

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська Академія»
Факультет правничих наук
Кафедра кримінального та кримінального процесуального права

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Освітній ступінь – магістр

на тему: **«Правовий статус викривача:
вимоги Європейського Союзу, стан та перспективи в Україні»**

Виконав: Студент 2 року навчання

Спеціальності 081 Право

Шевчик Іван Іванович

i.shevchyk@ukma.edu.ua

Керівник кваліфікаційної роботи:

Хавронюк Микола Іванович

доктор юридичних наук, професор

Рецензент:

Магістерська робота захищена

з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

«__» _____ 2026 р.

Київ – 2026

**Декларація
академічної доброчесності**

Я, Шевчик Іван Іванович, студент 2 року навчання магістерської програми за спеціальністю «Право» факультету правничих наук НаУКМА підтверджую таке:

- написана мною кваліфікаційна робота на тему «Правовий статус викривача: вимоги Європейського Союзу, стан та перспективи в Україні» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених п. 3.1. Положенням про академічну доброчесність здобувачів освіти у НаУКМА, зі змістом якого я ознайомлений/ознайомлена;

- я заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії.

30.04.2026



Шевчик І.І.

ЗМІСТ

ЗМІСТ	3
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ЗАКОНОДАВСТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИКРИВАЧА, ПРАКТИКА ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ТА ЗАСТОСУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄС ТА КРАЇНАХ-КАНДИДАТАХ	10
1.1. ЗАКОНОДАВСТВО ЄС ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИКРИВАЧА	10
1.1.1. <i>Передумови створення комплексного законодавства щодо правового статусу викривачів в ЄС</i>	11
1.1.2. <i>Правовий статус викривачів відповідно до Директиви Європейського Союзу «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу»</i>	13
1.2. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИКРИВАЧА В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС ТА ДЕРЖАВАХ-КАНДИДАТАХ НА ВСТУП У ЄС	20
1.2.1. <i>Загальний аналіз імплементації Директиви у національне законодавство</i>	20
1.2.2. <i>Імплементація Директиви країнами-членами ЄС</i>	24
1.2.3. <i>Імплементація Директиви країнами-кандидатами на вступ до ЄС</i>	27
1.3. ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИКРИВАЧА В КРАЇНАХ ЄС ТА КРАЇНАХ-КАНДИДАТАХ	30
1.3.1. <i>Аналіз застосування законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в Німеччині</i>	30
1.3.2. <i>Аналіз застосування законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в Італії</i>	32
1.3.3. <i>Аналіз застосування законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в інших державах членах ЄС</i> 33	
1.3.4. <i>Аналіз застосування законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в країнах-кандидатах на членство в ЄС</i>	36
РОЗДІЛ 2. ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЗАКОНОДАВСТВУ ЄС ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИКРИВАЧА	41
2.1. ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЗАКОНОДАВСТВУ ЄС ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИКРИВАЧА КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ	42
2.1.1. <i>Недоліки українського нормативного регулювання правового статусу викривача</i>	42
2.1.2. <i>Регулювання конфіденційності та анонімності викривача в Україні</i>	47
2.1.3. <i>Регулювання захисту та підтримки викривача в Україні</i>	49
2.2. ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЗАКОНОДАВСТВУ ЄС ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИКРИВАЧА ІНШИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, КРІМ КОРУПЦІЙНИХ	51
2.2.1. <i>Визначення категорій викривачів відповідно до національного законодавства України</i>	51
2.2.2. <i>Порівняльний аналіз правових статусів різних груп викривачів</i>	53
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧА В УКРАЇНІ	63
3.1. РОЗВИТОК ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧА В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС В ЧАСТИНІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ ІНШИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, КРІМ КОРУПЦІЙНИХ	63
3.2. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ ІНШИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, КРІМ КОРУПЦІЙНИХ	66
ВИСНОВКИ	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	77
ДОДАТКИ	1

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Скорочення	Повна назва
Директива	Директива Європейського Союзу 2019/1937 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу»
ЄКПЛ	Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
Закон	Закон України «Про запобігання корупції»
КК України	Кримінальний кодекс України
Комісія	Європейська Комісія
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс України
КАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ЦПК	Цивільний процесуальний кодекс України
CM/Rec	Recommendation of the Committee of Ministers / Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи
HinSchG	Hinweisgeberschutzgesetz / Закон Німеччини «Про захист викривачів»

Вступ

Актуальність теми дослідження обґрунтовується тим, що інститут викривачів у різних правових системах дедалі більше розглядається не як допоміжний елемент антикорупційної політики, а як самостійний механізм захисту публічного інтересу, запобігання правопорушенням та підвищення ефективності діяльності державних і приватних інституцій. Для України ця проблематика має особливе значення з огляду на поєднання кількох чинників:

1. збереження високого суспільного запиту на ефективну протидію корупції та іншим порушенням;
2. наявність законодавчо закріпленого, але все ще неповного механізму захисту викривачів;
3. євроінтеграційний статус України як держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу, що зумовлює необхідність наближення національного законодавства до права ЄС.

Українська модель захисту викривачів фактично сформована в межах антикорупційного законодавства і тому не є такою, що покриває всі форми викривання. Право ЄС після ухвалення Директиви виходить із розуміння правового статусу особи, яка повідомляє про порушення, поширюючи дію такого законодавства на більше ніж 10 сфер функціонування ЄС. Ця розбіжність, зумовлює наукову та практичну актуальність теми. Додаткової злободенності темі надає те, що в Україні зберігається низка невирішених проблем правозастосування, а саме неузгодженість визначення викривача в різних галузях законодавства, конкуренція між гарантіями конфіденційності викривача та процесуальними правами інших учасників провадження, а також відсутність єдиного підходу до питання, чи мають однаковий захист особи, які повідомляють про правопорушення, інші аніж корупційні, тощо.

Соціологічні дослідження 2024 року фіксують, що 74,3% населення та 85,8% представників бізнесу позитивно ставляться до викривання корупції. У 2024 році

кількість громадян, які особисто повідомляли про корупцію збільшилась, досягнувши 9,7%. Водночас, 17,2% представників бізнесу звернулись до компетентних органів з заявами про факти корупції [21, с. 7]. Наведені статистичні дані свідчать про зростання рівня обізнаності серед населення щодо негативного впливу корупційних проявів на функціонування економіки, оборонної сфери та інших сфер у державі.

Незважаючи на позитивні тенденції у контексті ставлення до викриття корупції, відсоток громадян, які добре знають про свій правовий захист, як викривача, можна кваліфікувати як низький. Зазначений показник становить 16,8% опитаних [21, с. 7]. Відповідні статистичні дані можуть бути обумовлені не лише відсутністю інформаційних кампаній, неефективної комунікації на робочих місцях, але й недоліками національного законодавчого регулювання. Відсутність чітких визначень та гарантій, невідповідність міжнародним стандартам є підґрунтям для надання комплексного вирішення цих проблем.

В Індексі сприйняття корупції за 2025 рік Україна отримала 36 балів зі 100 можливих, що повторює результати, отримані у 2023 році. За даними Transparency International [50], відсутність суттєвих позитивних зрушень за два роки обумовлюється гальмуванням євроінтеграційних процесів та виконання міжнародних зобов'язань. Окремо, важливо звернути увагу на те, що середній бал серед країн-кандидатів до вступу в ЄС становить 39, на три бали вище за показники України у минулому році.

Вивчення питання правового статусу викривачів є предметом досліджень багатьох науковців, зокрема, Білецького А.В., який досліджував поточний стан впровадження системи повідомлення викривачів в приватних компаніях та є одним з авторів Науково-практичного коментаря до законодавства України про захист викривачів корупції, Броневицької О.М., яка досліджувала окремі аспекти правового статусу викривачів та здійснювала дослідження щодо виконання норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині захисту викривачів центральними органами виконавчої влади (в тому числі разом з Білецьким А.М.), Гловюк І.В., яка здійснювала дослідження проблемних питань кримінально-процесуального статусу викривача, Загіней-

Заболотенко З. А., яка на початку становлення інституту викривання здійснювала дослідження норм, які регулюють діяльність викривача корупції, Луцика В.В., який був керівником управління захисту викривачів та обробки повідомлень про корупцію у НАЗК, та також здійснював дослідження кримінально-процесуального статусу викривача та є одним з авторів Науково-практичного коментаря до законодавства України про захист викривачів корупції, Нестеренко О. В., яка ще у 2014 році досліджувала необхідність захисту викривачів та здійснювала аналіз відповідності українського законодавства міжнародним стандартам, Косиці О.О., яка досліджувала інститут викривачів в адміністративно-правовому аспекті, Хавронюка М. І, який є одним із провідних дослідників проблем кримінального права та антикорупційного законодавства, зокрема який виступав науковим редактором та автором Науково-практичного коментаря до Закону України «Про запобігання корупції».

В Україні інститут викривання, незважаючи на тривалість дискусій у суспільстві, тільки розвивається і не може вважатись сформованим, тому що надає можливість викривачу повідомляти лише про корупційні правопорушення, що лише підтверджується тим, що на державному рівні питання викривачів існує лише в антикорупційному аспекті.

Об'єкт дослідження – правовий статус викривача в Україні, країнах-членах ЄС та країнах-кандидатах.

Предметом дослідження є правове регулювання Європейського Союзу та національне правове регулювання статусу викривача, в тому числі правопорушень інших, аніж корупційні.

Важливість теми викривання корупційних правопорушень та всіх похідних тем від неї частково розкрита науковцями, аналітиками громадських організацій та є предметом діяльності багатьох проєктів міжнародної технічної допомоги. Ми, в свою чергу, зосередимо більшу увагу питанню можливості розширення переліку сфер, в яких викривачі можуть здійснювати повідомлення про порушення, зокрема надання однакових гарантій захисту особам, які повідомляють не лише про корупційні

правопорушення, правопорушення, пов'язані з корупцією та інші порушення Закону України «Про запобігання корупції».

Дослідницьке питання кваліфікаційної роботи сформульовано так: «Як Україні слід розвивати інститут викривання з огляду на зобов'язання щодо відповідності до законодавства ЄС?»

Метою дослідження є комплексний аналіз правового статусу викривача крізь призму вимог права Європейського Союзу, практики імплементації та застосування відповідних стандартів у європейських державах, а також оцінка стану і перспектив розвитку законодавства України у цій сфері.

Для досягнення мети дослідження визначено такі **завдання**:

- 1) Дослідження нормативного регулювання щодо правового статусу викривача в ЄС.
- 2) Дослідження імплементації законодавства ЄС на рівні країн-членів та країн-кандидатів.
- 3) Дослідження застосування законодавства ЄС на рівні країн-членів та країн-кандидатів.
- 4) Аналіз відповідності українського законодавства законодавству ЄС щодо правового статусу викривача корупційних правопорушень.
- 5) Аналіз відповідності законодавства України законодавству ЄС щодо правового статусу викривача інших правопорушень, крім корупційних.
- 6) Визначення перспектив розвитку інституту викривання в контексті імплементації права ЄС в частині захисту викривачів інших правопорушень, крім корупційних.
- 7) Визначення потенційних моделей інституційного забезпечення захисту викривачів інших правопорушень, крім корупційних.

Дослідження ґрунтується на аналізі чинних європейських нормативно-правових актів, які Україна, як кандидат на вступ до Європейського Союзу, повинна виконувати євроінтеграційні зобов'язання, наближчаючи національне законодавство до

законодавства ЄС. Зокрема, особлива увага приділяється Директиві про захист осіб, які повідомляють про порушення права Союзу, як основоположному документу в окресленій сфері, рішенням Європейського суду з прав людини, рішенням Європейського суду справедливості та рекомендаціям Ради Європи. Більше того, дослідження передбачатиме аналіз регулювання правового статусу викривача корупційних правопорушень та порівняння правового статусу викривача правопорушень, інших аніж корупційних.

Методологія дослідження включає застосування методів аналізу та синтезу, формально-юридичного – для аналізу відповідних положень національного законодавства та судової практики в розрізі регулювання та застосування норм щодо правового статусу викривача, порівняльного методу для здійснення порівняння чинного законодавства та положень міжнародно-правових актів не предмет їхньої відповідності, методу гіпотез для висунення припущення щодо зміни та врегулювання питання, окресленого предметом дослідження. Для формулювання висновків застосовувалися методи аналізу, синтезу, індукції та дедукції, а за допомогою прогностичного методу і методу моделювання слід визначити шляхи подальшого вдосконалення інституту викривання.

У підсумку, результати дослідження можуть слугувати аналітичною основою для подальшого вдосконалення правового регулювання інституту викривачів в Україні, підвищення ефективності практичної реалізації реформи у цій сфері, а також первинними ідеями та законодавчими пропозиціями, які можуть братися до уваги законодавцем.

РОЗДІЛ 1. Законодавство Європейського Союзу щодо правового статусу викривача, практика його імплементації та застосування в країнах ЄС та країнах-кандидатах

1.1. Законодавство ЄС щодо правового статусу викривача

Правовий статус викривача достатньо активно досліджувався також у європейській доктрині, однак переважно в контексті становлення та змісту Директиви, практики ЄСПЛ і моделей імплементації в державах-членах. Однією з найбільш цитованих праць у цій сфері є стаття Vigilenca Abazi “The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?”, у якій авторка обґрунтовує, що Директива стала новим етапом розвитку правового статусу викривача в ЄС, але водночас не створила універсального режиму захисту для всіх форм викривання. У свою чергу, Emanuela Andreis у праці “Insight Towards Common Minimum Standards for Whistleblower Protection Across the EU” аналізує Директиву як інструмент формування спільних мінімальних стандартів у ЄС. David Lewis у статті “The EU Directive on the Protection of Whistleblowers: A Missed Opportunity to Establish International Best Practices?” критикує Директиву за вузьку матеріальну сферу, прив’язку до «контексту, пов’язаного з роботою», та недостатнє врегулювання анонімних повідомлень. Н. С. Scheu у дослідженні “Pitfalls in Implementing the EU Whistleblower Directive” звертає увагу на труднощі транспозиції та обґрунтовує тезу про фактичне «примусове, надмірне регулювання» (“forced gold-plating”) Директиви, а Olivier Leclerc у статті “One Size Fits All? Handling Public Health and Environmental Risks in French Whistleblowing Legislation” доводить, що навіть після транспозиції Директиви єдиний режим захисту викривачів не однаково ефективно працює в різних сферах.

До набрання чинності дії Директиви на рівні ЄС не існувало нормативного акту, який би комплексно визначав, хто саме є викривачем, за яких умов він набуває захисту та які гарантії держава зобов’язана надати у разі повідомлення про порушення [42]. До

прийняття Директиви рівень захисту викривачів в ЄС залишався недостатнім і суттєво різнився між державами-членами [29, с. 1].

1.1.1. Передумови створення комплексного законодавства щодо правового статусу викривачів в ЄС

Для належного аналізу правового статусу викривача в ЄС необхідно брати до уваги не лише Директиву 2019/1937 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення закону Союзу», але важливі історичні аспекти за яких ЄС прийшов до висновку про необхідність прийняття Директиви. До 2019 року регулювання правового статусу викривача було прив'язане переважно до окремих галузей, де Європейський Союз бачив підвищений ризик шкоди для публічного інтересу або для функціонування внутрішнього ринку: фінансові послуги, боротьба з відмиванням коштів, ринки капіталу, цивільна авіація, окремі питання корпоративного аудиту тощо [42]. У науковій літературі це описується як ситуація, у якій захист викривачів був фрагментарним, і залежав від конкретного нормативного регулювання, в межах якого відбувалося повідомлення про порушення [59, с. 643].

До появи Директиви актами, які стосувалися питання регулювання правового статусу викривача, були: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 1729 (2010) та Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2014)7, які хоча і визначали поняття «викривач», проте лише закликали держав-членів встановити певні законодавчі рамки для регулювання правового статусу останніх. У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2014)7 зазначалося, що навіть там, де певні гарантії вже існували, небагато держав мали по-справжньому комплексне законодавство, що мало наслідком втрачену нагоду захистити суспільні інтереси [1, с. 11, 13]. Аналогічно Transparency International у звіті 2013 року наголошувала, що в державах ЄС правове регулювання правового статусу викривача є нерівномірним, а проблемою є не тільки відсутність законів, а й слабка інституційна культура сприйняття викривання як легітимної форми захисту публічного інтересу [52].

На інституційному рівні Європейський парламент у 2017 році закликав подати до Комісії законодавчу пропозицію, яка б регулювала вказане питання. Європейська комісія у своїй Пропозиції ухвалення Директиви COM(2018) 218 вже стверджувала про те, що неповідомлення про порушення прямо шкодить ефективності права ЄС і підриває функціонування внутрішнього ринку [4, п. 6 Преамбули, п. 1 Пояснювальної записки].

Ще одним каталізатором для прийняття законодавства, яке чинне станом на сьогодні, стала практика Європейського суду з прав людини. У пояснювальній записці до Рекомендації CM/Rec(2014)7 вказано, що у справі *Guja v. Moldova* ЄСПЛ сформулював шість орієнтирів для оцінки правомірності розкриття інформації: наявність альтернативних каналів; суспільний інтерес у розкритій інформації; достовірність відомостей; шкода роботодавцю; добросовісність особи; тяжкість застосованої санкції [с. 29-30]. Згодом ці підходи були також застосовані у справах *Heinisch v. Germany* та *Bucur and Toma v. Romania*.

У справі *Guja v. Moldova* [78, п. 80-97] Велика палата ЄСПЛ визнала, що звільнення працівника прокуратури після передачі пресі листів, які свідчили про політичний вплив на кримінальне переслідування, порушило ст. 10 Конвенції, оскільки заявник діяв добросовісно, іншого ефективного каналу повідомлення не мав, а суспільний інтерес у поширенні інформації переважав шкоду для роботодавця, до того ж, до прокурора була застосована найсуворіша санкція у вигляді звільнення. У справі *Heinisch v. Germany* [80, п. 93-96] Суд визнав, що подання кримінальної скарги медсестрою щодо неналежного догляду за пацієнтами слід кваліфікувати як викривання у розумінні ст. 10 Конвенції та використав підхід, який був застосований у рішенні *Guja v. Moldova* для оцінки того, чи наявне порушення статті 10 з боку лікарні (організаційно-правова форма – ТОВ). У справах *Bucur and Toma v. Romania* [79] (справа щодо викриття порушень розвідувальної служби Румунії) та *Matúz v. Hungary* [81] (викриття цензури на державній телекомпанії) Суд закріпив ідею, що захист можливий навіть у чутливих сферах, тобто навіть у сфері діяльності спецслужб та медіа, якщо предмет розкриття має

значний публічний інтерес і внутрішні механізми не спрацювали або не були ефективними.

Додатково стимулом прийняття належного законодавства, були резонансні викриття, такі як: Panama Papers [42], LuxLeaks [62], Wikileaks [49], які демонстрували, що особи, які розкривають суспільно значущу інформацію, часто діють за відсутності ефективного захисту й несуть серйозні професійні, майнові та репутаційні втрати.

Отже, ще до появи Директиви європейське законодавство вже мало певний фундамент для захисту викривачів. Проте, на наше переконання, вказане регулювання не було ефективним, оскільки воно не створювало уніфікованих процедур подання та каналів повідомлень, не гарантувало наявності механізмів конфіденційності, не зобов'язувало роботодавців чи державні органи не застосовувати заходи «помсти» і не забезпечувало однакового доступу до засобів захисту в різних державах-членах. У цьому й полягала головна потреба у створенні єдиної, комплексної системи, яка здатна врегулювати принаймні більшість з названих питань комплексно.

1.1.2. Правовий статус викривачів відповідно до Директиви Європейського Союзу «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу»

Ухвалення Директиви стало першою спробою ЄС надати правовому статусу викривача певного системного характеру. Відповідно до ст. 1 її мета полягає у встановленні спільних мінімальних стандартів захисту осіб, які повідомляють про порушення права Союзу. Іншими словами, особа отримує захист не просто тому, що розкрила «щось суспільно важливе», а тому, що повідомила про порушення у визначених сферах, використовуючи механізми, передбачені Директивою, і перебуваючи у, так званому, «контексті, пов'язаного з роботою». Саме тому науковці слушно зауважують, що Директива підходить до викривання через призму забезпечення ефективності права ЄС, а не як до прояву свободи вираження поглядів. Водночас, визнають, що прийняття Директиви – це дуже вагомий крок уперед [59, с. 641-642].

З іншої сторони, Е. Andreis вказує, що Комісія не мала єдиної, очевидної договірної основи для ухвалення повноцінного нормативного акту щодо правового

статусу викривачів, тому обрала конструкцію з множинних правових підстав для ухвалення такого закону, де центральну роль відіграють ст. 114 та 325 Договору про Функціонування Європейського Союзу, тобто наближення законодавства заради забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку та забезпечення фінансових інтересів ЄС. Це дозволило створити широку, але не універсальну модель [60, с. 578].

Матеріальна сфера застосування Директиви закріплена насамперед у ст. 2, 3 і 5 Директиви. Йдеться про повідомлення щодо порушень у низці сфер, де Союз визнав необхідність підвищеного контролю захисту осіб, які повідомляють про порушення в наступних сферах: (1) публічні закупівлі, (2) фінансові послуги, (3) запобігання відмиванню коштів, (4) безпека продукції і транспорту, (5) захист довкілля, (6) ядерна безпека, (7) громадське здоров'я, (8) захист споживачів, (9) захист приватності і персональних даних, (10) фінансові інтереси Союзу, а також (11) внутрішній ринок, включно з питаннями конкуренції, державної допомоги та окремих податкових схем. При цьому, відповідно до Директиви, діяльність викривача охоплює не лише формальне порушення норми, а й зловживання правом, коли поведінка підриває мету або об'єкт відповідних правил Союзу [41, с. 3]. Тому, правовий статус викривача у праві ЄС не є фрагментарним, як його називали колись, але залишається прив'язаним до переліку сфер, а не до будь-якого правопорушення загалом.

Звідси випливає важливий висновок, що ЄС не запровадив «абсолютного» статусу викривача. Директива істотно розширила охоплення порівняно з попереднім регулюванням, однак не прирівняла будь-яке повідомлення про порушення до такого, за яким особа може користуватися захистом. Це визначено у частині 3 статті 3 Директиви. Дія Директиви не поширюється на законодавство країн-членів щодо національної безпеки, захисту обмеженої (“classified”) інформації, адвокатську та лікарську таємницю та таємницю наради суддів. Більше того, у статті та преамбулі вказано, що Директива не повинна впливати на правила кримінального процесу країн-членів.

Комісія у звіті 2024 року окремо підкреслила, що саме ці винятки були неправильно або надто широко перенесені в законодавство багатьох державах-членах. У цьому сенсі критика щодо того, що Директива не охоплює викривання політично значущих порушень і повідомлення, пов'язані з національною безпекою, видається доцільною, оскільки нинішня модель визначення правового статусу викривачів та їхнього захисту залишила певні категорії викривання неврегульованими [41, с. 4].

Обсяг правового статусу викривача, на наше переконання, сформульований максимально широко. Стаття 4 Директиви виходить із того, що захист має надаватися «найширшому колу осіб», які завдяки своїй робочій або пов'язаній з роботою активності мають доступ до інформації про порушення та можуть зазнати репресій у разі повідомлення, з боку роботодавця, або потенційного роботодавця. Тому до кола захищених входять не тільки працівники, а й самозайняті особи, акціонери, особи у складі адміністративних, управлінських чи наглядових органів, волонтери, оплачувані й неоплачувані стажери, підрядники, субпідрядники, постачальники, колишні працівники та кандидати на роботу [29, с. 5]. Більше того, ст. 4(4) поширює захист і на осіб, які допомагають викривачу у процесі подання повідомлення про порушення, а також родичів, колег та інших пов'язаних осіб, які також можуть постраждати внаслідок репресій. Це встановлює можливість захисту й інших осіб, які допомагають викривачу, проте, не встановлює чіткого визначення поняттю «допомоги», «допомоги при повідомленні», тощо і таким чином сприяє правовій невизначеності та створює певні труднощі при практичній реалізації.

Водночас, встановлена персональна сфера не усуває обмеження, а саме тієї ж прив'язки до «контексту, пов'язаного з роботою». Науковці часто критикують цю конструкцію та вказують, що інформація про порушення може походити зі сфер, що перебувають поза трудовою або квазітрудою діяльністю, а деяке національне законодавство не встановлює таких обмежень [64, с. 7]. наприклад як у Франції, де у статті 6 Закону № 2022-401 від 21 березня 2022 року викривач визначений просто як особа, яка повідомляє про певний перелік порушень.

Умови набуття захисту викривачем визначені насамперед у ст. 6 Директиви. Стаття визначає дві ключові умови, за якими особа може отримати гарантії захисту, передбачені Директивою:

- Перша, особа повинна мати розумні підстави вважати, що на момент повідомлення інформація була правдивою та входила до сфери дії Директиви. Це означає, що по-перше, Директива не вимагає правдивості або доведення порушення на момент повідомлення, а тільки внутрішнього переконання, що така інформація є правдивою. По-друге, мотиви особи не є вирішальними для надання захисту. Таким чином, Директивою не береться до уваги аспект того, чи особа мала намір отримати винагороду (з огляду на повідомлення), хотіла помститися роботодавцю таким чином, тощо.
- Другою умовою є те, що особа повинна повідомити про порушення через внутрішні або зовнішні канали повідомлення (у відповідності до ст. 7 та 10 Директиви відповідно), або здійснити публічне розкриття інформації про порушення (у відповідності до статті 15 Директиви).

Статті 7, 8, 10, 11 і 15 Директиви визначають канали повідомлення та регулюють певні процедури щодо повідомлення. Текст Директиви сформувався таким чином, що він встановлює дискрецію обирати, як повідомляти про порушення. Особа має мати свободу вибору щодо обрання каналу повідомлення, водночас існують певні умови в статті 15, якщо особа бажає повідомити про порушення шляхом публічного розкриття інформації.

Як слушно зазначає E. Andreis, те, що викривачеві залишили свободу вибору між внутрішнім і зовнішнім повідомленням є одним із принципових досягнень законодавчого процесу, оскільки дозволяє викривачеві звернутися напяму до відповідного органу, і не ризикувати бути викритим у внутрішній системі роботодавця [60, с. 580].

Варто зазначити також, про процесуальний аспект правового регулювання статусу викривача в ЄС. Стаття 8 зобов'язує приватних юридичних осіб з 50 і більше працівниками створити внутрішні канали повідомлення. Для суб'єктів із 50-249

працівниками надавався кінцевий строк для створення, а саме 17 грудня 2023 року. Крім того, стаття 11 покладає обов'язок на держав-членів визначити або створити та забезпечити належними ресурсами органи, які відповідатимуть за прийняття повідомлення викривачів, надання відповіді та вжиття відповідних заходів. Іншими словами, був створений обов'язок забезпечити можливість особам звертатися до відповідних органів, використовуючи зовнішні канали повідомлення. Отже, правовий статус викривача в ЄС формується як поєднання процесуальних можливостей повідомлення, захисту викривача та відповідності повідомлення матеріальній сфері дії Директиви, а особи персональній сфері дії Директиви.

Окремим елементом правового статусу викривача є конфіденційність. Стаття 16(1) Директиви вимагає, щоб особа викривача не розкривалася нікому, крім уповноважених працівників, які приймають і супроводжують повідомлення, без її прямої згоди. Винятки можливі лише за умов, визначених законом, зокрема в межах розслідувань чи судових проваджень, і з додатковими запобіжниками. Європейська Комісія встановила, що чимало держав-членів некоректно перенесли саме ці норми, не передбачивши обов'язку попередньо інформувати особу про розкриття її ідентичності або, не звузивши достатньо коло випадків, коли таке розкриття можливе [41, с. 7].

Статті 19-21 Директиви забороняють будь-які форми помсти/відплати, гарантують безкоштовний доступ до інформації та допомоги компетентних органів, а також правової допомоги. В цьому контексті, частина 5 статті 21 встановлює, що особа, яка застосувала негативний захід щодо особи, яка повідомила про порушення, повинна довести, що він не був пов'язаний із повідомленням. Іншими словами, законодавчо встановлюється презумпція, що негативні заходи до особи, яка повідомила про порушення, були застосовані через повідомлення цієї особи, а обов'язок роботодавця, в свою чергу, полягає у тому, щоб довести протилежне.

Окремим важливим елементом захисту осіб, які повідомляють про порушення, є анонімність. Під час аналізу Директиви виникло питання: як реагувати та регулювати випадки, коли повідомлення про порушення є анонімними, а до особи застосовуються

негативні заходи? Директива не встановила загального обов'язку держав-членів приймати анонімні повідомлення. Водночас, якщо особа спершу повідомила анонімно, а згодом її ідентифіковано, вона за певних умов має користуватися захистом. Приблизно половина держав-членів ЄС спеціально врегулювали процедуру прийняття анонімних повідомлень [41, с. 6]. В цьому плані D. Lewis зазначає, що недостатнє регулювання Директивою анонімних повідомлень є втраченою можливістю, оскільки і OECD, і Transparency International вже давно вважали забезпечення анонімності при повідомленні елементом найкращої практики викривання [64, с. 21]. Важко не погодитися з такою тезою, особливо враховуючи, що відповідно до відносно нового дослідження американських науковців про викривання, більше 28% викривачів, які користуються внутрішніми каналами повідомлення, віддають перевагу залишатися анонімними після викриття [68, с. 26].

З огляду на наведені аспекти, Директива часто виступає одночасно об'єктом критики і захоплення. V. Abazi, у своїй роботі підкреслює, що Директива справді стала історичним кроком, оскільки вона запровадила широку персональну сферу, поширила захист на обидва сектори (публічний і приватний - автори), закріпила заборону всіх форм репресій і перенесла тягар доказування правомірності дій щодо особи, яка повідомила про порушення на особу, яка застосовує негативні заходи. Водночас, авторка наголошує, що це лише ранній етап побудови справді ефективного захисту, бо сама Директива обмежена сферами права ЄС і не охоплює, як ми вже зазначали вище, політичне викривання чи викривання в сфері національної безпеки [59, с. 643].

E. Andreis, акцентує свою увагу, при оцінці Директиви на інтеграційній ролі нового регулювання. На її думку, сильна сторона Директиви полягає у закладенні мінімальних стандартів через широке поняття викривача, багатоканальну модель повідомлення, високий рівень конфіденційності та встановлення механізмів захисту осіб від помсти/відплати [60, с. 584].

D. Lewis, визнає, що Директива є значним кроком уперед, але все ж вважає її «втраченим шансом/можливістю». Його основні аргументи зводяться до трьох позицій:

(1) надто вузька сфера дії Директиви порівняно з моделями, що виходять із ширшого критерію публічного інтересу; (2) по-друге, зайва прив'язка до work-related context; (3) по-третє, недостатньо врегульовано аспект анонімних повідомлень та деяких інструментів превентивного захисту викривача [64, с. 2-3, 8-9, 12-13].

Від себе зазначимо, що хоча сфера застосування Директиви є досить широкою, вона не охоплює всі галузі права ЄС, а лише ті, що прямо вказано в самій Директиві та її додатках. Це може спричинити проблеми на етапі впровадження. Ця позиція відображена також і в окремій думці Європейського суду аудиторів, №4/2018 від 9 листопада 2018 [5], де суд, оцінюючи проект Директиви, зазначив, що потенційному викривачу може бути складно дати комплексну оцінку того, чи конкретне «повідомлення» або «розкриття інформації» дасть підстави для захисту від репресій. Цю проблему лише частково пом'якшує можливість отримати безкоштовну інформацію, консультації та допомогу. Крім того, надання дискреції державам-членам щодо того, чи слід приймати анонімні повідомлення про порушення, залишає за собою наслідком різношерсте регулювання в країнах ЄС в цьому питанні. Це може стати викликом у випадках, коли анонімне повідомлення стосуватиметься порушення, яке вчинилось або вчиняється у декількох країнах ЄС. В той час, коли одна з цих країн законодавчо встановить неможливість приймати такі повідомлення, інша прийматиме та надаватиме відповідну оцінку. До того ж, у Звіті Комісії Європарламенту та Єврокомісії COM(2024) 269 [41, с. 2] можемо спостерігати статистику щодо транспозиції вказаної Директиви, яка підсилює аргумент вище.

У цьому ж звіті було звернено увагу на помилки держав-членів у визначенні матеріальної сфери дії законодавства про викривачів, надто широке виключення сфер національної безпеки та професійної таємниці з вказаного регулювання, неповне охоплення категорій осіб за ст. 4, спотворення умов захисту за ст. 6, необґрунтований обов'язок повідомлення за внутрішнім каналом, недоліки в регулюванні конфіденційності, встановленні тягаря доказування, тощо.

Проміжний висновок до цього підрозділу полягає в тому, що право ЄС пройшло шлях від фрагментарного й секторного регулювання діяльності викривачів до гармонізованої моделі регулювання правового статусу викривача. Рекомендація Ради Європи та Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи недостатньо чітко врегульовували та визначали правовий статус викривача. Роль у розвитку регулювання щодо правового статусу викривача відіграли не лише політичні скандали, а й правові позиції ЄСПЛ, які ще до 2019 року сформували критерії для оцінки правомірності розкриття інформації, пов'язуючи таке розкриття зі свободою вираження поглядів та захистом публічного інтересу. Ухвалення Директиви, в свою чергу, перетворило існуючі нормативні напрацювання, практику ЄСПЛ на нормативну систему, визначила персональну й матеріальну сферу дії законодавства щодо правового статусу викривача, умови набуття захисту, канали повідомлення, правила конфіденційності, гарантії захисту, механізми підтримки та засоби юридичного захисту. Водночас, цей статус залишається обмеженим з огляду на недосконалості описані вище. Таким чином, Директива не завершила формування та регулювання інституту викривача, але вперше надала йому системного характеру.

1.2. Імплементация законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в державах-членах ЄС та державах-кандидатах на вступ у ЄС

Серед більшості держав-членів Європейського Союзу інститут викривачів закріплений у спеціальних законах, ухвалених у 2021-2023 роках на виконання Директиви. Загальний підхід Директиви полягає у визнанні викривачем будь-якої фізичної особи, що в робочому контексті отримала інформацію про порушення та добросовісно повідомила про нього, незалежно від того, перебуває вона у трудових відносинах чи лише готується до їх встановлення.

1.2.1. Загальний аналіз імплементації Директиви у національне законодавство

У державах-членах ЄС підхід до визначення поняття «викривач» не є цілком однаковим. У значній частині країн визначення викривача орієнтоване на робочий

контекст, а не лише на класичні трудові відносини. До такої групи можна віднести, зокрема, Болгарію, Данію, Естонію, Фінляндію, Польщу, Швецію, а також Латвію і Литву, де закон прямо або через перелік охоплює працівників, самозайнятих осіб, акціонерів, членів органів управління, стажерів, волонтерів, підрядників, субпідрядників, постачальників, а в окремих випадках також осіб, чиї трудові відносини вже припинилися або ще не розпочалися. Окрему групу становлять країни, у яких визначення сформульоване більш узагальнено. До них можна віднести Австрію, Хорватію, Кіпр, Грецію, Італію, Люксембург, Португалію, Румунію, Словенію та Нідерланди. У цих державах закон здебільшого виходить із того, що викривачем є фізична особа, яка повідомляє або публічно розкриває інформацію про порушення, отриману в межах «професійної», «трудової» або «робочої» діяльності. Певну специфіку мають Франція і Латвія. У Франції у визначенні викривача виразно наголошено на добросовісності, відсутності прямої фінансової компенсації та на тому, що інформація повинна стосуватися злочину, правопорушення, загрози або шкоди суспільним інтересам. У Латвії також акцент зроблено не лише на зв'язку з трудовими відносинами, а й на тому, що повідомлена інформація може завдати шкоди суспільним інтересам, а сама особа може зазнати несприятливих наслідків у зв'язку з повідомленням. Водночас у частині держав-членів законодавець взагалі не вводить окремої дефініції «викривача». Такий ситуація простежується, зокрема, у Чехії, Німеччині, Угорщині, Ірландії та Іспанії, де закон регулює коло захищених суб'єктів без формулювання самостійного визначення, або визначення можна вивести з окремих ознак, наведених в різних статтях.

Окремо хотілось би наголосити, що при аналізі національного законодавства інших країн, ми звернули увагу на те, що часто закони дають визначення допоміжним суб'єктам, «помічникам викривача» чи посередників, які надають підтримку в процесі розкриття інформації.

Більш детальний аналіз викладено у Додатку 1 «Визначення поняття «викривач» в державах-членах ЄС».

Для цього підрозділу важливо розмежувати три поняття. Транспозиція означає нормативне перенесення вимог Директиви у внутрішнє право країни. Імплементація означає створення зовнішніх та внутрішніх каналів, визначення компетентних органів, процедур, ресурсів, правил конфіденційності, засобів підтримки, захисту та санкцій. Застосування це практичне використання цих механізмів на практиці національними органами/судами.

Директива була сформульована як акт мінімальної гармонізації. Стаття 2(2) прямо залишає державам-членам право поширювати захист на сфери й діяння, не охоплені Директивою, а стаття 25 дозволяє створювати більш сприятливі для викривачів правила. Отже, Директива задає загальну рамку регулювання у вигляді визначення сфери дії, визначення кола осіб, які можуть набувати статусу особи, яка повідомляє про порушення, умови набуття захисту, канали повідомлення, конфіденційність, заборону репресій, заходи підтримки і санкції.

Практика транспозиції показала, що навіть із формальним виконанням завдання держави-члени впоралися несвоєчасно. За даними Комісії, станом на граничну для транспозиції дату 17 грудня 2021 року лише три держави-члени повідомили про повну транспозицію, у січні 2022 року були відкриті провадження про порушення проти 24 держав, а в березні 2023 року шість справ були передані до Суду ЄС [41, с. 2]. Після неуспішної транспозиції Директиви, Європейська Комісія, звернулася до Суду справедливості ЄС, де притягнула держави до відповідальності за несвоєчасну транспозицію. У справі *Commission v Poland* (C-147/23, від 25 квітня 2024 року) Суд констатував порушення обов'язку транспозиції [82], а 6 березня 2025 року у справах C-149/23, C-150/23, C-152/23, C-154/23 та C-155/23 наклав фінансові санкції на Німеччину, Люксембург, Чехію, Естонію та Угорщину. У цих рішеннях Суд окремо підкреслив, що Директива є «ключовим інструментом» права ЄС, а її несвоєчасна транспозиція підриває ефективне та однакове застосування права Союзу, оскільки порушення навряд чи будуть викриватися без захисту від потенційних репресій [27].

В країнах-членах ЄС можна виділити щонайменше три моделі транспозиції. Перша, - комплексна модель транспозиції, для якої характерне використання дозволу, наданого ст. 2(2) та 25 Директиви, тобто вихід за межі мінімальних стандартів встановлених Директивою. Згідно звіту Transparency International 2023 року, до цієї групи держав належать Данія, Франція, Ірландія, Латвія, Литва, Нідерланди, Словенія і Швеція. Друга модель - проміжна. Така модель транспозиції означає, що законодавство щодо правового статус викривачів не є універсальним та не перевищує очікування, проте й не просто переписується для виконання формальних вимог. У такій моделі транспозиції країни-члени часто регулюють правовий статус викривача, коли він/вона повідомляє про кримінальні або адміністративні правопорушення. До неї Transparency International відносить, зокрема, Чехію, Німеччину, Словаччину, Іспанію, Бельгію, Італію, Австрію й Болгарію. Третя модель означає неякісну транспозицію, її формальне виконання. Маються на увазі випадки, коли національний закон країн-членів просто переписує положення Директиви. Саме так, за оцінкою Transparency International, підійшли Греція, Угорщина, Португалія та Румунія [51].

На наш погляд, така класифікація країн-членів ЄС зачіпає дискусію навколо, так званої, концепції «надмірного регулювання». Так, Н. С. Scheu доводить, що мінімальна транспозиція Директиви часто виглядає лише формальною. Через секторний характер права ЄС буквально відтворення тільки сфер на які поширюється дія Директиви (названих у ст. 2(1) Директиви), може створити ситуацію, коли особа, яка повідомляє про відносно незначне порушення права ЄС, матиме захист, а особа, яка повідомляє про серйозне порушення національного кримінального чи адміністративного права, – ні. Звідси й теза про своєрідне «примусове, надмірне регулювання» («forced gold-plating»¹), оскільки конструкція Директиви фактично підштовхує держави до виходу за межі її регулювання, якщо вони прагнуть зберегти внутрішню узгодженість національного

¹ Термін «надмірне регулювання» означає процес, за якого держави-члени ЄС (на державному, регіональному чи місцевому рівні) під час прийняття нормативних актів виходять за межі мінімального рівня регулювання, передбаченого законодавством ЄС, що покладає додаткові витрати та навантаження на підприємства (та громадян) (так зване «надмірне дотримання вимог»).

права [67, с. 55]. Саме тому багато держав-членів розширили матеріальну сферу дії національних законів на діяння, які Директива прямо не охоплює.

1.2.2. Імплементация Директиви країнами-членами ЄС

Найбільш показовим прикладом імплементации та розширення матеріальної сфери дії Директиви є Франція. Французьке право мало певну нормативну базу ще до прийняття Директиви, в 2016 році був ухвалений закон *Sapin II*, а транспозиція Директиви відбулася через Закон № 2022-401 від 21 березня 2022 року та Декрет № 2022-1284 від 3 жовтня 2022 року. Звіт щодо захисту викривачів у Франції за 2022-2023 роки показує, що ця інституція не лише консультує викривачів, а й може надавати висновок щодо їхнього статусу, перенаправляти повідомлення до компетентного органу, брати участь у захисті від репресій, тощо [28, с. 20-21].

Водночас французьке регулювання містить і свої недоліки. О. Leclerc, аналізуючи французьке законодавство після транспозиції, звертає увагу на те, що захист викривачів не завжди однаково добре працює для різних типів повідомлень, особливо коли йдеться про повідомлення про порушення у сферах довілля або громадського здоров'я. У таких справах потрібні ресурсні, експертні та слідчі можливості для належної перевірки повідомлення, в якому йдеться про діяння, які ще не є завершеними правопорушеннями відповідно до законодавства, але в перспективі можуть ними стати [65, с. 2-3, 10-11]. Не можемо не погодитися з такою тезою через те, що певні сфери, які підпадають під дію Директиви чи національного законодавства, можуть мати певну специфіку, яка потребує належних знань та інструментів при оцінці повідомлення про порушення. Відповідно держава, визначаючи певний орган як відповідальний за забезпечення прав викривачів, повинна законодавчо надати цьому органу належні інструменти та можливості для оцінки того чи іншого повідомлення.

Другим прикладом імплементации Директиви наведемо Ірландію. Ще у 2014 році існував Закон про захист викривачів, який регулював правовідносини, які зараз ми звикли називати викривальницькою діяльністю, а Закон від 2022 року оновив цю рамку для приведення її у відповідність до Директиви [8]. Ірландське законодавство є цікавим

прикладом для аналізу тому, що не обмежується переписуванням ст. 2(1) Директиви. Закон вказує на широкий підхід до «релевантних порушень», який включає не тільки сфери зазначені у Директиві, а й ширше коло неправомірних дій, про які може повідомляти особа [2, с. 19].

Неповну транспозицію Директиви добре ілюструє приклад Німеччини. З одного боку, німецьке право після прийняття Закону про захист прав викривачів охоплює не тільки сфери, прямо названі в Директиві, а й кримінальні правопорушення та певні адміністративні проступки. З другого боку, законодавство Німеччини не встановлює повністю універсальний режим дії Закону про викривачів [24]. Саме тому Transparency International відносить Німеччину до групи держав, де захист поширено на порушення у сферах Директиви, серйозні адміністративні правопорушення та злочини, але не на всю множину неправомірних діянь [51, с. 11]. Законодавство Німеччини розширює захист порівняно з мінімальним стандартом ЄС, однак не дає відповіді на запитання, яке згадано вище, чи зможе пересічна особа зрозуміти, коли її повідомлення буде відповідати вимогам законодавства, та, відповідно чи зможе вона претендувати на захист у випадку повідомлення?

Статті 7, 10 та 15 Директиви виходять із того, що викривач має свободу обирати між внутрішнім і зовнішнім повідомленням, а публічне розкриття можливе за спеціальних умов. Аналогічно ст. 9 та 11 Директиви передбачають конкретні вимоги до внутрішніх і зовнішніх каналів, включно з незалежністю, строками підтвердження отримання повідомлення, обов'язком належної подальшої комунікації та правилами перенаправлення повідомлення компетентному органу. Тут хочемо звернути увагу на інше розходження в контексті імплементації Директиви. Певні держави дозволили створити внутрішні канали повідомлення, згрупувавши останні для певних груп компаній. Тим самим вони звільнили всі суб'єкти господарювання, що належать до цих груп, від обов'язку створювати власні внутрішні канали. Одна держава взагалі встановила можливість не розглядати повідомлення про порушення, які надійшли

зовнішнім каналом і були скоєні більше ніж 2 роки тому, тобто встановили певне часове обмеження для повідомлення [41, с. 6].

Ще виразніше різниця в імplementації помітна в тому, як держави врегулювали конфіденційність, анонімні повідомлення і заходи підтримки для викривачів. За ст. 6(2) Директива не зобов'язує держави приймати та опрацьовувати анонімні повідомлення, залишаючи їм дискрецію. У результаті виникла нова певна неузгодженість, так за даними Transparency International, частина держав поклала на органи та організації обов'язок приймати анонімні повідомлення, частина залишила це на їхній розсуд, а частина взагалі не надала таким повідомленням статусу як повідомлення викривачів [51, с. 12-13].

Щодо імplementації вимог статті 20 Директиви, які встановлюють обов'язок забезпечити доступ до безкоштовної інформації, порад і, за певних умов, правової допомоги, ситуація також є неоднозначною. Деякі країни не забезпечують доступ до індивідуальної консультації/порад, не встановлено обов'язкової допомоги з боку відповідного органу, або не надають посилання на чинне законодавство про правову допомогу [41, с. 7]. Тому, звертаємо увагу на те, що доволі часто правильність і якість імplementації також залежить від забезпечення належних процесуальних прав та гарантій для осіб, які повідомляють про порушення.

Якщо підсумувати висновки Європейської Комісії щодо викликів, які пов'язані з імplementацією, можемо виокремити наступні. Серед них: (1) надто широкі виключення для повідомлень інформації, пов'язаної з національною безпекою або інформації з обмеженим доступом; (2) неправильне перенесення винятків щодо професійної таємниці адвоката, лікаря і таємниці нарад суддів; (3) звуження кола визначення осіб, які повідомляють про порушення, особливо щодо вище згаданих «facilitators» або осіб, які допомагають викривачу та пов'язаних з викривачем осіб; (4) нав'язування обов'язкового пріоритету використання внутрішнього каналу повідомлення; (5) неточне регулювання умов публічного розкриття інформації; (6) неповне відтворення заборони репресій, встановлення тягаря доказування на осіб, які застосовують негативні заходи до осіб, які

повідомляють про порушення, правил про звільнення від відповідальності і санкцій за перешкоджання повідомленню або розкриття особи викривача. Це означає, що на рівні ЄС сьогодні доцільно буде підіймати питання не про брак законів як такий, а про нерівномірну якість їхньої нормативної імплементації [41, с. 4-5, 9-10].

Крім того, переконливою виглядає теза, що сам по собі набір заходів (які декларуються в законодавстві різних держав), які можуть вживатися постфактум, не забезпечують належного рівня захисту викривачів. У меморандумі щодо імплементації Директиви S. Kohn звертає увагу, що система, яка реагує лише після того, як викривач уже зазнав звільнення, позбавлення доходу або затяжного процесу, не усуває, так званого «залякуючого ефекту» [45, с. 17, 21]. Тому, для ефективної імплементації Директиви мають значення також і тимчасові заходи, які можуть вживатися для того, щоб усунути цей «залякуючий ефект», наприклад, відшкодування витрат викривачеві та створення засобів протидії безпідставним судовим позовам, тощо.

1.2.3. Імплементація Директиви країнами-кандидатами на вступ до ЄС

Для країн-кандидатів ситуація є дещо іншою. Країни-кандидати не є адресатами Директив, відповідно до статті 288 ДФЄС та визначення наданому поняття Директива [3], оскільки їхня дія та обов'язковість досягнення мети Директиви спрямована на країни-члени ЄС. Водночас, враховуючи статтю 49 Договору про Європейський Союз, враховуючи процес вступу в ЄС, країна-кандидат має впроваджувати стандарти верховенства права, забезпечити узгодженість із законодавством ЄС [40, с. 8].

Вбачаємо це із щорічних матеріалів Єврокомісії, витяги з яких наводяться нижче, оскільки в них прямо оцінюється, наскільки національні регулювання наближаються до законодавства ЄС, а законодавство про викривачів оцінюється в рамках євроінтеграційних процесів. Виходячи з цього, в країнах-кандидатах важливо оцінювати не лише наявність відповідного законодавства, а й ступінь наближення до логіки Директиви, а саме визначення широкого кола осіб, які можуть підпадати під визначення викривачів, багатоканальної системи повідомлень, захисту від репресій, надання гарантій конфіденційності, підтримки, тощо.

В Північній Македонії існує закон про захист викривачів з 2016 року, нагляд за виконанням закону здійснює Міністерство юстиції, тоді як Державна комісія із запобігання корупції збирає дані, готує звіти та дає щорічну оцінку його реалізації. Європейська Комісія в 2024 році зауважила, що рівень захисту викривачів потребує подальшого узгодження з європейськими стандартами [37, с. 16, 33]. У звіті за 2025 рік Комісія вже прямо констатувала, що захист викривачів залишається недостатнім, а це стримує осіб від повідомлення про порушення [34, с. 12]. З огляду на це, Північну Македонію доцільно розглядати як приклад держави, у якій існує законодавство, але практична реалізація системи захисту викривачів не забезпечує відповідність стандартам, що відповідно оцінюється Європейською Комісією.

Ситуація в Чорногорії виглядає дещо інакше, оскільки механізм захисту викривачів функціонує в межах Закону про запобігання корупції, а окремого спеціального закону немає. Європейська Комісія у звіті за 2024 рік зазначила, що положення про захист викривачів у цьому законі були змінені з метою наближення до законодавства ЄС [36, с. 33-34]. З іншого боку, Європейська Комісія підкреслює, що законодавство, серед іншого, про правовий статус викривачів не забезпечує ефективних заходів для усунення порушень у сфері державного управління [36, с. 26]. Щодо фактичної реалізації діяльності інституту викривання слід вказати, що у 2023 році чорногорське антикорупційне агентство отримало 190 повідомлень викривачів, із яких 45% були анонімними [36, с. 32]. Відтак, в Чорногорії існує законодавство, яке спрямоване імплементацію вимог ЄС, особи користуються механізмами повідомлення про порушення, але водночас, чинне законодавство не в повністю імплементує вимоги Директиви, оскільки фокус регулювання, подібно до ситуації в Україні, зміщений на антикорупційну сферу діяльності держави.

В Сербії існує спеціальний закон з 2015 року, що, на перший погляд, може створити враження, про регулювання, яке вже мало б пройти декілька етапів трансформації. Проте, Європейська Комісія у звіті 2024 року зазначила, що сербське законодавство про захист викривачів ще не узгоджене з *acquis* ЄС [38, с. 34]. Чинна

рамка хоча забезпечує захист для осіб, які повідомляють про можливі корупційні чи інші порушення [10], існує потреба подальшого вдосконалення, як наприклад, щодо надання захисту особам, які сприяють повідомленню викривача, тощо.

Якщо зіставити держави-члени і країни-кандидати, можна побачити кілька спільних тенденцій. По-перше, у всіх випадках утверджується сама ідея, що викривач – це не просто «заявник», а особа, яка потребує визначення окремого правового статусу через ризик помсти та цінність інформації, яку він/вона подає. По-друге, майже всюди спостерігається створення багатоканальної моделі повідомлення, в якій поєднуються внутрішні, зовнішні канали і, за певних умов, публічне розкриття інформації. По-третє, головними проблемами залишаються не закріплені в законах права, а можливість практичного застосування цих прав, за допомогою визначення матеріальної сфери дії законодавства, наявності довіри до каналів повідомлень, належного забезпечення анонімності, конфіденційності та інституційної спроможності органів, що відповідають за захист викривачів і наявність реальних засоби правового захисту. Відмінність же полягає у ступені системності. Для більшості держав-членів уже йдеться про певну коректність імплементації законодавства ЄС. Для країн-кандидатів це часто ще про перехід від антикорупційних, галузевих або частково працюючих моделей до ширшої моделі, яка відповідатиме вимогам ЄС.

Тому на питання, чи відбулася гармонізація та імплементація законодавства ЄС, можемо відповісти: так, відбулась і продовжує відбуватися, однак неоднозначно та нерівномірно. На рівні принципів і мінімальних стандартів, очевидно, що імплементація відбувається. Директива надала рамку/бачення того як має виглядати захист осіб, що повідомляють про порушення. Проте, на рівні національного законодавства ми поки що бачимо радше часткове наближення до стандартів ЄС, аніж повну імплементацію та різне розуміння вимог Директиви. Відрізняються межі матеріальної сфери, регулювання анонімних повідомлень, коло компетентних органів, які відповідають за захист осіб, обсяг та диференціація допомоги та захисту, який може отримати викривач, рівень та взагалі наявність захисту осіб, які сприяють повідомленню викривача, санкції, які

можуть застосовуватись до осіб, які порушують права викривачів. Директива запустила процес мінімальної гармонізації, який у державах-членах уже привів до формування спільного стандарту, але ще не усунув істотних відмінностей, тоді як у країнах-кандидатах вона поки що виступає передусім нормативним орієнтиром для подальшого наближення національного законодавства до стандартів ЄС.

1.3. Застосування законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в країнах ЄС та країнах-кандидатах

У цьому підрозділі доцільно зосередитися не на змісті Директиви та не на моделях її транспозиції, а саме на тому, як правовий статус викривача працює у правозастосуванні. Такий підхід є виправданим тому, що 27 % респондентів у ЄС вважають, що особи, які повідомляють про корупцію, не захищені від репресій, а ще 27 % пояснюють неповідомлення переконанням, що за повідомленням не буде належного реагування [40, с. 22].

Саме тому застосування законодавства про викривачів в країнах ЄС та країнах-кандидатах слід оцінювати за трьома практичними критеріями: (1) чи працюють внутрішні та зовнішні канали повідомлення; (2) чи надається викривачу захист від помсти; (3) чи формують суди й компетентні органи послідовну практику. Використовуючи цей підхід, в подальшому видається можливим помітити, що в частині держав-членів правовий статус викривачів вийшов за межі формального існування, проте досить часто практичне застосування, ще не повністю відповідає вимогам права ЄС.

1.3.1. Аналіз застосування законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в Німеччині

Розпочнімо з Німеччини. Регулювання правового статусу викривача в цій країні закріплюється Законом «Про захист викривачів» (далі, – HinSchG) [7]. Переходячи до оцінки застосування законодавства ЄС, слід відмітити наступне. Зовнішній канал повідомлення для викривачів в Німеччині існує при Федеральному офісі справедливості. Дані Федерального офісу справедливості вказують на важливість і ефективність каналів

повідомлень у Німеччині, зокрема зовнішнього. У 2023 р. 63,5 % розслідувань корупції були розпочаті завдяки повідомленням через зовнішній канал або публічним розкриттям інформації [43, с. 19]. З іншої сторони, повідомляється про те, що внутрішні канали повідомлення, поки що перебувають на різних стадіях готовності [30, с. 21]. Щодо захисту викривача від помсти (репресій) на практиці слід проаналізувати важливе рішення Регіонального трудового суду Нижньої Саксонії від 11 листопада 2024 року (№ 7 SLa 306/24) [83], яке є предметом дискусій серед спільноти практиків та науковців Німеччини. У вказаному рішенні суд виклав дві важливі думки для цілей застосування HinSchG: (1) суд підтвердив той факт, на який вже вказувалося в пояснювальній записці до HinSchG, що позивач може посилатися на прямий захист, передбачений вище HinSchG, зокрема на заборону репресій та переклад тягаря доказування, лише в тому випадку, якщо відповідне повідомлення або розкриття інформації підпадає під матеріальну сферу дії HinSchG, (2) необхідною умовою надання захисту та гарантій, передбачених HinSchG, є те, що викривач повинен спочатку навести фактичні дані та, за необхідності, довести, що він зазнав репресій після повідомлення або розкриття порушення відповідно до HinSchG. Іншими словами, для того, щоб претендувати на захист за HinSchG викривач повинен спочатку обґрунтувати та, за необхідності довести, що він належить до групи осіб, яка підпадає під захист за HinSchG, і також що його повідомлення про порушення відповідає вимогам статті 2 HinSchG [44].

Хочемо зазначити, що вважаємо підхід, де законодавство встановлює певні запобіжники для повідомлень викривачів, доцільним та правильним, з огляду на потребу запобігати спаму безпідставних повідомлень, які, цілком ймовірно, мають на меті не повідомити про порушення, а завдати певної шкоди тому чи іншому роботодавцю, забезпечити захист собі (особі, яка повідомляє). З іншої сторони, такий підхід не має переобтяжувати викривача доводити певні факти порушення щодо нього самого, оскільки це прерогатива правоохоронних органів.

Іншим судовим рішенням, яке на нашу думку, варто проаналізувати, є рішення Трудового суду у Брауншвейгу, який відхилив позов двох менеджерів компанії

Volkswagen, які стверджували, що зазнали репресій після того, як повідомили про порушення в сфері охорони праці та техніки безпеки. Позивачі стверджували, що їхні повідомлення про канцерогенні речовини та неповну документацію призвели до професійних неприємностей, зокрема відмови у просуванні по службі, і вимагали компенсації відповідно до HinSchG. Суд визнав справу неприйнятною, встановивши, що повідомлення викривачів були зроблені до набрання чинності Законом 2 липня 2023 року, а отже, не потрапляють під його дію [77].

1.3.2. Аналіз застосування законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в Італії

Схожу тенденцію можна побачити в Італії, де законодавство про викривачів врегульоване у Декреті №. 24/2023. Практичне застосування законодавства значною мірою стосується Національного антикорупційного органу (ANAC), який за своїм функціоналом, в контексті захисту викривачів, подібний до НАЗК. Щодо забезпечення і використання каналів повідомлень в Італії слід вказати наступне. Компанії, на які поширюється законодавство про захист викривачів, повинні запровадити спеціальний внутрішній канал повідомлення після консультацій із представниками профспілок. Такий канал має гарантувати повну конфіденційність не лише особи викривача, а й особи, якої стосується повідомлення, а також змісту самого повідомлення і доданих документів. Повідомлення можуть подаватися як письмово, зокрема в електронній формі, так і усно або телефоном, або через голосові повідомлення, або під час особистої зустрічі. Управління цим каналом покладається або на окрему внутрішню уповноважену особу чи підрозділ, або на зовнішнього незалежного суб'єкта, який має спеціальну підготовку [6, с. 3]. ANAC розробив спеціальні документи щодо створення внутрішніх каналів повідомлень, а також орган окремо відстежує проблеми, з якими стикаються організації під час їх функціонування [31, с. 22].

Окремо, слід звернути увагу на судові рішення, які показують, що застосування італійськими судами норм права ЄС та національних норм, є дещо неоднозначним. Так, 13 грудня 2023 року у справі № 3854 Міланський суд поклав тягар доведення причинно-

наслідкового зв'язку між повідомленням та застосуванням заходів «помсти» повністю на викривача. У конкретному випадку працівник подав до Суду заяву про скасування дисциплінарних стягнень, отриманих після подання кількох повідомлень про порушення з боку роботодавця, стверджуючи, що сама часова послідовність була достатньою для демонстрації характеру заходів у відповідь на його повідомлення. Однак Суд відхилив цю презумпцію помсти, постановивши, що часова відстань між повідомленнями та санкціями не дозволяє автоматичного доказування. Суд також відмовив у перенесенні тягара доведення на роботодавця, вимагаючи від працівника конкретно продемонструвати існування причинно-наслідкового зв'язку [61].

В 2024 році, Верховний суд Італії сформував позицію щодо меж захисту викривача, де зазначив, що права викривачів, передбачені Директивою та національним законодавством, яке її імплементує, застосовуються лише в тих випадках, коли вони спрямовані на захист викривача від репресій. З іншого боку, на відповідні заходи захисту не можна посперитися, коли працівник проводить власні самостійні розслідування, порушуючи норми законодавства, з метою збору доказів виключно для особистих цілей та претензій [25].

Як вбачаємо з проаналізованих рішень, німецька, як і італійська судова практика схильна надавати пріоритет захисту роботодавців над захистом викривачів. Цей підхід, на наше переконання, не відповідає положенням Директиви, оскільки додатково обтяжує самого викривача, знижуючи ефективність системи захисту викривачів.

1.3.3. Аналіз застосування законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в інших державах членах ЄС

Окремо варто звернути увагу на Литву, де вказані норми законодавства врегульовані у Законі про захист викривачів [9]. Закон прямо передбачає існування внутрішнього каналу, можливість звернення безпосередньо до компетентного органу й публічне розкриття інформації. Компетентним органом є Прокуратура Литовської Республіки, яка не лише приймає повідомлення, а й узагальнює практику застосування закону, готує рекомендації та веде статистику. За даними Комісії, у 2024 р. там було

отримано 80 повідомлень викривачів, 64 з них передано на розслідування, статус викривача надано 40 особам, а за 10 повідомленнями розпочато досудове розслідування. Крім того, протягом вказаного періоду тривали широкі навчальні заходи, а Прокуратура Литовської республіки розробила рекомендації щодо процедур для інституцій [32, с. 10]. В судовій практиці Литви не вдалось віднайти потрібних судових рішень для аналізу. Це окремо підтверджується звітом ОЕСР, в якому зазначається, що застосування заходів захисту викривачів вважається таким, що «все ще перебуває на початковій стадії» [48, с. 7].

Додатково пропонуємо розглянути інші окремо вибрані рішення судів країн-членів ЄС для розуміння загального контексту, в якому зараз перебуває ЄС в плані застосування положень законодавства ЄС.

Якщо говорити про Чехію, то в судових справах щодо викривачів чеські суди шукали можливі практики застосування законодавства ЄС щодо захисту викривачів без усталеної судової практики та до кінця врегульованого національного законодавства.

Так, у 2022 році у справі 4 Ads 440/2021-105 Верховний адміністративний суд Чехії при оцінці того, чи доведення правомірності звільнення лежить на роботодавцю чи викривачу, вказав, що навіть якщо Директива в принципі захищає викривача, відповідач може спростувати презумпцію мотиву помсти, довівши, що звільнення ґрунтувалося на об'єктивно виправданих підставах. Проте, надалі Конституційний суд у рішенні IV. ÚS 2401/22 від 4 жовтня 2022 р. фактично не визнав заявника викривачем і не застосував до нього логіку зміщення тягаря доказування, посилаючись, *inter alia*, на обставини справи та на часовий контекст застосування Директиви [66, с. 539-540].

Вказане рішення Конституційного суду Чехії перегукується з нещодавнім рішенням німецького суду (згаданим вище) в аспекті застосування положень Директиви до національних спорів з огляду на дію положень Директиви в часі.

В іншому рішенні, у справі 12 C 211/2021-168 від 1 липня 2023 р. суд визнав, що затягування адміністративного провадження може розглядатися як заборонений захід помсти до викривача у розумінні ст. 21(5) Директиви, і саме тому збільшив базовий

розмір компенсації викривачу, виходячи з презумпції зв'язку між повідомленням і несприятливим поводженням. У цій справі затримка розгляду була оцінена не як процесуальне порушення, а як потенційна форма репресії проти особи, яка раніше подала повідомлення про порушення, яке було пов'язане з «недоцільним» (misuse - автори) використанням коштів ЄС [66, с. 536-537].

Це, на нашу думку, один із найцікавіших прикладів застосування положень Директиви, оскільки він розширює практичне розуміння помсти за межі класичних трудових санкцій і переносить його на поведінку органів влади у процедурній площині в судовому провадженні.

Аналіз застосування законодавства ЄС в Польщі також свідчить про визначальне значення судів у застосування права ЄС про захист осіб, які повідомляють про порушення. У статті М. Kun-Buczek докладно проаналізовано рішення районного суду в Торуні від 12 липня 2023 р. у справі IV P 171/22, де суд визнав можливість прямої дії окремих положень Директиви. За обставин справи, працівник університету спочатку намагався повідомити про порушення в державному університеті через внутрішні канали повідомлення, після чого вдався до публічного розкриття інформації, тому звільнення в таких умовах було оцінене як помста, несумісна з гарантіями Директиви:

У рішенні було роз'яснено, що національне законодавство, яке не містить прямої заборони на звільнення викривачів, все одно може виводити таку заборону вертикально з Директиви. Пряма дія була надана конкретним розділам Директиви, що полегшує ідентифікацію інформаторів та їхній захист від репресій. Таке тлумачення підтверджує захист інформаторів навіть від односторонніх дій, що порушують принципи Директиви [63, с. 244].

Це рішення важливе тому, що воно показує, що у випадку відсутності законодавчого регулювання в країнах ЄС суди можуть забезпечити мінімальний рівень захисту, спираючись на класичну конструкцію «прямої дії законодавства ЄС». З іншої сторони, існують межі такого судової дискреції. Пряма дія Директиви в подібних справах можлива лише за наявності чітких, безумовних норм і лише у відносинах «особа – держава». Це означає, що судовий механізм здатен компенсувати законодавчі

прогалини лише частково і він не створює повноцінного універсального режиму для всіх викривачів у приватному секторі [63, с. 243-245].

1.3.4. Аналіз застосування законодавства ЄС щодо правового статусу викривача в країнах-кандидатах на членство в ЄС

У країнах-кандидатах застосування законодавства про викривачів виглядає більш нерівномірно, оскільки тут воно тісно пов'язане із загальним станом інституційної спроможності та довіри до державних органів. Водночас і в цій групі можна побачити певні позитивні елементи.

Одним з таких прикладів є Чорногорія. Станом на 2026 рік Чорногорія не має спеціального закону про захист викривачів у тому вигляді, як в більшості країн ЄС. Норми про захист осіб, які повідомляють про порушення, були вбудовані до нового Закону про запобігання корупції 2024 року. Закон прямо охоплює “захист осіб, які повідомляють про порушення”, і також встановлюється обов’язок вбудувати внутрішній канал повідомлення через призначену неупереджену особу або організаційну одиницю для прийняття й розгляду повідомлень на підприємстві – своєрідний аналог антикорупційного уповноваженого в Україні. Для роботодавців із 20 і більше працівниками цей обов’язок є імперативним. Зовнішній канал повідомлення існує і імplementований в Агентство з питань запобігання корупції (далі – ASK). У 2024 р. ASK отримало 163 повідомлення, переслало 23 з них до прокуратури та 46 - до інших інституцій, завершило 116 процедур і встановило загрозу публічному інтересу в 25 випадках. Це свідчить, що механізм використовується й продукує подальші дії відповідних органів. З іншої сторони, Комісія говорить саме про триваючу імplementацію, а не про усталений режим застосування. Важливими та недосконалими залишаються аспекти забезпечення конфіденційності, незалежності органу відповідального за захист викривачів та фактичного захисту викривача від репресій, тощо [33, с. 10-11].

Зовсім іншу ситуацію можемо спостерігати в Сербії. Там спеціальний закон існує давно, проте практичне застосування ускладнюється тим, що функції нагляду

розподілені між кількома міністерствами, а цілісного механізму загального супроводу викривачів та моніторингу їхньої діяльності немає. У документі Єврокомісії за 2025 р. прямо зазначено, що на практиці бракує належного зворотнього зв'язку від компетентного органу після повідомлення [35, с. 9].

У Північній Македонії проблема застосування сформульована ще виразніше. Комісія пов'язує недостатній рівень захисту викривачів із небажанням осіб повідомляти про корупцію. У звіті Комісії зазначено, що механізми захисту залишаються недостатніми, багато повідомлень не отримують належного розгляду, а викривачі можуть стикатися з переслідуванням, втратою роботи або іншими негативними наслідками. З огляду на це, підготовка нового закону розглядається як необхідний крок, але поки що не як вирішена проблема [34, с. 12].

Порівняння держав-членів і країн-кандидатів дає змогу побачити важливу закономірність. У державах-членах практичне застосування частіше пов'язане з використанням каналів повідомлень, роботою відповідного органу, виробленням адміністративних настанов для інших державних органів, збором статистики та поступовим формуванням судової практики. У країнах-кандидатах, навпаки, визначальним є не тлумачення окремих положень, скільки здатність держави забезпечити існування каналів повідомлень, яким викривач буде довіряти, належного механізму відповіді/повідомлення і захист викривача від негативних заходів.

У низці держав-членів помітно, що механізм захисту викривачів став самостійним інститутом, з огляду на те, що працюють канали повідомлення, формується відповідна статистика, створюються спеціальні документи/рекомендації для державних органів і роботодавців, а в окремих системах – навіть превентивні форми захисту від репресій, як-от французька «сертифікація» [28, с. 23-24]. Водночас існують певні відмінності у застосуванні законодавства ЄС. З огляду на різний ступінь транспозиції Директиви у національне законодавство, застосування тих чи інших положень Директиви може різнитися. Це в свою чергу, може мати наслідком нерозуміння або невирішення подальшої долі розвитку інституту викривання в ЄС загалом [67, с. 57-59].

Щодо країн-кандидатів, тут, на наш погляд, ще зарано говорити про сформовану практику застосування. Більш точним є висновок про різний ступінь практичного наближення до стандартів ЄС. Приклад Чорногорії, показує, що механізми повідомлення вже можуть використовуватися на практиці. Однак приклади застосування законодавства Сербії та Північної Македонії свідчать, що для функціонування інституту викривання недостатньо мати профільний закон, оскільки практична реалізація положень, не буде працювати тільки через існування нормативного регулювання, необхідно забезпечити також належне інформування, створення відповідних процедури та підготовку фахівців, тощо.

Підсумовуючи викладене у цьому розділі, слід констатувати таке.

1. Правовий статус викривача в праві ЄС сформувався як результат еволюції від фрагментарного та непослідовного регулювання до нормативної моделі, закріпленої в Директиві. До її ухвалення захист осіб, які повідомляли про порушення, залежав або від окремих галузевих актів, або від практики ЄСПЛ, яка розглядала викривання переважно крізь призму свободи вираження поглядів. Завдяки прийняттю Директиви вперше, на рівні ЄС, було визначено мінімальні спільні стандарти, які охоплюють коло захищених осіб, умови набуття захисту, регулювання внутрішніх та зовнішніх каналів повідомлення, правила конфіденційності, заборону репресій, заходи підтримки та окремі засоби правового захисту. Водночас ця модель містить свої недоліки, оскільки вона й далі обмежена матеріальною сферою права ЄС, «контекстом, пов'язаним з роботою», а також низкою винятків, насамперед у питаннях національної безпеки, професійної таємниці та кримінального процесу.

2. Аналіз імплементації права ЄС в національні законодавства країн-членів показує, що завдяки ухваленню Директиви викривач у праві ЄС є особою, яка виконує суспільно значущу функцію захисту публічного інтересу й ефективності права Союзу. Саме цим пояснюється широка персональна сфера Директиви, яка охоплює не лише працівників, а й самозайнятих осіб, підрядників, акціонерів, стажерів, колишніх

працівників, кандидатів на роботу, а також окремі категорії пов'язаних осіб і навіть помічників викривача. Однак навіть з таким широким визначенням кола суб'єктів, які підпадають під захист, Директива не усуває всіх концептуальних труднощів. Вона не прирівнює будь-яке повідомлення до викривання у правовому сенсі, а захист надає лише за наявності визначених законом умов, насамперед коли особа мала обґрунтовані підстави вважати інформацію правдивою та діяла в межах встановлених процедур повідомлення. Отже, правовий статус викривача в ЄС слід розуміти не як абсолютний статус, а як спеціальний правовий режим, який виникає за дотриманням сукупності матеріальних і процедурних передумов.

3. Дослідження імплементації Директиви в державах-членах і країнах-кандидатах дає підстави стверджувати, що процес гармонізації є далеким від завершення. На нормативному рівні Директива безумовно запустила процес мінімальної гармонізації та сформувала спільний європейський стандарт. Однак на практиці держави-члени обрали різні моделі транспозиції: від комплексної, що значно виходить за межі мінімальних вимог Директиви, до формальної, яка майже дослівно відтворює її положення. У зв'язку з цим у Європейському Союзі досі зберігаються істотні відмінності у визначенні матеріальної сфери захисту, регулюванні анонімних повідомлень, колі компетентних органів, наборі заходів підтримки, підходах до конфіденційності, а також у наявності механізмів захисту від репресій. Європейська Комісія справедливо акцентує, що проблемою сьогодні є вже не стільки відсутність законів, скільки нерівномірна якість їхньої транспозиції та інституційної реалізації. Це особливо виразно проявляється там, де національні законодавства звужують сферу дії Директиви, фактично нав'язують пріоритет внутрішнього каналу повідомлення, неповно охоплюють категорії захищених осіб або нечітко регулюють випадки розкриття конфіденційної інформації про викривача.

4. Практичне застосування законодавства про викривачів показує, що наявність спеціального закону ще не гарантує реального функціонування системи захисту. Для оцінки ефективності правового статусу викривача визначальними є щонайменше три

критерії: (1) фактична дієвість внутрішніх і зовнішніх каналів повідомлення; (2) здатність системи реально захищати особу від помсти; (3) наявність послідовної судової та адміністративної практики. Навіть у державах із розвиненим регулюванням захист викривача нерідко залишається обмеженим формалізмом, недостатньою довірою до внутрішніх каналів або слабкою практикою забезпечення конфіденційності. Для країн-кандидатів ця проблема є ще гострішою, оскільки для них Директива поки що виступає насамперед нормативним орієнтиром *acquis*, а не безпосередньо обов'язковим інструментом, що зумовлює проміжний і часто непослідовний характер реформ.

РОЗДІЛ 2. Відповідність законодавства України законодавству ЄС щодо правового статусу викривача

На відміну від інших країн-кандидатів, прогрес України слід позитивно відмітити, з огляду на створення каналів повідомлень, передбачення гарантій захисту викривачів, внесення змін до законодавства щодо регулювання певних правовідносин, в яких бере участь викривач. Поза тим, існує певна невідповідність українського законодавства законодавству ЄС, на якій ми також наголосимо у цьому розділі.

Сучасна законодавча конструкція передбачає викривання корупційних правопорушень, останні слід диференціювати. Попри наявність механізму викриття корупційних правопорушень, система викривання в Україні не покриває частину цих правопорушень. В результаті частину корупційних правопорушень викривачі за законодавством України можуть викривати, а іншу частину - ні.

Порівняння українського законодавства з правом ЄС у сфері захисту викривачів показує, що увагу при оцінці відповідності слід сфокусувати на вже наявне спеціальне регулювання в Україні, а також на побудову самого інституту. Директива визначає широке коло суб'єктів, які можуть підпадати під дію цього акту, в Україні ж цей перелік залишається, відносно Директиви, дещо обмеженим. Навіть обмежене регулювання українського законодавства щодо правового статусу викривача є недосконалим з огляду на недосконалу законодавчу техніку, яка була використана для визначення списку кримінальних корупційних правопорушень у чинному КК України. Окремо, розглянемо питання забезпечення конфіденційності викривача, як в кримінальному процесі так і в інших категоріях справ. В наступних підрозділах, спробуємо дати відповідь на запитання, чи відповідає українське законодавство праву ЄС щодо правового статусу викривача.

2.1. Відповідність законодавства України законодавству ЄС щодо правового статусу викривача корупційних правопорушень

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), статус викривача прив'язується насамперед до повідомлення про корупційні, пов'язані з корупцією правопорушення та інші порушення Закону. Із цього приводу ми погоджуємося з висновком ОЕСР, згідно з яким українське законодавство уже має певну основу, проте не відповідає вимогам комплексного захисту викривачів поза межами антикорупційного законодавства [47, с. 207-208, 222]. Такий висновок, на нашу думку, є обґрунтованим ще й тому, що сама Європейська Комісія у звіті щодо України за 2025 рік вказала, що правова рамка захисту викривачів в Україні все ще потребує повного узгодження з *acquis* ЄС [39, с. 37].

2.1.1. Недоліки українського нормативного регулювання правового статусу викривача

У визначені кола суб'єктів, які можуть підпадати під правовий статус викривача, українське законодавство наблизилося до європейського законодавства більшою мірою, ніж щодо сфер застосування законодавства, яке регулює правовий статус викривача. Український закон визначає викривача як фізичну особу, яка, маючи переконання, що інформація є достовірною, повідомила про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення чи інші порушення цього Закону, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, службою, навчанням або участю в передбачених законом процедурах.

З огляду на це, українська модель уже виходить за межі розуміння викривача тільки у трудових правовідносинах, але все одно не відтворює європейський підхід повністю, оскільки не охоплює помічників викривача (*facilitators* – автори) та третіх осіб, які можуть бути задіяні в процесі повідомлення. На нашу думку, це одне з тих питань, де українське законодавство щодо викривачів можна вдосконалити без зміни його антикорупційного фокусу, оскільки йдеться не про розширення матеріальної сфери, а

про повне відтворення кола осіб, які можуть претендувати на захист у відповідності до Директиви.

Водночас, національне регулювання визначення поняття викривача є непослідовним. Станом на зараз, визначення викривача в КПК України не відповідає визначенню у Законі, і як наслідок створює неоднозначність у правозастосуванні.

Є підстави стверджувати, що це слід видозмінити окрему дефініцію викривача в КПК за прикладом визначення, передбаченого в Законі, бо в п. 3 Прикінцевих положень вказано, що: *«До приведення у відповідність із цим Законом законодавчі та інші нормативно-правові акти застосовуються у частині, що не суперечить цьому Закону»*, відповідно чинний КПК повинен оперувати поняттям, яке визначене в Законі, адже останній, відповідно до статті 2, регулює відносини, що виникають у сфері запобігання корупції.

Неузгодженість у дефініціях породжує процесуальні труднощі, різне трактування державними органами, судами. Так, до прикладу, в рамках кримінальних проваджень суди керуються визначенням КПК, як от у справі №991/2125/24 від 22.03.2024 [75], натомість у трудових або адміністративних спорах суди беруть до уваги визначення, яке передбачене Законом «Про запобігання корупції», як от у рішенні Шостого апеляційного адміністративного суду у справі №640/39021/21 від 29.11.2024 [74].

Найсуттєвіша розбіжність між законодавством України та законодавством ЄС проявляється у визначенні кола суспільних відносин, на регулювання яких спрямовані його норми про правовий статус викривача. Директива 2019/1937 охоплює повідомлення про порушення права ЄС у більше ніж 10-ти сферах функціонування ЄС. Комісія та Європарламент у своєму звіті окремо підкреслюють, що приблизно половина держав-членів пішла ще далі, розширивши національну матеріальну сферу також на корупційні правопорушення, серйозні кримінальні та адміністративні порушення або всі серйозні порушення національного права [41, с. 3].

Український закон надає захист лише особам, які повідомляють про можливі факти корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень та інших порушень самого Закону

«Про запобігання корупції». Як наслідок, особа, яка повідомляє про інші порушення, і набуває статусу особи, який підлягає захисту відповідно до статті 2 Директиви, в Україні не буде набувати такого статусу.

Проте, поступово в українському законодавстві з'являються передумови, які свідчать про потребу у розширенні матеріальної сфери дії законодавства, зокрема в статті 5-2 Закону «Про санкції», вже передбачено гарантії безпеки для осіб та їхнім близьким особам, які повідомляють центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, про активи, які можуть бути заблокованими або стягнутими в дохід держави. Попри це, такі особи не є викривачами в розумінні Закону. І хоча повідомлення в розумінні Закону «Про санкції» не можна назвати повідомленням про порушення законодавства, а радше повідомленням про наявність певної інформації щодо активів, такі особи користуються обсягом гарантій захисту, схожим до тих, якими користуються викривачі. Це, на наше переконання, є сигналом про необхідність подальших змін до законодавства.

В Альтернативному звіті з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики за 2021 рік зазначено, що попри істотне вдосконалення законодавства про викривачів корупції з початку 2020 року, викривачі суспільно необхідної інформації все ще не можуть розраховувати на відповідний захист держави [23, с. 50]. З цим висновком ми загалом погоджуємося, хоча його слід уточнити. Проблема полягає не в тому, що українське законодавство не захищає правовий статус викривача, а в тому, що воно робить це лише тоді, коли суспільно значуща інформація охоплюється сферою дії антикорупційного законодавства. Це, фактично означає, що в багатьох випадках потенційний викривач спочатку змушений визначати характер порушення, а вже потім може розраховувати на захист.

Окремо ми б хотіли розглянути питання про те, що саме вважається корупційним правопорушенням в Україні в контексті викривання. Це питання безпосередньо може впливати на правовий статус викривача.

Примітка до статті 45 КК України встановлює закритий перелік корупційних кримінальних правопорушень та окремо виділяє кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією. Це, у свою чергу, створює важливе розмежування між поняттям «корупційного правопорушення», яке згадується у Законі, і поняттям «корупційного кримінального правопорушення», яке визначається переліком статей в КК. Ці два різні визначення створюють колізію, яка, в свою чергу, ускладнює розуміння всім особам, які можуть претендувати на такий статус, органами правопорядку та навіть суду, кого саме слід вважати викривачем у кримінальному процесі. В п. 16-2 ч. 1 ст. 3 КПК України зазначається, що викривачем є особа, яка повідомила про корупційне кримінальне правопорушення. В цій частині норма КПК відсилає нас до примітки статті 45 КК. Як наслідок, цілком можлива ситуація, коли особа може набувати певних прав та гарантій захисту відповідно до Закону, але водночас не зможе претендувати на права викривача, передбачені нормами КПК. На нашу думку, така невідповідність потребує негайного вирішення, оскільки саме в кримінальному провадженні конфіденційність, безпека та роль викривача як джерела інформації є надзвичайно важливими, з огляду на важливість такої особи для суспільства та держави. Детальніше поняття корупційного кримінального правопорушення в статті 45 КК і його розмежування з іншими поняттями, ми розглянемо в підрозділі 2.2 цієї роботи.

Умови набуття статусу викривача в Україні та в ЄС є близькими, проте на практиці не збігаються повністю. Директива в статті 6 встановлює вимоги щодо того, щоб особа мала «обґрунтовані підстави вважати», що інформація про порушення є правдивою на момент повідомлення, і тим самим зберігає захист навіть тоді, коли інформація виявиться неточною через чесну помилку. Закон використовує формулу «за наявності переконання, що інформація є достовірною». Як вказується в роз'ясненнях НАЗК до Закону України «Про запобігання корупції» щодо питання достовірності: «Так, наявність в особи переконання, що інформація є **достовірною** – це суб'єктивне почуття впевненості особи у правдивості повідомленої нею інформації про можливі факти вчинення іншою особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення,

іншого порушення Закону, що базується на її життєвому/професійному досвіді, сукупній оцінці об'єктивності джерела та змісту такої інформації, інших обставинах...». ОЕСР критично звертає увагу на те, що українська практика фактично додає до суб'єктивного переконання ще один елемент – передбачає об'єктивну перевірку для оцінки того, чи містить звіт фактичні дані, що вказують на корупцію [47, с. 209-210].

На наше переконання, певний мінімум фактичної достовірності справді потрібний для захисту від зловживань «фейкових викривачів». З іншої сторони, в поєднанні з вузькою матеріальною сферою дії законодавства про викривачів, відсутністю єдиної дефініції з КПК цей додатковий фільтр може перетворюватися на надмірну перепону для особи, яка добросовісно повідомляє про порушення.

У частині каналів повідомлення українська модель частково відтворює європейську логіку. Закон розрізняє внутрішні, зовнішні та регулярні канали і не встановлює для викривача обов'язку першочергового повідомлення виключно через внутрішній канал. Проте ОЕСР зауважує, що обов'язок створювати внутрішні канали в Україні не охоплює приватний сектор у тому самому обсязі, як це передбачає ст. 8 Директиви², оскільки на практиці він не має такого самого загального застосування до приватних юридичних осіб із 50 і більше працівниками [47, с. 211].

НАЗК у щорічному дослідженні за 2024 рік дає досить змістовний емпіричний матеріал для оцінки того, як ці канали працюють на практиці. Агентство зазначає, що у 2024 році до нього надійшло 46 звернень про надання захисту, але лише у 16 осіб статус викривача був підтверджений, а впродовж року НАЗК винесло 10 приписів для усунення порушень трудових прав викривачів, склало протокол за розголошення інформації про викривача за ст. 172-8 КУпАП і ініціювало внесення відомостей до ЄРДР за ознаками ст. 172 КК України. Окремо згадується, що НАЗК було направлено 7 листів-застережень роботодавцям про недопущення порушення прав та гарантій захисту викривачів [21, с.

² На відміну від Директиви, яка вимагає від усіх організацій із чисельністю персоналу понад 50 осіб створити внутрішні канали, в Україні це зобов'язання поширюється лише на приватні підприємства, які беруть участь у державних закупівлях на суму понад 20 мільйонів гривень

20-21]. Але законодавство не передбачає такого виду відповідальності, як надіслання листів-застережень, зокрема в статті 65-1 Закону вони не згадуються. Логічним буде припустити, що НАЗК, як агентство запобігання корупції, за відсутності достатніх підстав для винесення припису, спрямовує свої сили для запобігання порушенням, шляхом направлення таких листів.

2.1.2. Регулювання конфіденційності та анонімності викривача в Україні

Конфіденційність та анонімність врегульовані в Законі, зокрема в ст. 53-5. Норми у цій статті забороняють розголошувати дані, що дають змогу ідентифікувати викривача, і вимагають попереднього повідомлення особи про розкриття інформації про нього або його близьких осіб.

Тут ми б хотіли наголосити на відмінності конфіденційності та анонімності. Конфіденційність означає обов'язок уповноважених осіб або органів не розкривати відомості про викривача без його згоди, якщо інше прямо не передбачено законом. За таких умов орган, який отримав повідомлення, володіє даними про викривача, проте ці дані перебувають під захистом і не можуть бути розголошені. Конфіденційність надає можливість за потреби підтримувати зв'язок із викривачем, уточнювати обставини та перевіряти надану інформацію з дотриманням установлених гарантій. Анонімність (повідомлення – автори) означає, що орган або посадова особа, які його отримують, не володіють жодними даними, що дають змогу встановити особу викривача. Таке повідомлення подається без зазначення імені, контактних даних чи інших відомостей, за якими можна ідентифікувати викривача. Перевага анонімності полягає в тому, що вона істотно зменшує ризик застосування до викривача негативних заходів впливу, оскільки його особа залишається невідомою навіть для органу якому повідомляється про порушення. Водночас анонімність ускладнює перевірку повідомленої інформації, адже орган позбавлений можливості звернутися до заявника для уточнення обставин, отримання додаткових пояснень, тощо.

Відтак, якщо говорити про порушення прав конфіденційності, то досить часто конфіденційність викривача стає конкуруючою категорією по відношенню до принципу

змагальності (ст. 22 КПК) чи права на ефективний спосіб захисту (ст. 13 ЄКПЛ). Тому, повідомляючи інформацію про порушення та не маючи бажання розкривати інформацію щодо себе, до прикладу, в судовому процесі, особа все таки ризикує бути ідентифікованою, зважаючи на цю конкуренцію.

У проаналізованих справах про адміністративні правопорушення та трудових спорах простежується підхід, за якого суди допускають витребування матеріалів проваджень, що мають значення для реалізації права сторони на захист, навіть якщо такі матеріали пов'язані з повідомленнями викривачів або містять відомості про них. Водночас у більшості встановлених випадків суди намагалися поєднати інтереси захисту з вимогою збереження конфіденційності викривача: зокрема, в адміністративних справах № 339/98/25 [69] та № 339/131/25 [70] клопотання про витребування матеріалів були задоволені лише за умови обов'язкового знеособлення інформації про викривача та його близьких осіб, тоді як у справі № 239/176/20 [73] у наданні запитуваної інформації було відмовлено саме через те, що матеріали містили дані, які дозволяли ідентифікувати особу викривача. У справі № 621/1561/24, де розглядалось незаконне звільнення викривача, Зміївський районний суд Харківської області частково задовольнив клопотання відповідача (роботодавця) про витребування відомостей щодо матеріалів кримінального провадження, в якому фігурував викривач (позивач), але відмовив у частині витребування матеріалів, які стосувалася осіб у провадженні. Таким чином, суд фактично спробував поєднати необхідність дослідження причинно-наслідкового зв'язку між повідомленням і звільненням і водночас забезпечити гарантію конфіденційності викривача [76].

Це дає підстави стверджувати, що українські суди вже на практиці намагаються шукати баланс між правом сторони на ефективний захист, принципом змагальності та гарантією конфіденційності викривача, однак єдиний і усталений стандарт такого балансу ще не сформувався. Більше того, навіть у тих випадках, коли суд прямо вимагає знеособлення даних, на наше переконання, існує сумнів, наскільки якісно і сумлінно здійснюється таке знеособлення на практиці, а також чи не містять передані стороні

матеріали фактичних відомостей, які прямо або опосередковано дають змогу встановити особу викривача.

У кримінальному процесі питання забезпечення конфіденційності викривачів є більш комплексним. В результаті аналізу судової практики, викладеному в Додатку 2 «Аналіз судової практики щодо забезпечення конфіденційності викривачів у кримінальних провадженнях», хочемо зауважити основні тенденції, які ми відстежили.

Підставами для задоволення клопотань сторони захисту про розкриття інформації про викривача найчастіше виступають:

- Необхідність забезпечення права на захист, гарантованого статтею 6 ЄКПЛ. Суди зазначають, що право обвинуваченого знати джерело доказів проти нього та мати можливість поставити питання свідкові є ключовою гарантією справедливого суду. З цієї причини суди допускають часткове або повне розкриття інформації про викривача, якщо його свідчення мають суттєве значення для обґрунтування обвинувачення.
- Перевірка версії про провокацію злочину. Часто сторона захисту стверджує, що викривач міг діяти під контролем правоохоронних органів. У таких випадках суди вважають за необхідне встановити особу викривача для перевірки його ролі у провадженні та допустимості отриманих доказів. Аргументація базується на тому, що без розкриття таких відомостей неможливо оцінити законність способу отримання доказів.

В свою чергу, відмова у задоволенні клопотань здебільшого обґрунтовується: (1) прямою заборонаю розголошення даних викривача без його згоди (ч. 1 ст. 53-5 Закону «Про запобігання корупції»); (2) відсутністю підстав, що розкриття таких відомостей є необхідним для встановлення істини або для забезпечення права на захист.

2.1.3. Регулювання захисту та підтримки викривача в Україні

У сфері захисту від репресій українське законодавство близьке до законодавства ЄС. Стаття 53-4 Закону забороняє застосовувати до викривача негативні заходи впливу,

а ч. 3 ст. 81 ЦПК України перекладає на відповідача обов'язок довести, що прийняті рішення щодо викривача не були наслідком повідомлення про корупцію. НАЗК у своєму дослідженні вказує, що перелік негативних заходів є відкритим і включає також формально правомірні рішення вибіркового характеру, які не застосовувалися до інших працівників у подібних ситуаціях [21, с. 36].

У Постанові Касаційного адміністративного суду від 15 серпня 2019 року у справі № 815/2074/18 Суд, по-перше, вказав, що викривач набуває такого статусу з моменту, коли він здійснив усі залежні від нього дії, щоб повідомлення надійшло до адресата, по-друге, сформулював орієнтири для встановлення причинного зв'язку між повідомленням і негативними наслідками, серед них: (1) певна послідовність подій (спочатку повідомлення особою про факти корупції, потім – застосування до викривача негативних наслідків, а не навпаки); (2) наближеність в часі цих подій (застосування негативних наслідків до викривача відбулось незадовго після повідомлення ним про факти корупції); (3) наявність різного роду погроз до викривача після повідомлення ним про факти корупції; (4) відсутність в минулому (до моменту повідомлення) претензій до працівника, в тому числі й з боку осіб, про корупційні діяння яких ним повідомлено.

Отже, можемо дійти висновку, що українське законодавство та практика відповідають вимогам Директиви у цій частині.

Окремої уваги заслуговує питання застосування заходів підтримки. Закон надає викривачу право на безоплатну вторинну правничу допомогу у зв'язку з повідомленням про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, що кореспондує із системою безоплатної правничої допомоги за Законом України «Про безоплатну правничу допомогу». НАЗК фіксує, що у 2023 і 2024 роках центри безоплатної вторинної правничої допомоги видали по 11 наказів про надання допомоги викривачам, тобто загалом 22 за два роки [21, с. 27]. Крім того, НАЗК проводить періодичну роз'яснювальну роботу для потенційних викривачів, формує роз'яснення. З іншої сторони, якщо говорити про неправову підтримку, то станом на зараз відсутній механізм

надання викривачу психологічної підтримки, інших превентивних механізмів, які б захищали викривача ще до настання «помсти».

2.2. Відповідність законодавства України законодавству ЄС щодо правового статусу викривача інших правопорушень, крім корупційних

У цьому підрозділі предметом аналізу буде не загальна модель правового статусу викривача в Україні, а саме внутрішня неузгодженість українського законодавства, яка проявляється тоді, коли особа повідомляє не лише про корупційне кримінальне правопорушення з переліку, наведеного у примітці до ст. 45 КК України, а й про інші порушення, які за своїм змістом (а) є корупційними, проте не згадані у статті 45 КК України, (б) пов'язані з корупцією або (в) взагалі не належать до корупційної сфери.

На наше переконання, саме в цьому аспекті проявляється один з головних недоліків чинного законодавства. Як вже зазначалося, Закон України «Про запобігання корупції» і КПК України у частині процесуального статусу викривача спираються на різні визначення, і як наслідок створюють різну правову рамку для викривачів тих чи інших порушень. Це призводить до того, що обсяг гарантій для особи залежить не стільки від характеру порушення, про яке повідомляється, скільки від того, чи потрапляє відповідне діяння до спеціального переліку в кримінальному законі, а також від того, як саме воно кваліфіковане органами досудового розслідування чи прокуратури.

2.2.1. Визначення категорій викривачів відповідно до національного законодавства України

Тримаючи у голові визначення викривача відповідно до абз. 20 ч. 1 ст. 1 Закону, звернемо увагу на те, що у тій самій статті **корупційне правопорушення** визначене як діяння, що містить ознаки корупції, вчинене колом суб'єктів визначених статтею 3 цього Закону і за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність, а **правопорушення, пов'язане з корупцією** визначено, як діяння, що не містить ознак корупції, вчинене особами, визначеними статтею 3 цього Закону, але порушує встановлені Законом вимоги, заборони чи обмеження і за яке

передбачено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Отже, вже на рівні базового визначення законодавець розмежував три поняття порушень, про які викривач може повідомляти, якими є: (1) корупційні правопорушення, (2) правопорушення, пов'язані з корупцією, (3) інші порушення Закону. Права викривача при цьому виникають з моменту повідомлення саме про будь-яку з цих трьох категорій, що прямо закріплено у ч. 1 ст. 53-3 Закону.

Окремого пояснення потребує категорія «інші порушення цього Закону», оскільки саме вона часто лишається найменш визначеною у практиці. У роз'ясненні НАЗК від 12 червня 2023 року зазначено, що для набуття статусу викривача достатньо, аби у повідомленні були фактичні дані про корупційне правопорушення, правопорушення, пов'язане з корупцією, або інше порушення Закону, а самі фактичні дані мають стосуватися порушення вимог, заборон чи обмежень, установлених цим Законом [19, п. 3]. Аналогічний підхід відображено і в Практичному посібнику НАЗК, де прямо зазначено, що під такими повідомленнями слід розуміти інформацію про конкретні факти недодержання вимог Закону, наприклад, недотримання вимог щодо прийняття антикорупційної програми, непроведення спеціальної перевірки, непроведення службового розслідування, незабезпечення каналів для повідомлень, а також непритягнення особи до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення [14, ст. 9-10]. Іншими словами, йдеться про перелік порушень антикорупційного законодавства, який не збігається ані з корупційним правопорушенням, ані з правопорушенням, пов'язаним з корупцією, але все одно створює підставу для набуття статусу викривача за Законом України «Про запобігання корупції».

Наведене дає підстави виділити щонайменше п'ять груп викривачів:

- до першої групи належать викривачі корупційних кримінальних правопорушень, прямо визнаних такими у примітці до статті 45 КК України;

- до другої групи належать викривачі корупційних кримінальних правопорушень, прямо не визнаних корупційними у КК України;
- до третьої групи належать викривачі корупційних некримінальних правопорушень, а саме дисциплінарних;
- до четвертої групи належать викривачі кримінальних, адміністративних і дисциплінарних правопорушень, пов'язаних з корупцією;
- до п'ятої групи належать викривачі не корупційних правопорушень, зокрема кримінальних, адміністративних, цивільно-правових і дисциплінарних.

Саме зіставлення правового статусу цих груп, на наше переконання, дозволяє встановити, що реально майже повний комплекс гарантій прав викривачів в Україні отримує лише перша з них.

2.2.2. Порівняльний аналіз правових статусів різних груп викривачів

Першої групи викривачів стосується визначення у п. 16-2 ч. 1 ст. 3 КПК, де йдеться про особу, яка звернулася з повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування. Як зазначалося вище, перелік корупційних кримінальних правопорушень визначений у примітці до статті 45 КК України. Частина 3 ст. 60 КПК України надає викривачу додаткове право отримувати інформацію про стан досудового розслідування. Крім того, саме для цієї групи потенційно діє механізм винагороди, оскільки ч. 1 ст. 53-7 Закону пов'язує винагороду з повідомленням про корупційний злочин, а стаття 130-1 КПК регулює процедуру та умови виплати такої винагороди викривачу. В. В. Луцик та І. В. Гловюк цілком слушно зауважують, що КПК України не містить окремої статті про процесуальний статус викривача і фактично розглядає його як різновид заявника з ширшим колом процесуальних прав [56, с. 530]. Відтак, правовий статус викривачів цієї групи відрізняється від інших груп тим, що першим надається розширений перелік прав у кримінальному провадженні; викривачі цієї групи і за КПК і за Законом можуть претендувати на винагороду, до них можуть

застосовуватися заходи забезпечення безпеки, які передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

Друга група викривачів достатньо чітко ілюструє недосконаlostі чинного законодавства щодо викривачів. Викривачами в цій групі є особи, які повідомляють про корупційні кримінальні правопорушення, але не визнаються корупційними злочинами формально, у значенні примітки до ст. 45 КК України.

М. І. Хавронюк розмежовує поняття корупційного правопорушення для цілей Закону України «Про запобігання корупції» і поняття корупційного злочину для цілей КК України, аргументуючи це тим, що перелік корупційних злочинів у примітці до ст. 45 КК потребує вдосконалення. Зокрема він вказує, на те, що: (1) певні діяння не відповідають у встановленим у Законі «Про запобігання корупції» ознакам корупційного правопорушення, означає, що їх вчинення може мати наслідком лише покарання та інші звичайні наслідки, визначені в санкціях відповідних статей та інших положеннях КК, і не тягне за собою спеціальних правових наслідків вчинення корупційного правопорушення; (2) кримінальні правопорушення, передбачені статтями 210 та 320 КК, не повинні визнаватися корупційними з огляду на поняття корупційного правопорушення, визначеного в Законі (ст. 48). Зважаючи на те, що, з огляду на положення пункту 3 Розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону, відповідно до якого до приведення нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом вони підлягають застосуванню лише в частині, що не суперечить його положенням, обґрунтованим є висновок, що терміни, які вживаються в інших законах без розкриття їх змісту, повинні тлумачитися у значенні, визначеному статтею 1 цього Закону, який має базовий характер у сфері запобігання та протидії корупції [12, с. 11]. А. В. Савченко звертає увагу на те, що примітка до ст. 45 КК України взагалі не містить змістовного зв'язку з базовим поняттям корупції, визначеним у Законі [15, с. 8].

А.А. Вознюк повторює та погоджується з позицією М.І. Хавронюка, та вказує, що перелік, наведений у примітці до ст. 45 КК України, не лише не охоплює всіх діянь, які слід було б вважати корупційними, а й містить кримінальні правопорушення, включення

яких до цього переліку є необґрунтованим. Він пише про «умовно корупційні», «квазікорупційні» та навіть такі правопорушення, що потрапили до примітки ст. 45 КК України без належного підґрунтя, і серед прикладів називає, зокрема, ст. 210, ст. 320, ст. 368-5 та ст. 369-3 КК України [53, с. 26].

Якщо говорити про прихильників такого підходу, то слід зауважити думку М.І. Мельника, який вбачає перевагу такого переліку в тому, що він забезпечує правову визначеність для застосування кримінального закону. На наше переконання, позиція М. І. Мельника є переконливою лише в тій частині, в якій вона стосується суто кримінально-правових наслідків, наприклад звільнення від кримінальної відповідальності чи інших інститутів, що прямо залежать від переліку у примітці до ст. 45 КК України [54, с. 66]. Проте для визначення правового статусу викривача такий підхід є суперечливим, оскільки він руйнує поняття, закладене в базовому антикорупційному законі.

Це ж проблеми підтверджує і Верховний Суд. В Постанові Касаційного кримінального суду зазначено, що кримінальне правопорушення, передбачене ст. 191 КК України, є корупційним лише за умови, коли воно вчинене шляхом зловживання службовим становищем, а така ознака прямо встановлена у пред'явленому обвинуваченні [72]. Отже, навіть щодо складу, який прямо згадується у примітці до ст. 45 КК України, «корупційність» того чи іншого правопорушення залежить від формули кваліфікації. Це означає, що для викривача обсяг гарантій може залежати від того, чи включено в обвинувачення конкретний спосіб вчинення правопорушення. На нашу думку, така ситуація є неприйнятною для інституту викривання, оскільки статус особи не повинен ставитися у залежність від техніки кримінально-правової кваліфікації, якщо на момент повідомлення вона викрила факти зловживання службовим становищем чи владою.

У результаті правовий статус другої групи дещо відрізняється від статусу першої. Такі особи можуть вважатися викривачами відповідно до Закону, але не будуть визнаватися викривачами у розумінні КПК. Відтак, викривачі корупційних правопорушень за визначенням ст. 1 Закону, будуть вважатися простими заявниками або

свідками у розумінні кримінального процесу, оскільки ці кримінальні правопорушення не зазначені у примітці до статті 45 КК, яка, на наше переконання, сформульована недосконало. Як наслідок, такі викривачі також не можуть претендувати на винагороду, не зможе претендувати на право на конфіденційність протягом судового розгляду, отримувати інформацію про стан досудового розслідування та повідомлення про результати розслідування та на перелік прав та гарантій викривача, передбачений Розділом VIII Закону.

Третю групу становлять викривачі корупційних некримінальних правопорушень, передусім дисциплінарних. М.І. Хавронюк в Науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції» прямо вказує, що крім корупційних злочинів корупційним правопорушенням може бути визнано дисциплінарний проступок особи, зазначеної у ст. 3 Закону, який містить ознаки корупції, яким завдано істотної шкоди, розмір якої є меншим за 100 нмдг або такої шкоди не завдано взагалі [11, с. 48-49]. Серед прикладів таких діянь можна навести сприяння певним особам у призначенні на посаду, у здійсненні господарської діяльності, надання переваг при підготовці проєктів актів або прийнятті рішень, якщо це вчинено з метою одержання неправомірної вигоди, а шкода не досягає рівня кримінальної караності.

Разом із тим, додатковою ознакою корупційного дисциплінарного правопорушення слід вважати наявність самостійної дисциплінарної підстави для реагування на таку поведінку. Це пояснюється тим, що кримінальна і дисциплінарна відповідальність є різними видами юридичної відповідальності, що прямо впливає з п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, де дисциплінарні правопорушення і відповідальність за них зазначені окремо, разом із злочинами, адміністративними правопорушеннями та засадами цивільно-правової відповідальності. Саме тому одна з них не замінює і не усуває іншу. М. І. Хавронюк прямо підкреслює, що законодавство України допускає одночасне притягнення за одне й те саме порушення до кримінальної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності, а також поєднання адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності, оскільки ці види

відповідальності мають різну юридичну природу. Водночас дисциплінарна відповідальність, за загальним правилом, виступає щодо кримінальної чи адміністративної як додаткова, тобто акцесорна [17, с. 281, 284-285, 311]. Також автор, у новій монографії окремо наголошує, що матеріальною підставою дисциплінарної відповідальності публічних посадовців у певних випадках може бути і вчинення адміністративного або кримінального правопорушення, що є однією зі специфічних рис дисциплінарної відповідальності [16, с. 98]. Звідси й випливає, що корупційний дисциплінарний проступок може існувати як самостійно, коли діяння не досягає рівня кримінальної караності, так і паралельно з кримінальним чи адміністративним провадженням, якщо одне й те саме діяння одночасно порушує вимоги службової дисципліни або професійної етики службової особи.

Викривачі цієї групи не можуть набути кримінально-процесуального статусу викривача, бо не йдеться про вчинення корупційного кримінального правопорушення, визначеного у статті 45 КК України, і відповідно вони не можуть претендувати на перелік прав викривача, передбачений КПК. Натомість, вони можуть претендувати на перелік прав та гарантій викривача, передбачений Законом і внутрішніми нормативними документами організації чи установи, та набувають їх з моменту повідомлення такого порушення.

Четверта група охоплює викривачів правопорушень, пов'язаних з корупцією та правопорушень, – кримінальних і тих, за вчинення яких настає кримінальна, дисциплінарна, адміністративна та цивільно-правова відповідальність. На рівні Закону України «Про запобігання корупції» вони безумовно входять до кола викривачів, що прямо випливає з абз. 20 ч. 1 ст. 1 та ч. 1 ст. 53-3 Закону. Повідомлення про такі порушення так само надають особі статус викривача.

Правопорушення, пов'язане з корупцією, відповідно до Закону визначається наступними ознаками: (1) не містить ознак корупції, (2) порушує встановлені Законом вимоги, заборони та обмеження, (3) вчинене спеціальним суб'єктом (перелік наведений у ч. 1 ст. 3 Закону), (4) за вказане порушення встановлено кримінальну, адміністративну,

дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Як зазначає Верховний Суд у своїй практиці, права викривача виникають з моменту повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень чи інших порушень Закону [71].

До кримінальних правопорушень пов'язаних з корупцією, відповідно до примітки до статті 45 КК України відносяться правопорушення, передбачені статтями 366-2, 366-3 КК України. Водночас, хочемо звернути увагу на існуючу прогалину у кримінально-процесуальній площині. В. В. Луцик та І. В. Гловюк обґрунтовано зазначають, що дефініція викривача у кримінальному провадженні не охоплює випадків, коли особа повідомляє про кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією, а саме про декларування недостовірної інформації і неподання декларації суб'єктом декларування. Хоча статтю 45 КК доповнили новим поняттям «кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією», зміни до п. 16-2 ч. 1 ст. 3 КПК внесені не були [56, с. 529-530].

Правопорушення, пов'язані з корупцією, за вчинення яких настає адміністративна відповідальність, визначені в Главі 13-А КАП (статті 172-4 - 172-9-2).

Дисциплінарні правопорушення, пов'язані з корупцією, становлять собою правопорушення, які відповідають ознакам правопорушення, пов'язаного з корупцією, та за вчинення яких настає дисциплінарна відповідальність. Тут, слід розмежувати два підвиди дисциплінарних правопорушень, пов'язаних з корупцією:

1. дисциплінарні правопорушення, пов'язані з корупцією, притягнення до відповідальності за які супроводжується паралельним притягненням особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності за такі правопорушення [16, с. 110];
2. кримінальні або адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, які за певних умов розглядаються виключно як дисциплінарні. До вказаної категорії, з огляду на статтю 22 КАП, можна віднести 1) малозначні правопорушення з підстав відносної нетривалості порушення; 2) малозначні правопорушення з причини мізерності вартості подарунка (порушення встановлених законом обмежень щодо

одержання подарунків); 3) подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у невеликому розмірі, меншому, ніж встановлений у ст. 172-6 КАП [55, с. 467] [16, с. 110].

Викривачі вказаної групи користуються правами та гарантіями захисту викривача, які передбачені в Законі, а також окремими правами, передбаченими КАП, коли вони повідомляють про правопорушення, пов'язане з корупцією (ч. 1 ст. 256, ч. 5 ст. 257, ч. 3 ст. 272). Викривачі кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, з огляду на формальну невідповідність тексту п. 16-2 ч. 1 ст. 3 КПК та ст. 45 КК, не можуть користуватися правами, передбаченими КПК для викривача.

П'ята група складається з викривачів не корупційних кримінальних, адміністративних, дисциплінарних, цивільно-правових правопорушень. Вказана категорія не врегульована спеціальним антикорупційним законодавством. О. В. Нестеренко слушно зазначає, що українське законодавство має тематичний, а не комплексний характер, а викривачами визнаються лише особи, які повідомили про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, а також інші порушення Закону України «Про запобігання корупції» [22, с. 16].

В кримінальному процесі особа, яка повідомила про не корупційний злочин, може претендувати на статус заявника, і, залежно від обставин, може стати свідком або потерпілим. Це означає, що на неї не поширюються гарантії викривача, визначені Законом щодо конфіденційності, права на винагороду чи інших спеціальних прав, але вона все ж може претендувати на заходи безпеки за Законом «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та інші права та обов'язки, які передбачені в КПК. Отже, для не корупційного викриття в кримінально-процесуальному сенсі діє загальний режим захисту учасників кримінального судочинства.

Якщо говорити про трудові гарантії, які передбачені статтями 53-4 – 53-6 Закону, то вони також прив'язані до повідомлення про корупційне, пов'язане з корупцією правопорушення або інше порушення Закону. Тому, гарантії викривача щодо

переслідування, перекладення тягара доказування на відповідача у спорах, передбачені Законом, не будуть застосовуватися. Відтак в трудових або адміністративних правовідносинах особи, які повідомляють про порушення, користуватимуться нормами, які передбачені відповідним законодавством (КАП, КАСУ, КЗПП, ЦПК) та спеціальним законодавством (наприклад, Закон України «Про санкції»).

1. Правове регулювання статусу викривача в Україні загалом демонструє помітне зближення з європейським підходом, проте воно залишається неповним і нерівномірним. Найбільш розвиненим елементом національного інституту викривання є його антикорупційна частина. Українське законодавство закріплює спеціальний статус викривача, передбачає систему каналів повідомлення, гарантії конфіденційності, заборону негативних заходів впливу, окремі механізми підтримки та процесуальні інструменти захисту. Водночас основна концептуальна відмінність від підходу ЄС полягає у вузькій матеріальній сфері застосування цих гарантій. На відміну від Директиви 2019/1937, яка орієнтована на захист повідомлень у широкому колі суспільно значущих сфер, українська модель і далі прив'язує статус викривача переважно до корупційних, пов'язаних із корупцією правопорушень та інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Саме тому в українському праві зберігається ситуація, за якої особа, що повідомляє суспільно важливу інформацію, яка не входить до переліку вище, не може претендувати на спеціальний захист та відповідні гарантії.

2. Не менш суттєвою проблемою є внутрішня неузгодженість національного законодавства. Розбіжність між визначенням викривача у Законі України «Про запобігання корупції» та у КПК України створює практичні труднощі у правозастосуванні, особливо в кримінальному провадженні, де статус викривача має принципове значення для забезпечення конфіденційності, безпеки та процесуальної ролі такої особи. Додатково цю проблему поглиблює відсутність єдиного і послідовного підходу до того, що саме слід вважати корупційним кримінальним правопорушенням у контексті викривання. У результаті виникає правова конструкція, за якої особа може

вважатися викривачем у розумінні антикорупційного законодавства, але не набувати відповідного статусу у кримінальному процесі. Це, на наше переконання, послаблює передбачуваність правозастосування норм, які регулюють інститут викривачів.

3. Аналіз судової практики також дає підстави стверджувати, що в окремих аспектах Україна вже виробляє підходи, які віддзеркалюють європейські стандарти. Суди поступово формують критерії встановлення причинно-наслідкового зв'язку між повідомленням і несприятливими наслідками для викривача. Водночас у питаннях конфіденційності, особливо в кримінальному процесі, спостерігається лише пошук балансу між захистом особи викривача та правом сторін на справедливий суд і ефективний захист.

4. Порівняння п'яти груп викривачів дає підстави для кількох висновків.

По-перше, лише викривачі першої групи отримують відносно повний комплекс гарантій, які передбачені Законом та КПК України.

По-друге, викривачі другої групи користуються правами та гарантіями, передбаченими Законом в трудових чи інших правовідносинах, проте не можуть ними скористатися в кримінальному процесі, з огляду на невідповідність дефініцій щодо викривача та формальний перелік правопорушень у примітці до ст. 45 КК України. Натомість вони користуватимуться права заявника/свідка/потерпілого.

По-третє, викривачі третьої і четвертої груп можуть набувати статусу викривача відповідно Закону та користуватися відповідними правами та гарантіями, проте викривачі кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, у кримінальному процесі будуть набувати статусу заявника/свідка/викривача.

По-четверте, викривачі п'ятої групи взагалі не охоплені спеціальним режимом захисту, хоча суспільна значущість їхніх повідомлень може бути не меншою, ніж викривачів корупції. З огляду на це, їхній правовий статус зводиться до прав та гарантій, передбачених відповідними процесуальними кодексами та спеціального законодавства.

5. Подальше вдосконалення українського законодавства має відбуватися щонайменше у трьох напрямках: (1) узгодження дефініції викривача в різних галузях

законодавства (2) розширення матеріальної сфери захисту на повідомлення про інші порушення законодавства, та (3) уточнення процесуальних гарантій конфіденційності у судових провадженнях.

РОЗДІЛ 3. Перспективи розвитку інституту викривача в Україні

В умовах повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну та серйозної електризованості суспільства, його різких реакцій на різні політичні події, важливим аспектом, на наше переконання, залишається розв'язання проблеми існування та функціонування дієвого механізму повідомлення про порушення для громадян. З огляду на високий запит на справедливість, що було продемонстровано протягом «Картонкового майдану» у липні 2025 року [46], відзначаємо подальший розвиток інституту викривання в Україні необхідним і потрібним кроком в теперішньому українському контексті, навіть, не прив'язуючись до євроінтеграційних зобов'язань. І аж ніяк не варто зводити подальший розвиток чи вдосконалення до антикорупційного аспекту, а навпаки запропонувати та реалізувати «розширення» цього інституту, водночас встановивши належні запобіжники від зловживання та, так званого, «спамінгу» особами повідомленнями про порушення. Що ми, власне, намагатимемось зробити в цьому розділі.

3.1. Розвиток правового інституту викривача в контексті імплементації законодавства ЄС в частині захисту викривачів інших правопорушень, крім корупційних

Перш за все, слід вказати, що само собою є зрозумілою необхідність розширення матеріальної сфери дії законодавства про викривачів. Однією з ключових умов подальшого розвитку досліджуваного інституту є розширення сфер, в яких особи зможуть повідомляти про порушення і користуватися відповідними правами та гарантіями захисту. Як зазначалося вище, в Директиві закріплено 11 сфер, в яких особи можуть повідомляти про порушення законодавства Союзу, виходячи з потреби забезпечити належне функціонування внутрішнього ринку та фінансові інтереси ЄС. Як це вбачаємо з практики імплементації країнами-членами ЄС, як от в Німеччині чи

Ірландії, національним законодавством охоплюється набагато більший спектр порушень, аніж зазначено в Директиві.

В Україні, в свою чергу, діяльність викривача зводиться до її регулювання в антикорупційному законодавстві. ОЕСР в своєму огляді від 2025 року прямо зазначило, що в Україні чинні положення про викривачів стосуються лише повідомлень про корупцію або пов'язані з корупцією правопорушення, а така вузька матеріальна сфера не узгоджується ні з Директивою ЄС, ні з підходами ОЕСР. До того ж, ОЕСР рекомендує Україні розширити матеріальну сферу щонайменше до рівня, закладеного у Директиві, а за можливості й далі, щоб охопити всі повідомлення, зроблені в публічному інтересі [47, с. 207]. Відтак, враховуючи вимоги, встановлені Директивою, інститут викривання слід розширити поза межі антикорупційної сфери. На наше переконання, планом мінімум для України має бути ухвалення комплексного законодавства, яке б передбачало можливість повідомляти про порушення, як викривач, в 11 сферах, які визначені в Директиві. В перспективі цей перелік може бути розширений на розсуд законодавця. Як вже згадувалося вище, Закон України «Про санкції» уможливорює повідомлення особами інформації про активи, які підлягають блокуванню або стягненню. Так, до прикладу, цілком можливим і логічним кроком видається розширення цього переліку, врегулювавши процедуру повідомлення інформації про обхід або порушення санкційних обмежень, тощо.

Другий важливий момент, на який, на наше переконання, слід звернути увагу, є відповідність національного законодавства щодо кола осіб, які мають підпадати під дії гарантій та прав, які передбачаються для викривачів. Так, українське законодавство передбачає дійсно широке визначення того, хто може вважатися викривачем у ст. 1 Закону, крім того, достатньо чітко описано, кого слід вважати викривачем в розумінні Закону як і в роз'ясненнях НАЗК, так і в Науково-практичному коментарі законодавства України про захист викривачів корупції [13, с. 13-17].

Проте, теперішня редакція законодавства не надає жодних прав і гарантій особам, які сприяють повідомленню викривача, так званим «facilitators», та іншим особам, які

можуть зазнати переслідування через повідомлення викривача. Законом в ч. 5 та 6 ст. 53-4 встановлено низку гарантій щодо поновлення на роботі у випадку звільнення через повідомлення, або у випадку переведення на нижче оплачувану посаду.

Окремо, в статті 53 Закону встановлено, що, за певних обставин, до близьких осіб викривача можуть бути застосовані заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Однак, тут ми вбачаємо три проблеми: (1) визначення близьких осіб у ст. 1 Закону вказує на членів сім'ї суб'єкта, зазначеного у ч. 1 ст. 3 Закону, а серед переліку суб'єктів в ст. 3 Закону викривач не згадується. Тобто, близькими особами в розумінні Закону є перелік осіб чітко визначених суб'єктів, а відтак, вказане поняття, до викривача не може бути застосованим; (2) навіть, якщо законодавець мав на увазі під близькими особами викривача, той самий перелік, осіб, що наведений у ст. 1, він є неповним, оскільки не включає в нього колег по роботі, з якими у викривача були близькі стосунки, осіб, які допомагали або сприяли викривачу у здійсненні повідомлення про порушення, тощо; (3) КК та КАП не регулюють питання притягнення до відповідальності осіб, які порушили права осіб, що сприяють повідомленню викривача чи близьких колег викривача. Так, стаття 172 КК взагалі не містить згадки про близьких осіб викривача, а стаття 172-8 КАП встановлює відповідальність лише за розголошення даних про близьких осіб викривача.

Третьою ключовою зміною, на яку, на наше переконання, слід звернути увагу, є забезпечення належних та зрозумілих механізмів і процедур повідомлення інформації з обмеженим доступом. Відповідно до статті 21 Закону України «Про інформацію» інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна і службова інформація. Ми б хотіли звернути більшу увагу на проблемний аспект повідомлення інформації про порушення, яке містить державну таємницю (ст. 1 Закону України «Про державну таємницю» чи становить службову інформацію (ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

За умови розширення рамки правового регулювання інституту викривачів, нам необхідно обдумати, яким чином слід здизайнувати цю правову рамку. Аби

військовослужбовці, представники правоохоронних органів могли повідомляти про порушення, не наражаючи себе на відповідальність, передбачену статтями 328, 387 КК України. Звісно, контраргументом на таку пропозицію буде відповідь, що існують відповідні підрозділи внутрішнього контролю, Військова служба правопорядку, які виконують функції адресатів вказаних повідомлень. Проте, важко оцінювати ефективність таких механізмів, з огляду на відсутність даних у відкритому доступі. Для наочності прикладу, проаналізуємо Звіт за результатами аудиту НАБУ від 2025 року, де прямо зазначено, що: «за 10-річну історію зусилля УВК не призвели до жодного обвинувального акта чи вироку щодо співробітника НАБУ» [18, с. 39]. Більше того, за результатами розслідування «витоку», який трапився у 2024 році, досі не було встановлено і притягнуто до відповідальності винних осіб [26].

Відтак, вважаємо, що створення та забезпечення осіб, які мають доступ до державної таємниці чи службової інформації, захищеним каналом повідомлення про порушення, є необхідною умовою сьогодення. Як вже зазначалось вище, справа *Vucur and Toma v. Romania* демонструє, що якщо предмет розкриття має значний суспільний інтерес, а внутрішні механізми реагування є неефективними, то навіть за умови, що розкривається інформація про методи роботи розвідувальної служби, особа, яка повідомляє про порушення повинна отримати належний захист та гарантії. Відтак, на наше переконання, спеціальний та захищений механізм повідомлення інформації з обмеженим доступом повинен функціонувати, особливо зважаючи на виклики, які постають перед Україною сьогодні.

3.2. Інституційне забезпечення захисту викривачів інших правопорушень, крім корупційних

Окрім важливості та потреби розвивати інститут викривача в Україні з огляду на імплементацію права ЄС у вищезазначених аспектах, слід вказати, правовий інститут викривача потребує уніфікації та регулювання в межах єдиного профільного закону.

Станом на зараз, з огляду на прив'язку правового статусу викривача до антикорупційного законодавства, цей статус регулюється Законом України «Про

запобігання корупції». Відповідно до статті 2 Закону він регулює відносини, що виникають у сфері запобігання корупції. Це, на наше переконання, не до кінця охоплює всю природу діяльності викривача. Викривач по суті своєї діяльності, як вказано у преамбулі Директиви, не тільки запобігає правопорушенням, про які він повідомляє, але сприяє недопущенню подальшого розвитку правопорушення, і є «...одним з попередніх етапів процесу виявлення, розслідування та переслідування...». Більше того, таке поєднання антикорупційного законодавства та законодавства про викривачів обумовлене тим, що відповідно до пунктів 9, 13, 15 ч. 1 ст. 11 Закону, до повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції входить: (1) ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, (2) отримання та розгляд повідомлень, (3) здійснення співпраці з викривачами, (4) участь у забезпеченні їх правового та іншого захисту, (5) перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, (6) внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і (7) притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями, а також (8) надання рекомендаційних роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань захисту викривачів. Закріпивши відповідні повноваження за НАЗК, яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, передбачивши що викривачі можуть викривати невеликий перелік порушень у сфері антикорупційного законодавства, правовий статус викривача не міг бути врегульованим іншим Законом.

З огляду на вищевказане, робимо висновок, що станом на зараз повноваження щодо захисту викривачів закріплені за НАЗК. Така інституційна модель не регулює правовий статус осіб, які повідомляють про порушення інші, аніж корупційні.

Забезпечення захисту викривача правопорушень, інших, аніж корупційні, доцільно будувати не як додаток до чинної антикорупційної моделі, а як окрему систему, у якій будуть поєднуватися та регулюватися відповідні канали повідомлення (зовнішні,

внутрішні, публічне розкриття інформації), поряд з цим існуватимуть спеціально захищені канали повідомлення для інформації з обмеженим доступом, існуватиме єдиний координаційний орган, який відповідатиме за захист, моніторинг, зібрання статистичних даних, тощо.

Така система має працювати за принципом розподіленої компетенції, але з єдиним центром координації. С. Р. Тагієв та С. В. Івашко слушно зауважують, що система суб'єктів запобігання правопорушенням не може зводитися до одного спеціального органу, оскільки вона завжди складається з кількох рівнів, серед яких є органи, що формують і реалізують державну політику, спеціалізовані державні установи, які безпосередньо виявляють і припиняють порушення, а також інші інституції й окремі громадяни, які беруть участь у запобіжній діяльності опосередковано [58, с. 407-408]. Такий підхід, хоча й був сформульований авторами в аспекті розгляду системи запобігання кримінальним правопорушенням у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, цілком підходить і для побудови системи захисту викривачів, оскільки показує, що ефективний захист неможливий без одночасної участі загальнодержавного координатора, спеціалізованих органів у конкретних сферах та самих організацій, у яких повідомляється інформація про порушення.

Іншими словами, інституційне забезпечення захисту викривачів має складатися з трьох рівнів.

Перший рівень становлять відповідні органи та організації, при яких існують внутрішні канали повідомлення. Державні органи, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права, а також приватні юридичні особи із чисельністю понад 50 працівників повинні створювати безпечні внутрішні канали, які надаватимуть можливість подати письмове, електронне, анонімне повідомлення, а внутрішня процедура має передбачати визначення відповідальної особи/департаменту/відділу, обов'язкового підтвердження отримання повідомлення, первинну оцінку, строки перевірки та інформування викривача про результати;

Другий рівень повинні становити зовнішні канали та спеціальні канали повідомлення для інформації з обмеженим доступом, причому не у вигляді одного універсального адресата для всіх повідомлень, а у вигляді чітко визначеної мережі компетентних органів/підрозділів спеціального визначеного органу виконавчої влади за сферою правопорушення, який діє в межах. Такий підхід видається обґрунтованим з практичної точки зору, адже повідомлення про загрозу довкіллю має потрапляти до органу/підрозділу, здатного професійно оцінити екологічний ризик, повідомлення про небезпечну харчову продукцію має аналізувати компетентний орган у сфері відповідності харчових продуктів встановленим вимогам, а повідомлення про порушення у сфері захисту даних має розглядатися суб'єктом, який володіє відповідною компетенцією. Якщо всю цю інформацію централізувати в одному антикорупційному чи будь-якому іншому органі, то система втратить здатність ефективно та швидко надавати відповідну оцінку тому чи іншому порушенню. Водночас повинен бути врахований аспект, коли повідомлення містить інформацію, яка є поза межами компетенції відповідного органу. В такому разі необхідно передбачити обов'язок пересилати таке повідомлення іншому органу з дотриманням всіх необхідних гарантій викривача. В цьому контексті хотілось би знову звернути увагу на важливість існування спеціально захищених каналів повідомлення для інформації з обмеженим доступом. О.М. Рєзнік та Н.С. Горобець наголошують, що протидія порушенням у сфері оборони і безпеки потребує не лише загального нормативного регулювання, а й діяльності спеціальних відомчих підрозділів, причому однією з реальних проблем вони називають відсутність визначеного законом порядку та каналів повідомлення інформації, яка містить державну таємницю [57, с. 509].

Третій рівень має становити спеціально уповноважений центральний орган, який відповідатиме за політику захисту викривачів загалом. Проте, швидкої чи простої відповіді на питання, як це і за яким органом це потрібно закріпити у нас немає. Ми більше схилиємось до ідеї, що в перспективі необхідно створити спеціальний орган, до компетенції якого б входило отримання та опрацювання повідомлень викривачів, їхній

захист та представництво в судах, контроль за дотриманням гарантій викривачів, контроль за дотриманням законодавства про викривачів іншими органами влади, юридичними особами, тощо. Проте, слід зазначити, що зважаючи на важливість 2-го рівня пропонованої моделі, компетенція центрального органу може реалізуватися через спеціально уповноважені підпорядковані органи у відповідних сферах, або через створені підрозділи в державних органах, керівництво, координацію і нагляд за якими буде здійснювати спеціально уповноважений центральний орган, який відповідатиме за політику захисту викривачів загалом. Водночас, функціонуванню такої моделі мав би передувати перехідний період створення та напрацювання всіх необхідних механізмів, процедур та відповідного нормативного регулювання.

Наявність окремого органу, який відповідатиме за формування і реалізацію політики щодо викривачів має низку переваг, оскільки формує окрему професійну експертизу, дозволяє зібрати в одному місці статистику, методичну роботу, розгляд скарг і координацію. Проте, центральний орган не повинен перетворюватися на адресата всіх повідомлень. Його основне завдання ми бачимо в іншому, а саме в координації, стандартизації, моніторингу та захисті прав викривача.

Спеціально уповноважений центральний орган мав би забезпечувати функціонування єдиної державної електронної системи прийняття та обліку повідомлень, координацію діяльності уповноважених органів, методичний супровід та моніторинг дотримання законодавства, а також підготовку щорічного публічного звіту з узагальненими, знеособленими даними про кількість повідомлень, види заходів захисту, які були застосовані та системні проблеми правозастосування.

Отже, інституційне забезпечення захисту викривача правопорушень, інших, аніж корупційні, повинно функціонувати як багаторівнева система, у якій внутрішні канали дають можливість швидко і безпечно повідомити про порушення в самій організації, зовнішні канали забезпечують спеціалізований розгляд повідомлення за компетенцією по сфері, а центральний координаційний орган відповідає за цілісність системи,

методологічну роботу, моніторинг, звітність і контроль за дотриманням гарантій. Для певних секторів, насамперед для безпеки й оборони, енергетики, органів правопорядку, необхідні окремі захищені канали повідомлень для інформації з обмеженим доступом.

Констатуємо необхідність перехідного, поетапного та виваженого підходу, за якого після певного періоду підготовки та напрацювання механізмів і процедур передбачається надання новоствореному органу статусу центрального органу виконавчої влади, який забезпечуватиме формування та реалізацію державної політики захисту викривачів.

Висновки

Підсумовуючи вище написане, варто вказати наступне. Інститут викривання в Україні потребує змін і ми зараз говоримо не про вже існуючі механізми та процедури, які закріплені в законодавстві. Насамперед інститут викривання потребує фундаментального перегляду. Україна як країна-кандидат на членство в ЄС не відповідає тому стандарту, який сформований в Директиві. Звісно, існує безліч прогалин в чинному законодавстві, які частково згадувались в цій роботі, але які не мають такої великої ваги як те, що особи, які повідомляють про порушення інші, аніж корупційні, не можуть розраховувати на гарантії захисту, передбачені законодавством ЄС.

Проведене дослідження дає підстави дійти висновку, що Україні слід розвивати інститут викривання не шляхом подальшого ускладнення вже чинної антикорупційної моделі, а шляхом переходу до ширшого і більш узгодженого підходу, який відповідатиме законодавству ЄС. Окрім законодавства, яке регулює правовий статус викривачів, перебудові підлягає і розуміння та сприйняття викривача в українському суспільстві, насамперед законодавцем.

1. У межах виконання завдань, пов'язаних з аналізом права ЄС, його імплементації та застосування в державах-членах і країнах-кандидатах, встановлено, що ЄС запровадив мінімальні вимоги до регулювання правовідносин, які виникають внаслідок повідомлення особою про порушення права ЄС. На практиці ми можемо бачити, що часто в країнах-членах цей механізм ще не запрацював ефективно, існують певні прогалини як в самому національному законодавстві країн-членів, так і в застосуванні національного законодавства судами різних країн. У ЄС інститут викривачів все ще тільки розвивається, попри його становлення нормативне закріплення у 2019 році. Тому слід докласти максимальних зусиль для того, аби покласти початок відповідної трансформації і швидше досягти потрібного результату. Якщо порівнювати ситуацію в Україні з іншими країнами-кандидатами, то можна

відзначити дійсно якісну та об'ємну роботу в сфері захисту викривачів. Проте, цього недостатньо. З огляду на практику імплементації та застосування права ЄС щодо викривачів в країнах-членах та країнах кандидатах, для України орієнтиром має бути не формальне копіювання окремих формулювань Директиви, а створення моделі, у якій поєднуюватимуться ширша матеріальна та персональна (в частині осіб, що сприяють/допомагають повідомленню) сфера захисту викривачів, діючі процедури і механізми повідомлення про порушення і реальні засоби протидії, ба більше – і запобігання негативним заходам впливу на викривачів, таким як звільнення з роботи, пониження на посаді, затягування судового процесу між роботодавцем та викривачем (як в прикладі наведеному вище - справа 12 С 211/2021-168 від 1 липня 2023 р. Чеського суду), медійного «кіллерства» та тим паче запобігання фізичної розправи над викривачем. Вважаємо, що визначення викривача, зважаючи на потребу розширення матеріальної сфери дії законодавства, також потребує змін. З огляду на аналіз визначень поняття «викривач» в Додатку 1 до цієї роботи, вважаємо, що визначенням поняття «викривач», слід визначити будь-яку фізичну особу, яка повідомляє або публічно розкриває інформацію про порушення (у відповідно визначених сферах), отриману у зв'язку трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання, за наявності переконання у достовірності такої інформації. У більшості прикладів наведених у Додатку 1 викривач визначається через його зв'язок із інформацією про порушення та сам факт повідомлення або публічного розкриття.

2. Аналіз відповідності українського законодавства праву ЄС вказує на те, що окремі важливі елементи регулювання ЄС імplementовано та застосовуються на практиці, наприклад, законодавче визначення викривача, встановлення

каналів повідомлення, гарантії конфіденційності, заборона застосування негативних заходів до викривачів та окремі форми підтримки останніх. Водночас, чинна модель регулювання правового статусу викривача в Україні не відповідає стандартам ЄС в частині визначення кола порушень, про які викривач може повідомляти (адже фактично обмежується лише корупційними, пов'язаними з корупцією правопорушеннями та іншими порушеннями Закону України «Про запобігання корупції»), поширення гарантій захисту на осіб, які сприяють повідомленню викривача. Більше того, навіть при повідомленні про порушення, яке, де-юре може надавати особі статус викривача, де-факто такий статус не буде наданий через неузгодженість законодавства, яке регулює інститут викривача в Законі з КПК, КК України. Законодавець не взяв до уваги диференціацію корупційних правопорушень, відтак описані в Розділі 2 цієї роботи групи викривачів набувають різного правового статусу відповідно до різних нормативно-правових актів. Зокрема викривачі корупційних кримінальних правопорушень, прямо визнаних такими у примітці до статті 45 КК України отримують відносно повний комплекс гарантій, які передбачені Законом та КПК України; викривачі корупційних кримінальних правопорушень, прямо не визнаних корупційними у КК України, користуються правами та гарантіями, передбаченими Законом в трудових чи інших правовідносинах, проте не можуть ними скористатися в кримінальному процесі; викривачі корупційних некримінальних правопорушень, а саме дисциплінарних та викривачі кримінальних, адміністративних і дисциплінарних правопорушень, пов'язаних з корупцією, можуть набувати статусу викривача відповідно Закону та користуватися відповідними правами та гарантіями, проте викривачі кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, у кримінальному процесі будуть набувати статусу заявника/свідка/викривача; а викривачі некорупційних правопорушень не користуються жодними гарантіями, які встановлені Законом та КПК для цієї

категорії осіб, а тому можуть користуватися лише правами, які передбачені відповідними процесуальними кодексами. Це спричиняє набуття різних гарантій і прав та неоднорідне сприйняття викривача різними органами, як от НАЗК, органами досудового розслідування та прокуратури. Це найяскравіше демонструється, коли суди в рішеннях використовують різні визначення викривача, слідчі та прокурори не знають чи надавати такий процесуальний статус відповідній особі, НАЗК, як орган, який покликаний здійснювати захист прав викривачів, не може бути долучений до розгляду кримінального провадження в суді. Пропонуємо частково вирішити цю проблему, ухваливши відповідний Закон, яким пропонується внести зміни до КК та КПК (Додаток 3 до цієї роботи). Окремо слід наголосити на важливості забезпечення балансу прав викривача та права особи на ефективний захист в контексті гарантії конфіденційності викривача. Судова практика, продемонстрована у Додатку 2, дає підстави говорити, що в більшості (9 з 16 рішень) суди задовольняють клопотання про витребування даних, які містять в собі інформацію про викривача, виклик викривача на допит. Ключовими аргументами переважно є: (1) перевірка версії провокації злочину та (2) отримання доказів (відеофіксація врученню викривачів коштів, тощо) або свідчень викривача для доведення невинуватості або меншого ступеня винуватості особи, яка обвинувачується. З іншої сторони, часто суди відмовляли у задоволенні вказаних клопотань з огляду на гарантію конфіденційності викривача, яка передбачена Законом.

3. Існуюча в Україні модель інституту викривача потребує фундаментальних змін. Слід перейти до моделі, яка передбачатиме: (1) наявність спеціального закону, який регулюватиме всі аспекти інституту викривання, (2) створення окремого органу державної влади формування та реалізації політики щодо захисту викривачів, (3) розширення визначення викривача, яке відповідатиме європейським стандартам, (4) створення спеціальних захищених каналів для повідомлення інформації, що містить державну таємницю – оскільки існує

законодавча прогалина, за якою викривач може розголошувати інформацію, яка містить державну таємницю, за певних обставин, відповідно до статті 29 Закону України «Про інформацію», але водночас підстав для звільнення від кримінальної відповідальності у таких випадках не передбачено. Для запровадження цих змін потрібен перехідний період, під час якого НАЗК забезпечить передачу вже наявних матеріалів, практик та механізмів новому окремому органу державної влади, і водночас буде виконувати функції наявні повноваження щодо захисту викривачів, поки відповідний орган не візьме їх на себе. Цю рекомендацію пропонується реалізувати за допомогою ухвалення Закону «Про захист прав викривачів» (Додаток 4).

Як зазначено вище, проведене нами дослідження підтверджує, що подальший розвиток інституту викривача в Україні має відбуватися у напрямі побудови ширшої, більш узгодженої системи, ніж та, що існує сьогодні. Якщо відповідати на дослідницьке питання, то Україні слід рухатися від секторної моделі захисту викривачів корупції до комплексної моделі захисту викривачів усіх суспільно значущих правопорушень, зберігаючи при цьому спеціальні антикорупційні гарантії, але не обмежуючи ними інститут викривання. Саме такий підхід найбільше відповідає і вимогам права ЄС, і внутрішнім потребам української правової системи, і тій практичній меті, заради якої взагалі існує захист викривача, а саме своєчасному виявленню, припиненню та попередженню правопорушень без покладення надмірного ризику на особу, яка наважилася про них повідомити.

Список використаних джерел

**Нормативні
о-правові
акти,
міжнародні
акти та
законодавчі
матеріали**

- 1) Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers [Електронний ресурс]. - October 2014. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16807096c7>.
- 2) Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform. Protected Disclosures Act: Statutory guidance for public bodies and prescribed persons [Електронний ресурс]. - November 2023.
- 3) EUR-Lex. Directive [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:directive>.
- 4) European Commission. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law [Електронний ресурс]. - 23 April 2018. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018PC0218>.
- 5) European Court of Auditors Opinion no. 4/2018 of 9 November 2018 concerning the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law.
- 6) Gatti Pavesi Bianchi Ludovici. Legislative Decree No. 24/2023 transposing Directive EU 2019/1937: new rules on whistleblowing [Електронний ресурс]. - March 2023. – Режим доступу: <https://www.gpblex.it/wp-content/uploads/2023/04/GPBL-623744v1-Newsletter-labour-whistleblowing-marzo-2023.pdf>.
- 7) Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden [Електронний ресурс]. - BGBl. 2023 I Nr. 140. 2 June 2023. – Режим доступу: <https://www.recht.bund.de/bgb1/1/2023/140/VO.html>.
- 8) Protected Disclosures (Amendment) Act 2022 [Електронний ресурс]. - No. 27 of 2022. - 21 July 2022. – Режим доступу: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2022/act/27/enacted/en/index.html>.
- 9) Republic of Lithuania. Law on Protection of Whistleblowers [Електронний ресурс]. No XIII-2017 of 28 November 2017. - Vilnius. – Режим доступу: <https://www.prokuraturos.lt/data/public/uploads/2020/02/1.9-225-praneseju-apsaugos-istatymas-eng.pdf>.
- 10) Republic of Serbia. Law on Protection of Whistleblowers [Електронний ресурс]. - Belgrade, 2016. – Режим доступу: https://rai-see.org/wp-content/uploads/2021/03/Serbia_Law-on-WB-Protection.pdf.

**Підручник
и,
навчальні
посібники,
монографії**

- 11) Дудоров О. О., Луцик В. В. та інші. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс] / за наук. ред. М. І. Хавронюка. - К. : Ваіте, 2018. 472 с. – Режим доступу: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/1523446135commentary_corruption.pdf.

та коментарі	12) Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М. І. Хавронюка. 2-ге вид., переробл. і допов. - Київ : ВД «Дакор», 2017. 522 с. 13) Науково-практичний коментар законодавства України про захист викривачів корупції / за заг. ред. О. Нестеренко. - Київ : ТОВ РЕД ЗЕТ, 2021. 140 с. 14) Національне агентство з питань запобігання корупції. Практичний посібник щодо роботи з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції [Електронний ресурс]. - Київ, 2021. – Режим доступу: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Guide-final.pdf. 15) Савченко А. В. Корупційні злочини (кримінально-правова характеристика): навч. посіб. - К.: «Центр учбової літератури», 2016. 168 с. 16) Хавронюк М. І. Дисциплінарна відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Законодавство. Практика. Пропозиції [Електронний ресурс] : монографія. - Київ, 2025. 422 с. – Режим доступу: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2025/02/havronyuk_dystsyplinarna_vidpovidalnist_2025.pdf. 17) Хавронюк М.І. Дисциплінарна відповідальність // Юридична відповідальність: проблеми виключення та звільнення. Монографія / Відп. ред. Ю.В. Баулін. Донецьк, 2013.
Електронні ресурси та аналітичні звіти	18) Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України. Звіт за результатами зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) «Ефективність діяльності Національного антикорупційного бюро України» [Електронний ресурс]. - Затверджено 2 травня 2025 року. – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/otsinka_nabu/finalnyi-zvit-ukr.pdf. 19) НАЗК. Роз'яснення від 12.06.2023 № 2 «Щодо правового статусу викривача» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Rozyasnennya-vid-12.06.23-2-SHHodo-pravovogo-statusu-vykryvacha.pdf. 20) НАЗК. Щодо правового статусу викривача [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://wiki.nazk.gov.ua/category/vykryvachi-koruptsiyi/status_vykruvacha/. 21) Національне агентство з питань запобігання корупції. Аналітичне дослідження у сфері захисту викривачів за 2024 рік [Електронний ресурс]. - 2025. – Режим доступу: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2025/Analiz-doslidzhennya-u-sferi-zakhystu-vykryvachiv-za-2024-rik.pdf. 22) Нестеренко О. Звіт про відповідність українського законодавства міжнародним стандартам і найкращим практикам захисту викривачів в Україні. - Київ: ТОВ «Ред Зет», 2024. 64 с.

- 23) Хавронюк М. І. та інші. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики [Електронний ресурс] / за заг. ред. М. Хавронюка. - К. : Мишалов Д. В., 2021. 239 с. – Режим доступу: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative_Report_2021.pdf.
- 24) activeMind.legal. The German Whistleblower Protection Act [Електронний ресурс]. - Last update: 2 July 2024. – Режим доступу: <https://www.activemind.legal/guides/german-whistleblower-protection-act/>.
- 25) Baker McKenzie. Italy: Employment Law Newsletter | August 2024 [Електронний ресурс]. - 31 July 2024. – Режим доступу: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f12068c8-5826-408c-b899-99aea5b5c896>.
- 26) Bihus.Info. Першого заступника директора НАБУ Углову звільнили через дискредитацію викривача витоку з бюро [Електронний ресурс]. - 3 вересня 2024. – Режим доступу: <https://bihus.info/pershogo-zastupnyka-dyrektora-nabu-uglavu-zvilnyly-cherez-dyskredytacziyu-vykryvacha-vytoku-z-byuro/>.
- 27) CURIA. Press Release No 29/25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2025-03/cp250029en.pdf>.
- 28) Defender of Rights. Whistleblower protection in France. 2022-2023 Biennial report [Електронний ресурс]. - 2024. – Режим доступу: https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-09/ddd-rapport-LA_2022-23_EN_20240716.pdf.
- 29) Del Monte, Micaela with Titouan Faucheux. Protecting whistle-blowers in the EU [Електронний ресурс] // EPRS | European Parliamentary Research Service. - Briefing PE 747.103. - September 2024. – Режим доступу: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EP_RS_BRI\(2023\)747103_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EP_RS_BRI(2023)747103_EN.pdf).
- 30) European Commission. Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Germany [Електронний ресурс]. - Brussels, 24 July 2024. – Режим доступу: https://commission.europa.eu/document/download/3d1a2f80-5989-4364-a9e6-d925d4a1c900_en?filename=16_1_58059_coun_chap_germany_en.pdf.
- 31) European Commission. Commission Staff Working Document. 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy [Електронний ресурс]. - Brussels, 24 July 2024. – Режим доступу: https://commission.europa.eu/document/download/60d79a4f-49cd-4061-a18f-d3a4495d6485_en?filename=29_1_58066_coun_chap_italy_en.pdf.
- 32) European Commission. Commission Staff Working Document. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania [Електронний ресурс]. - Strasbourg, 8 July 2025. – Режим доступу: https://commission.europa.eu/document/download/8db3f59c-a364-4aca-aa3b-4223cb268f8d_en?filename=19_1_63952_coun_chap_lithuania_en.pdf.

- 33) European Commission. Commission Staff Working Document. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Montenegro [Электронный ресурс]. - Strasbourg, 8 July 2025. – Режим доступа: https://commission.europa.eu/document/download/4e4b66a5-a08e-4261-a33c-ba083c4d1c08_en?filename=2025+Rule+of+Law+Report+-+Country+Chapter+Montenegro.pdf.
- 34) European Commission. Commission Staff Working Document. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in North Macedonia [Электронный ресурс]. - Strasbourg, 8 July 2025. – Режим доступа: https://commission.europa.eu/document/download/ede31053-efc6-4dd0-89ed-c9224f7eeb70_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20North-Macedonia.pdf.
- 35) European Commission. Commission Staff Working Document. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Serbia [Электронный ресурс]. - Strasbourg, 8 July 2025. – Режим доступа: https://commission.europa.eu/document/download/298f86d5-723b-4d3e-90b4-98ea24d9c885_en?filename=2025+Rule+of+Law+Report+-+Country+Chapter+Serbia_0.pdf.
- 36) European Commission. Commission Staff Working Document. Montenegro 2024 Report [Электронный ресурс]. - Brussels, 30 October 2024. – Режим доступа: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a41cf419-5473-4659-a3f3-af4bc8ed243b_en?filename=Montenegro%20Report%202024.pdf.
- 37) European Commission. Commission Staff Working Document. North Macedonia 2024 Report [Электронный ресурс]. - Brussels, 30 October 2024. – Режим доступа: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf.
- 38) European Commission. Commission Staff Working Document. Serbia 2024 Report [Электронный ресурс]. - Brussels, 30 October 2024. – Режим доступа: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf.
- 39) European Commission. Commission Staff Working Document. Ukraine 2025 Report [Электронный ресурс]. - 2025. – Режим доступа: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf.
- 40) European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. - 2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union [Электронный ресурс]. - Strasbourg, 8 July 2025. – Режим доступа: <https://commission.europa.eu/document/download/0f7b852b-6b8a-4e21->

- 8579-69db5386c6a2_en?filename=1_1_63910_communication_rol_en.pdf.
- 41) European Commission. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and application of Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law [Електронний ресурс]. - COM(2024) 269 final. - Brussels, 3 July 2024. – Режим доступу: https://commission.europa.eu/document/download/7cc63350-88c9-4c0b-a46e-04fc11e673e7_en?filename=COM_2024_269_1_EN_ACT_part1_v6.pdf.
 - 42) European Parliament. Adoption by the co-legislators of the proposal on the protection of persons reporting on breaches of Union law ('whistle-blower protection proposal') [Електронний ресурс] // Legislative Train Schedule. - 20 November 2019. – Режим доступу: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-whistle-blower-protection-proposal>.
 - 43) Federal Criminal Office. Federal Situation Report Corruption 2022. 2023.
 - 44) HEUKING. Effective protection through the prohibition of reprisals and the reversal of the burden of proof under the HinSchG? On the ruling of the Lower Saxony Regional Labor Court (LAG) of November 11, 2024 [Електронний ресурс]. - 23 April 2025. – Режим доступу: <https://www.heuking.de/en/news-events/newsletter-articles/detail/effective-protection-through-the-prohibition-of-reprisals-and-the-reversal-of-the-burden-of-proof-under-the-hinschg-on-the-ruling-of-the-lower-saxony-regional-labor-court-lag-of-november-11-2024.html>.
 - 45) Kohn S. M. Implementation of the European Union Whistleblower Protection Directive (2019/1937) [Електронний ресурс]. - 2020. – Режим доступу: <https://kkc.com/wp-content/uploads/2020/08/Kohn-EU-Directive-Implementation-Memo.pdf>.
 - 46) LB.ua. Мітинг на підтримку НАБУ/САП проходить біля Ради, де сьогодні мають голосувати за відновлення їхньої незалежності [Електронний ресурс]. - 31 липня 2025, 11:17. – Режим доступу: https://lb.ua/news/2025/07/31/689159_miting_pidtrimku_nabusap.html.
 - 47) OECD. OECD Integrity and Anti-Corruption Review of Ukraine [Електронний ресурс]. - OECD Public Governance Reviews. 6 May 2025. – Режим доступу: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-integrity-and-anti-corruption-review-of-ukraine_7dbe965b-en.html.
 - 48) OECD. Review of Lithuania's National Agenda on the Prevention of Corruption: Strengthening Public Sector Integrity Strategies [Електронний ресурс]. - OECD Public Governance Reviews. - 2023. – Режим доступу: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/04/review-of-lithuania-s-national-agenda-on-the-prevention-of-corruption_b64fe69c/e6efed26-en.pdf.

	49) Stanford University. WikiLeaks and Whistleblowing. Background Information [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://cs.stanford.edu/people/eroberts/cs201/projects/2010-11/WikiLeaks/background.html. 50) Transparency International Ukraine. Індекс сприйняття корупції-2025 [Електронний ресурс]. - 10 лютого 2026. – Режим доступу: https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2025/. 51) Transparency International. How well do EU countries protect whistleblowers? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.transparency.org/en/publications/how-well-do-eu-countries-protect-whistleblowers-speakup. 52) Transparency International. Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU [Електронний ресурс]. - November 2013. – Режим доступу: https://www.transparency.org/en/publications/whistleblowing-in-europe-legal-protections-for-whistleblowers-in-the-eu.
Статті та наукові дослідження	53) Вознюк А. А. Корупційні кримінальні правопорушення: концептуальні проблеми в контексті реформування кримінального законодавства України [Електронний ресурс] // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. - 2020. № 2 (20). С. 21-32. – Режим доступу: https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4317448a-17b8-4e42-af59-421394139c33/content. 54) Дубас В. М. Поняття та види корупційних кримінальних правопорушень в кримінальному законодавстві України [Електронний ресурс] // Юридичний науковий електронний журнал. - 2023. № 6. С. 64-68. – Режим доступу: https://lsei.org.ua/6_2023/13.pdf. 55) Лошицький М. В. Дисциплінарна відповідальність державних службовців кримінально-виконавчої служби України за корупційні правопорушення в умовах правового режиму воєнного стану [Електронний ресурс] // Юридичний науковий електронний журнал. - 2024. № 9. С. 466-469. – Режим доступу: https://lsei.org.ua/9_2024/114.pdf. 56) Луцик В. В., Гловюк І. В. Кримінально-процесуальний статус викривача: проблемні питання [Електронний ресурс] // Юридичний науковий електронний журнал. - 2021. № 10. С. 529-532. – Режим доступу: https://www.lsei.org.ua/10_2021/140.pdf. 57) Резнік О. М., Горобець Н. С. Корупційні ризики залучення та використання міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України [Електронний ресурс] // Аналітично-порівняльне правознавство. - 2024. № 2. С. 507-512. – Режим доступу: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/04/88.pdf. 58) Тагієв С. Р., Івашко С. В. Спеціалізовані суб'єкти запобігання кримінальним правопорушенням у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг [Електронний ресурс] // Аналітично-порівняльне правознавство. -

2023. № 4. С. 405-412. – Режим доступа: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/09/67.pdf>.
- 59) Abazi V. The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection? // *Industrial Law Journal*. - 2020. - Vol. 49, Issue 4. - P. 640-656. – Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwaa023>.
 - 60) Andreis E. Towards Common Minimum Standards for Whistleblower Protection Across the EU [Электронный ресурс] // *European Papers*. - Vol. 4, No 2, 2019. - P. 575-588. - 31 October 2019. – Режим доступа: https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_EF_2019_I_020_Emanuela_Andreis_00315.pdf.
 - 61) Donini V. Dalla teoria alla pratica: l’applicazione dell’inversione dell’onere della prova nella giurisprudenza italiana e tedesca in materia di tutela del segnalante [Электронный ресурс]. - 27 Ottobre 2025. – Режим доступа: <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/diritto-comunitario-e-diritto-del-lavoro/2107-dalla-teoria-alla-pratica-l-applicazione-dell-inversione-dell-onere-della-prova-nella-giurisprudenza-italiana-e-tedesca-in-materia-di-tutela-del-segnalante>.
 - 62) International Consortium of Investigative Journalists. European court reverses course to rule in favor of LuxLeaks whistleblower [Электронный ресурс]. - February 15, 2023. – Режим доступа: [https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/european-court-reverses-course-to-rule-in-favor-of-luxleaks-whistleblower/\(icij.org\)](https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/european-court-reverses-course-to-rule-in-favor-of-luxleaks-whistleblower/(icij.org)).
 - 63) Kun-Buczko M. The Whistleblower Directive: Delayed Implementation in Poland, Yet Emerging Protections for Whistleblowers. An Overview of the Court of Justice Jurisdiction // *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. - 2024.
 - 64) Lewis D. The EU Directive on the Protection of Whistleblowers: A Missed Opportunity to Establish International Best Practices? *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*. - 2020. - Vol. 9, No 1. - P. 1-25.
 - 65) Olivier Leclerc. One Size Fits All? Handling Public Health and Environmental Risks in French Whistleblowing Legislation. *European Journal of Risk Regulation*, 2024, 15 (2).
 - 66) Pachmann, Aleš. Role of Courts in Whistleblowers Protection in the Czech Republic // ERAZ 2023 / 9th International Scientific Conference ERAZ 2023 Conference Proceedings. - 2024. - P. 535-541.
 - 67) Scheu H. C. Pitfalls in Implementing the EU Whistleblower Directive [Электронный ресурс]. - *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*. - Vol. 14, 2024, No 1. – Режим доступа: <https://reference-global.com/download/article/10.2478/wrlae-2024-0002.pdf>.
 - 68) Stubben, Stephen and Welch, Kyle, Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems (February 29, 2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ssrn.com/abstract=3273589>; DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3273589>.

**Судова
практика**

- 69) Постанова Болехівського міського суду від 09.06.2025 у справі №339/98/25. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127955396>.
- 70) Постанова Болехівського міського суду від 20.06.2025 у справі №339/131/25. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128270235>.
- 71) Постанова Верховного Суду від 19 квітня 2023 року у справі № 761/8294/21 (провадження № 61-4650св22). – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110395768>.
- 72) Постанова колегії суддів Першої судової палати ККС ВС від 24.10.2023 у справі № 756/7333/19 (провадження № 51-1134км23). – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114552466>.
- 73) Постанова Селидівського міського суду від 02.03.2021 у справі №239/176/20. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95249117>.
- 74) Постанова Шостого адміністративного апеляційного суду від 29.11.2024р. у справі № 640/39021/21. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107626333>.
- 75) Ухвала Вищого антикорупційного суду від 22.03.2024 р. у справі №991/2125/24. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117915175>.
- 76) Ухвала Зміївського районного суду від 04.06.2024 у справі № 621/1561/24. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119476934>.
- 77) Arbeitsgericht Braunschweig. Mündliche Verhandlung in Kündigungsschutzverfahren zweier Beschäftigter gegen die Volkswagen AG im Zusammenhang mit dem Hinweisgeberschutzgesetz Teilurteil und Auflagen- und Beweisbeschluss [Електронний ресурс]. 26.02.2026. – Режим доступу: <https://arbeitsgericht-braunschweig.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/mundliche-verhandlung-in-kundigungsschutzverfahren-zweier-beschaeftigter-gegen-die-volkswagen-ag-im-zusammenhang-mit-dem-hinweisgeberschutzgesetz-teilurteil-und-auflagen-und-beweisbeschluss-248999.html>.
- 78) Council of Europe. European Court of Human Rights. Case of Guja v. Moldova (Application no. 14277/04) [Електронний ресурс]. - Judgment of 12 February 2008. – Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-85016%22%7D>.
- 79) European Court of Human Rights. Case of Bucur and Toma v. Romania (Application no. 40238/02) [Електронний ресурс]. - Judgment of 8 January 2013. – Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-115946%22%7D>.
- 80) European Court of Human Rights. Case of Heinisch v. Germany (Application no. 28274/08) [Електронний ресурс]. - Judgment of 21 July 2011. – Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-105777%22%7D>.
- 81) European Court of Human Rights. Case of Matúz v. Hungary (Application no. 73571/10) [Електронний ресурс]. - Judgment of 21 October 2014. –

Режим

доступу:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-147276%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-147276%22]}).

- 82) Judgment of the Court (First Chamber) of 25 April 2024. European Commission v Republic of Poland. Failure of a Member State to fulfil obligations Article 258 TFEU Protection of persons who report breaches of Union law Directive (EU) 2019/1937 Failure to transpose and notify the transposition measures Article 260(3) TFEU Application for the imposition of a lump sum and a daily penalty payment Criteria for establishing the amount of the sanction Automatic application of a coefficient for seriousness Determination of the capacity to pay of the Member State Demographic criterion. - Case C-147/23 [Электронный ресурс]. - 25 April 2024. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62023CJ0147>.
- 83) LAG Niedersachsen. LAG Niedersachsen, 11.11.2024 7 SLa 306/24 Wirksamkeit einer Kündigung eines Arbeitnehmers in der Probezeit hinsichtlich Verbots von Repressalien gegen hinweisgebende Personen [Электронный ресурс]. - 11 November 2024. – Режим доступа: <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/3cdd9634-1e23-4489-8a32-31823f9df5f0>.

Додатки

Додаток 1

Визначення поняття «викривач» в державах-членах ЄС

Держава	Нормативний акт	Стаття / §	Визначення
Австрія	HinweisgeberInnenschutzgesetz (HSchG), BGBl. I Nr. 6/2023	§ 2	Викривач - особа, яка внаслідок поточної або попередньої професійної діяльності в публічному і приватному секторі отримала інформацію про правопорушення і повідомляє про нього.
Бельгія	Loi du 28 novembre 2022 sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé	Art. 7 (8)	«Особа, що повідомляє»: особа, яка повідомляє або оприлюднює інформацію про порушення.»
Болгарія	Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ZZLPSPON)	Art. 5(2)	«Викривачем у розумінні цього закону є фізична особа, яка подає повідомлення або публічно розголошує інформацію про порушення, що стало їй відомо як працівник у значенні статті 45, пункту 1 Договору про функціонування Європейського Союзу, включаючи працівника, державного службовця або іншу особу, яка виконує оплачувану роботу, незалежно від характеру роботи, способу оплати та джерела фінансування; особа зі статусом самозайнятої особи у значенні статті 49 Договору про функціонування Європейського Союзу, включаючи особу, яка працює без трудових відносин та/або здійснює вільну професію та/або ремісничу діяльність; волонтер, оплачуваний чи неоплачуваний стажер; партнер, акціонер, єдиний власник капіталу, член органу управління або контролю комерційного товариства, член аудиторської комісії підприємства; особа, яка працює на фізичну або юридичну особу, підрядників, їхніх субпідрядників або постачальників; особа, трудові або службові відносини якої ось-ось розпочнуться, або особа, яка збирається укласти договір про надання будь-якого виду послуг, у випадках, коли інформація про порушення була отримана під час процесу відбору або інших договірних відносин; працівник або службовець, а також будь-яка інша

Держава	Нормативний акт	Стаття / §	Визначення
			особа, зазначена в попередніх пунктах, яка отримала інформацію в рамках трудових, службових або інших правовідносин у робочому контексті, які припинилися на момент подання повідомлення або публічного розкриття інформації.»
Хорватія	Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti	Art. 6	«Викривач – це фізична особа, яка повідомляє або публічно розкриває порушення, про які вона дізналася у своєму робочому середовищі.»
Кіпр	Ο περί της Προστασίας Προσώπων που Αναφέρουν Παραβάσεις του Ενωσιακού και Εθνικού Δικαίου Νόμος του 2022 (6(I)/2022)	Art. 2	«Викривач - означає фізичну особу, яка повідомляє або публічно розкриває інформацію про порушення в межах своєї трудової діяльності.»
Чехія	Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů		Відсутнє визначення «викривач»
Данія	Lov om beskyttelse af whistleblowere	§ 3	«Фізична особа, яка повідомляє або оприлюднює інформацію про порушення, до якої порушеннях, до яких ця особа отримала доступ у зв'язку зі своєю професійною діяльністю, та яка належить до таких груп осіб: а) Робітники. б) Самозайнятий. с) Акціонери та члени виконавчої ради, ради директорів, наглядової ради або еквівалентного органу управління компанії. г) Волонтери. е) Оплачувані чи неоплачувані стажери. ф) Особи, які працюють під наглядом та керівництвом підрядників, субпідрядників та постачальників. г) Особи, які повідомляють або публікують інформацію, до якої вони отримали доступ у рамках трудових відносин, що з того часу закінчилися. h) Особи, трудові відносини яких ще не розпочалися, які повідомляють про інформацію про порушення, до якої вони отримали доступ під час процесу найму або інших переддоговірних переговорів. Відповідно до частини 8 посередник: фізична особа, яка допомагає викривачу у

Держава	Нормативний акт	Стаття / §	Визначення
			процесі повідомлення про порушення у робочому контексті, і чия допомога має бути конфіденційною.»
Естонія	Tööalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus	§ 3	«Законом захищаються такі особи, яким стало відомо про порушення законодавства Європейського Союзу внаслідок їхньої діяльності, пов'язаної з роботою: 1) особа, яка працює за трудовим договором або іншим зобов'язально-правовим договором; 2) посадова особа; 3) фізична особа-підприємець; 4) член керівного та контрольного органу компанії, некомерційної асоціації, фонду або державної комерційної установи; 5) акціонер та партнер компанії ; 6) особа, яка діє як волонтер; 7) особа, яка проходить стажування в установі або у юридичної особи чи фізичної особи-підприємця; 8) особа, яка бере участь у переддоговірних переговорах або іншим чином готує договір, або особа, трудові відносини якої закінчилися; 9) особа, яка отримує спортивну підтримку; 10) особа, яка працює на договірному партнера установи або юридичної особи у формі, зазначеній у пунктах 1–9 цього параграфа»
Фінляндія	Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022)	5 §	«...положення про захист, викладені в цьому Законі, застосовуються до викривача, який отримав інформацію про порушення під час виконання своєї роботи або у зв'язку з нею в такій якості: 1) трудові або офіційні відносини; 2) самозайнята особа; 3) акціонер; 4) член ради директорів або наглядової ради компанії чи фонду, або керуючий директор; 5) волонтер; або 6) стажер. Положення про захист також застосовуються до викривача, який отримав інформацію про порушення під час переговорів до початку роботи, зазначеної у підрозділі 1, або під час роботи, яка з того часу завершилася.»
Франція	Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022)	Art. 1	«Викривач – це фізична особа, яка повідомляє або розкриває без прямої фінансової компенсації та добросовісно інформацію, що стосується злочину, правопорушення, загрози або шкоди суспільним інтересам, порушення або спроби приховування порушення міжнародного зобов'язання, належним чином ратифікованого або схваленого Францією,

Держава	Нормативний акт	Стаття / §	Визначення
			одностороннього акта міжнародної організації, вчиненого на основі такого зобов'язання, права Європейського Союзу або будь-якого закону чи нормативного акту. Якщо інформація не була отримана в ході професійної діяльності, зазначеної в пункті І статті 8, викривач повинен був особисто знати про неї»
Німеччина	Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG)		Відсутнє визначення «викривач»
Греція	Νόμος 4990/2022 για την προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου	Art. 3	««Доповідач»: фізична особа, яка подає внутрішнє або зовнішнє повідомлення або публічне розкриття інформації, надаючи інформацію щодо порушень, яку вона отримала в контексті своєї трудової діяльності.»
Угорщина	2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról	-	Відсутнє визначення «викривач»
Ірландія	Protected Disclosures Act 2014 (as amended by the Protected Disclosures (Amendment) Act 2022)	-	Відсутнє визначення «викривач»
Італія	Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24	Art. 2	««особа, що повідомляє»: фізична особа, яка повідомляє або публічно розголошує інформацію про порушення, отриману в контексті своєї роботи;»
Латвія	Trauksmes celšanas likums	Art. 7	«Викривач – фізична особа, яка надає інформацію про можливе порушення, що може завдати шкоди суспільним інтересам, якщо особа вважає цю інформацію правдивою та вона була отримана під час виконання трудових обов'язків або встановлення правових відносин, пов'язаних з виконанням трудових обов'язків, або під час проходження стажування, та яка може зазнати несприятливих наслідків у зв'язку з наданням такої інформації.»
Литва	Lietuvos Respublikos pranešimų apsaugos įstatymas	Art. 2	«Викривач – особа, яка надає інформацію про порушення в установі, з якою вона пов'язана або була пов'язана службовими чи трудовими відносинами чи договірними відносинами

Держава	Нормативний акт	Стаття / §	Визначення
			(консалтинг , підряд, стажування, практика, волонтерство тощо), та яка визнана викривачем компетентним органом»
Люксембург	Loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937	Art. 3	«Викривач - фізична особа, яка повідомляє або публічно розголошує інформацію про порушення, отриману нею під час здійснення своєї професійної діяльності;»
Мальта	Protection of the Whistleblower Act (Cap. 527)	p. 2	««Викривач» - будь-який працівник, який повідомляє інформацію відповідальному за розгляд повідомлень про порушення або підрозділу, що приймає такі повідомлення, залежно від обставин, незалежно від того, чи кваліфікується це повідомлення як таке, що підлягає захисту, відповідно до цього Закону;»
Нідерланди	Wet bescherming klokkenluiders	Art. 1	«Особа, яка повідомляє - означає фізичну особу, яка повідомляє або публічно розкриває інформацію про підозру у зловживанні в рамках своєї професійної діяльності;»
Польща	Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów	Art. 4	«Викривач – це особа, яка повідомляє або публічно розголошує інформацію про порушення закону, отриману в контексті роботи, зокрема: 1) працівник; 2) тимчасовий працівник; 3) особа, яка виконує роботу на підставі, відмінній від трудових відносин, включаючи цивільно-правовий договір; 4) підприємець; 5) комерційний представник; 6) акціонер або партнер; 7) член керівного органу юридичної особи або організаційної одиниці без правосуб'єктності; 8) особа, яка виконує роботу під керівництвом підрядника, субпідрядника або постачальника; 9) стажер; 10) волонтер; 11) стажер; 12) посадова особа у значенні ст. 1, п. 1 Закону від 18 лютого 1994 року про пенсійну схему співробітників поліції, Агентства внутрішньої безпеки, Агентства зовнішньої розвідки, Служби військової контррозвідки, Служби військової розвідки, Центрального бюро боротьби з корупцією, Прикордонної охорони, Гвардії маршала, Служби державної охорони, Державної пожежної служби, Митної та податкової служби, Пенітенціарної служби та членів їхніх сімей (Збірник законів від 2023 року, пункти 1280, 1429 та 1834); 13) військовослужбовець у значенні ст. 2 пункту 39 Закону від 11 березня 2022 року про оборону Вітчизни (Збірник законів від 2024 року, пункти 248 та 834).»

Держава	Нормативний акт	Стаття / §	Визначення
Португалія	Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro	Art. 5	«Фізична особа, яка повідомляє про порушення або публічно його викриває на підставі інформації, отриманої в рамках своєї професійної діяльності, незалежно від характеру цієї діяльності та галузі, в якій вона здійснюється, вважається викривачем.»
Румунія	Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public	Art. 2	«Викривач - фізична особа, яка повідомляє або публічно розголошує інформацію щодо порушень закону, отриману в професійному контексті;»
Словаччина	Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti	§ 2	«Викривач – це фізична особа, яка добросовісно подає повідомлення до органу, уповноваженого отримувати це повідомлення, або роботодавцю; фізична особа, яка добросовісно 1. подає повідомлення, і її трудові або інші подібні відносини припинилися, якщо вона дізналася про антисоціальну діяльність протягом дії цих трудових або інших подібних відносин, 2. подає повідомлення, і її трудові або інші подібні відносини ще не виникли, якщо вона дізналася про антигромадську діяльність під час процедури відбору або в рамках переддоговірних відносин, 3. вона подала повідомлення анонімно, і її особу було розкрито, 4. опублікована інформація про антигромадську діяльність, про яку вона дізналася під час процедури відбору або в рамках додоговірних відносин і її трудові відносини чи інші подібні відносини ще не виникли або протягом дії трудових відносин чи інших подібних відносин, або після припинення трудових відносин чи інших подібних відносин...»
Словенія	Zakon o zaščiti prijaviteljev (ZZPri)	Art. 5	«Викривач – це фізична особа, яка повідомляє або публічно розголошує інформацію про порушення, отриману в її робочому середовищі.»
Іспанія	Ley 2/2023, de 20 de febrero		Відсутнє визначення «викривач»
Швеція	Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden	Art. 2	«особа, що повідомляє: особа, яка в контексті, пов'язаному з роботою, отримала або отримала інформацію про неправомірні дії та повідомляє про них, і яка належить до однієї або кількох із наступних категорій осіб: а) працівники, б) особи, які роблять запит про роботу або шукають її, с) особи, які шукають або виконують волонтерську роботу, d) особи, які шукають або проходять стажування, е) особи, які іншим чином доступні для виконання

Держава	Нормативний акт	Стаття / §	Визначення
			роботи під контролем та керівництвом оператора, f) самозайняті особи, які шукають або виконують завдання, g) особи, які можуть бути або є частиною адміністративного, управлінського або наглядового органу компанії, h) акціонери, які можуть бути або активно працюють у товаристві з обмеженою відповідальністю, або i) особи, які належали до однієї з вищезазначених категорій осіб та отримали або отримали інформацію протягом часу здійснення діяльності»

**Аналіз судової практики щодо забезпечення конфіденційності
викривачів у кримінальних провадженнях**

Номер справи та дата прийняття рішення	Хто клопоче	Суть клопотання	Рішення суду
755/8883/23 від 13.07.23	Захист обвинуваченого	Клопотання захисника про витребування відомостей з бази МВС «АРМОР» та ЄРДР щодо викривачів, оскільки вважає, що в даному випадку мала місце провокація злочину	Відмовити у задоволенні клопотання про витребування даних, посилаючись на ст. 53-5 ЗУ "Про Запобігання корупції". Суд вказав, що викривач має бути повідомленим про розкриття інформації про нього не пізніше ніж за 18 робочих днів до дня розкриття відповідної інформації шляхом вручення йому повідомлення про ухвалення відповідного рішення під розписку.
727/684/21 від 28.10.22	Захист обвинуваченого	Клопотання захисника про витребування даних про реєстрацію права власності на нерухоме майно з метою доведення провокації органом досудового розслідування, моделювання обстановки через викривача.	Відмовлено у задоволенні. Оскільки клопотання було подане на стадії судового розгляду, суд вказав, що не уповноважений на збирання доказів.
757/34873/20-к від 30.03.21	Захист обвинуваченого	Захисником було подано клопотання про повернення обвинувального акту, оскільки в ньому не зазначено відомостей (анкетні дані, сума винагороди) про викривача.	Відмовити у задоволенні клопотання, з огляду на те, що особі кваліфікували вчинення правопорушення, передбаченого ст. 289 КК України.
757/41978/20-к від 19.04.21	Захист обвинуваченого	Захисником було подано клопотання про повернення обвинувального акту, оскільки в ньому не	Відмовити у задоволенні клопотання, з огляду на те, що особі кваліфікували вчинення

		зазначено відомостей (анкетні дані, сума винагороди) про викривача.	правопорушення, передбаченого ст. 388 КК України.
462/70/22 від 24.05.22	Захист обвинуваченого	Клопотання захисту про витребування повного (розширеного) витягу з ЄРДР, хронологічної довідки про рух у кримінальному провадженні та відомостей щодо особи викривача, з огляду на те, що це може мати значення для кримінального провадження.	Частково задоволено, Суд вказав, що: «оскільки вказана інформація може мати суттєве значення для досягнення завдань кримінального провадження, а також, забезпечить дотримання принципів змагальності сторін та реалізацію права на захист».
154/1018/20 від 07.05.2020	Захист обвинуваченого	Сторона захисту просила витребувати відомості з кримінального провадження, з якого було виділено кримінальне провадження щодо їхнього підзахисного. Сторона захисту вважає, що у вказаних матеріалах могли залишитись докази, які можуть бути використані для доведення невинуватості або меншого ступеня винуватості його підзахисного або сприяти пом'якшенню покарання, а саме: протоколи про огляд та вручення грошей викривачу, відеозаписи контролю за вчиненням злочину, тощо.	Суд погодився з позицією сторони захисту та задовольнив клопотання частково. Вказав, що: «з'ясування цілісної картини одночасного документування правопорушення має безпосереднє важливе значення для даного кримінального провадження, а відтак у відповідності до положень ч. 6 ст.22 та п.4 ч.2 ст. 315 КПК України, вважає необхідним витребувати у сторони обвинувачення інформацію про проведення слідчих дій, що можуть мати відношення до обвинуваченого, зокрема в частині участі у справі викривача».
734/2709/21 , від 24.11.2021	Прокурор	Викликати викривача в судові засідання для надання свідчень, які можуть бути важливими кримінального провадження.	Суд задовольнив клопотання про виклик викривача до судового засідання, забезпечивши його участь у процесі разом з прокурором,

			обвинуваченим та захисником.
466/3441/20 від 26.02.2024	Прокурор	Виклик викривача до суду для участі у відкритому судовому засіданні, надання свідчень.	Суд задовольнив клопотання про виклик до судового засідання разом з прокурором, захисником та обвинуваченими; неявка викривача на підготовче засідання не стала перешкодою для призначення розгляду.
727/2218/22 від 21.07.2023	Захист обвинуваченого	Клопотання про витребування даних про отримання посилок на Новій Пошті викривачем. Сторона захисту доводила, що з боку працівників правоохоронних органів мало місце моделювання злочину, де був залучений викривач, і що правоохоронними органами було подано неправдиву інформацію про придбання викривачем цигарок та отримання їх на Новій Пошті.	Суд частково задовольнив подане клопотання, аргументуючи це тим, що: «Дійсно деякі досліджені і встановлені судом обставини викликають певні запитання, а тому суд вважає, що необхідно витребувати з відділення Нової пошти... відомості про отримання на ім'я викривача».
295/11484/24 від 27.05.2025	Захист обвинуваченого	Сторона захисту заявила клопотання про витребування доказів відносно викривача.	Суд зазначив, що в рамках підготовчого судового засідання розгляд клопотання щодо витребування доказів стосовно викривача «...передчасним, з огляду на підготовчу стадію, не з'ясування позиція сторін, відсутності жодних доказів у справі, пояснень свідків та викривача. Вирішення заявленого клопотання, на думку суду, доцільно здійснити вже в ході судового розгляду...».

447/3686/24 від 10.02.2025	Захист підозрюваного	Сторона захисту подала клопотання про тимчасовий доступ до Єдиної інформаційної системи МВС щодо даних про викривача (чи був він підозрюваним, заявником в інших справах) для доведення провокації та недостовірності показань викривача.	Слідчий суддя задовольнив клопотання сторони захисту, вказавши, що, отримана інформація може бути використана як доказ у кримінальному провадженні, та іншими способами неможливо довести недостовірність показань особи, яка була заявником (викривачем) та факт імовірного вчинення ним дій, спрямованих на провокацію.
991/3921/20 від 08.12.2020	Захист обвинуваченого	Сторона захисту подала клопотання про тимчасовий доступ до матеріалів іншого кримінального провадження, де особа була викривачем. Сторона захисту подала вказане клопотання для доведення або спростування факту провокації злочину (тривала співпраця) і наявності зв'язку між особою та правоохоронними органами.	Суд задовольнив вказанне клопотання сторони захисту, вказавши, що слід дотримуватися принципу «рівності сторін»: «...а саме кожній стороні має бути надана розумна можливість представити свою справу за таких умов, що не ставлять її в явно гірше становище порівняно з протилежною стороною...». Додатково суд вказав, що наведені обставини неможливо довести іншими способами, окрім як шляхом надання тимчасового доступу до документів факт співпраці.
991/9167/24 від 20.11.2024	Захист обвинувачених	Сторона захисту в рамках підготовчого провадження заявила ряд клопотань, які стосуються витребування інформації з Єдиного реєстру досудових розслідувань стосовно руху кримінального провадження, які перебувають у володінні ОПП, та відомості, які	Суд відмовив у задоволенні вказаного клопотання, вказавши, що захисники просять витребувати документи, які містять охоронювану законом таємницю, тому, отримання таких документів можливе лише в порядку застосування такого заходу

		стосуються дати і часу відвідування викривачами приміщення НАБУ, які перебувають у володінні НАБУ.	забезпечення кримінального провадження як тимчасовий доступ до речей і документів.
462/1270/21 від 01.11.2021	Захист обвинуваченого	Сторона захисту подала клопотання про тимчасовий доступ до інформації про зв'язки мобільного терміналу викривача з метою перевірки версії про провокацію злочину, з огляду на те, що викривач є заявником у іншій аналогічній справі.	Суд вирішив задовольнити вказане клопотання, з огляду на те, що отримати вказану інформацію в інший спосіб неможливо, а також враховуючи викладені захисником у клопотанні підстави того, що отримана інформація може мати суттєве значення для встановлення важливих обставин у кримінальному провадженні і може бути використана як доказ, чого не спростовано прокурором
991/6068/21 від 16.09.2021	Захист обвинуваченого	Клопотання про тимчасовий доступ до ІПНП (Інформаційний портал Нацполіції) щодо викривача/агента для отримання витягів про його участь в інших провадженнях, судимості, притягнення до відповідальності з метою доведення провокації злочину та його залежності від ОДР.	Суд відмовив у задоволенні вказаного клопотання, з огляду на те, що твердження сторони захисту є припущеннями, які не підкріпленні будь-якими документами.
991/2100/24 від 22.03.2024	Захист обвинуваченого	Клопотання про витребування журналів прийому відвідувачів з ОГП та СБУ для перевірки фізичного перебування/пересування заявника та викривача, який працює в режимній установі, у дні проведення	Суд відмовив у задоволенні вказаного клопотання з огляду на те, що суд позбавлений можливості встановити, чи запитовані документи мають значення для встановлення обставин, які підлягають доказуванню у

		слідчих дій, з метою перевірки достовірності/фальсифікації процесуальних документів.	кримінальному провадженні
991/6063/21 (16.09.21) (Ухвала)	Захист підозрюваного	Клопотання про тимчасовий доступ до інформації про зв'язки мобільних терміналів підозрюваного, викривача/агента для доведення провокації злочину з боку агента, який був ініціатором зустрічей та раніше залучався до документування подібних злочинів	Слідча суддя частково задовольнила клопотання сторони захисту, з огляду на те, що документи, доступ до яких просить надати сторона захисту, можуть містити відомості, які мають значення для встановлення обставин, що підлягають доказуванню у цьому кримінальному провадженні.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Кримінального кодексу України щодо уточнення визначення викривача та вдосконалення визначення корупційних кримінальних правопорушень»

Зміст положення (норми) чинного акта законодавства	Зміст відповідного положення (норми) проекту акта
Кримінальний процесуальний кодекс України	
Стаття 3. Визначення основних термінів Кодексу 16-2) викривач - фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування;	Стаття 3. Визначення основних термінів Кодексу 16-2) викривач - фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання;
Кримінальний кодекс України	
Стаття 45. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям Примітка. Корупційними кримінальними правопорушеннями відповідно до цього Кодексу вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також кримінальні правопорушення, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу. Кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, відповідно до цього Кодексу вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 366-2, 366-3 цього Кодексу.	Стаття 45. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям Примітка. Корупційним кримінальним правопорушенням у розумінні цього Кодексу є умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке передбачена кримінальна відповідальність. Корупційними кримінальними правопорушеннями є також умисні діяння, передбачені цим Кодексом, у яких службова особа є спеціальним суб'єктом простого або кваліфікованого складу кримінального правопорушення, якщо такі діяння вчинено з використанням службового становища та з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи третіх осіб. Кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, відповідно до цього Кодексу вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 366-2, 366-3 цього Кодексу.

Проект Закону України «Про захист викривачів»

Розділ I. Загальні положення

Стаття 1. Мета та предмет Закону

1. Цей Закон визначає правовий статус викривача, умови і порядок здійснення повідомлень про шкоду або загрозу суспільним інтересам, гарантії захисту викривачів, пов'язаних осіб і фасилітаторів, а також повноваження суб'єктів прийняття, розгляду та перевірки таких повідомлень.

2. Метою Закону є приведення законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів захисту викривачів, створення безпечних механізмів повідомлення інформації, що становить суспільний інтерес, та запобігання репресіям у зв'язку з таким розкриттям.

Стаття 2. Сфера дії Закону

1. Дія цього Закону поширюється на осіб, які повідомляють про порушення законодавства України у сферах: антикорупційного законодавства, захисту довкілля, протидії відмиванню коштів, обороноздатності держави, безпеці харчових продуктів, безпеці мереж та інформаційних систем, захисту персональних даних, фінансів, якщо така інформація стосується шкоди або загрози суспільним інтересам.

2. Закон поширюється на працівників, державних службовців, військовослужбовців, посадових осіб, кандидатів на зайняття посад, стажистів, волонтерів, самозайнятих осіб, підрядників, субпідрядників, постачальників, акціонерів, колишніх працівників, а також осіб, які отримали інформацію у зв'язку з трудовою, службовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, навчанням або участю у процедурах, що передують початку такої діяльності.

Стаття 3. Визначення термінів

У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

1) викривач - фізична особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомила інформацію про шкоду або загрозу настання шкоди суспільним інтересам, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням служби чи навчання, або участю у передбачених законом процедурах, необхідних для початку такої діяльності;

2) фасилітатор - фізична особа, яка сприяє та/або допомагає викривачу у здійсненні повідомлення чи захисті його прав;

3) пов'язана особа - близька особа викривача, його представник, адвокат, член сім'ї, а також юридична особа, з якою викривач пов'язаний трудовими, службовими, професійними чи господарськими відносинами;

4) особа, помилково сприйнята як викривач, - особа, щодо якої вчинено негативні заходи впливу у зв'язку з припущенням, що вона здійснила повідомлення;

5) повідомлення – письмове або електронне або звернення, в тому числі анонімне, що містить фактичні дані про шкоду або загрозу суспільним інтересам;

6) внутрішній канал повідомлення - способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу, юридичної особи, у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу, а так само до органу вищого рівня.

7) публічне розкриття інформації - шляхи повідомлення інформації викривачем через фізичних чи юридичних осіб, у тому числі через медіа, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки тощо;

8) зовнішній канал повідомлення - способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем відповідним органам, відповідальним за захист викривачів у сфері, визначеній у статті 2 цього Закону, а разі повідомлення про вчинення кримінального правопорушення, адміністративного правопорушення, правопорушення пов'язаного з корупцією, іншого правопорушення Закону України «Про запобігання корупції» органам досудового розслідування та/або органам прокуратури.

7) негативні заходи впливу - будь-які форми переслідування, дискримінації або репресій викривача у зв'язку з повідомленням.

Стаття 4. Принципи захисту викривачів

Захист викривачів ґрунтується на принципах законності, пріоритету суспільного інтересу, презумпції правомірності повідомлення, конфіденційності, анонімності, заборони репресій, пропорційності, оперативності, доступу до правосуддя, повного відшкодування шкоди та інституційної незалежності суб'єктів, уповноважених на прийняття і розгляд повідомлень.

Стаття 5. Набуття статусу викривача та межі захисту

1. Особа набуває статусу викривача з моменту здійснення повідомлення про порушення.
2. Помилковість викладених у повідомленні обставин сама по собі не є підставою для втрати статусу викривача, якщо особа мала обґрунтоване переконання у достовірності інформації.
3. Гарантії захисту поширюються також на фасилітаторів, пов'язаних осіб та осіб, які помилково були визнані викривачами.

Стаття 6. Канали повідомлення

1. Викривач має право обирати внутрішній канал, зовнішній канал або публічне розкриття у випадках, передбачених цим Законом.
2. Подання повідомлення через один канал не позбавляє викривача права скористатися іншим каналом.
3. У випадках, коли інформація містить відомості з обмеженим доступом, застосовуються спеціальні правила, встановлені цим Законом.
4. Жоден договір, локальний акт чи інше зобов'язання не може обмежувати право особи на здійснення повідомлення про шкоду або загрозу суспільним інтересам.

Стаття 7. Внутрішні канали повідомлення

1. Державні органи, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права, а також юридичні особи приватного права із середньообліковою чисельністю працівників понад 50 осіб зобов'язані створити безпечні внутрішні канали повідомлення.
2. Внутрішні канали повинні забезпечувати можливість письмового та електронного повідомлення, у тому числі в анонімній формі.
3. Внутрішня процедура повинна передбачати призначення відповідальної особи за розгляд повідомлення, підтвердження отримання повідомлення не пізніше 7 днів, первинну оцінку, строки перевірки, правила документування та порядок інформування викривача.
4. Суб'єкти, на яких поширюється ця стаття, зобов'язані затвердити внутрішні політики захисту викривачів та проводити регулярне інформування працівників про порядок користування такими каналами.

Стаття 8. Зовнішні канали повідомлення

1. Зовнішні канали повідомлення забезпечуються спеціально уповноваженими суб'єктами у відповідних сферах державного нагляду (контролю), правоохоронними органами, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та іншими органами, визначеними законом.
2. Спеціально уповноважений центральний орган забезпечує функціонування єдиної державної електронної системи прийняття та обліку повідомлень викривачів, координацію діяльності уповноважених органів, методичний супровід та моніторинг дотримання законодавства у цій сфері.

3. Орган, який отримав повідомлення поза межами своєї компетенції, зобов'язаний невідкладно, але не пізніше 3 робочих днів, переслати його за належністю з дотриманням вимог конфіденційності та повідомити про це викривача.

4. У центральних органах виконавчої влади, правоохоронних органах, органах прокуратури, секторі безпеки і оборони можуть утворюватися самостійні структурні підрозділи з питань захисту викривачів.

Стаття 9. Публічне розкриття інформації

1. Викривач має право на публічне розкриття інформації, у тому числі через засоби масової інформації, громадські об'єднання, професійні спілки, чи інші треті сторони, якщо:

1) після подання повідомлення через внутрішній або зовнішній канал у розумний строк не було вжито належних заходів реагування; або

2) існує безпосередня загроза життю, здоров'ю людей, довкіллю, обороноздатності держави, публічній безпеці чи іншим суспільним інтересам; або

3) є обґрунтовані підстави вважати, що використання внутрішнього чи зовнішнього каналу спричинить приховування порушення, знищення доказів або переслідування викривача.

2. Публічне розкриття не повинно супроводжуватися розголошенням державної таємниці чи іншої таємниці, що охороняється законом, крім випадків і в порядку, прямо визначених законом.

Стаття 10. Особливості повідомлення інформації з обмеженим доступом

1. Інформація з обмеженим доступом про шкоду або загрозу суспільним інтересам може бути розкрита викривачем через зовнішні канали, якщо він має обґрунтоване переконання, що внутрішні канали неефективні, відсутні або їх використання створює ризик приховування порушення чи репресій.

2. Інформація, що становить державну таємницю, розкривається через спеціально захищені внутрішні канали, а у випадках, визначених законом, - через спеціально визначені зовнішні канали з дотриманням вимог законодавства про інформацію з обмеженим доступом.

3. Порядок обігу, зберігання та доступу до такої інформації визначається законом та підзаконними актами, прийнятими на його виконання.

Стаття 11. Права викривача

Викривач має право:

1) бути поінформованим про свої права та гарантії захисту;

2) подавати докази та пояснення;

3) отримувати підтвердження прийняття і реєстрації повідомлення;

4) на конфіденційність і анонімність;

5) на безоплатну правничу допомогу у випадках, передбачених законом;

6) на психологічну підтримку;

7) на захист трудових, соціальних та інших прав;

8) на відшкодування майнової та моральної шкоди, у випадку застосування до нього негативних заходів впливу;

9) на отримання інформації про стан і результати розгляду повідомлення у межах, допустимих законом;

10) на звернення до суду та застосування заходів забезпечення позову;

11) відмовитися від участі у діяльності або від виконання наказу, якщо особа обґрунтовано вважає, що така діяльність є правопорушенням, у порядку, визначеному законом.

Стаття 12. Конфіденційність та анонімність

1. Відомості про особу викривача, фасилітатора, пов'язаної особи, а також будь-які дані, що можуть прямо або опосередковано їх ідентифікувати, є конфіденційною інформацією та не підлягають розголошенню без прямої письмової згоди відповідної особи, крім випадків, встановлених законом.

2. Анонімні повідомлення підлягають розгляду, якщо наведена в них інформація містить фактичні дані, що можуть бути перевірені.

3. Розкриття інформації про викривача без його згоди допускається лише коли це є необхідним і пропорційним для цілей розслідування або судового провадження, з обов'язковим попереднім письмовим повідомленням викривача, крім випадків, коли таке повідомлення прямо заборонене законом.

4. За порушення права на конфіденційність викривача настає відповідальність, встановлена законом.

Стаття 13. Заборона негативних заходів впливу та засоби захисту

1. Забороняється застосовувати до викривача, фасилітатора, пов'язаної особи чи особи, помилково сприйнятої як викривач, негативні заходи впливу у зв'язку з повідомленням.

2. Рішення роботодавця, керівника, командира чи іншої уповноваженої особи, ухвалене протягом одного року після повідомлення, презюмується пов'язаним із повідомленням, якщо не буде доведено інше.

3. Особа, права якої порушено, має право на негайне припинення порушення, поновлення на роботі (службі), відновлення попередніх умов праці, виплату середнього заробітку за час вимушеного прогулу, компенсацію моральної та майнової шкоди, а також інші способи захисту, передбачені законом.

4. Суд може застосувати заходи забезпечення безпеки, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» для захисту викривача у межах повідомлення про кримінальне правопорушення.

Орган, який приймає повідомлення викривача про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний проінформувати відповідно особу, про наявність права клопотати про застосування до нього заходів забезпечення безпеки, вказаних у частині 4 цієї статті.

Стаття 14. Захист у суді

1. Справи, пов'язані із захистом прав викривачів, розглядаються судом невідкладно з урахуванням необхідності збереження конфіденційності даних про викривача.

2. Обов'язок доведення правомірності рішення, дії чи бездіяльності щодо викривача покладається на відповідача.

Стаття 15. Правнича, психологічна та фінансова підтримка

1. Викривач має право на безоплатну правничу допомогу в порядку, встановленому законом.

2. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування забезпечують доступ викривачів до безоплатної психологічної підтримки у випадках, коли повідомлення спричинило моральну шкоду викривачеві.

3. Витрати на правничу допомогу, психологічну допомогу, судовий збір та інші необхідні витрати, понесені викривачем у зв'язку із захистом його прав, підлягають відшкодуванню за рішенням суду.

Стаття 16. Порядок розгляду повідомлень

1. Повідомлення підлягає реєстрації у день його надходження.

2. Не пізніше 7 днів з дня отримання повідомлення викривачу надсилається підтвердження його прийняття, крім випадку анонімного повідомлення.

3. Перевірка викладених у повідомленні обставин проводиться у строк до 30 днів, який у виняткових випадках може бути продовжено до 90 днів із письмовим повідомленням викривача про таке продовження.

4. За результатами розгляду повідомлення уповноважений орган приймає рішення та повідомляє викривача про результати розгляду повідомлення у межах, що не перешкоджають досудовому розслідуванню, оперативно-розшуковій діяльності, та таємниці, що охороняється законом.

Стаття 17. Обов'язки суб'єктів прийняття, розгляду повідомлень та координації захисту

Суб'єкти, уповноважені на прийняття, розгляд повідомлень і захист викривачів, зобов'язані:

- 1) створити безпечні канали повідомлення;
- 2) призначити відповідальних осіб та створити відповідні структурні підрозділи;
- 3) забезпечити реєстрацію, збереження та захист інформації;
- 4) невідкладно реагувати на повідомлення;

- 5) запобігати негативним заходам впливу щодо викривачів;
- 6) вести облік повідомлень і щороку оприлюднювати узагальнену, знеособлену інформацію про результати їх розгляду;
- 7) забезпечувати навчання працівників і регулярний перегляд внутрішніх процедур;
- 8) взаємодіяти зі спеціально уповноваженим центральним органом влади у сфері захисту викривачів.

Стаття 18. Моніторинг, звітність та координація державної політики

1. Спеціально уповноважений центральний орган у сфері захисту викривачів здійснює координацію державної політики, формує та веде базу узагальнених даних про повідомлення, готує щорічний публічний звіт і подає його Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України.
2. Щорічний звіт має містити знеособлені дані про кількість отриманих повідомлень, результати їх розгляду, тривалість перевірок, види вжитих заходів захисту та системні проблеми правозастосування.
3. Порядок підготовки звіту та перелік показників моніторингу визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 19. Відповідальність за порушення прав викривача та звільнення від відповідальності викривача

1. Незаконне розголошення інформації про викривача, перешкоджання поданню повідомлення, неподання відповіді у встановлені строки, невжиття заходів реагування, застосування негативних заходів впливу до викривача, фасилітатора, пов'язаної особи чи особи, помилково сприйнятої як викривач, тягне за собою дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом.
2. Притягнення особи до відповідальності за завідомо неправдиве повідомлення допускається лише за умови доведення прямого умислу на повідомлення неправдивих відомостей.
3. Викривач не несе відповідальності за розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, якщо він діяв у межах і порядку, визначених цим Законом.

Розділ II. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набирає чинності через двадцять чотири місяці з дня його опублікування.
2. Кабінету Міністрів України у вісімнадцяти місячний строк з дня опублікування цього Закону:
 - 1) підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів (Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу законів про працю України, Цивільно процесуального кодексу України, Кримінально процесуального кодексу України, Закону України «Про державну таємницю», Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», Закону України «Про безоплатну правничу допомогу») у відповідність із цим Законом;
 - 2) привести нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України у відповідність із цим Законом;
 - 3) забезпечити створення та функціонування єдиної державної електронної системи повідомлень викривачів, у тому числі захищених каналів для роботи з інформацією з обмеженим доступом;
 - 4) затвердити типові положення про внутрішні канали повідомлення;
 - 5) визначити спеціально уповноважений центральний орган у сфері захисту викривачів або порядок утворення такого органу.