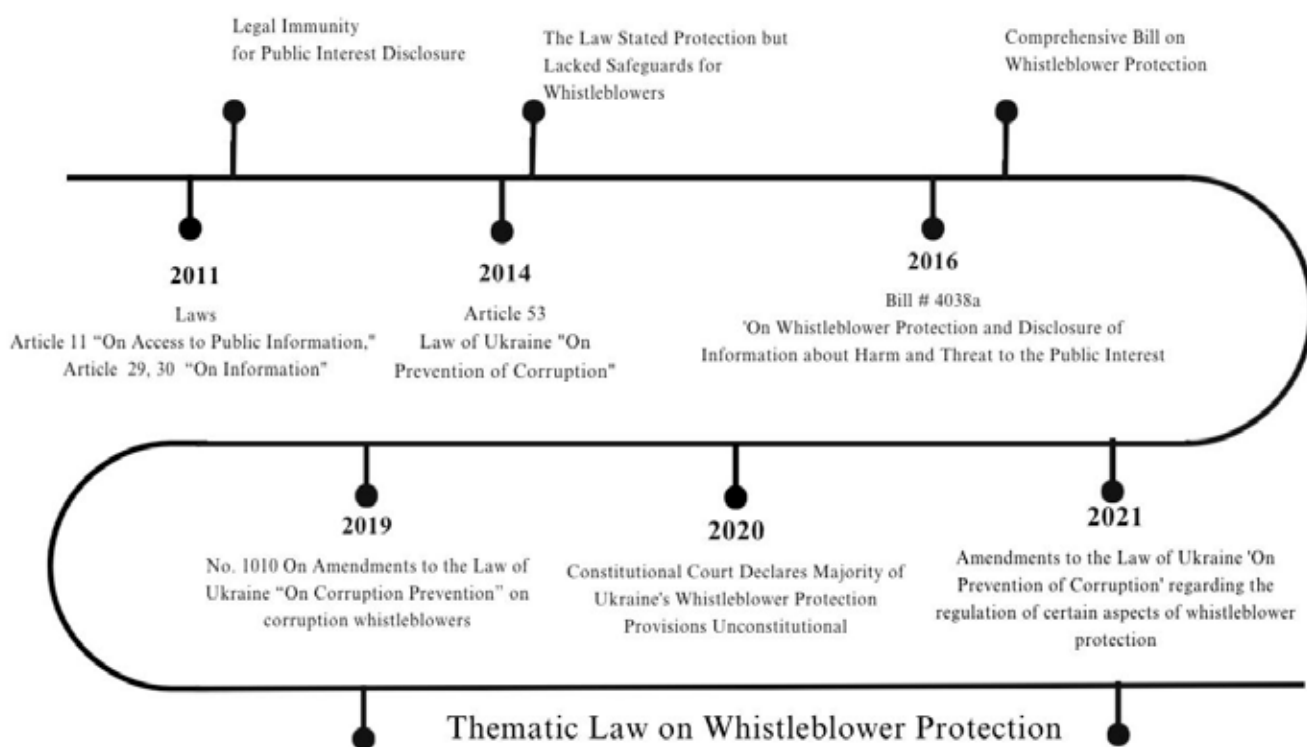
В Україні діє кілька законів, які забезпечують певний рівень захисту викривачів і встановлюють канали для повідомлення. Зокрема, стаття 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та стаття 29 Закону України «Про інформацію» передбачають звільнення викривачів від юридичної відповідальності. Закон України «Про запобігання корупції» надає комплексний правовий захист викривачам, які повідомляють про корупцію, корупційні правопорушення та інші порушення цього Закону. Крім того, положення про захист викривачів містяться в Кодексі законів про працю України, Кримінальному кодексі України, Цивільному процесуальному кодексі України та Кодексі адміністративного судочинства України. Усі ці закони забезпечують гарантії захисту від переслідування на робочому місці, захист від цивільної та кримінальної відповідальності, проголошують анонімність, конфіденційність, встановлюють канали для повідомлення та призначають Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) органом нагляду за викривачами, які повідомляють про корупцію. Крім того, ці закони передбачають винагороди для викривачів. Хоча ідея розроблення законодавчого захисту викривачів в Україні виникла з теорії свободи вираження та інформації, з обґрунтуванням необхідності прийняття комплексних законів, Україна зрештою опинилася серед країн, які, за класифікацією Банісара¹⁷, мають тематичний закон про захист викривачів.

НАРАЗІ СТАНОМ НА 2024 Р. В УКРАЇНІ ЩЕ НЕ УХВАЛЕНО КОМПЛЕКСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ.

Відповідно у цьому розділі ми проаналізуємо еволюцію розвитку правових гарантій захисту викривачів та чинники, що призвели до відсутності комплексного закону про захист викривачів в Україні. Додатково ми розглянемо, чому, незважаючи на значні гарантії в законі, правовий захист викривачів в Україні досі відповідає лише частково не лише кращим практикам, але й навіть стандартам ЄС.

¹⁷ Banisar D. Global Map of Whistleblowing Laws 2022 URL: https://www.researchgate.net/publication/368534431_Global_Map_of_Whistleblowing_Laws_2022 (accessed: June 5, 2024)

Нижче наведено хронологію, яка описує еволюцію законодавства щодо захисту викривачів, ухваленого українським Парламентом.



Період із 2004 по 2011 р. в Україні характеризувався цілеспрямованими зусиллями з посилення прозорості уряду шляхом запровадження нового законодавства¹⁸. Після масштабної адвокаційної кампанії, проведеної провідними українськими громадськими організаціями, зокрема, Харківська правозахисна група, Інститут масової інформації, Інститут медіа права, Центр політико-правових реформ та ін. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про доступ до публічної інформації» та нову редакцію Закону України «Про інформацію» (2011 р.). Ці закони стали першими в Україні, що надали викривачам імунітет за розголошення інформації з обмеженим довтупом у випадку, якщо вона буде визнана суспільно необхідною. Однак слід зазначити, що ці положення мали здебільшого символічний характер і не містили надійних механізмів для забезпечення реального захисту викривачів від можливих наслідків. Зокрема, ці закони не пропонували конкретних заходів для захисту викривачів від кримінального переслідування чи цивільної відповідальності за розголошення суспільно важливої інформації¹⁹. Важливо відзначити, також, що навіть положення, що передбачають захист від юридичної відповідальності за розкриття суспільно важливої інформації, були реалізовані у відповідь на рекомендації міжнародних неурядових організацій, зокрема Article 19, що свідчить про те, що ідея захисту викривачів була абсолютно новою для українського суспільства.

Незважаючи на це, *ухвалення цих законів стало значним поступом в українському правовому дискурсі, серед громадянського суспільства та урядових кіл у напрямку визнання важливості захисту викривачів як гарантії прозорості та підзвітності уряду.*

Масштабна корупція в Україні спровокувала протести по всій країні, а її подолання стало головним очікуванням українського суспільства та міжнародної спільноти від нового уряду у 2014 р. після Євромайдану (Beissinger, 2022)²⁰. Це вважали вікном можливостей для комплексних реформ в Україні. У 2015 р. провідні міжнародні та національні ГО, як-от Blueprint for Free Speech, Центр демократії та верховенства права, Центр протидії корупції та Центр UA», створили коаліцію «Ініціатива 11» (назва походить від статті 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає захист від юридичної відповідальності за розголошення суспільно важливої інформації). Їхньою спільною метою було розробити законодавчі заходи, спрямовані на зміцнення захисту викривачів, і започаткувати активну адвокаційну кампанію на його підтримку. Згодом, як результат спільних зусиль представників громадянського суспільства та українських парламентарів, був представлений законопроект № 4038а під назвою «Про захист викривачів та розкриття інформації про шкodu та загрозу суспільним інтересам». Ця законодавча пропозиція була втіленням найкращих світо-

¹⁸ Див. Нестеренко О. В. Інформація в Україні: права на доступ: Акта, Харків, 2012. 312 с.

¹⁹ Нестеренко О. Правовий захист викривальників (whistleblowers): теоретичні аспекти та конституційна необхідність. Право України. 2014. Т. 12. С.105

²⁰ Beissinger, Mark R. The Revolutionary City : Urbanization and the Global Transformation of Rebellion / Princeton, New Jersey :: Princeton University Press., 2022.

вих стандартах у сфері ахисту викривачів.

Однак, попри значні зусилля та співпрацю, адвокаційна кампанія за просування законопроекту про захист викривачів зіткнулася з труднощами. Незважаючи на початковий імпульс і підтримку провідних громадських організацій та коаліцій, таких як «Реанімаційний пакет реформ» та «Ініціатива 11», законопроект так і не був внесений до сесійної зали навіть для голосування у першому читанні. Основною причиною цього стала невпевненість у тому, що законопроект набере мінімально необхідні 226 голосів. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», після обрання нового скликання Верховної Ради законопроект було відкликано.

Це рішення обумовлене низкою причин, серед яких ключовою є відсутність справжнього запиту з боку суспільства, недостатня мобілізація громадськості навколо цього питання та новизна тематики для академічної та юридичної спільноти, а отже, відповідно, як результат брак політичної волі. Зокрема, інтерес до необхідності ухвалення комплексного закону в сфері захисту прав викривачів виникав переважно в обмеженому колі представників громадських організацій, які виступали за свободу інформації в Україні, а також у невеликій групі антикорупційних організацій. Крім того, непопулярність теми захисту викривачів в українському академічному дискурсі до 2015 року також створила додаткові обмеження для розвитку цієї сфери. Для прикладу, менш ніж десять статей, переважно зосереджених на оглядових правових аспектах було опубліковано до 2015 р. Додатково, відсутність міждисциплінарного підходу, що включав би дослідження з соціології, політології та психології, значно звузила розуміння проблеми та можливість побудови ефективної системи захисту. Наприклад, соціологічні дослідження могли б показати рівень суспільної підтримки викривачів і вплив культурних чинників, політологічні – розкрити, як політичний клімат впливає на захист викривачів, а психологічні – виявити стресові фактори та бар'єри, з якими стикаються викривачі. Така комплексна основа дала б змогу створити більш дієві правові гарантії, що враховують потреби та виклики викривачів у різних соціальних контекстах. Втім, все це було відсутня на момент початку першої адвокаційної кампанії за ухвалення першого законопроекту в сфері захисту викривачів в Україні 4038 а. Іншим чинником стало, відсутність стійкої мобілізації з цього питання, оскільки навіть гучний скандал, пов'язаний з півками майора Мельниченка на початку 2000-х років, не зміг викликати достатній суспільний резонанс для усвідомлення необхідності комплексного законодавства про захист викривачів. Додатково на провальний результат адвокаційної кампанії за законопроект 4038 у Верховній й Раді України вплинули певні адвокаційні помилки, зокрема: 1) під час розробки, реєстрації та просування законопроекту ініціаторами не були залучені представники всіх фракцій; 2) у парламен-

ті не знайшлося депутатів, які б активно захищали та популяризували цей законопроект серед колег. Також бракувало системних адвокаційних зусиль з боку основних реформаторських суб'єктів, зокрема «Реанімаційного пакету реформ». У результаті, незважаючи на постійні адвокаційні зусилля з боку окремих організацій, як-от Blueprint for Free Speech, «ТІ Україна» та ACREC, законодавчий процес щодо законопроекту 4038а було призупинено. Навесні 2019 року стало зрозуміло, що єдиною можливістю для перетворення законопроекту 4038а на закон є новий президент і новообраний парламент; захист викривачів було додано до антикорупційної програми кандидатів у президенти та політичних партій, які балотувалися до парламенту, як це пропонували антикорупційні організації. Офіс Президента розглядав захист викривачів як один із ключових пунктів порядку денного. Після парламентських виборів рішення радника Президента відхилити рекомендації коаліції «Ініціатива 11» щодо використання тексту законопроекту на їхній основі підкреслює розбіжності в стратегічному баченні. Замість широких реформаторських завдань Офіс Президента зосередився на вужчому питанні – захисті викривачів, які повідомляють виключно про корупцію, віддаючи перевагу невідкладним питанням. Розробка законопроекту №1010 «Про захист викривачів корупції» та його подальше прийняття парламентом стало важливим кроком. Однак включення лише окремих положень із законопроекту №4038-а, поряд із суперечливими елементами, свідчить про компроміс між конкуруючими інтересами в законодавчому процесі, що зрештою призвело до обмеження захисту лише для осіб, які повідомляють про корупцію.

Ситуація ускладнилася з розглядом Верховною Радою України законопроекту №1502 «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів», ініційованого Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК). На тлі цієї правової та інституційної нестабільності парламентські дебати перетворилися на арену дискусій між прихильниками та противниками захисту викривачів, розкриваючи глибокі ідеологічні розбіжності щодо прозорості та підзвітності в управлінні.

Формування законодавства щодо захисту викривачів в Україні у період 2019–2021 років характеризувалося зіткненням інтересів різних стейкхолдерів. Представники громадянського суспільства прагнули впровадити найкращі практики або, принаймні, забезпечити дотримання мінімальних стандартів, передбачених Директивою ЄС про захист викривачів. Водночас деякі парламентські групи не були зацікавлені в посиленні гарантій і намагалися внести правки, спрямовані на послаблення цих гарантій, зокрема через посилення юридичної відповідальності для викривачів. Зі свого боку, представники НАЗК, пропонуючи зміни до українського законопроекту

№1502, зосереджувалися на власних операційних завданнях, іноді нехтуючи відповідністю запропонованих змін найкращим практикам чи стандартам нормотворчої техніки. Це частково також пояснює, чому нинішньому законодавству у сфері захисту викривачів бракує комплексності та системності, а також чому в ньому присутні суперечності й колізії з іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Аналіз наявних даних свідчить, що законодавство України щодо захисту викривачів сформувалося внаслідок двох основних реформ: у сфері свободи інформації та антикорупційній сфері. На якість цього законодавства суттєво вплинули такі чинники:

1. відсутність у суспільстві глибокого розуміння цінності та важливості захисту осіб, які, ризикуючи своєю кар'єрою, а іноді й життям, готові інформувати про зловживання владою, корупцію, порушення прав людини та інші важливі суспільні проблеми;
2. обмежений інтерес до комплексного закону серед експертів із захисту викривачів та окремих громадських організацій, тоді як ширша підтримка залишалася мінімальною;
3. неспроможність мобілізувати громадськість для підтримки реформи законодавства в цій сфері;
4. дефіцит ресурсів під час адвокації в просуванні комплексного закону про захист викривачів;
5. брак політичної волі, яка є вирішальною для просування повноцінного закону;
6. недостатня підтримка цього питання серед наукових кіл та юридичної спільноти, що обмежує можливості для розвитку законодавчої бази та її подальшого вдосконалення.

ЦІ ФАКТОРИ ОБМЕЖИЛИ ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМ ТА СТВОРЕННЯ ДІЄВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ, ЩО ЗАЛИШАЄТЬСЯ ЗНАЧНИМ ВИКЛИКОМ ДЛЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.

З урахуванням усіх перелічених чинників можна зробити висновок, що вони суттєво вплинули на кінцевий результат і значною мірою пояснюють ті недоліки та непослідовність механізмів захисту в українському правовому полі, які буде розглянуто в наступному розділі

Розділ 3. Оцінка відповідності українського законодавства трьома ключовим стандартам як фундаментальним умовам побудови надійної системи захисту викривачів.

Цей розділ присвячено аналізу відповідності українського законодавства першій групі ключових стандартів, які є фундаментальними умовами для побудови надійної системи захисту викривачів. Відповідно до методології, викладеної в першому розділі, оцінювання здійснюється за трьома основними стандартами, які є базовими передумовами для забезпечення належного рівня правового захисту викривачів.

Основна мета цього розділу – визначити, наскільки чинне законодавство України відповідає кожному з цих трьох стандартів, які створюють базис для ефективного захисту прав викривачів. Оцінювання охоплює такі ключові стандарти:

Широке охоплення організацій – показує, наскільки законодавство поширюється на різні типи організацій, охоплюючи як державний, так і приватний сектор, що є важливим для створення єдиного правового поля для всіх викривачів.

Широка дефініція поняття «викривач» – демонструє, чи охоплює законодавство широкий спектр осіб, які можуть брати участь у викритті, від штатних працівників до осіб, які надають допомогу викривачам.

Єдиний закон для всіх сфер – показник існування комплексного законодавчого акту, який би системно охоплював усі сфери діяльності без галузевих обмежень, зводячи до мінімуму ризики неузгодженості у правовому захисті викривачів.

Оцінка відповідності кожному критерію проводиться за шкалою від 0 до 3 балів, що дозволяє виміряти рівень відповідності українського законодавства цим стандартам (детальніше про методологію див. у першому розділі).

Підсумкові оцінки:

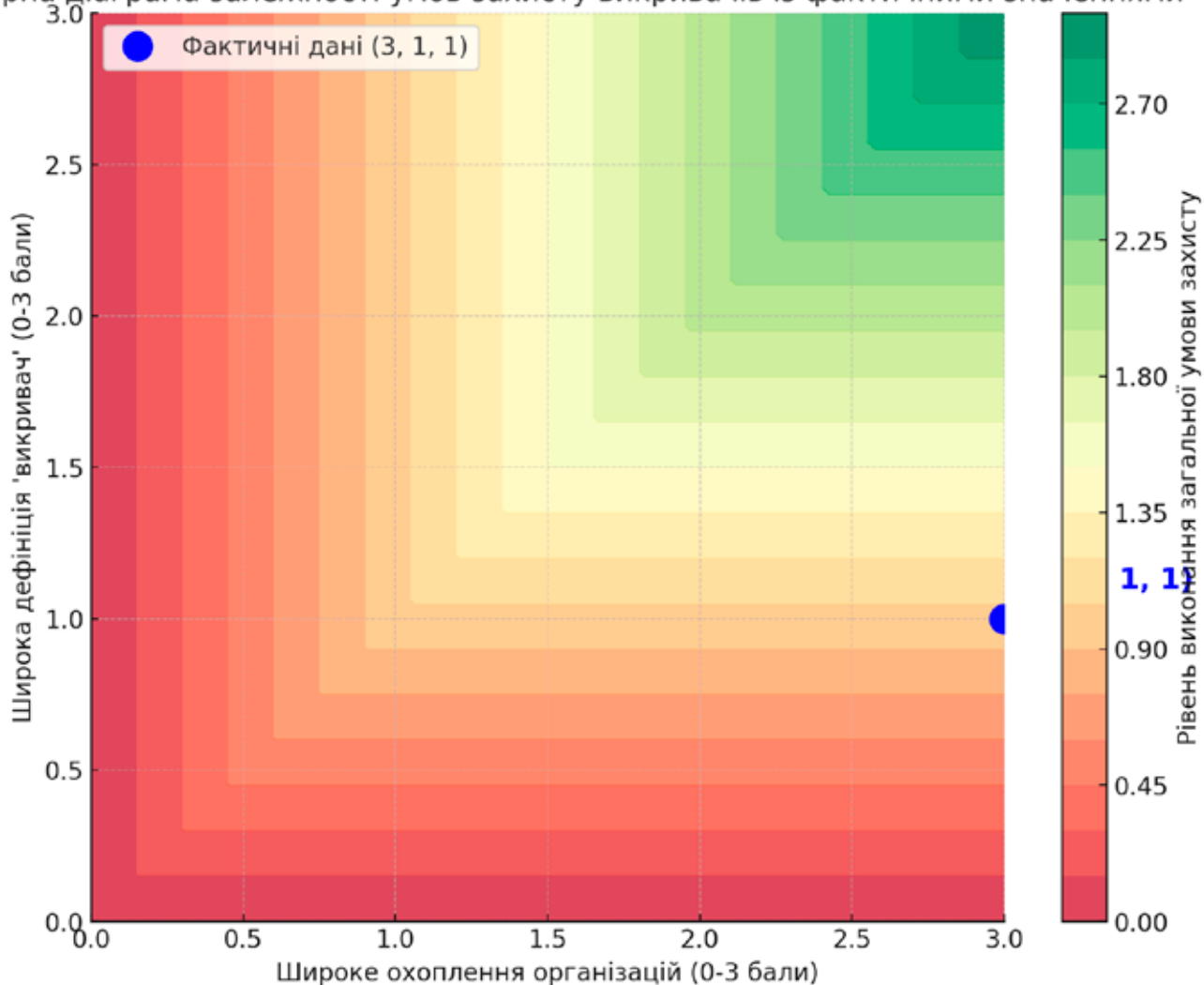
№	Назва критерію	Бал	Пояснення балу
1	Широке охоплення організацій	3	Закон застосовується до всіх організацій незалежно від форми власності, включаючи державний і приватний сектори.
2	Широка дефініція «викривач»	1	Закон охоплює основних працівників, стажерів, підрядників, волонтерів, осіб, що працюють за контрактом, та інших осіб, які мають усталений зв'язок з організацією, як-от члени наглядових рад. Водночас закон не поширюється на осіб, які допомагають викривачам, а також на осіб, що планували зробити повідомлення або були помилково визнані викривачами.
3	Єдиний закон для всіх сфер	1	Законодавство обмежується лише тематичним регулюванням, зокрема Законом України «Про запобігання корупції», який визначає викривачами лише осіб, що повідомили про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, а також інші порушення цього Закону. Іншими словами, захист гарантується виключно особам, які повідомляють про корупційні практики, і не охоплює осіб, що розкривають зловживання владою, порушення прав людини, інші правопорушення чи суспільно важливу інформацію

Взаємозалежність критеріїв та її значення

Ці критерії є взаємозалежними і впливають один на одного: неповна реалізація одного з них значно обмежує загальний рівень правового захисту викривачів. Наприклад, навіть якщо охоплення організацій є максимальним, недостатньо широка дефініція поняття «викривач» або відсутність єдиного законодавчого акту для всіх сфер знижує ефективність захисту в цілому.

Це добре ілюструє наведена контурна діаграма, яка наочно відображає, як залежність цих стандартів впливає на загальний рівень правового захисту викривачів. Діаграма підкреслює, що для створення ефективної системи захисту потрібно забезпечити високий рівень виконання всіх трьох критеріїв одночасно.

Контурна діаграма залежності умов захисту викривачів із фактичними значеннями



Отже, контурна діаграма, представлена вище, наочно ілюструє залежність загального рівня захищеності викривачів від кожної з трьох ключових умов: широкого охоплення організацій, визначення поняття «викривач» та наявності єдиного закону для всіх сфер. Ця візуалізація демонструє, що ефективний захист викривачів є досяжним лише за умови повної відповідності кожній із зазначених умов.

Контурні лінії та колірна шкала відображають рівень забезпечення захисту, де червоні відтінки вказують на низький рівень захисту, а зелені – на високий. Синя точка на контурній діаграмі наочно демонструє

фактичний рівень відповідності українського законодавства трьом ключовим умовам для ефективного захисту викривачів. Іншими словами синя точка на діаграмі позначає фактичні показники (3, 1, 1), чітко демонструє максимальне охоплення організацій (3 бали) при обмеженій реалізації інших двох умов (1 бал кожна). Цей результат вказує на значну залежність ефективності правового захисту від усіх трьох критеріїв, показуючи, що навіть за максимального охоплення організацій, відсутність комплексності інших умов знижує загальний рівень правової захищеності викривачів.

Ця діаграма наочно підкреслює важливість всебічного перегляду та вдосконалення законодавства за трьома критеріями для гарантування надійних правових механізмів захисту. Такий підхід забезпечить захищеність викривачів незалежно від галузі чи їхнього правового статусу, особливо у випадках повідомлень про корупцію. Максимальне виконання зазначених трьох умов дозволяє мінімізувати ризики зловживань та маніпуляцій законодавчими прогалинами, коли особа, яка надала важливу інформацію, не отримує передбачені гарантії захисту викривачів через недосконалість або обмеженість визначень у законодавстві.

Критично важливим є ухвалення єдиного комплексного закону, який би охоплював усі можливі категорії осіб, пов'язаних із діяльністю організацій: працівників, контрактників, волонтерів, осіб, що підтримують викривачів, та навіть членів родини. Такий закон має включати і тих, хто мав намір повідомити інформацію або був помилково ідентифікований як викривач. Фрагментація та обмеженість чинного українського законодавства створює значні перешкоди для викривачів у реалізації своїх прав, що знижує ефективність правового захисту. Таким чином, українське законодавство в поточному стані залишає суттєві прогалини та лише частково відповідає ключовим кращим практикам які є фундаментальними умовами для побудови надійної системи захисту викривачів. Удосконалення законодавства у цих трьох напрямках дозволить створити узгоджену та ефективну систему захисту, де всі ключові умови виконуватимуться на високому рівні, забезпечуючи викривачам реальний захист та впевненість у тому, що їхні дії спрямовані на благо суспільства та мають належний правовий захист.

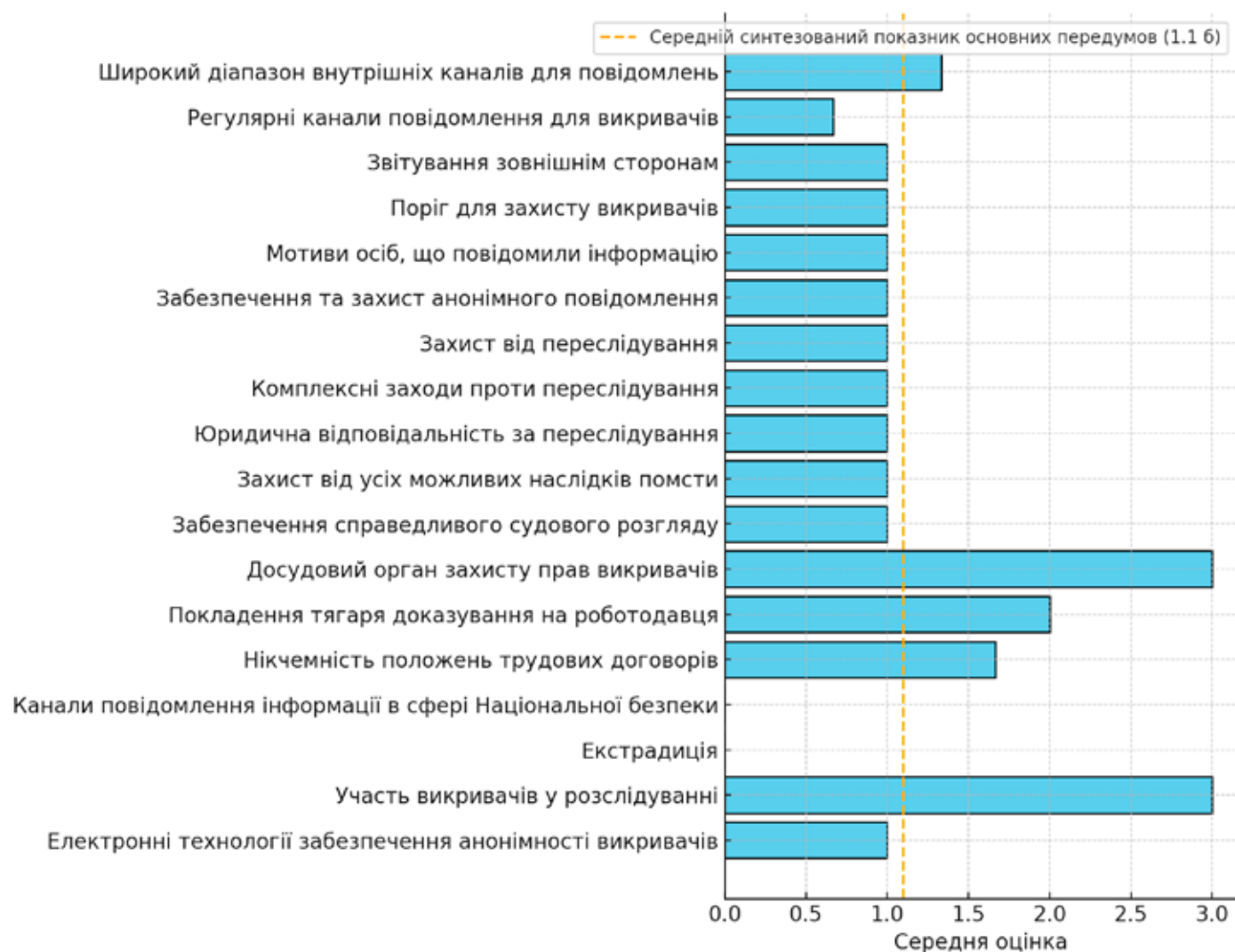
Розділ 4. Оцінка впровадження передових практик у законодавстві України для захисту викривачів, які повідомляють про корупцію.

У цьому розділі здійснюється огляд впровадження передових міжнародних практик у законодавстві України для забезпечення ефективного захисту викривачів, які повідомляють про корупційні правопорушення. Оцінка спрямована на визначення рівня якості імплементації законодавчих механізмів, здатних забезпечити повноцінний захист викривачів, а також на виявлення недоліків, що можуть послаблювати ефективність правового захисту.

Особливу увагу приділено питанням якості нормотворчої техніки та законодавчих рішень у сфері захисту викривачів, зокрема наявним колізіям, прогалинам у нормативно-правових актах та іншим аспектам, що потребують вдосконалення для забезпечення повної узгодженості з міжнародними вимогами.

Отже, проведена відповідно до методології цього дослідження оцінка впровадження передових практик у законодавстві України показала низький рівень якості імплементації відповідних стандартів, зокрема з точки зору якості нормотворчої техніки у відповідних нормативно-правових актах.

Середні показники ефективності гарантій у сфері захисту викривачів:



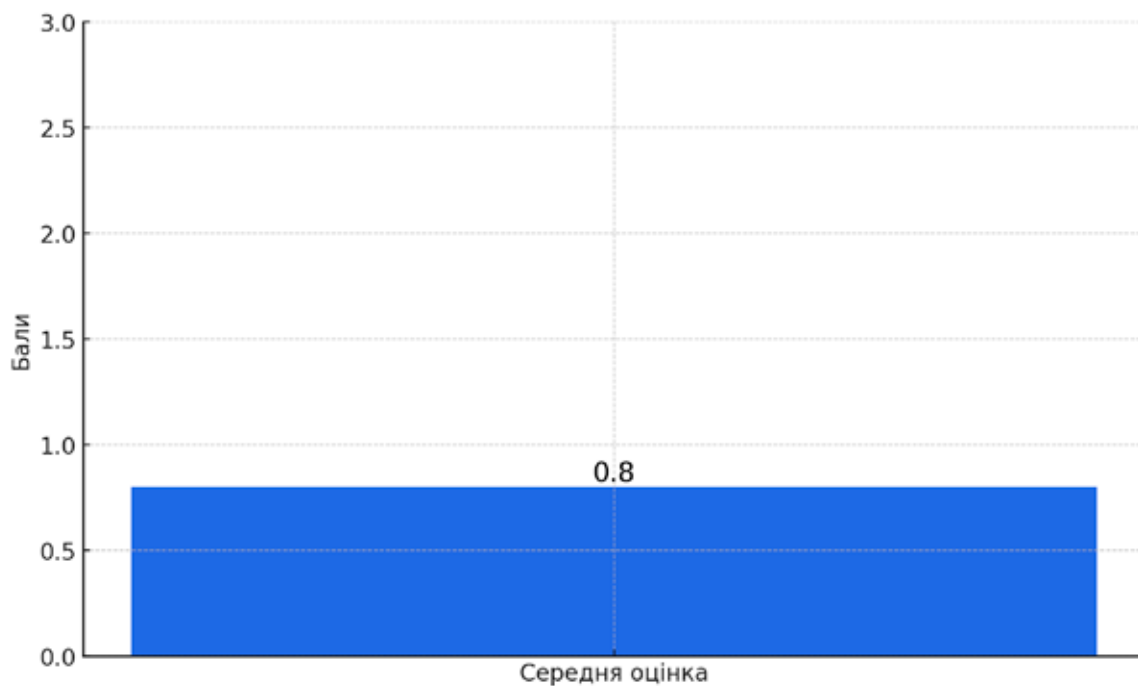
1. Широкий діапазон внутрішніх каналів для повідомлень.

Законодавство має зобов'язувати організації створювати різноманітні способи для повідомлень

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ



Середня оцінка критерію: Оцінка нормотворчої техніки при імplementації стандартів



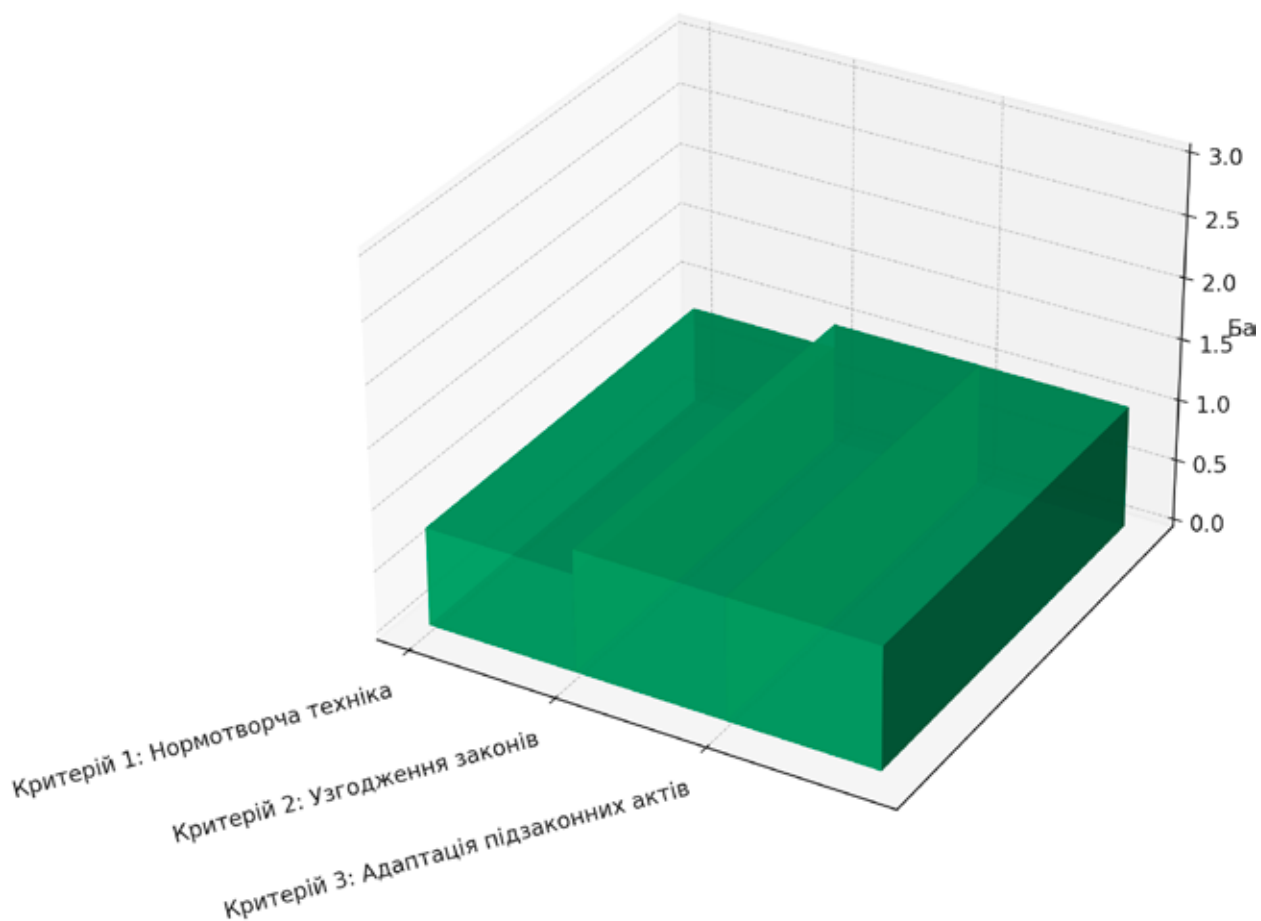
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	2 б.: Основні норми є, але не всі аспекти охоплені
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	0 балів: Закон має значні прогалини в регулюванні захисту викривачів.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	1 б.: Базові терміни визначені, але є нечіткі формулювання
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	0 балів: Закон має суттєві колізії між різними положеннями
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3

№	Критерій	Оцінка (1 бал)
1	Узгодження діючих законів із новими положеннями законів у сфері захисту викривачів	Часткове внесення змін до окремих законів відбулося, проте залишаються закони, положення яких суперечать новому стандарту. Це створює правову невизначеність і може спричинити конфлікти в тлумаченні та застосуванні норм.
2	Адаптація підзаконних актів до нових законодавчих вимог у сфері захисту викривачів	Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0-3 бали)

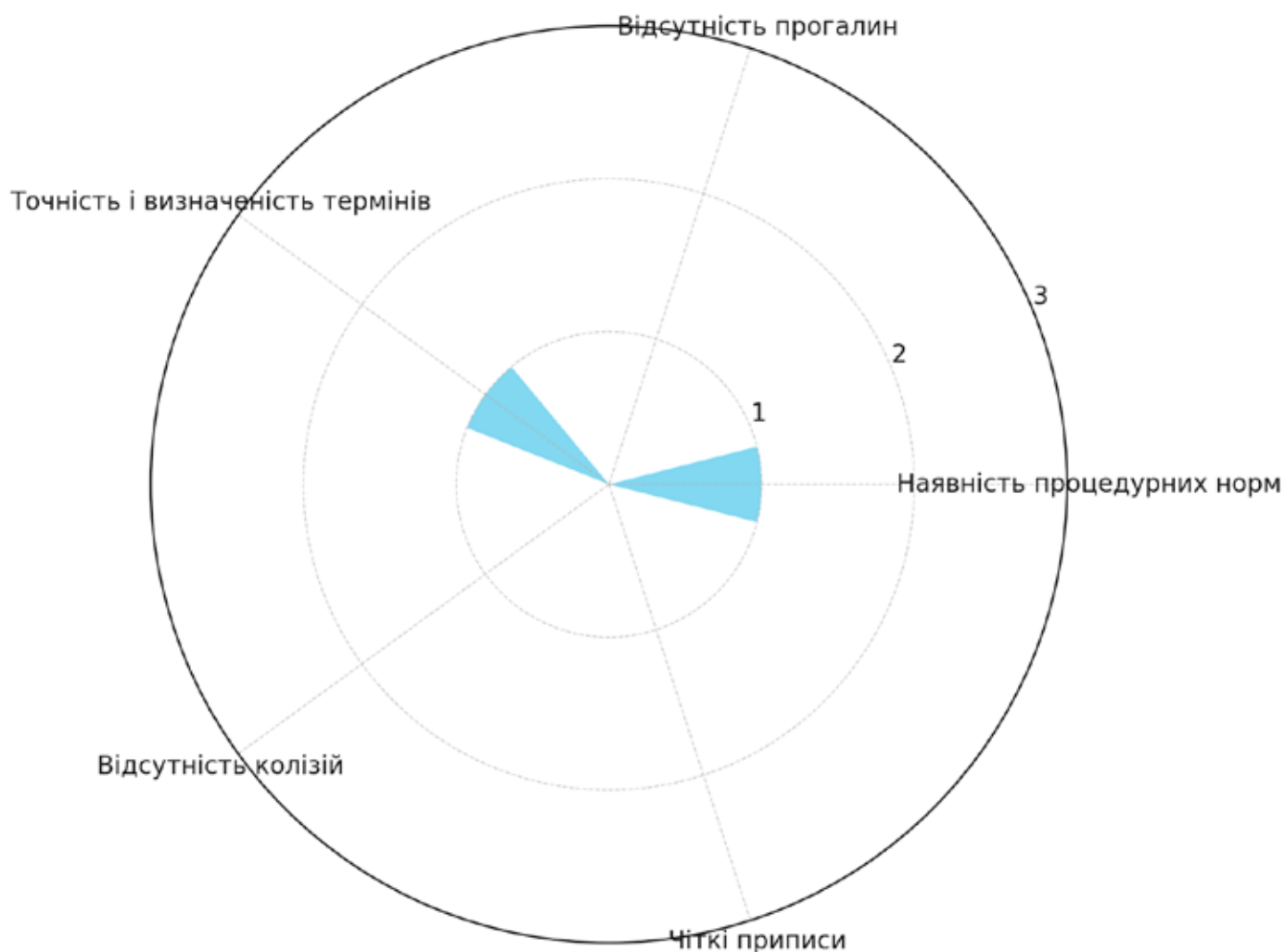


2. Регулярні канали повідомлення для викривачів.

Закон має передбачити створення повного спектра регулярних каналів повідомлення інформації викривачем, включно з двома незалежними механізмами (наприклад, омбудсман, комітети Верховної Ради України).

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ

Радіусна діаграма для оцінки підкритеріїв (Критерій 1)



Обґрунтування:

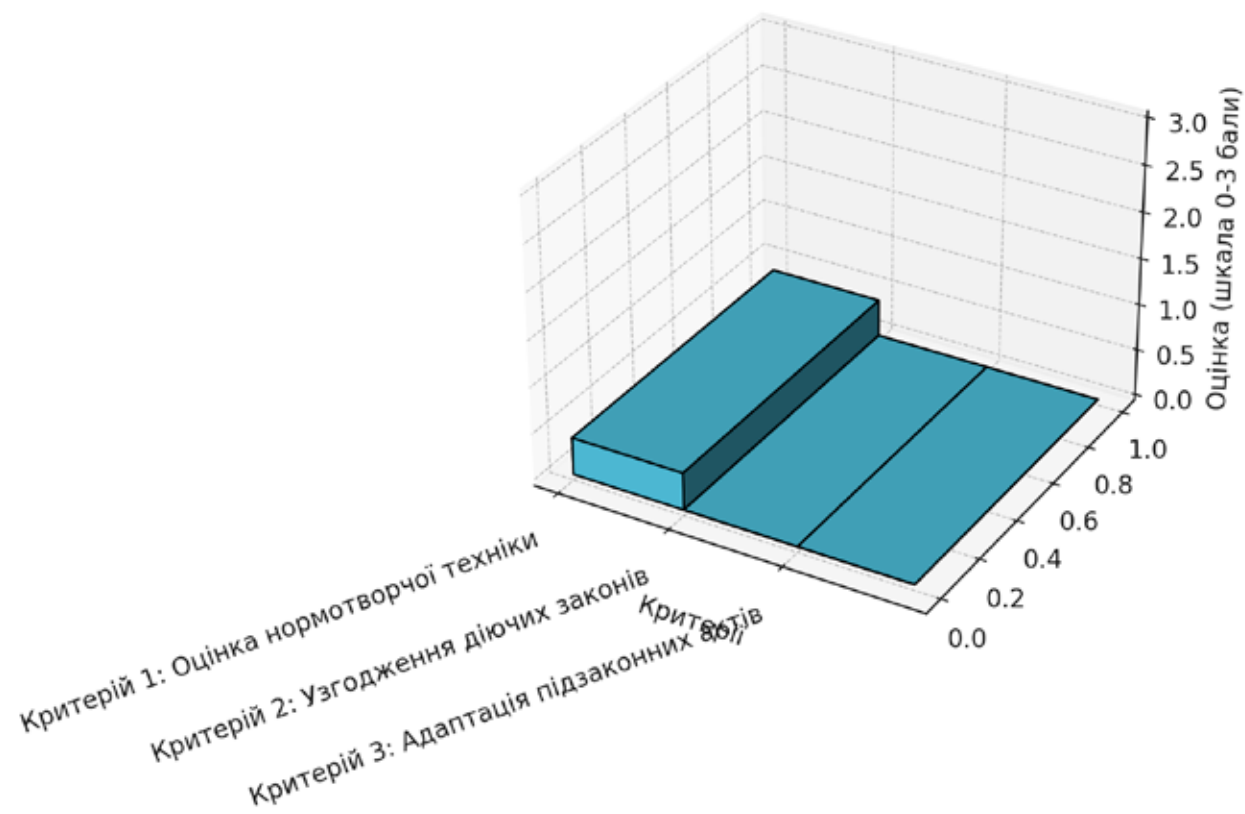
Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	1 б.: Окремі процедурні норми, але вони не повністю ефективні.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	0 б.: Значні прогалини в регулюванні.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	1 б.: Базові терміни визначені, але є нечіткі формулювання.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	0 б.: Суттєві колізії між положеннями закону.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	0 б.: Багато бланкетних норм та відсилань



Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	Опис шкали оцінки (0 бал)
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	Зміни до суміжних законів не внесено, що призводить до нормативної невизначеності та суттєвих колізій між новим законом та чинними. Законодавство залишається фрагментованим, що унеможливорює ефективне застосування стандарту.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	Не внесено необхідних змін до підзаконних актів, що призводить до невідповідності між їх положеннями та новими законодавчими вимогами. Підзаконні акти не відображають встановлені стандарти, що створює правову невизначеність і ускладнює їх застосування.

3D Діаграма Оцінки за Критеріями (шкала 0-3 бали)



3. Можливість повідомляти інформацію третім сторонам / ЗМІ.

Законодавство повинно гарантувати, що захист охоплює розголошення, включно з тими, що зроблені через ЗМІ, НУО, профспілки та членів парламенту.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ



Середня оцінка нормотворчої техніки при імplementації стандартів



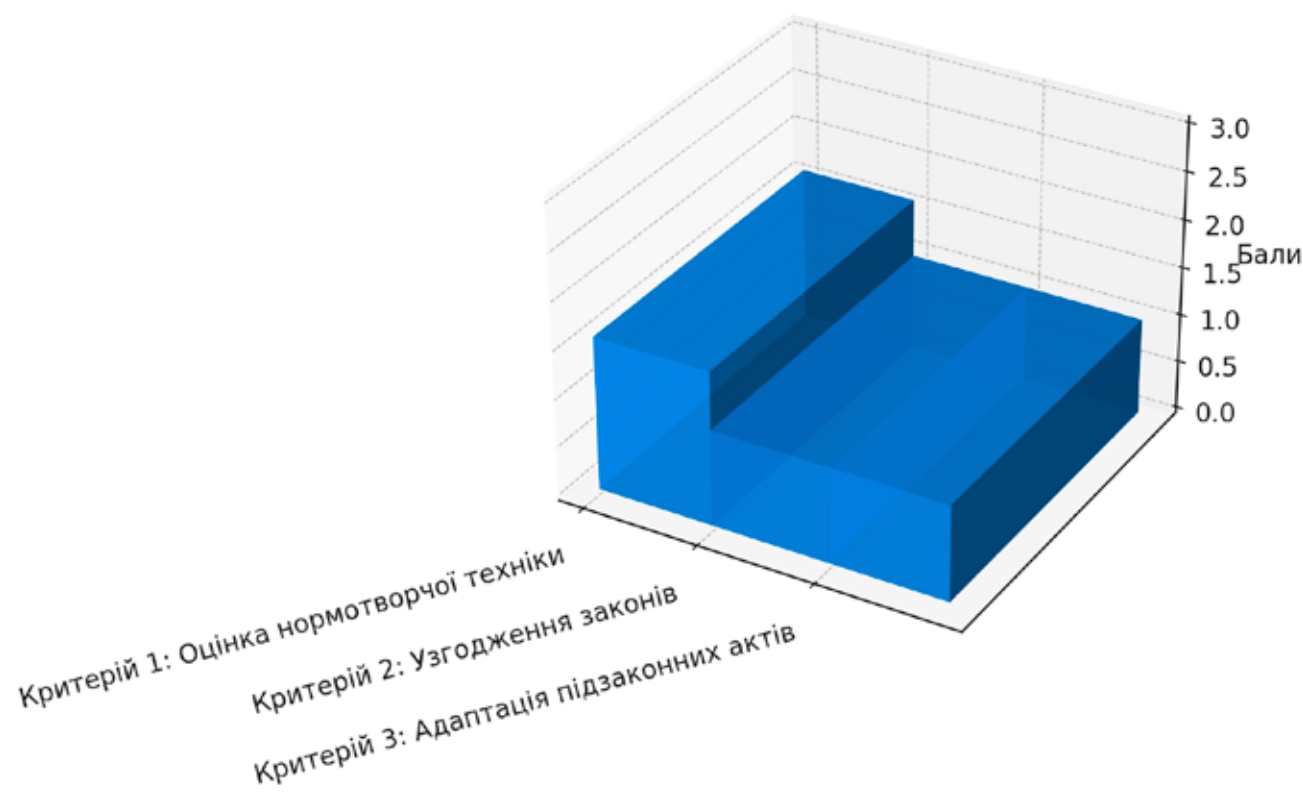
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	1 бал: Закон містить окремі процедурні норми, але вони не повністю ефективні.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	2 бали: Закон охоплює всі основні аспекти захисту, хоча деякі незначні прогалини залишаються.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	1 бал: Базові терміни визначені, але залишаються нечіткі формулювання.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	3 бали: Закон не містить колізій.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	Опис шкали оцінки (1 бал)
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	Зміни до суміжних законів не внесено, що призводить до нормативної невизначеності та суттєвих колізій між новим законом та чинними. Законодавство залишається фрагментованим, що унеможливує ефективне застосування стандарту.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	Не внесено необхідних змін до підзаконних актів, що призводить до невідповідності між їх положеннями та новими законодавчими вимогами. Підзаконні акти не відображають встановлені стандарти, що створює правову невизначеність і ускладнює їх застосування.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



4. Поріг для захисту викривачів: «розумне переконання в порушенні».

Охоплює захист від «чесних помилок», але не передбачає захисту для навмисних хибних заяв.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ

Оцінка підкритеріїв для нормотворчої техніки при імplementації стандартів



Середня оцінка підкритеріїв для нормотворчої техніки при імplementації стандартів



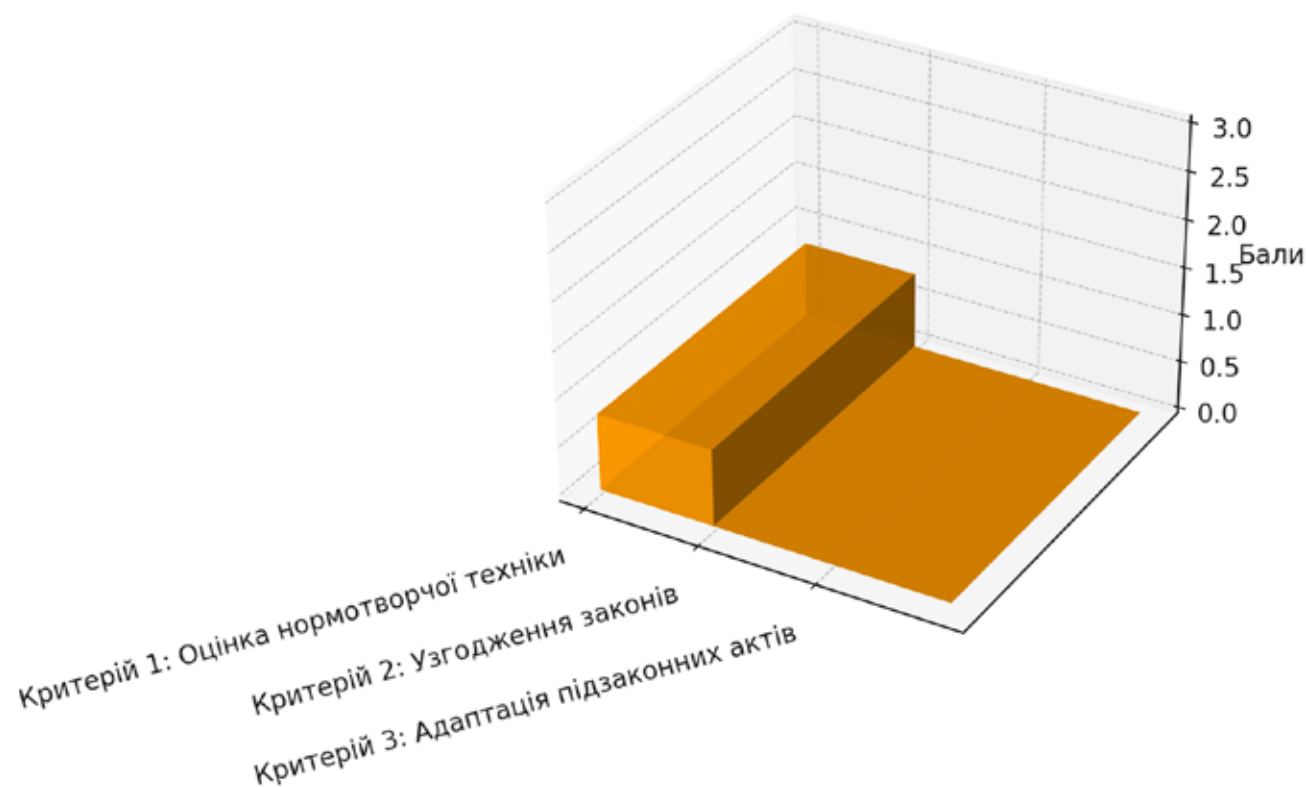
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	1 бал: Закон містить окремі процедурні норми, але вони не повністю ефективні.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	0 балів: Закон має значні прогалини в регулюванні захисту викривачів
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	0 балів: Відсутнє чітке визначення термінів і конструкцій, що спричиняє правову невизначеність.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	3 бали: Закон не містить колізій.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	Опис шкали оцінки (0 бал)
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	Зміни до суміжних законів не внесено, що призводить до нормативної невизначеності та суттєвих колізій між новим законом та чинними. Законодавство залишається фрагментованим, що унеможлиблює ефективне застосування стандарту.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	Не внесено необхідних змін до підзаконних актів, що призводить до невідповідності між їх положеннями та новими законодавчими вимогами. Підзаконні акти не відображають встановлені стандарти, що створює правову невизначеність і ускладнює їх застосування.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



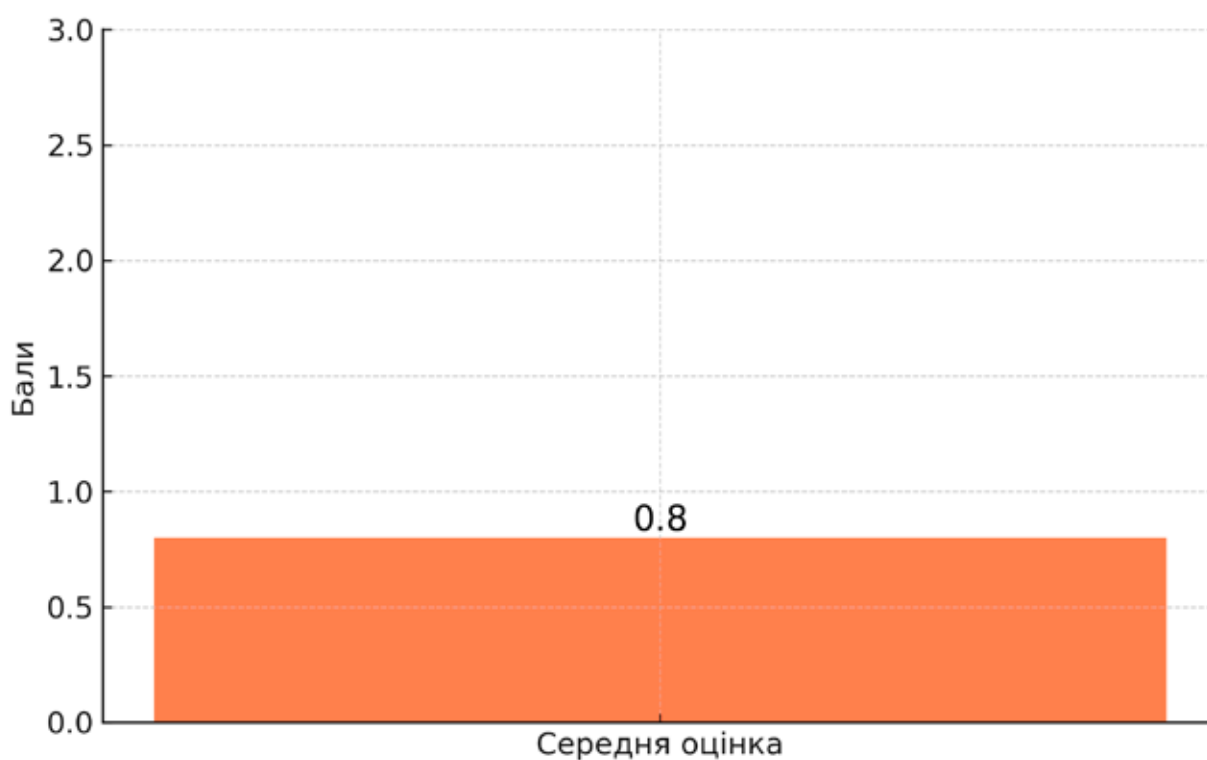
5. Мотиви осіб, що повідомили інформацію.

Мотиви, через які викривач вирішив повідомити інформацію, не повинні братися до уваги.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ



оцінка критерію: Оцінка нормотворчої техніки при імplementації



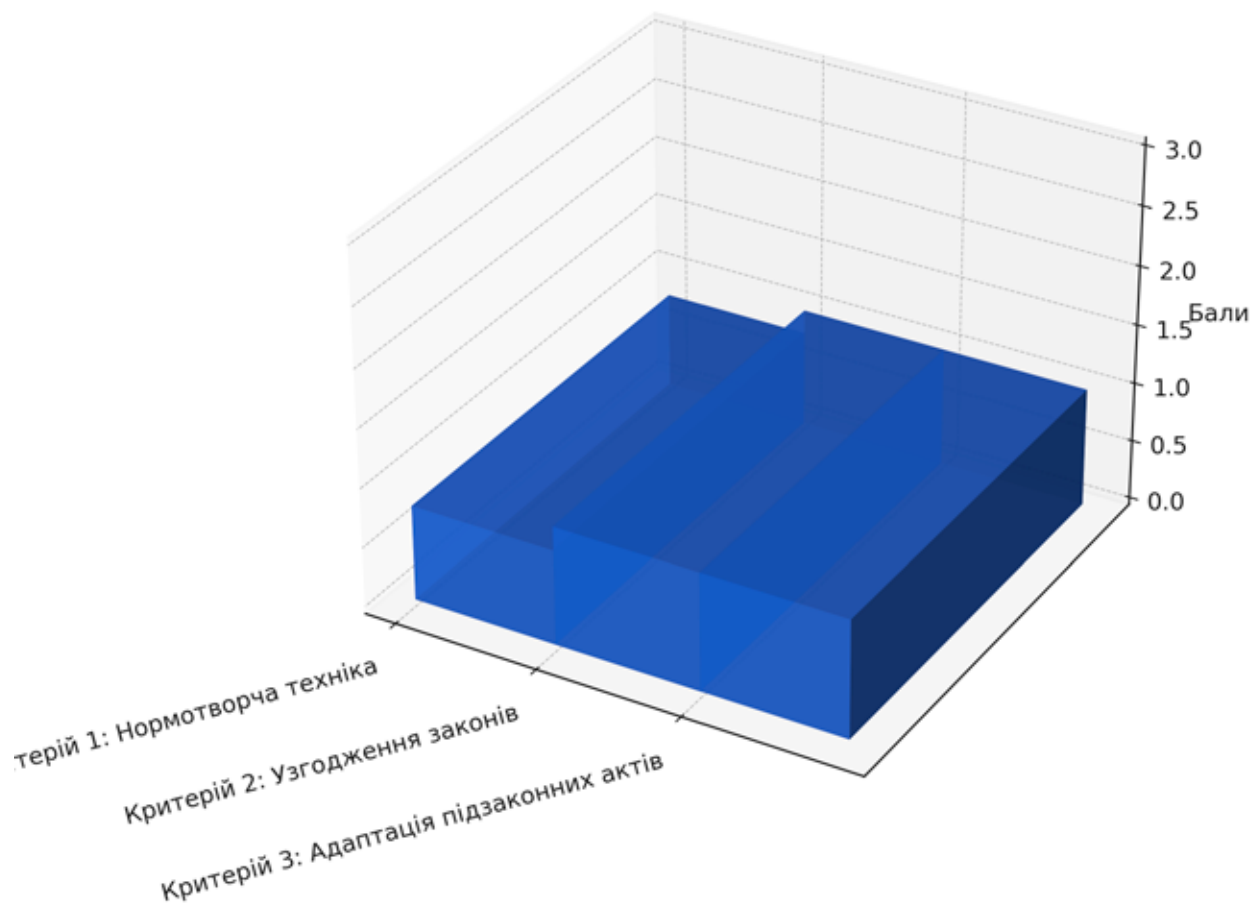
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	0 балів: Закон містить лише загальні принципи захисту, без конкретних процедурних норм.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	0 балів: Закон має значні прогалини в регулюванні захисту викривачів.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	0 балів: Відсутнє чітке визначення термінів і конструкцій, що спричиняє правову невизначеність.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	3 бали: Закон не містить колізій
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	1	Часткове внесення змін до окремих законів відбулося, проте залишаються закони, положення яких суперечать новому стандарту. Це створює правову невизначеність і може спричинити конфлікти в тлумаченні та застосуванні норм.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	1	Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



6. Забезпечення можливості анонімного повідомлення та захист викривачів: захист викривачів має поширюватися також на повідомлення, зроблені анонімно, шляхом гарантування, що особа, яка надає інформацію, (а) має змогу повідомити її анонімно та (б) отримає захист у разі подальшого розкриття її особи.

Це повинно включати практичні заходи, такі як облаштування спеціальних та захищених скриньок для листів, телефонних ліній і електронних засобів для збереження анонімності.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ

Оцінка підкритеріїв для забезпечення захисту викривачів (перероблені оцінки)



Середня оцінка підкритеріїв для забезпечення захисту викривачів



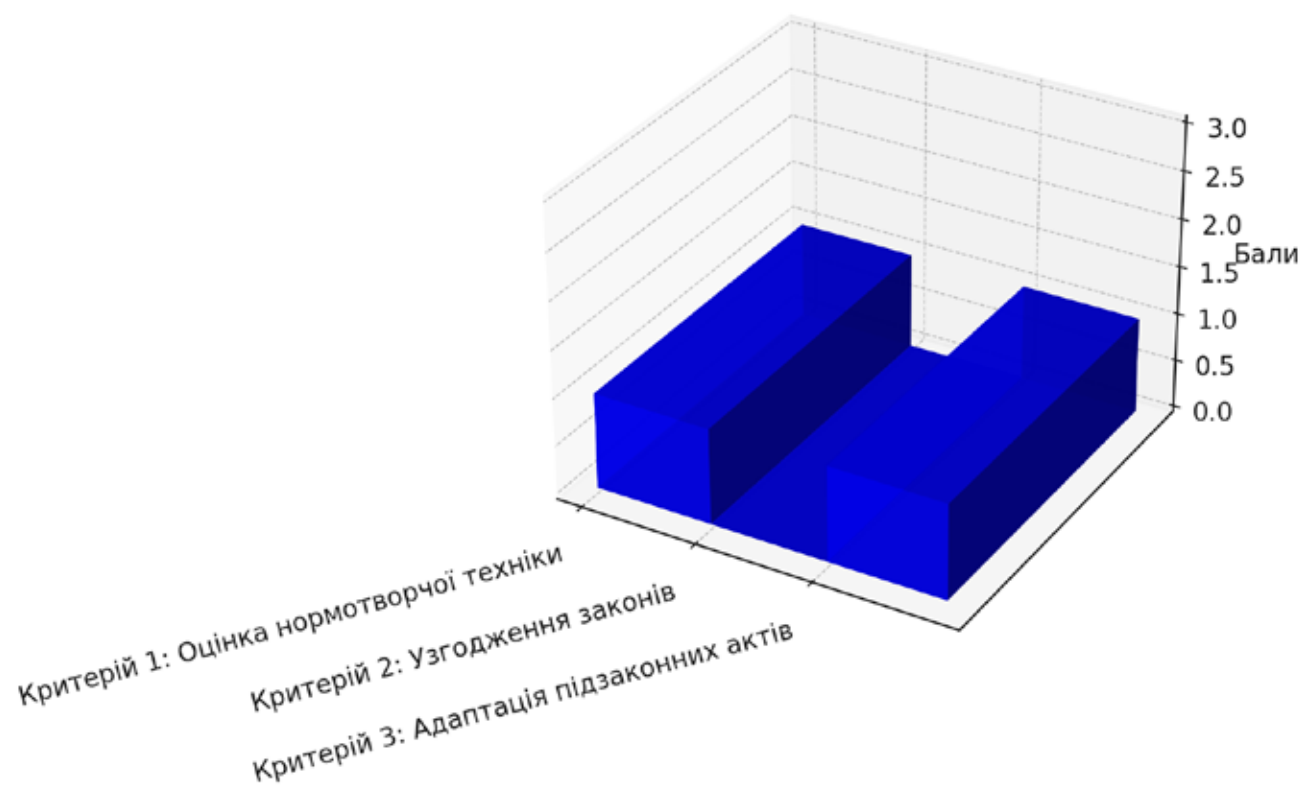
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	2 бали: Закон забезпечує основні процедурні норми для захисту викривачів, але охоплює не всі аспекти, зокрема в частині отримання захисту у разі подальшого розкриття особи викривача, який здійснив анонімне повідомлення
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	1 бал: Закон охоплює більшість аспектів захисту, але залишає кілька важливих прогалин.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	0 балів: Відсутнє чітке визначення термінів і конструкцій, що спричиняє правову невизначеність.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	1 бал: Закон узгоджений частково, але містить певні внутрішні суперечності.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	0	Зміни до суміжних законів не внесено, що призводить до нормативної невизначеності та суттєвих колізій між новим законом та чинними. Законодавство залишається фрагментованим, що унеможливорює ефективне застосування стандарту.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	1	Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



7. Захист від репресій на робочому місці.

Особи повинні бути захищені від усіх форм переслідування, несприятливого становища або дискримінації на робочому місці, пов'язаних із викриттям або наслідками такого викриття. Це охоплює будь-які види негативних наслідків, дисциплінарні санкції, включаючи звільнення, переведення на інше місце роботи як покарання, переслідування, зменшення обсягу завдань чи робочих годин, позбавлення підвищень або можливості проходження навчання, втрату статусу чи пільг, а також загрозу вчинення зазначених дій.

➡ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ



Середня оцінка критерію на основі оцінок підкритеріїв



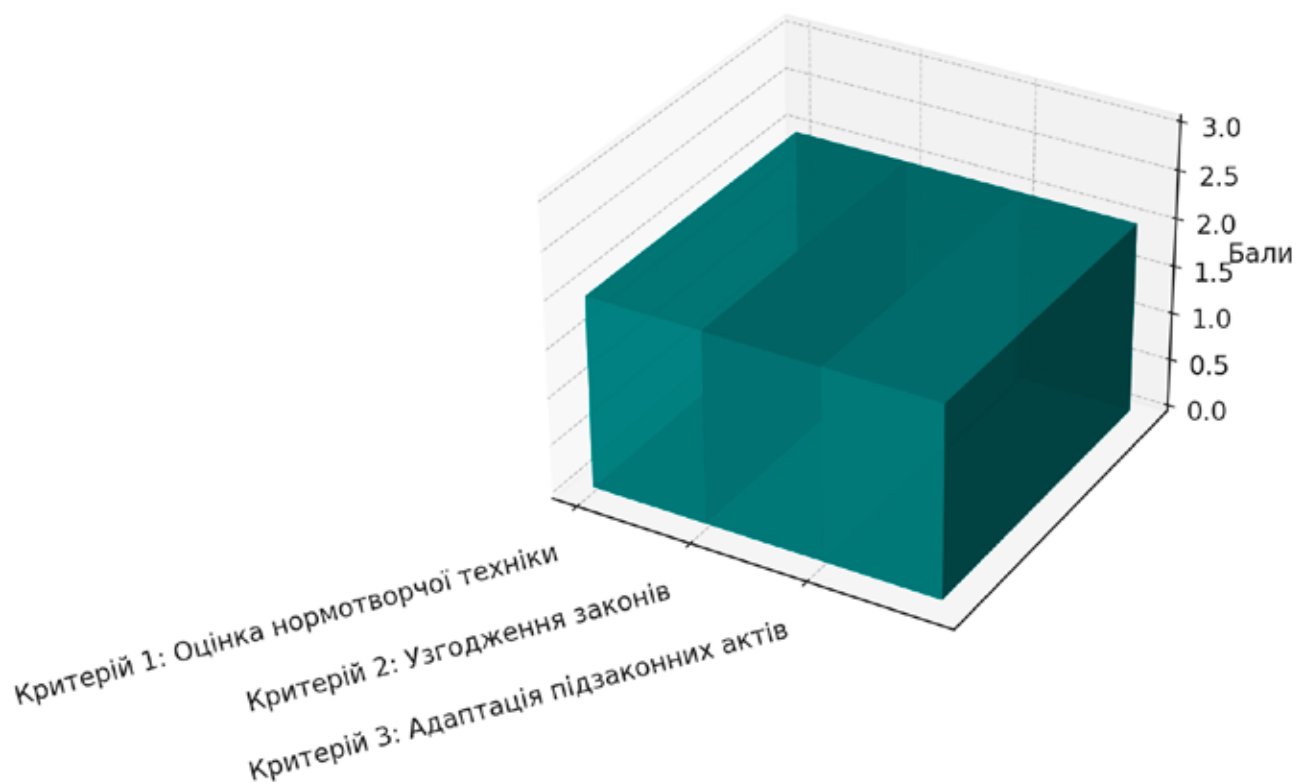
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	2 бали: Закон забезпечує основні процедурні норми для захисту викривачів, але охоплює не всі аспекти.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	2 бали: Закон охоплює всі основні аспекти захисту, хоча деякі незначні прогалини залишаються.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	2 бали: Закон загалом містить чітко визначені терміни та конструкції, але окремі потребують уточнення.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	3 бали: Закон не містить колізій.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	2	Чинні закони приведені у відповідність до нової редакції, однак зберігаються незначні колізії, які можуть впливати на ефективність застосування стандарту. Повна інтеграція ще не досягнута, але вплив суперечностей мінімальний.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	2	Підзаконні акти переважно адаптовані до нових законодавчих вимог, однак є незначні неточності або прогалини, які можуть обмежувати ефективність правозастосування.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



8. Комплексні засоби правового захисту від репресій: закон має передбачати повний та доступний набір цивільно-правових та/або трудових засобів захисту для викривача, який зазнав негативного впливу у зв'язку зі своїм викриттям.

До таких засобів мають входити право на компенсацію, відшкодування загальної шкоди, відшкодування з метою покарання, судові заборони, а також інші заходи досудового захисту, зокрема набуття статусу «викривача» (декларативний захист). Кожний засіб захисту має покладати реалістичний тягар доказування на роботодавців або інших осіб, які здійснили репресії, з метою довести, що негативний вплив не був пов'язаний із розкриттям інформації. У випадках, коли викривачі або члени їхніх сімей перебувають у фізичній небезпеці, їм повинні надаватися заходи особистого захисту, що забезпечують їхню безпеку.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ

Оцінка підкритеріїв для захисту викривачів Відсутність прогалин у нормативному акті



Середня оцінка критерію на основі оцінок підкритеріїв



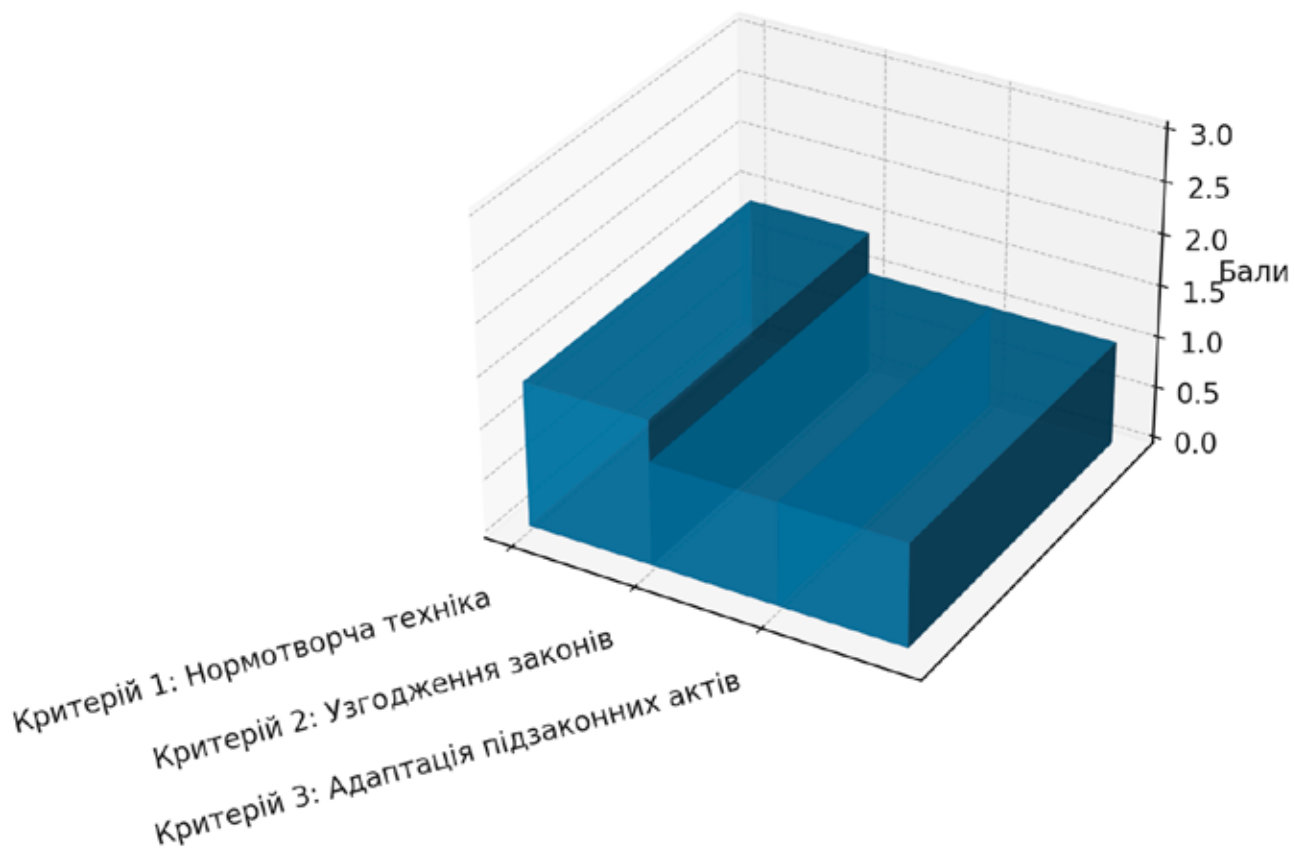
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	2 бали: Закон забезпечує основні процедурні норми для захисту викривачів, але охоплює не всі аспекти.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	1 бал: Закон охоплює більшість аспектів захисту, але залишає кілька важливих прогалин.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	1 бал: Базові терміни визначені, але залишаються нечіткі формулювання.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	2 бали: Закон загалом узгоджений із собою, але окремі положення залишаються проблемними.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	1	Часткове внесення змін до окремих законів відбулося, проте залишаються закони, положення яких суперечать новому стандарту. Це створює правову невизначеність і може спричинити конфлікти в тлумаченні та застосуванні норм.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	1	Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм.

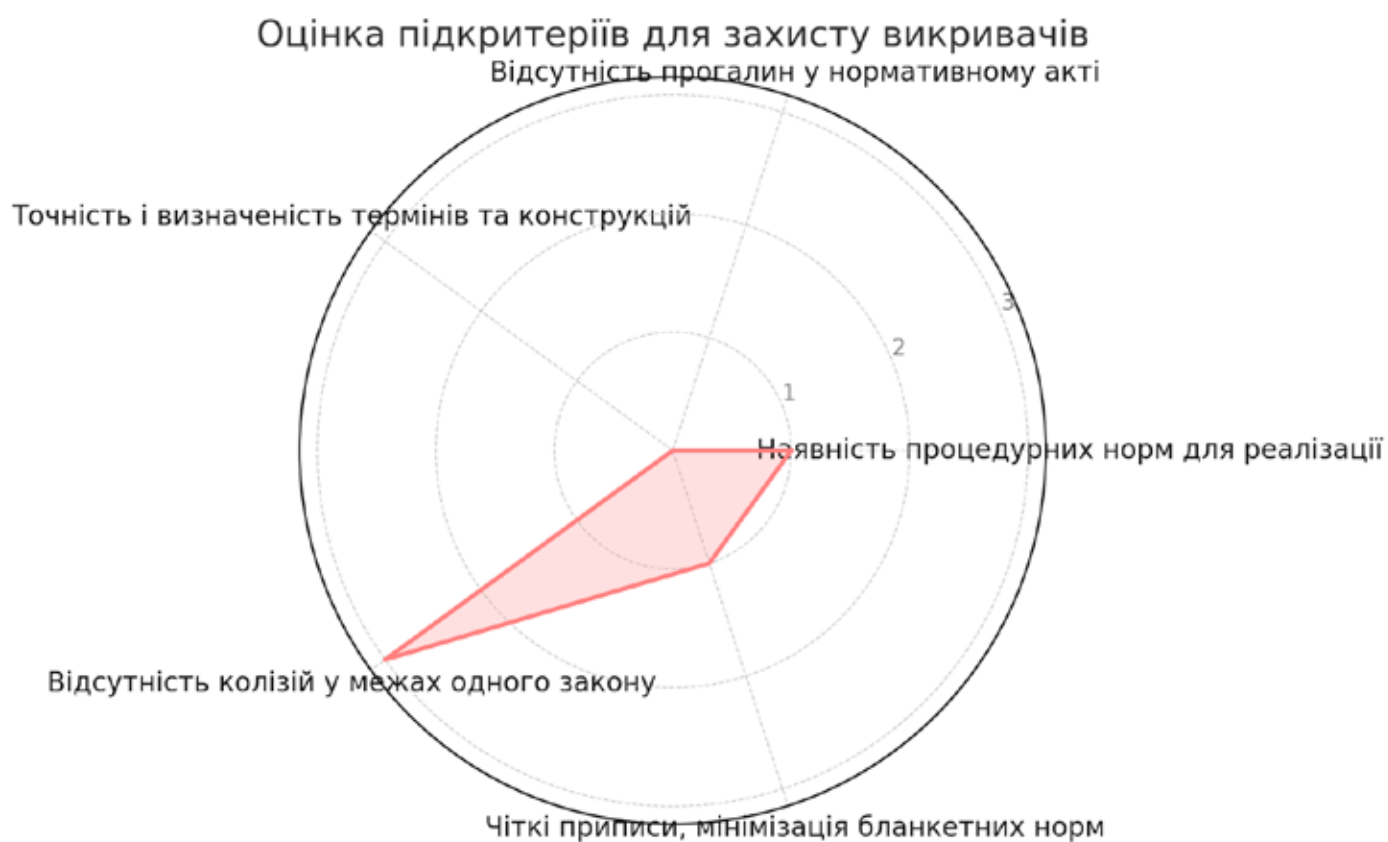
3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



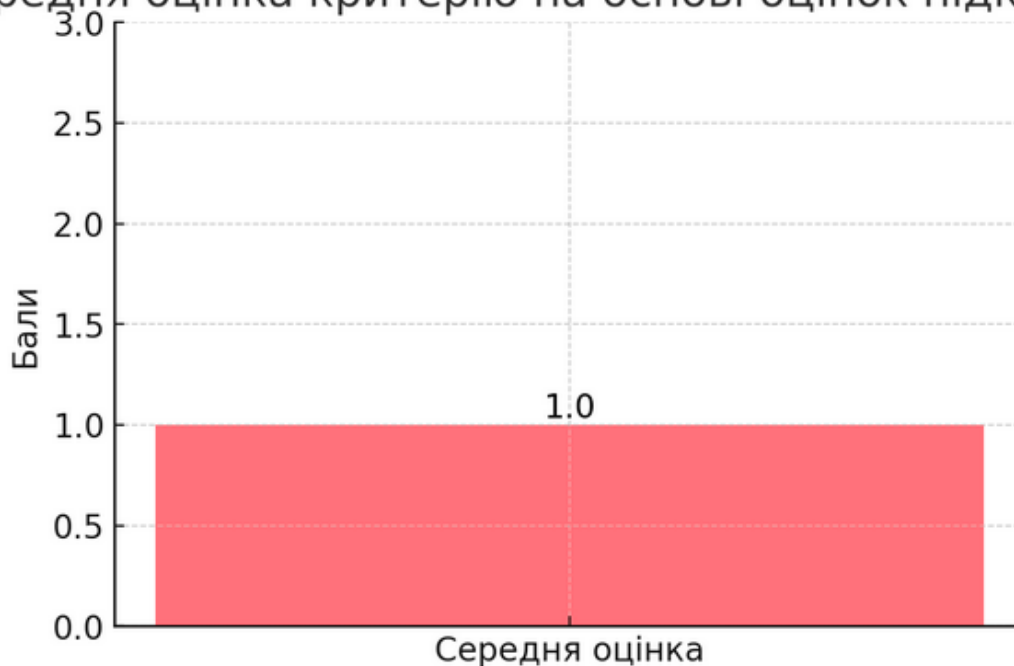
9. Юридична відповідальність за переслідування.

Повинні бути передбачені цивільні, кримінальні та/або дисциплінарні стягнення за вчинене переслідування викривача.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ



Середня оцінка критерію на основі оцінок підкритеріїв



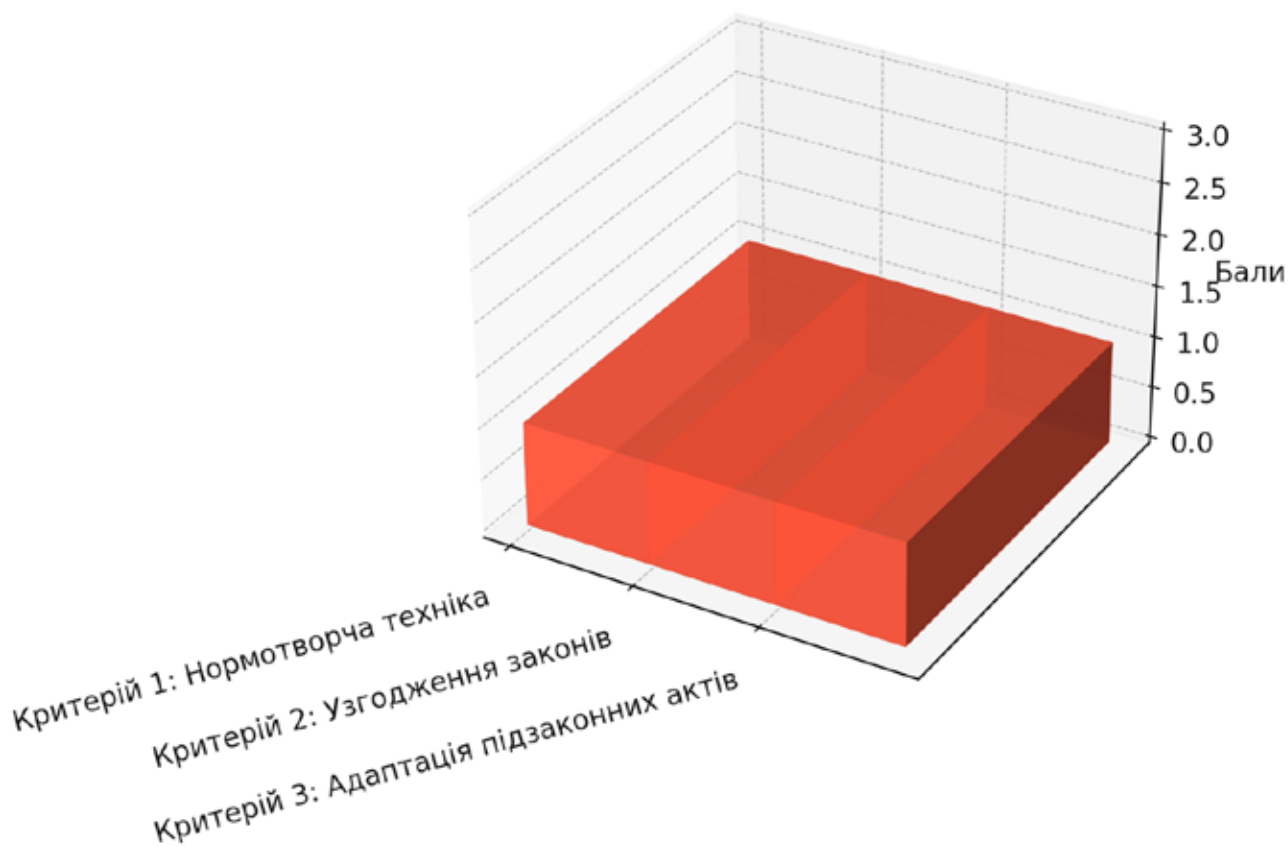
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	1 бал: Закон містить окремі процедурні норми, але вони не повністю ефективні.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	0 балів: Закон має значні прогалини в регулюванні захисту викривачів
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	0 балів: Відсутнє чітке визначення термінів і конструкцій, що спричиняє правову невизначеність.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	3 бали: Закон не містить колізій.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	1	Часткове внесення змін до окремих законів відбулося, проте залишаються закони, положення яких суперечать новому стандарту. Це створює правову невизначеність і може спричинити конфлікти в тлумаченні та застосуванні норм.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	1	Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



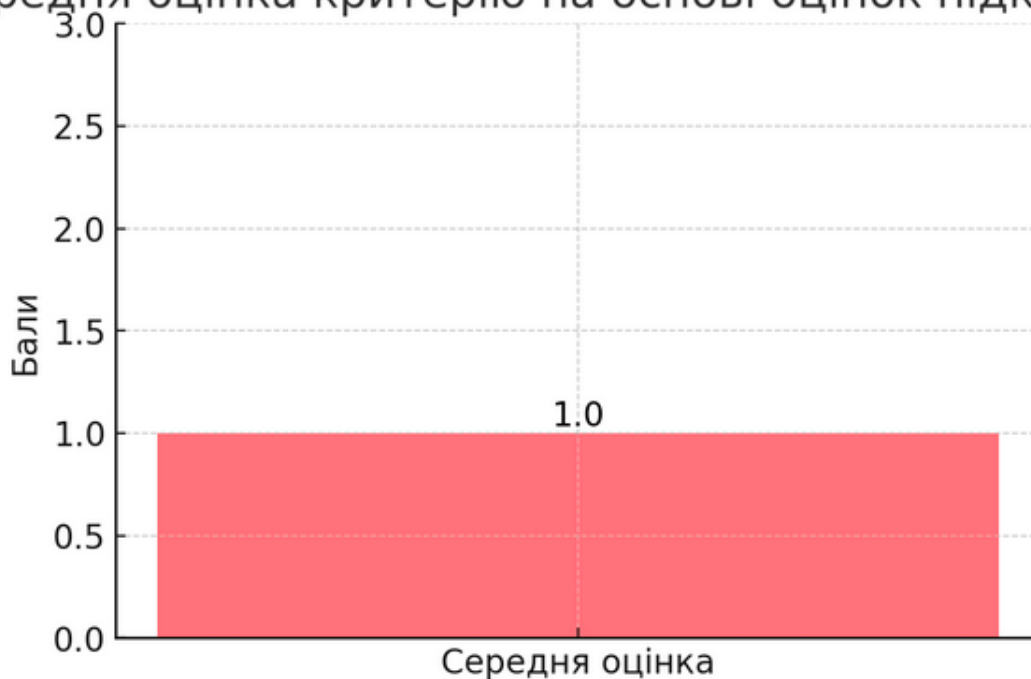
10. Забезпечення справедливого судового розгляду.

Закон має гарантувати викривачам право на справедливий судовий розгляд, під час якого вони можуть вимагати відшкодування будь-яких збитків, завданих у результаті репресалій. Йдеться про право на оскарження у вищому органі / суді, право на фінансову допомогу, якщо є потреба, 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.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ



Середня оцінка критерію на основі оцінок підкритеріїв



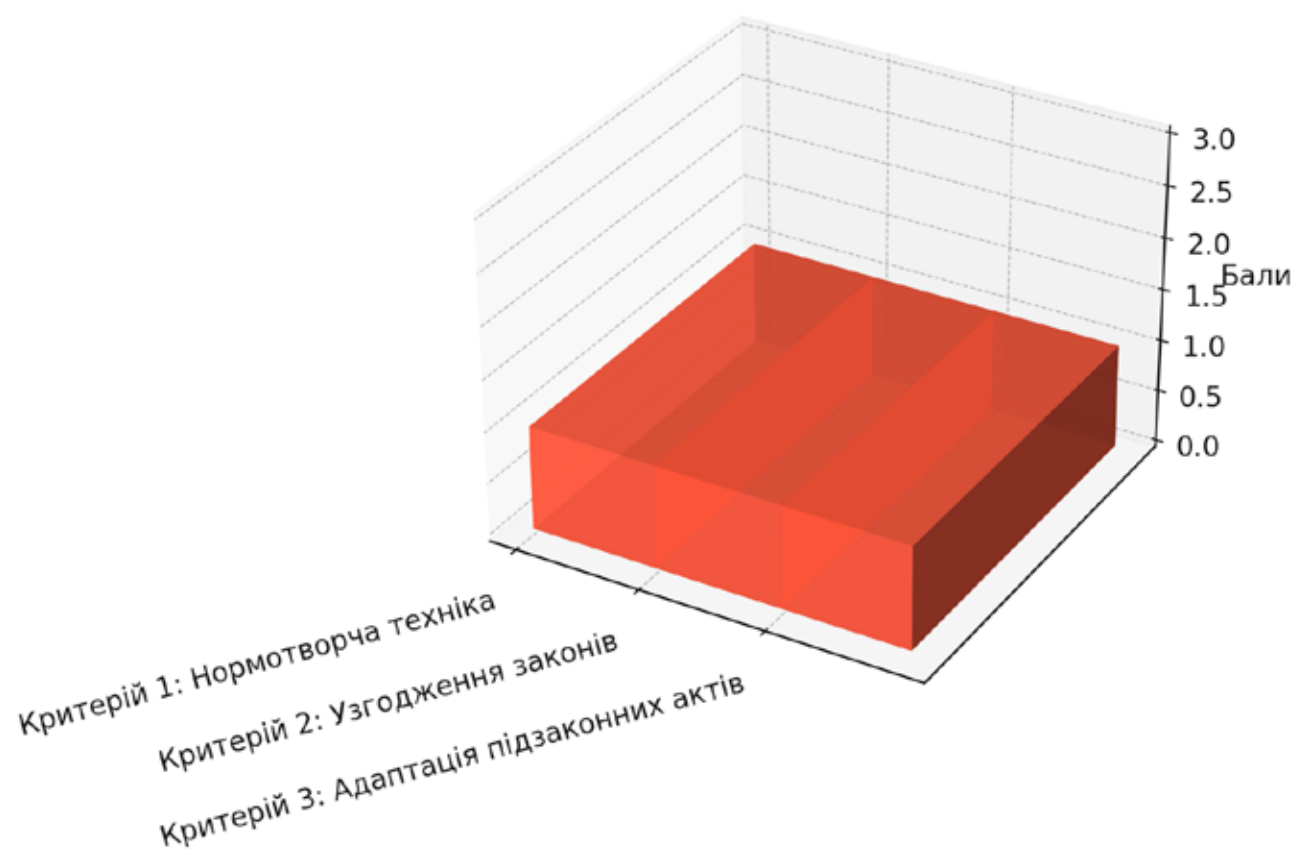
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	1 бал: Закон містить окремі процедурні норми, але вони не повністю ефективні.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	0 балів: Закон має значні прогалини в регулюванні захисту викривачів
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	0 балів: Відсутнє чітке визначення термінів і конструкцій, що спричиняє правову невизначеність.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	3 бали: Закон не містить колізій.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	1	Часткове внесення змін до окремих законів відбулося, проте залишаються закони, положення яких суперечать новому стандарту. Це створює правову невизначеність і може спричинити конфлікти в тлумаченні та застосуванні норм.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	1	Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



11. Досудовий орган захисту прав викривачів.

Законом має бути передбачено створення належного нагляду незалежним органом або судом за розслідуванням скарг викривачів. Його функції можуть охоплювати, серед іншого, отримання скарг викривачів, забезпечення дотримання законодавства в цій сфері, ведення бази даних про справи розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, звітність перед парламентом, початок розслідування з власної ініціативи або співпрацю з іншими органами під час розслідування правопорушень.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ

Оцінка нормотворчої техніки при імplementації стандартів



Середня оцінка критерію: Оцінка нормотворчої техніки при імplementації стандартів



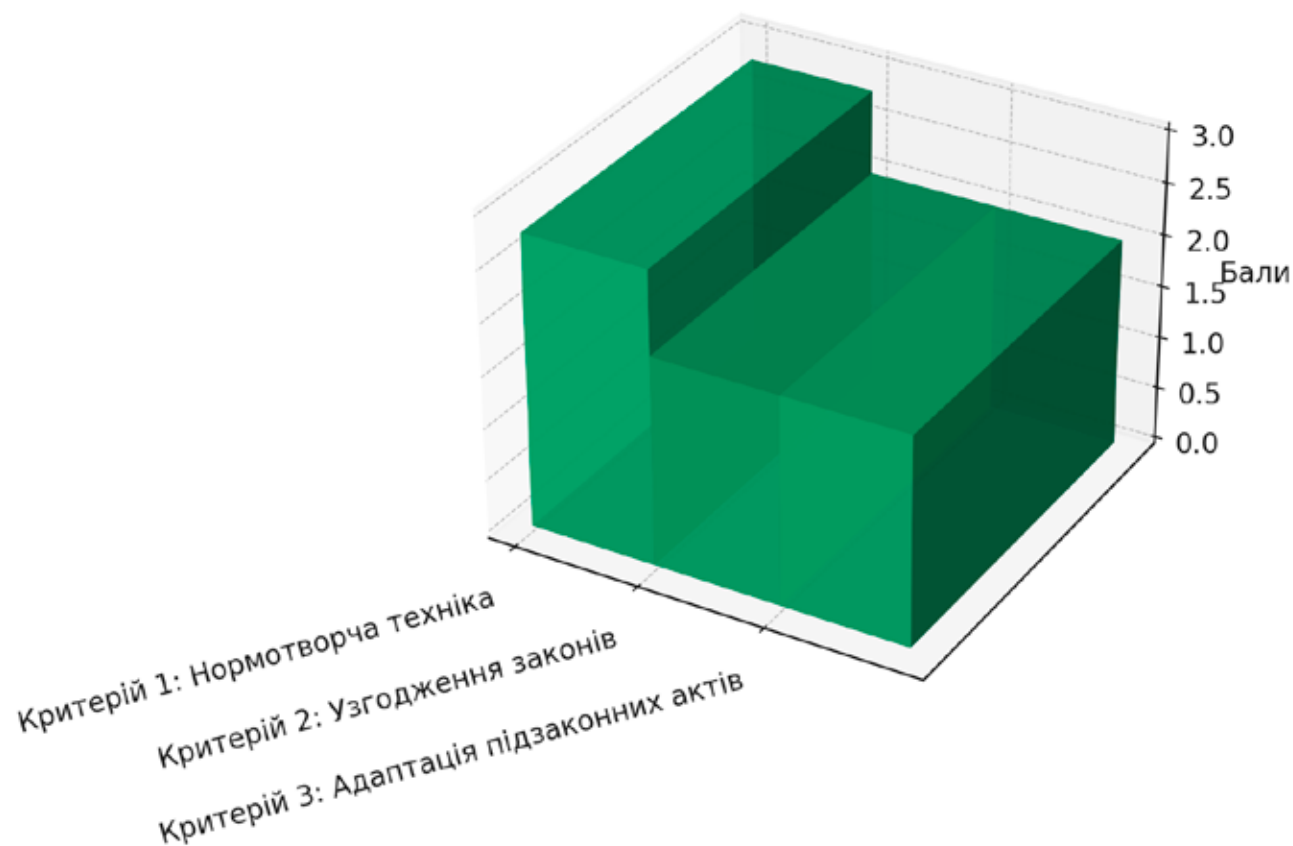
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	3 бали: Закон включає повний набір процедурних норм для комплексного захисту викривачів.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	3 бали: Закон повністю охоплює сферу захисту викривачів, без прогалин.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	2 бали: Закон загалом містить чітко визначені терміни та конструкції, але окремі потребують уточнення.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	3 бали: Закон не містить колізій
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	3 бали: Закон містить чіткі та прямі приписи без потреби в додаткових роз'ясненнях.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	2	Чинні закони приведені у відповідність до нової редакції, однак зберігаються незначні колізії, які можуть впливати на ефективність застосування стандарту. Повна інтеграція ще не досягнута, але вплив суперечностей мінімальний.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	2	Підзаконні акти переважно адаптовані до нових законодавчих вимог, однак є незначні неточності або прогалини, які можуть обмежувати ефективність правозастосування.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)

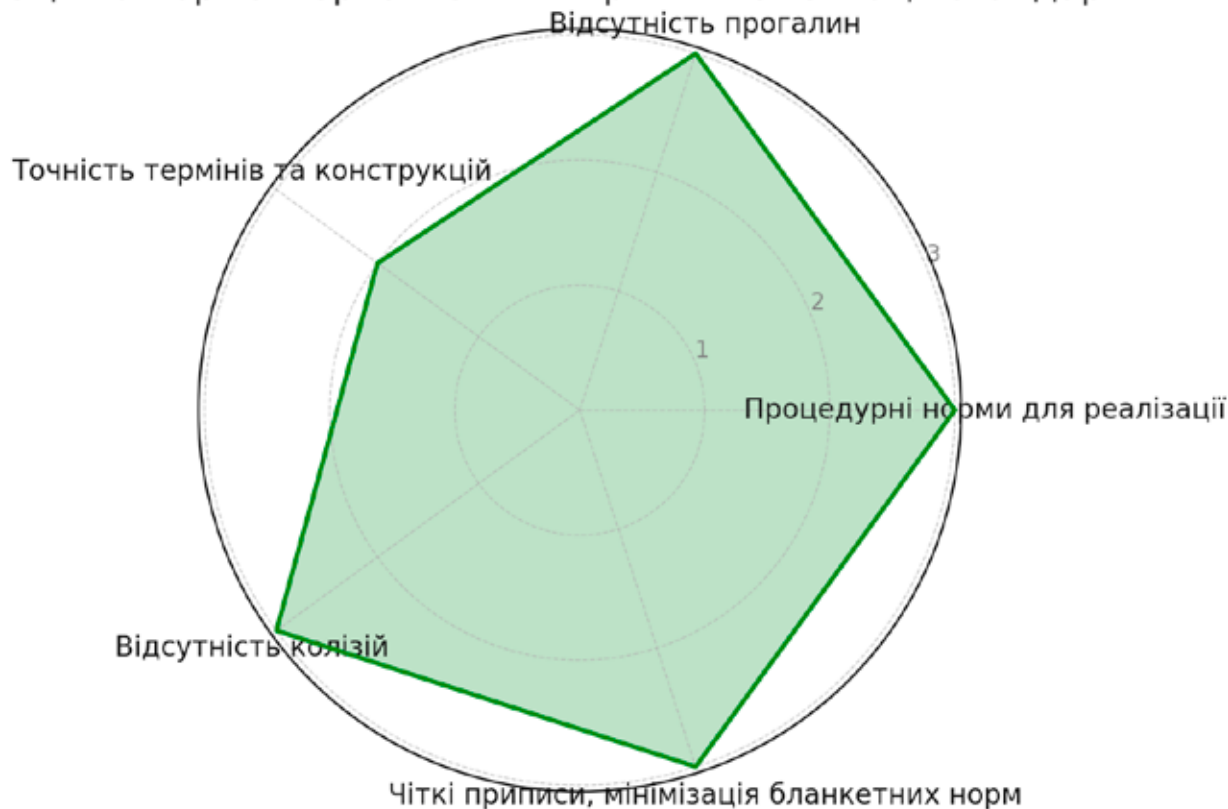


12. Покладення тягаря доказування на роботодавця.

Для уникнення санкцій або покарань роботодавець повинен чітко та переконливо довести, що будь-які заходи, вжиті проти викривача, не були пов'язані з повідомленням.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ

Оцінка нормотворчої техніки при імplementації стандартів



Середня оцінка критерію: Оцінка нормотворчої техніки при імplementації стандартів



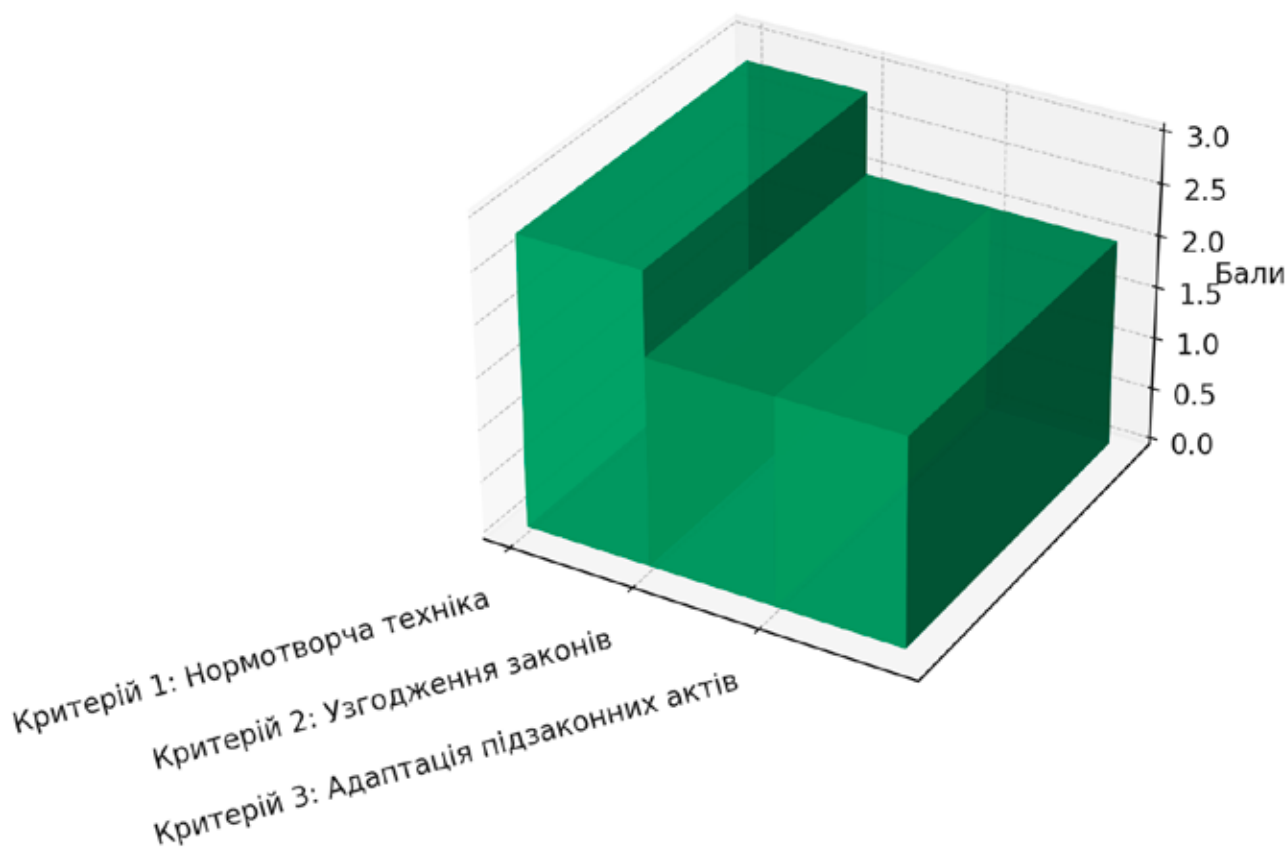
Обґрунтування:

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	3 бали: Закон включає повний набір процедурних норм для комплексного захисту викривачів.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	3 бали: Закон повністю охоплює сферу захисту викривачів, без прогалин.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	2 бали: Закон загалом містить чітко визначені терміни та конструкції, але окремі потребують уточнення.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	3 бали: Закон не містить колізій
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	3 бали: Закон містить чіткі та прямі приписи без потреби в додаткових роз'ясненнях.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	2	Чинні закони приведені у відповідність до нової редакції, однак зберігаються незначні колізії, які можуть впливати на ефективність застосування стандарту. Повна інтеграція ще не досягнута, але вплив суперечностей мінімальний.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	2	Підзаконні акти переважно адаптовані до нових законодавчих вимог, однак є незначні неточності або прогалини, які можуть обмежувати ефективність правозастосування.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)

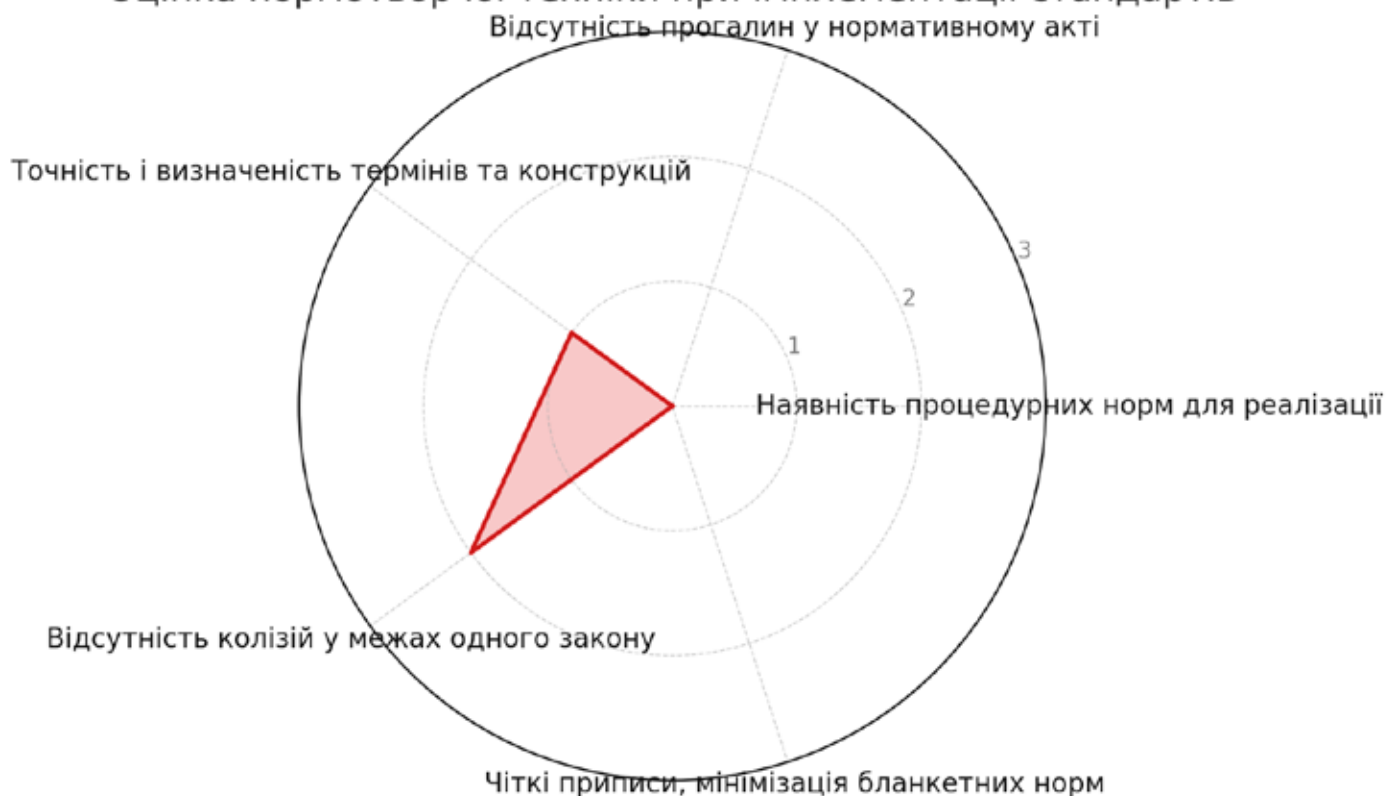


13. Нікчемність положень трудових договорів чи нормативно-правових актів, що встановлюють обов'язок нерозголошення для викривача.

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. Жодні правові інструменти не можуть бути використані з метою запобігання розкриттю.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ

Оцінка нормотворчої техніки при імplementації стандартів



Середня оцінка критерію: Оцінка нормотворчої техніки при імplementації стандартів



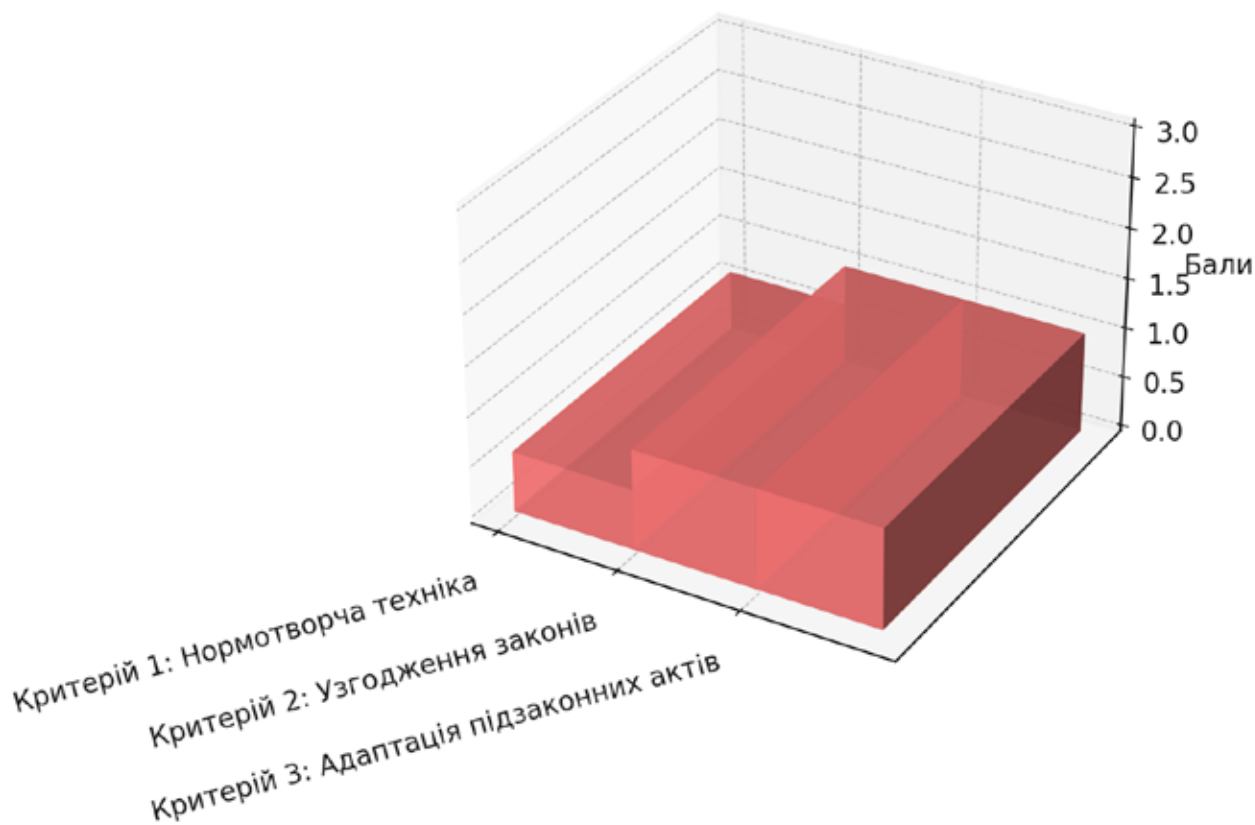
Обґрунтування оцінки за критерієм 1

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	0 балів: Закон містить лише загальні принципи захисту, без конкретних процедурних норм
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	0 б.: Значні прогалини в регулюванні.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	1 б.: Базові терміни визначені, але є нечіткі формулювання.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	2 бали: Закон загалом узгоджений із собою, але окремі положення залишаються проблемними.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	0 б.: Багато бланкетних норм та відсилань

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	Бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	1	Часткове внесення змін до окремих законів відбулося, проте залишаються закони, положення яких суперечать новому стандарту. Це створює правову невизначеність і може спричинити конфлікти в тлумаченні та застосуванні норм.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	1	Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



14. Національна безпека і розголошення інформації з обмеженим доступом.

Закон має гарантувати всім громадянам право на розкриття інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам незалежно від місця роботи викривача, чи то органи національної безпеки, чи то збройні сили, чи то правоохоронні органи або служби розвідки. Однак, з урахуванням необхідності збереження секретності певної інформації, включно з ідентифікацією агентів або особливо конфіденційною інформацією, викривачі повинні мати можливість:

- ▶ здійснити внутрішнє розкриття інформації. Викривачі можуть розкрити інформацію внутрішньо за будь-яких обставин, за наявності відповідних каналів на місцях (включно з анонімними);
- ▶ повідомити уповноваженому органу або парламенту. Викривачі мають право повідомити про правопорушення, що завдає шкоди або становить загрозу публічним інтересам, уповноваженому органу або парламенту в обставинах, коли це є необхідним, зважаючи на характер повідомлюваної інформації та обставини;
- ▶ розкрити інформацію третій особі або засобам масової інформації. Викривачі можуть повідомити інформацію третій особі або засобам масової інформації, якщо обставини змушують їх діяти в цьому напрямі. Такими обставинами можуть бути, зокрема, ендемічне правопорушення або корупція, серйозні протиправні дії, безпосередня загроза громадському здоров'ю, безпеці або навколишньому середовищу, або ситуації, коли викривач вважає, що внутрішнє розкриття може призвести до знищення доказів або загрози особистій безпеці.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ



Середня оцінка критерію: Оцінка нормотворчої техніки при імплементації стандартів



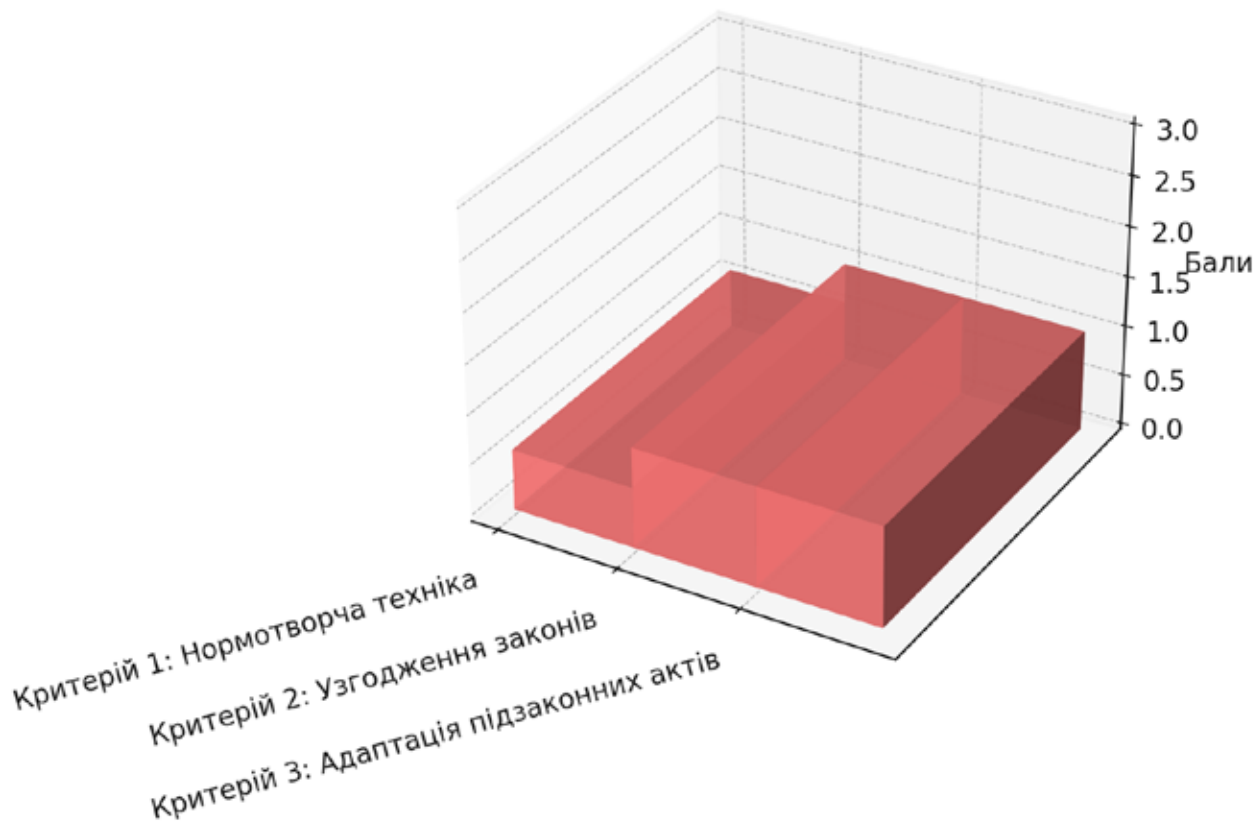
Обґрунтування оцінки за критерієм 1

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	0 балів: Закон містить лише загальні принципи захисту, без конкретних процедурних норм
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	0 б.: Значні прогалини в регулюванні.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	1 б.: Базові терміни визначені, але є нечіткі формулювання.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	2 бали: Закон загалом узгоджений із собою, але окремі положення залишаються проблемними.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	0 б.: Багато бланкетних норм та відсилань

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	Бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	0	Зміни до суміжних законів не внесено, що призводить до нормативної невизначеності та суттєвих колізій між новим законом та чинними. Законодавство залишається фрагментованим, що унеможлиблює ефективне застосування стандарту.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	0	Не внесено необхідних змін до підзаконних актів, що призводить до невідповідності між їх положеннями та новими законодавчими вимогами. Підзаконні акти не відображають встановлені стандарти, що створює правову невизначеність і ускладнює їх застосування.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



15. 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:

1. глибину зв'язку між розкриттям суспільно важливої інформації та поведінкою або обставинами, що призвели до подання прохання про видачу;
2. чи є видача необхідною за будь-яких обставин, зважаючи на суспільні інтереси країни;
3. чи є прийнятною видача в певних обставинах.

Відповідно до ч. 2 ст. 25 Конституції України, громадянин України не може бути висланий за межі України або виданий іншій державі, тобто екстрадиція громадян України в будь-якому випадку заборонена. Проте принцип заборони екстрадиції викривачів, якщо вони не є громадянами України, наразі не реалізований у законодавстві України. Тому необхідно запровадити відповідні законодавчі реформи.

16. Участь викривачів у розслідуванні.

Закон повинен гарантувати право викривача, який розкриває інформацію про шкodu або загрозу суспільним інтересам, бути поінформованим про стан справ, пов'язаних із розкриттям. Це включає будь-яке розслідування, яке почалося на основі розкритих даних, і результати цього розслідування. Викривачі також повинні мати можливість надавати додаткові докази або роз'яснення в разі потреби, а також висловлювати свої зауваження щодо звіту чи отриманих даних.

➤ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ



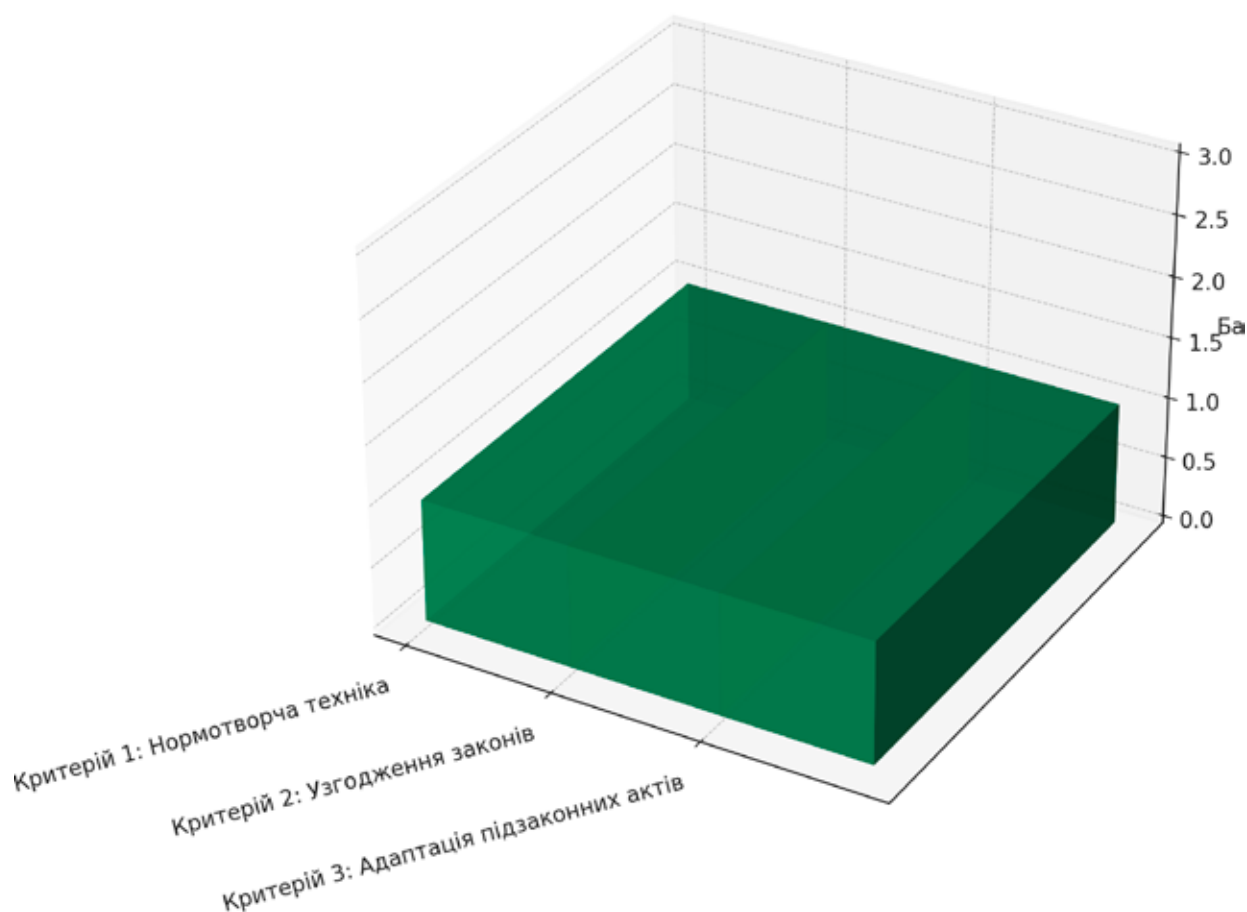
Обґрунтування оцінки за критерієм 1

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	1 бал: Закон містить окремі процедурні норми, але вони не повністю ефективні.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	1 бал: Закон охоплює більшість аспектів захисту, але залишає кілька важливих прогалин.
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	0 балів: Відсутнє чітке визначення термінів і конструкцій, що спричиняє правову невизначеність.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	3 бали: Закон не містить колізій.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	0 балів: Закон містить багато бланкетних норм і відсилань до інших актів.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	Бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	1	Часткове внесення змін до окремих законів відбулося, проте залишаються закони, положення яких суперечать новому стандарту. Це створює правову невизначеність і може спричинити конфлікти в тлумаченні та застосуванні норм.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	1	Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



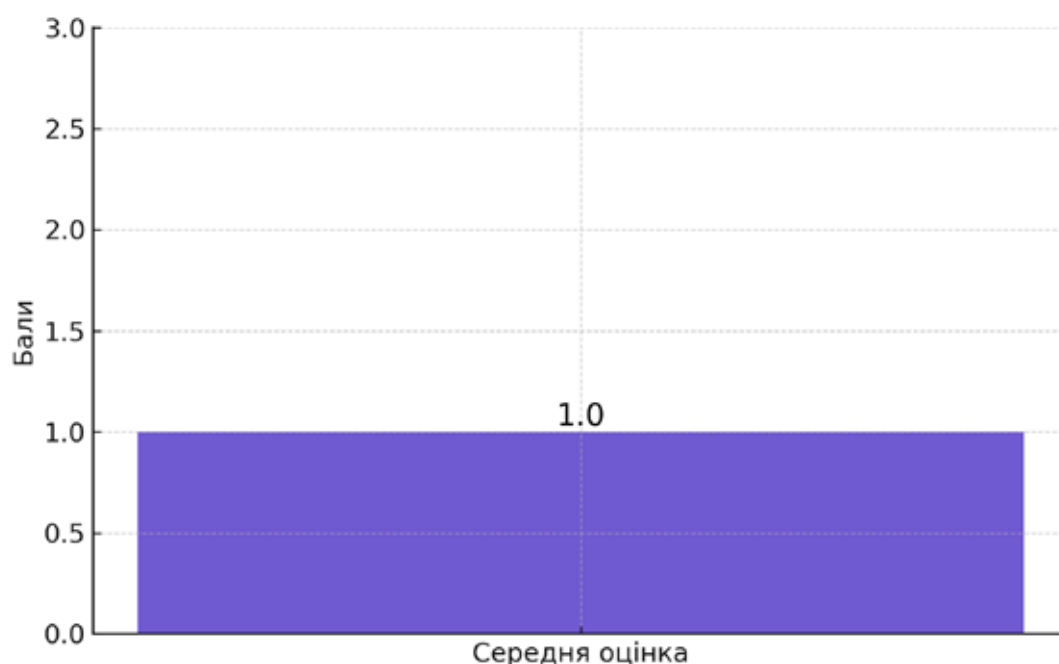
17. Електронні технології забезпечення анонімності викривачів.

Закон має передбачати створення інфраструктури, яка дозволяє викривачу анонімно розкрити інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам і контролювати стан справ через захищений сервіс. Закон повинен також передбачати конкретне покарання для осіб, які намагаються зламати цей сервіс або перехоплювати повідомлення.

➔ КРИТЕРІЙ 1 : ОЦІНКА НОРМОТВОРЧОЇ ТЕХНІКИ ПРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ



оцінка критерію: Оцінка нормотворчої техніки при імplementації с



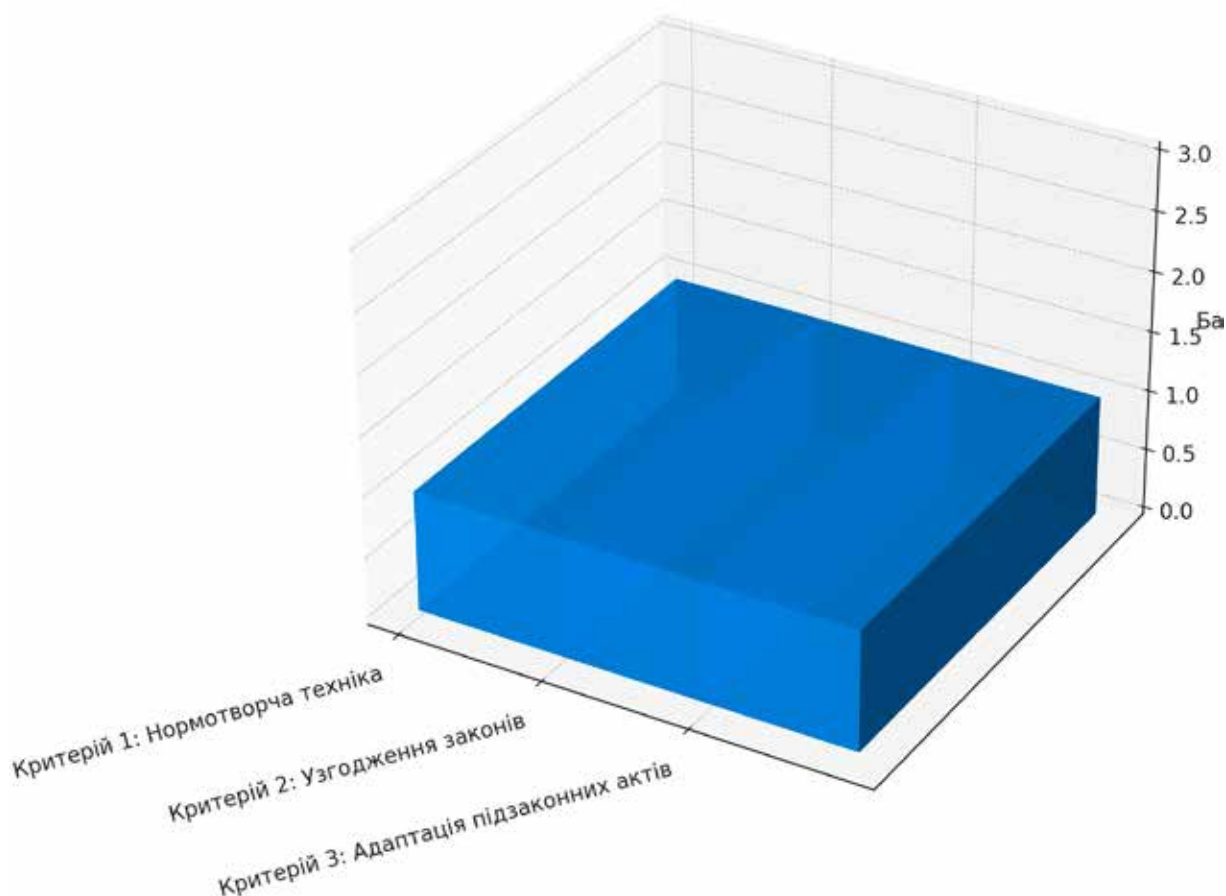
Обґрунтування оцінки за критерієм 1

Підкритерій	Опис шкали оцінки (0–3 бали)
1.1. Наявність процедурних норм для реалізації	2 бали: Закон забезпечує основні процедурні норми для захисту викривачів, але охоплює не всі аспекти.
1.2. Відсутність прогалин у нормативному акті	1 бал: Закон охоплює більшість аспектів захисту, але залишає кілька важливих прогалин
1.3. Точність і визначеність термінів та конструкцій	1 бал: Базові терміни визначені, але залишаються нечіткі формулювання.
1.4. Відсутність колізій у межах одного закону	0 балів: Закон має суттєві колізії між різними положеннями.
1.5. Чіткі приписи, мінімізація бланкетних норм	1 бал: Більшість приписів закону є чіткими, але значна кількість положень потребує додаткового тлумачення.

Обґрунтування оцінки за критеріями 2-3:

Критерій	Бал	Опис шкали оцінки
Узгодження діючих законів із новими положеннями у сфері захисту викривачів	1	Часткове внесення змін до окремих законів відбулося, проте залишаються закони, положення яких суперечать новому стандарту. Це створює правову невизначеність і може спричинити конфлікти в тлумаченні та застосуванні норм.
Адаптація підзаконних актів до нових вимог у сфері захисту викривачів	1	Внесено часткові зміни до підзаконних актів, проте не забезпечено повної узгодженості з новими стандартами. Деякі підзаконні акти залишаються в конфлікті з новими вимогами, що може спричинити непослідовне застосування норм.

3D оцінка критеріїв в сфері захисту викривачів (0–3 бали)



Розділ 5. Аналіз ключових прогалин і колізій у чинному законодавстві, що потребують негайної уваги для приведення законодавства України у відповідність до кращих міжнародних практик.

З ОГЛЯДУ НА ОЦІНКИ, ПРЕДСТАВЛЕНІ В ПОПЕРЕДНІХ РОЗДІЛАХ НАШОГО ДОСЛІДЖЕННЯ, У ЦЬОМУ РОЗДІЛІ МИ ЗОСЕРЕДИМОСЯ НА КЛЮЧОВИХ ПРОБЛЕМАХ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКІ МАЮТЬ СТАТИ ПРІОРИТЕТНИМИ НАПРЯМКАМИ ДЛЯ ПОДАЛЬШИХ РЕФОРМ У СФЕРІ ПРИВЕДЕННЯ ЙОГО У ВІДПОВІДНІСТЬ З МІЖНАРОДНИМИ СТАНДАРТАМИ ТА КРАЩИМИ ПРАКТИКАМИ.

Викривачі у сфері національної безпеки: оцінювання українського законодавства за Принципами Цване

Основними проблемами українського законодавства щодо захисту викривачів у сфері національної безпеки є відсутність чітко визначених процедур для повідомлення про суспільно важливі правопорушення, особливо якщо така інформація класифікована як державна або розвідувальна таємниця. Відповідно до міжнародних стандартів, зокрема Принципів Цване, викривачі повинні мати право безпечно повідомляти про зловживання, порушення прав людини або інші протиправні дії, навіть якщо інформація стосується національної безпеки та державної таємниці. Однак, як показує оцінка, представлена в попередньому розділі, українське законодавство отримало низькі бали за рядом критеріїв, що свідчить про недостатність належних правових механізмів захисту викривачів у цій сфері.

Законодавство України не передбачає спеціалізованих каналів для повідомлення інформації про правопорушення, що є державною таємницею, внаслідок чого державні службовці та військовослужбовці, які виявляють подібні порушення, залишаються перед ризиком відповідальності за розголошення державної таємниці згідно зі статтею 328 Кримінального кодексу України. Це створює серйозні обмеження для викривачів, які, виявивши факти корупції, зокрема у сфері оборонних закупівель, не мають можливості повідомити про це відповідним органам без ризику кримінальної відповідальності. Зокрема, за критерієм наявності процедурних норм для реалізації таких повідомлень українське законодавство отримало оцінку в 0 балів, що вказує на нагальну потребу в створенні механізмів для безпечного та юридично захищеного розкриття інформації в цій сфері.

Однією з істотних прогалин є також відсутність

критеріїв, які б регулювали суспільний інтерес до розкриття інформації, що підлягає державній таємниці. На практиці багато відомостей, що є важливими для суспільства, неправомірно класифікуються як державна таємниця, особливо в контексті питань корупції у державних закупівлях. Це обмежує можливість викривачів для передання такої інформації та підриває принципи прозорості й підзвітності державного управління. Згідно з попередньою оцінкою, чинне законодавство отримало 0 балів через наявність значних прогалин у нормативних актах, які перешкоджають викривачам безпечно повідомляти суспільно важливі дані. Це вказує на необхідність розробки більш чітких правових критеріїв для визначення суспільної значущості такої інформації, аби уникнути її необґрунтованої класифікації як таємної.

Крім того, законодавство не забезпечує належних прав викривачів у військовій сфері, що ускладнює повідомлення військовослужбовцями про протиправні дії. Відсутність чітко визначених процедур створює ризики того, що військовослужбовці утримуватимуться від повідомлення про такі порушення, що, у свою чергу, підриває ефективний парламентський та громадський нагляд за військовою сферою. Згідно з оцінкою за критерієм точності й визначеності термінів, яка отримала лише 1 бал, ця прогалина в законодавстві значною мірою обмежує викривачів у військовій сфері та потребує удосконалення.

Відсутність належної інтеграції українського законодавства з міжнародними стандартами, зокрема з Принципами Цване, також спричиняє фрагментарність у правовому захисті викривачів, що значно обмежує можливості для них повідомляти про правопорушення уповноваженим органам, ЗМІ чи третім особам. За критерієм відсутності колізій, українське законодавство отримало лише 2 бали, що свідчить про недостатню систематичність і неповну узгодженість з міжнародними стандартами. Таке узгодження є критичним, оскільки воно забезпечує правову визначеність та ефективне застосування закону.

Важливою також є відсутність ухваленого законопроекту про канали для повідомлення інформації, яка має статус державної таємниці. Незважаючи на те, що відповідний законопроект було розроблено, його досі не ухвалено, що суттєво перешкоджає створенню ефективного механізму для безпечного повідомлення про суспільно важливі порушення. Вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим

для забезпечення прозорості й підзвітності органів державної влади, особливо в умовах воєнного стану.

Отже, основні проблеми в українському законодавстві, виявлені під час попередньої оцінки, свідчать про обмеженість можливостей для викривачів повідомляти про правопорушення у сфері національної безпеки. Необхідність усунення цих прогалин і вдосконалення законодавства відповідно до міжнародних стандартів є критичною для забезпечення дієвості правових механізмів захисту викривачів, що сприятиме прозорості, підзвітності й зміцненню громадської довіри до органів державної влади.

Недоліки законодавства в регулюванні каналів повідомлення

Відповідно до чинного Закону України «Про запобігання корупції» регулярними каналами повідомлення є лише органи прокуратури, Національна поліція, НАБУ, ДБР, НАЗК. Проте, відповідно до правової природи інституту викривання та міжнародних стандартів у цій сфері, держава повинна гарантувати захист прав викривача у разі направлення повідомлення до будь-якого правоохоронного або контролюючого органу державної влади поза межами організації. Міжнародна практика захисту викривачів корупції передбачає широкий доступ до каналів повідомлення, що включають не лише внутрішні органи, а й зовнішні наглядові органи, як-от парламентські комітети, антимонопольні установи, та інші контрольні органи. Це підхід, який вже давно закріплений у міжнародних стандартах, включно з Директивою (ЄС) 2019/1937 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу», яка прямо рекомендує державам-членам забезпечити широке охоплення органів, до яких викривачі можуть звертатися. **Міжнародні стандарти та приклади практик** показують, що обмеження звернення викривачів виключно до певних правоохоронних органів зужує можливість ефективного повідомлення про порушення і створює додаткові ризики для викривачів. Наприклад, згідно з рекомендаціями **«Трансперенсі Інтернешнл» та Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD)**, успішне викривання передбачає можливість для викривачів повідомляти інформацію не лише через прямі правоохоронні органи, але й до інших відповідних наглядових інституцій, зокрема до парламентських органів та спеціалізованих агентств, які можуть мати конкретну юрисдикцію над певними видами порушень (наприклад, економічні, регуляторні, монопольні порушення). **Досвід країн Європейського Союзу** свідчить про ефективність створення таких багаточільових каналів повідомлення. У таких країнах, як Франція та Нідерланди, викривачі мають право звертатися до незалежних органів або спеціальних наглядових установ, що дає змогу підвищити рівень захисту викривачів та зменшити ризики репресій. **OECD** також рекомендує, щоб держава створювала

умови для анонімного або конфіденційного повідомлення про порушення через різні канали, включно з незалежними органами. Це сприяє тому, що викривачі відчувають більшу довіру до системи, маючи можливість звернутися до різних інстанцій. В Україні чинне законодавство передбачає надто обмежений перелік органів для викривачів, що фактично обмежує можливості для викриття порушень. Важливо розширити визначення «регулярних каналів повідомлення» для того, щоб викривачі мали право звертатися до будь-якого контролюючого органу, зокрема Антимонопольного комітету, комітетів Верховної Ради та інших наглядових структур. Такий підхід відповідає міжнародним стандартам і збільшує ефективність системи викриття корупції. Важливо наголосити, що саме такий підхід було втілено в ухваленому у 2019 р. законі № 1010. Розширення визначення терміна «регулярні канали повідомлення» дасть змогу забезпечити ширший доступ до органів, які можуть ефективно реагувати на повідомлення викривачів. Це також сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності, оскільки викривачі матимуть більше можливостей повідомити про порушення в безпечний спосіб. Варто зазначити, що саме такий підхід було втілено в Законі України «Про запобігання корупції» до внесення змін у 2021 р. Чинне визначення регулярних каналів для повідомлення викривачів суперечить не лише міжнародним стандартам, а й Конституції України та Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», які передбачають здійснення Верховною Радою України парламентського контролю, а отже органи Верховної Ради України є регулярними каналами повідомлення; те саме стосується й Рахункової палати. Викладене вище свідчить про необхідність розширення поняття «регулярні канали» для повідомлень викривачів і чіткого врегулювання цього в законодавстві. Повідомлення до будь-якого правоохоронного або контролюючого органу потрібно розглядати як повідомлення, зроблене через регулярні канали, а викривачу має бути гарантовано захист його прав.

Вузьке визначення «викриття»

Вузький обсяг визначення викриття в чинному законодавстві створює ще одну перешкоду для ефективного захисту викривачів. Зосереджуючись виключно на захисті осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення, законодавство ігнорує інші форми неправомірної поведінки, які можуть загрожувати суспільним інтересам. Прийняття вузького підходу до захисту викривачів створило ситуацію, коли особи, які повідомляють про потенційні випадки корупції, можуть не мати достатнього захисту, якщо їхнє повідомлення не кваліфікується як таке, що стосується корупції, а не будь-якого іншого типу неправомірних дій. Такий підхід підтримує Національне агентство з питань запобігання корупції, проте він

створює правову невизначеність у системі захисту викривачів. У результаті особи, які розглядають можливість розкриття інформації, залишаються невпевненими в рівні захисту, на який вони можуть розраховувати відповідно до закону.

Вузьке визначення «викривача» як недолік українського законодавства

Визначення «викривача» в українському законодавстві має вузький обсяг. Європейська конвенція з прав людини та Директива Європейського Союзу «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу» (2019 р.) поширюють це поняття не лише на працівників, підрядників, волонтерів, колишніх або майбутніх працівників, стажерів та інших інсайдерів, але й на осіб, які допомагають іншим у розкритті інформації, та на тих, кого помилково вважають викривачами, тоді як українське законодавство охоплює лише самих викривачів і пропонує захист від переслідувань їхнім родичам. Проте захист не поширюється на осіб, які допомагають у процесі повідомлення, або на тих, кого помилково ідентифікували як викривачів.

Єдиний портал повідомлень викривачів

У вересні 2023 р. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) відкрило Єдиний портал повідомлень викривачів, що стало значною віхою у сфері антикорупційних ініціатив. Контроль за його впровадженням і використанням здійснює НАЗК, яке відповідає за забезпечення дотримання законодавчих вимог. НАЗК відіграло ключову роль не лише в розробленні та запуску portalу, але й у його поточному управлінні, забезпечуючи відповідність регуляторним вимогам, які стосуються організацій, зобов'язаних створювати внутрішні канали повідомлення або виконувати функції органів, що забезпечують регулярне звітування (згідно з термінологією директив ЄС).

Єдиний портал повідомлень викривачів, розміщений на вебсайті Національного агентства з питань запобігання корупції, функціонує як внутрішній канал, спеціально призначений для повідомлення про випадки корупції в організаціях. Згідно з вимогами українського законодавства, цей портал відповідає вимогам внутрішнього звітування понад 90 тисяч організацій, які зобов'язані створювати внутрішні канали повідомлення або виконувати функції органів, що забезпечують регулярне звітування (згідно з термінологією директив ЄС – зовнішні канали звітування). Отже, по суті, портал постає як єдиний внутрішній канал повідомлення для всіх установ та організацій в Україні, які зобов'язані створювати внутрішні канали повідомлення, і повідомлення про корупцію мають надсилатися через нього. Одночасно портал функціонує як офіційний реєстр, де всі уповноважені особи повинні реєструвати всі повідомлення викрива-

чів, включно з тими, що надіслані іншими способами. По суті, портал виконує подвійну функцію, яка має елементи програмного забезпечення для управління відповідністю, як-от системи для зберігання, організації та доступу до документів, пов'язаних із дотриманням вимог.

Розроблення portalу відбувалося у складний для країни час, адже спочатку через хакерські атаки з боку Російської Федерації на низку сервісів частину вже розробленого продукту було втрачено і його довелося доопрацьовувати під час повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну. НАЗК успішно провело тестування та запустило портал у межах раніше визначених термінів.

Portal став основним внутрішнім каналом для повідомлень викривачів. Крім того, інформація про можливі факти корупції або корупційних правопорушень, отримана через інші канали повідомлення, повинна бути внесена до portalу. Отже, портал забезпечив можливість для викривача зафіксувати і, за потреби, довести, що він або вона справді повідомив(-ла) про правопорушення і тому має право на отримання статусу викривача та на всі гарантії захисту у разі вжиття до нього або до неї негативних заходів.

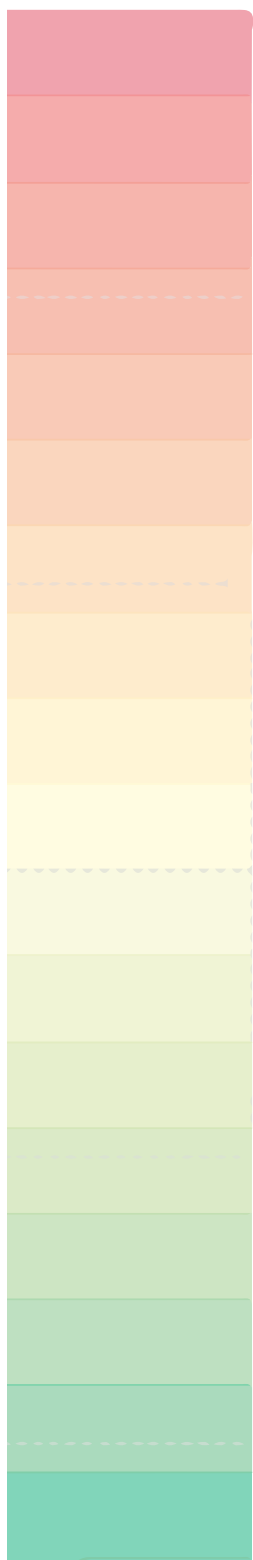
Однак аналіз законодавства щодо діяльності portalу виявив конфлікт щодо статусу викривача, який може негативно вплинути на гарантії прав викривача. У чинній редакції законодавчих норм особа визнається викривачем лише у разі, якщо її повідомлення кваліфікується суб'єктом розгляду повідомлення як таке, що є повідомленням про корупцію або корупційні правопорушення. Проте правова природа інституту викривачів не пов'язує виникнення прав і гарантій захисту викривачів з підтвердженням факту правопорушення або з наданням суб'єктом повноважень юридичної кваліфікації інформації, що міститься в повідомленні.

Законодавство також містить суперечності щодо правового регулювання каналів для повідомлення про можливі факти корупції та правового статусу portalу, що може негативно вплинути на його ефективність у забезпеченні прав викривачів. Portal та спеціалізовані телефонні лінії визначено законом як внутрішні канали, проте виникає питання, чи вважаються повідомлення, зроблені не через портал та спеціалізовані телефонні лінії, такими, що здійснені через внутрішні канали повідомлення, і чи будуть вони вважатися повідомленнями від викривача.

Виконуючи закон, який запровадив необхідність створення Єдиного portalу повідомлень викривачів, НАЗК розробило низку нормативних актів, спрямованих на регулювання роботи portalу, зокрема Порядок ведення portalу. Однак у низці питань цей Порядок потребує уточнення окремих норм.

Зокрема, Порядок надає НАЗК надто широкі повноваження для доступу до інформації на portalі з ме-

тою перевірки дотримання законодавства, організації роботи та моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів. Також НАЗК може самостійно виключити уповноваженого користувача з порталу, однак немає механізму для визначення порушень, які можуть стати підставою для виключення користувача з порталу. Ці та інші прогалини можуть негативно вплинути на гарантії захисту конфіденційності інформації на Порталі.



Висновки

Незважаючи на значні досягнення у створенні правових гарантій для викривачів в Україні, відсутність комплексного закону залишається нагальною проблемою, яка потребує негайної уваги. Хоча було зроблено зусилля для ухвалення спеціального законодавства, що захищає викривачів, як-от Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту осіб, які повідомляють про корупцію», ці заходи не забезпечують повного регулювання захисту викривачів. Чинне законодавство має суттєві прогалини та суперечності, які не лише перешкоджають ефективному захисту викривачів, але й наражають їх на ризик переслідувань і правової невизначеності. Значна частина гарантій носить декларативний характер, що обмежує можливості для викривачів захищатися від репресій. Додатково відсутність узгодженості між різними актами створюють правову невизначеність. Особливої уваги потребує відсутність інтеграції нових норм до Кримінального кодексу, що робить захист викривачів уразливим і частково незастосовним на практиці. Дослідження також показало, що підзаконні акти, які повинні регламентувати порядок реалізації законодавчих положень, не завжди відповідають новим вимогам. Це обмежує ефективність реалізації прав викривачів і створює додаткові перешкоди для їх захисту. Подальші реформи та вдосконалення правової бази є необхідними для усунення цих недоліків і колізій у законодавстві. Особливо важливо врегулювати канали повідомлення та захистити викривачів, які розкривають інформацію, що класифікується як державна таємниця, що особливо актуально під час війни. Крім того, Єдиний портал повідомлень викривачів може стати цінним інструментом для повідомлення викривачів. Однак для досягнення цієї мети потрібно постійно вдосконалювати та поліпшувати портал, включно із заходами для забезпечення конфіденційності користувачів, доступності та ефективної обробки повідомлень. Такі зусилля є важливими для підтримки прозорості, підзвітності та верховенства права в управлінні. Створення надійних умов для захисту викривачів вимагає комплексного підходу, що передбачає як законодавчі, так і інституційні зміни для посилення механізмів підзвітності та забезпечення захисту викривачів.

Рекомендації

➔ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ДЛЯ ВІДПОВІДНОСТІ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ ТА НАЙКРАЩИМ ПРАКТИКАМ У КОРОТКОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ (6-12 МІСЯЦІВ).

Внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції»:

1. Передбачити, що повідомлення через Єдиний портал повідомлень викривачів є лише одним із методів повідомлення через внутрішній канал, який має необхідні технічні засоби захисту для забезпечення анонімності та конфіденційності.
 - **Обґрунтування:** Для усунення колізій щодо розуміння терміна «внутрішній канал зв'язку» слід чітко визначити в законі, що повідомлення, зроблені шляхом їх надсилання, зокрема анонімно, в паперовій або електронній формі, або шляхом подання повідомлення особисто, через спеціалізовану телефонну лінію або іншими технічними засобами, також вважаються такими, що здійснені через внутрішні канали.
2. Внести зміни щодо визначення терміна «регулярні канали» комунікації; зокрема, передбачити, що регулярні канали – це не лише повідомлення інформації викривачем до органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Національного агентства з питань запобігання корупції, але й до Антимонопольного комітету, комітетів та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України та інших контрольних органів України.
 - **Обґрунтування:** Відповідно до чинного Закону України «Про запобігання корупції», регулярні канали повідомлення охоплюють лише органи прокуратури, Національну поліцію, НАБУ, ДБР та НАЗК. Водночас, згідно з правовою природою інституту викриття та міжнародними стандартами в цій галузі, держава повинна гарантувати захист прав викривача у разі подання повідомлення до будь-якого правоохоронного або наглядового органу публічної влади за межами організації. Варто зазначити, що саме такий підхід було втілено в Законі України «Про запобігання корупції» до його змін у 2021 р. Чинне визначення терміна «регулярні канали для повідомлення викривачів» суперечить не лише міжнародним стандартам, але й Конституції України та Закону України «Про тимчасові слідчі комісії та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», який передбачає, що Верховна Рада України здійснює парламентський контроль, а отже, органи Верховної Ради України є регулярними каналами повідомлення; те саме стосується Рахункової палати. Зазначене вище вказує на необхідність розширення поняття «регулярні канали» для повідомлення викривачів та чіткого регулювання цього в законодавстві. Отже, повідомлення до будь-якого правоохоронного або наглядового органу має вважатися повідомленням через регулярні канали, а викривачеві має бути гарантований захист його прав.
3. Внести зміни, які б розширили визначення викривача та забезпечили правові гарантії не лише у разі кваліфікації повідомлення як такого, що містить інформацію про корупцію або корупційні правопорушення. Одним із можливих рішень є внесення змін до закону, які б розширили визначення викривача, включивши випадки, коли особа надала інформацію про правопорушення, що може загрожувати суспільному інтересу або порушувати закон, але не пов'язане з корупцією.
 - **Обґрунтування:** Відповідні зміни допоможуть захистити права та гарантії викривача, незалежно від кваліфікації повідомлення як такого, що містить інформацію про факти корупції або корупційних правопорушень. Це потрібно для узгодження українського законодавства з Директивою Європейського Союзу про захист викривачів, яка встановлює рамки та заходи щодо захисту викривачів.
4. Встановити правову процедуру та умови для повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею.
 - **Обґрунтування:** У законодавстві України існує прогалина щодо повідомлення такої інформації. Зокрема, Закони України «Про державну таємницю», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про запобігання корупції» та «Про розвідку» не передбачають каналів для повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею. Це не лише не відповідає міжнародним стандартам, але й збільшує ризик корупції у сфері

безпеки та оборони країни. Однак належне правове регулювання каналів для повідомлення про можливі корупційні правопорушення та іншої суспільно важливої інформації, якщо така інформація є державною/розвідувальною таємницею, є необхідною гарантією для запобігання корупції та забезпечення підзвітності органів державної влади.

➤ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ДЛЯ ВІДПОВІДНОСТІ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ ТА НАЙКРАЩИМ ПРАКТИКАМ У СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ (1-2 РОКИ)

1. Моніторинг суміжного законодавства та введення у відповідність. Провести детальний моніторинг усіх суміжних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які можуть впливати на законодавство у сфері захисту викривачів. Це допоможе виявити та усунути можливі суперечності й прогалини, а також забезпечити відповідність правових норм, що регулюють гарантії захисту викривачів, найкращим міжнародним стандартам.

- **Обґрунтування:** Важливість цього кроку полягає у створенні гармонізованої правової бази, яка забезпечить стабільний та послідовний захист прав викривачів. Моніторинг дозволить запобігти потенційним конфліктам між законами і полегшить їхнє узгодження з міжнародними вимогами та передовими практиками. У результаті вдасться створити більш цілісну та ефективну систему правових гарантій, що підвищить рівень довіри громадськості до державних інституцій і сприятиме зростанню правової безпеки викривачів.

2. Вдосконалення положень Закону «Про запобігання корупції» щодо захисту викривачів. Рекомендується внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», зокрема до положень, що стосуються гарантій захисту викривачів корупції, зокрема вдосконалити нормотворчу техніку. Особливу увагу слід приділити усуненню прогалин і колізій, удосконаленню термінології для забезпечення точності та визначеності термінів і юридичних конструкцій, а також мінімізації бланкетних норм.

- **Обґрунтування:** детальний аналіз і вдосконалення положень Закону забезпечать підвищення якості законодавства, зокрема сприятимуть належному та повному регулюванню сфери захисту викривачів, унеможливаючи існування «слабких місць». Це також

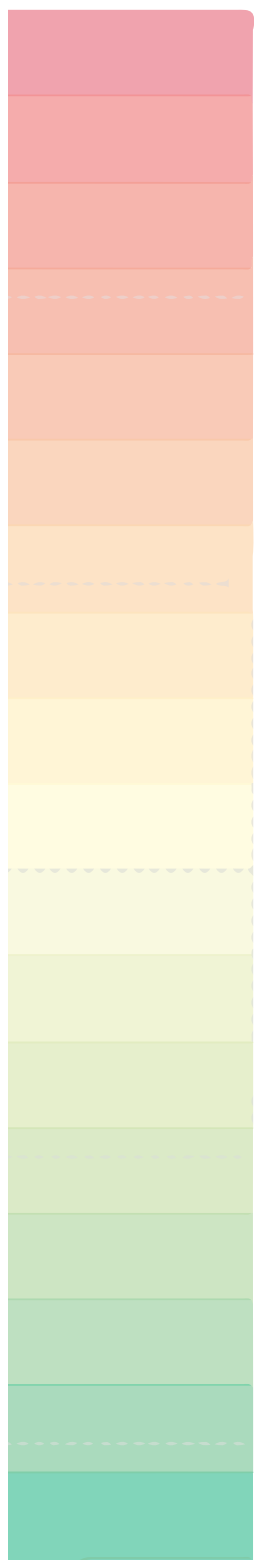
сприятиме правовій визначеності, усуваючи підґрунтя для неоднозначного тлумачення та неоднозначне застосування положень закону, що є необхідними для ефективного захисту прав викривачів.

➤ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ДЛЯ ВІДПОВІДНОСТІ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ ТА НАЙКРАЩИМ ПРАКТИКАМ У ДОВГОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ (2-3 РОКИ).

Необхідно ухвалити комплексний закон, який забезпечуватиме єдиний підхід до захисту викривачів у всіх сферах та секторах. Такий закон має охоплювати всі галузі діяльності, забезпечуючи цілісний захист викривачів незалежно від сфери, в якій вони діють, чи від характеру правопорушення. Запровадження єдиного, комплексного закону дозволить створити узгоджену систему правових гарантій та ефективно захистити права викривачів на національному рівні.

Обґрунтування: необхідності ухвалення комплексного закону про захист викривачів ґрунтується на потребі створення узгодженої системи правових гарантій, яка забезпечить належний захист викривачів незалежно від сфери їхньої діяльності та характеру розкритого правопорушення. Наявні в Україні правові механізми захисту викривачів залишаються фрагментарними та обмеженими переважно питаннями корупції, що знижує ефективність боротьби з правопорушеннями в інших галузях. Відсутність цілісного підходу призводить до недостатнього захисту викривачів у різних секторах, що створює правову невизначеність та може відлякувати потенційних викривачів від розкриття інформації про зловживання та порушення. Ухвалення єдиного закону, який регулюватиме захист викривачів у всіх сферах, дозволить створити чіткі та прозорі умови для захисту, що відповідають міжнародним стандартам та рекомендаціям, зокрема тих, що містяться в Директиві ЄС про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу. Єдиний підхід до захисту викривачів допоможе уникнути законодавчих колізій та забезпечить правову визначеність, необхідну для ефективного захисту прав осіб, які інформують про неправомірні дії. Це, у свою чергу, підвищить довіру громадян до державних інституцій та сприятиме зміцненню антикорупційної інфраструктури в Україні. Крім того, цілісний закон про захист викривачів

надасть можливість для ефективного моніторингу дотримання прав викривачів на національному рівні та забезпечить стабільний механізм захисту від переслідувань, репресій або інших негативних наслідків. Запровадження такого закону стане важливим кроком у створенні прозорої правової системи та сприятиме посиленню культури відкритості та підзвітності в суспільстві.



Київ, 2024

ACREC

<https://acrec.org.ua>

