

**ЗОЛОТИЙ СТАНДАРТ ПРАВОВИХ  
ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ:  
20 ГОЛОВНИХ БЕНЧМАРКІВ, ЯКІ  
ПОВИННІ ВИЗНАЧАТИ ЗМІСТ  
ЗАКОНУ ПРО ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ  
В УКРАЇНІ**

## ВСТУП

Країни використовують різні процедури та механізми для захисту викривачів, що породжує запитання: які з них є найефективнішими для гарантування захисту їхніх прав? З часу ухвалення Резолюції 1729 (2010) Парламентської асамблеї Ради Європи, де було визнано важливу роль викривачів і вимогу посилити їхній захист у державах-членах Ради Європи, правовий рівень захисту осіб, що повідомляють про зловживання владою, корупцію та іншу суспільно значущу інформацію, значно поліпшився.

Загальновідомо, що кульмінацією утвердження правових гарантій для захисту прав викривачів стало ухвалення у 2019 році Директиви Європейського Союзу «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу». Ця Директива стала першою міжнародною угодою у світі, яка не лише проголосила важливість захисту викривачів, але й встановила конкретні механізми правового захисту для них, які зобов'язані впровадити країни ЄС, а також ті, що планують приєднатися до Європейського Союзу.

Крім того, положення Директиви поширюються на компанії, які працюють на території ЄС, а також у країнах Європейської економічної зони. Директива ЄС враховує більшість найкращих міжнародних стандартів і практик, розроблених такими організаціями, як Transparency International, Blueprint for Free Speech, OECD, Government Accountability Project та ін.

Проте варто зазначити, що Директива ЄС про захист викривачів є компромісним документом та не враховує всіх найкращих практик, запропонованих міжнародними неурядовими організаціями.

Україна проголосила курс на адаптацію національного законодавства щодо захисту викривачів до стандартів Європейського Союзу. Разом з тим, оскільки Директива ЄС встановлює лише мінімальні стандарти захисту викривачів, важливо в процесі вдосконалення правових гарантій захисту викривачів орієнтуватися не лише на Директиву ЄС, а й на найкращі практики, напрацьовані в цій сфері.

**ОСНОВНИМИ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИМИ ДОКУМЕНТАМИ, ЯКІ ЗАКЛАЛИ ОСНОВУ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ НАЙКРАЩИХ СТАНДАРТІВ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ, Є:**

**I. Міжнародно-правові угоди**

- ▶ Міжамериканська конвенція проти корупції (1996)
- ▶ Конвенція ООН проти корупції (2003)
- ▶ Рекомендація щодо подальшої боротьби з підкупом іноземних державних службовців у міжнародних комерційних операціях (2009)

**II. Європейське право**

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

**III. Прецедентне право ЄСПЛ**

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

**МЕТОЮ ЦЬОГО ОГЛЯДУ  
Є ОКРЕСЛЕННЯ ЕТАЛОННИХ ПРАВОВИХ  
ГАРАНТІЙ, ЯКІ МАЮТЬ СЛУГУВАТИ  
ОРІЄНТИРОМ ДЛЯ УКРАЇНИ ПІД  
ЧАС СТВОРЕННЯ ТА ОЦІНЮВАННЯ  
ЗАКОНОПРОЄКТУ ЩОДО ЗАХИСТУ  
ВИКРИВАЧІВ.**

## IV. Міжнародні ГО та коаліції

Міжнародні громадські організації та коаліції, що зосереджуються на захисті викривачів, як-от Blueprint for Free Speech, Transparency International, Government Accountability Project, WIN, Eurocadres та ін., відіграли вирішальну роль у формуванні та підтримці найкращих стандартів захисту викривачів у Європі.

- ▶ Blueprint for Free Speech: Принципи захисту викривачів (2021)
- ▶ Transparency International: міжнародні принципи законодавства про викривачів, найкращі практики законів для захисту викривачів і підтримки викривання в суспільних інтересах
- ▶ Government Accountability Project: Міжнародні найкращі практики для політики щодо викривачів

Усі перелічені вище міжнародні та регіональні документи, а також судова практика Європейського суду з прав людини мають свої переваги та обмеження. Наприклад, перевагою практики Європейського суду з прав людини є визнання того, що викривач повинен бути звільнений від кримінальної відповідальності за поширення інформації з обмеженим доступом. Водночас Директива ЄС наголошує на тому, що питання національної безпеки є внутрішніми справами кожної держави. Проте Директива має більш прогресивний характер порівняно з практикою ЄСПЛ щодо мотивів, через які повідомляє викривач, зокрема презумпцію, що мотиви не повинні мати значення для отримання захисту викривачем.

Водночас Директива ЄС однозначно є більш поміркованою порівняно зі стандартами, запропонованими міжнародними неурядовими організаціями, щодо вибору каналів повідомлення, зокрема щодо послідовності такого вибору та умов.

Зважаючи на позицію міжнародних організацій та експертів, як-от Transparency International, OECD, Government Accountability Project та Blueprint for Free Speech, щодо оцінювання якості законодавства з погляду його повноти в забезпеченні гарантій захисту викривачів, варто зауважити, **що закон про захист викривачів в Україні має не лише відповідати Директиві ЄС, а й втілювати усі найкращі практики, виділені із зазначених вище документів. Відповідно до цього, пропонуємо вашій увазі 20 головних бенчмарків, які повинні визначати зміст закону про захист викривачів в Україні<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Зовнішні канали повідомлення в розумінні Директиви ЄС.

## 20 ГОЛОВНИХ БЕНЧМАРКІВ

Відповідно до зазначених міжнародно-правових документів, можна окреслити ключові бенчмарки, які повинні слугувати основними орієнтирами для розроблення комплексного закону про захист викривачів і вдосконалення чинного Закону України «Про запобігання корупції».

- 1. Широке охоплення організацій.** Дія закону має поширюватися на всі установи, підприємства та організації незалежно від форми власності, тобто на всі організації публічного та приватного секторів.
- 2. Широка дефініція поняття «викривач».** Це поняття охоплює співробітників, контрактників, волонтерів, колишніх або майбутніх працівників, стажерів і загалом будь-яких осіб, які мають або мали тривалий зв'язок з організацією. Також це особи, яких помилково вважали викривачами. Додатково дія закону має поширюватися на осіб, які надають допомогу викривачам у здійсненні повідомлень, та родину викривача. Крім того, дія закону про захист викривачів повинна розповсюджуватися також на осіб, які планували зробити повідомлення.
- 3. Широкий діапазон внутрішніх каналів для повідомлень.** Законодавство має зобов'язувати організації створювати різноманітні способи для повідомлень.
- 4. Регулярні канали повідомлення для викривачів.** Закон має передбачити створення повного спектра регулярних каналів повідомлення інформації викривачем, включно з двома незалежними механізмами (наприклад, омбудсман, комітети Верховної Ради України).
- 5. Звітування зовнішнім сторонам (третім сторонам / ЗМІ).** Законодавство повинно гарантувати, що захист охоплює розголошення, включно з тими, що зроблені через ЗМІ, НУО, профспілки та членів парламенту.
- 6. Поріг для захисту викривачів:** «розумне переконання в порушенні». Охоплює захист від «чесних помилок», але не передбачає захисту для навмисних хибних заяв.
- 7. Мотиви осіб, що повідомили інформацію.** Мотиви, через які викривач вирішив повідомити інформацію, не повинні братися до уваги.
- 8. Забезпечення та захист анонімного повідомлення.** Викривачі, які повідомили інформацію анонімно, повинні мати такі самі гарантії захисту, як і викривачі, що передали інформацію не анонімно.
- 9. Захист від переслідування.** Особи повинні бути захищені від усіх форм помсти або дискримінації на роботі, пов'язаних із повідомленням.
- 10. Комплексні заходи проти переслідування.** Закон має передбачати доступні цивільні та/або трудові механізми захисту.
- 11. Юридична відповідальність за переслідування.** Повинні бути передбачені цивільні, кримінальні та/або дисциплінарні стягнення за вчинене переслідування викривача.
- 12. Закон має забезпечувати захист від усіх можливих наслідків помсти за повідомлення** (включно з прямими, непрямими та майбутніми).
- 13. Забезпечення справедливого судового розгляду.** Закон має гарантувати викривачам право на справедливий судовий розгляд, під час якого вони можуть вимагати відшкодування будь-яких збитків, завданих у результаті репресалій. Йдеться про право на оскарження у вищому органі / суді, право на фінансову допомогу, якщо є потреба, і заходи, спрямовані на визначення й улагодження будь-яких розбіжностей між сторонами. Справедливий судовий розгляд означає повний доступ до суду без перешкод і такий, що водночас є доцільним і недорогим.
- 14. Досудовий орган захисту прав викривачів.** Законом має бути передбачено створення належного нагляду незалежним органом або судом за розслідуванням скарг викривачів. Його функції можуть охоплювати, серед іншого, отримання скарг викривачів, забезпечення дотримання законодавства в цій сфері, ведення бази даних про справи розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, звітність перед парламентом, початок розслідування з власної ініціативи або співпрацю з іншими органами під час розслідування правопорушень.
- 15. Покладення тягаря доказування на роботодавця.** Для уникнення санкцій або покарань роботодавець повинен чітко та переконливо довести, що будь-які заходи, вжиті проти викривача, не були пов'язані з повідомленням.
- 16. Нікчемність положень трудових договорів чи нормативно-правових актів, що встановлюють обов'язок нерозголошення для викривача.** У законодавстві слід зазначити, що право на розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам переважає над усіма іншими зобов'язаннями і що жодний контракт, у тому числі трудовий договір, договір про на-

дання послуг або договір будь-яких правових відносин, не може обмежити чи позбавити права оприлюднити або обговорювати інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам. Жодні правові інструменти не можуть бути використані з метою запобігання розкриттю.

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

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

18. **Екстрадиція.** Закон має передбачити можливість винесення судом постанови про заборону екстрадиції викривача до іншої країни, якщо підставою для запиту про видачу є розкриття ним суспільно важливої інформації. Таке рішення суду вважається обов'язковим для виконання. Розглядаючи таке клопотання, суд повинен брати до уваги: 1) глибину зв'язку між розкриттям суспільно важливої інформації та поведінкою або обставинами, що призвели до подання прохання про видачу; 2) чи є видача необхідною за будь-яких обставин, зважаючи

на суспільний інтерес до захисту викривачів і довіру громадськості до такого захисту.

19. **Участь викривачів у розслідуванні.** Закон повинен гарантувати право викривача, що розкриває інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам, бути поінформованим про стан справ з розкриття, будь-яке розслідування, що почалося на підставі розкритих даних, і результати цього розслідування. Викривачі також повинні мати можливість надати додаткові докази або роз'яснення в разі потреби, а також висловити свої зауваження щодо результатів звіту чи отриманих даних.

20. **Електронні технології забезпечення анонімності викривачів.** Закон має передбачити створення такої інфраструктури, яка давала б змогу викривачу розкрити інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам і контролювати стан справ стосовно розкриття через захищений сервіс зі збереженням анонімності. Закон повинен також передбачити конкретне покарання для особи, яка робить спроби зламати цей сервіс, включно з перехопленням повідомлень.

**ПОСИЛАННЯ НА АНАЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ  
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ**



©Міждисциплінарний науково-освітній центр  
протидії корупції в Україні (ACREC). Усі права захищено

*Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та  
Міжнародного Фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи  
«Європейське Відродження України». Матеріал представляє позицію  
авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи  
Міжнародного фонду «Відродження».*

**Київ, 2024**

**ACREC**

<https://acrec.org.ua>