

УДК 343.352(477)(100)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.58>

ІНСТИТУТ ВИКРИВАЧІВ ЯК МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Шульган І.І.,

кандидат юридичних наук,
доцентка кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»,
ORCID: 0000-0002-9623-3495

Кузів Ю.З.,

здобувачка першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0009-0002-1033-4285

Шульган І.І., Кузів Ю.З. Інститут викривачів як механізм протидії корупції: міжнародний досвід та українські реалії.

Вказується, корупція залишається однією із нагальних проблем сучасного суспільства, нівелюючи легітимність влади, чим, у свою чергу, загрожує суверенітету держави та підриває довіру населення до владних інститутів.

У статті досліджено правову природу інституту викривачів корупції в системі антикорупційних механізмів на національному та міжнародному рівнях. Визначено, що викривачем корупції є фізична особа, яка внаслідок своєї професійної, трудової чи іншої діяльності отримала достовірну інформацію про можливі корупційні правопорушення та повідомила про них компетентні органи із дотриманням визначених законом вимог. Саме ці ознаки відрізняють викривача від заявника.

Проведено аналіз міжнародно-правових інструментів захисту викривачів, які відображені в документах ООН, Ради Європи та в законодавстві Європейського Союзу. Розглянуто особливості імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство різних країн, зокрема США, Великої Британії та України. Особливу увагу приділено комплексному аналізу нормативно-правової бази України щодо захисту викривачів корупції, представленої Законом України «Про запобігання корупції» та іншими актами національного законодавства.

Наведено приклад успішних кейсів у сфері протидії корупції за допомогою викривачів у міжнародній та українській практиці. Також відзначено проблематику суспільного сприйняття викривачів у країнах пострадянського простору, де відбувається отождолення викривачів корупції з доносами радянських часів.

Доведено, що ефективний механізм захисту викривачів є критично важливим елементом антикорупційної політики держави, що потребує не лише належного правового регулювання, але й зміни суспільних стереотипів. Їхній правовий захист – невід’ємна умова ефективної боротьби з корупцією. Законодавство України забезпечує базові гарантії безпеки та підтримки для викривачів, однак потребує подальшого вдосконалення й систематизації. Обґрунтовано необхідність розробки комплексного підходу до захисту викривачів, який включає не лише юридичні гарантії, але й формування культури нетерпимості до корупції в суспільстві. Забезпечення прав і гарантій для таких осіб сприяє викриттю корупційних схем, зменшенню рівня корупції та формуванню довіри громадян до державних інституцій.

Ключові слова: корупція, викривач корупції, антикорупційна політика, міжнародне співробітництво, правовий захист, протидія корупції.

Shulhan I.I., Kuziv Yu.Z. The institute of whistleblowers as a mechanism for combating corruption: international experience and Ukrainian realities.

It is indicated that corruption remains one of the pressing problems of modern society, undermining the legitimacy of government, which, in turn, threatens the sovereignty of the state and undermines the public's trust in government institutions.

The article examines the legal nature of whistleblowers in the system of anti-corruption mechanisms at the national and international levels. It is determined that a whistleblower is a natural person who, as a result of their professional, employment, or other activities, has obtained reliable information about possible corruption offenses and reported them to the competent authorities in accordance with the requirements established by law. It is these characteristics that distinguish a whistleblower from an applicant.

An analysis of international legal instruments for the protection of whistleblowers, as reflected in the documents of the UN, the Council of Europe, and the legislation of the European Union, has been carried out. The peculiarities of the implementation of international standards into the national legislation of various countries, in particular the United States, Great Britain, and Ukraine, were considered. Particular attention was paid to a comprehensive analysis of Ukraine's regulatory and legal framework for the protection of corruption whistleblowers, as represented by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" and other acts of national legislation.

Examples of successful cases in the field of combating corruption with the help of whistleblowers in international and Ukrainian practice are provided. The issue of public perception of whistleblowers in post-Soviet countries, where whistleblowers are identified with Soviet-era informants, is also noted.

It has been proven that an effective mechanism for protecting whistleblowers is a critically important element of a state's anti-corruption policy, which requires not only proper legal regulation but also a change in social stereotypes. Their legal protection is an indispensable condition for effectively combating corruption. Ukrainian legislation provides basic guarantees of safety and support for whistleblowers, but it needs further improvement and systematization. There is a clear need to develop a comprehensive approach to the protection of whistleblowers, which includes not only legal guarantees but also the formation of a culture of intolerance to corruption in society. Ensuring the rights and guarantees of such persons contributes to the exposure of corruption schemes, the reduction of corruption, and the formation of public trust in state institutions.

Key words: corruption, whistleblower, anti-corruption policy, international cooperation, legal protection, combating corruption.

Постановка проблеми. Корупція залишається однією із нагальних проблем сучасного суспільства, нівелюючи легітимність влади, чим, у свою чергу, загрожує суверенітету держави та підриває довіру населення до владних інститутів. Викривачі корупції є важливим джерелом інформації про корупційні правопорушення, однак вони часто стикаються з різними формами переслідування, що значно знижує ефективність їхнього внеску в антикорупційну діяльність.

Дослідження міжнародно-правових гарантій та механізмів захисту викривачів корупції є надзвичайно актуальним з огляду на транснаціональний характер корупції та необхідність координації зусиль світової спільноти в боротьбі з цим явищем.

Метою статті є аналіз сучасного стану міжнародно-правових гарантій та механізмів захисту викривачів корупції, визначення шляхів підвищення їх ефективності.

Стан опрацювання проблематики. Чимало вітчизняних науковців у своїх працях розкривали питання захисту викривачів корупції, чим зробили вагомий внесок у дослідження цього явища. Окремі аспекти захисту викривачів корупції аналізували такі вчені, як: Мезеря О.А., Нестеренко О., Страшок А.А., Татаренко Г.В., Татаренко І.В., Шостко О. та інші.

Виклад основного матеріалу. Феномен корупції є нагальним не тільки у нашій державі, а й в усьому світі – він є проблемою масштабного характеру. Корупцію намагаються викоринити впродовж надзвичайно довгого часу, адже перші згадки про діяння, які можна віднести до корупційних сягають часів Давнього Єгипту, Індії та Китаю [1, с. 127].

Проте корупція є тим явищем, яке не всіма сприймається негативно, через що його надзвичайно важко знищити. Велика частина нашого суспільства звикла до того, що можна комусь дати хабаря та вирішити свої проблеми легшим, зручнішим шляхом. Така практика створила своєрідну «тіньову систему» відносин, яка, на жаль, часто працює ефективніше, ніж офіційні механізми.

На підсвідомому рівні люди можливо й розуміють всю аморальність та небезпеку цього явища, проте корупція настільки вкорінилася в життя пересічних громадян, що багато хто й не вірить, що її може не існувати. Це формує замкнене коло: з одного боку, суспільство засуджує корупцію як явище, з іншого – активно використовує корупційні механізми для вирішення власних проблем, виправдовуючи це необхідністю або неможливістю діяти інакше.

Особливо небезпечним є те, що корупційні практики часто сприймаються як норма, як невід'ємна частина функціонування держави та суспільства. «Так завжди було і так буде» – подібні фаталістичні погляди ускладнюють боротьбу з корупцією, адже вона перетворюється з правового питання на соціально-культурне явище, яке має глибоке коріння у свідомості людей.

Саме в цьому контексті надзвичайної важливості набуває інститут викривачів корупції. Ці люди, будучи частиною того ж суспільства, розуміють всю небезпеку такого феномену як корупція та знаходять в собі сміливість протистояти системі, починаючи протидію корупції з себе.

Концепція викривачів має глибоке історичне коріння, хоча термін «whistleblower» (дослівно – «той, хто дує у свисток») з'явився лише у 1970-х роках. Одним із перших задокументованих випадків викриття була справа 1777 року, коли група з десяти моряків повідомила про жорстоке поводження головнокомандувача, комодора Есека Гопкінса з британськими полоненими моряками. У ході цієї справи Континентальним конгресом було прийнято перший закон про захист викривачів. В результаті Гопкінса було негайно усунуто від посади [2].

В українському законодавстві термін «викривач» знаходить своє визначення в Законі України «Про запобігання корупції» (далі – Закон). Зокрема, законодавець у статті 1 Закону описує викривача, як фізичну особу, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, 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 [3].

Важливо відзначити, національне законодавство у цій сфері розрізняє заявників та викривачів. Загалом, кожна особа може повідомити про корупцію, якщо переконана, що надана нею інформація є достовірною, проте не у всіх випадках вона буде викривачем [4]. Натомість викривач — це фізична особа, яка отримала інформацію про корупцію у зв'язку зі своєю трудовою, професійною, господарською, науковою чи іншою діяльністю, та повідомила про неї із дотриманням визначених законом умов (джерело інформації, фактичні обставини, належна форма повідомлення). Таким чином, не кожен заявник є викривачем, оскільки останній повинен відповідати сукупності спеціальних критеріїв, визначених Законом та КПК України.

Відповідно до статті 33 Конвенції ООН проти корупції, викривачем є особа, яка добросовісно і на обґрунтованих підставах повідомляє компетентним органам про будь-які факти, пов'язані з корупційними правопорушеннями [5]. Більш розширене визначення міститься в Директиві ЄС 2019/1937 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, де викривачами вважаються особи, які повідомляють про порушення законодавства ЄС, що завдають шкоди суспільним інтересам [6].

Отже, викривачем корупції є фізична особа, яка внаслідок своєї професійної, трудової чи іншої діяльності отримала достовірну інформацію про можливі корупційні правопорушення та повідомила про них компетентні органи із дотриманням визначених законом вимог, що відрізняє її від звичайного заявника.

Розкриваючи інформацію про корупційні правопорушення, викривачі наражають себе на небезпеку, адже стають мішенню для помсти з боку викритих осіб. Саме тому захист викривачів є критично важливим елементом антикорупційної політики будь-якої держави.

Як зазначають Нестеренко О. та Шостко О., Сполучені Штати Америки мають одну з найрозвиненіших систем захисту викривачів у світі, яка розвивалася протягом декількох століть [7, с. 7]. Ключовим нормативно-правовим актом у цій сфері є Закон про фальшиві позови (False Claims Act, FCA) 1863 року, що дозволяє приватним особам подавати позови від імені уряду проти компаній, які шахрайським шляхом отримали державні кошти, при цьому отримуючи від 15% до 30% стягнутої суми [8].

Зокрема, у 2024 фінансовому році сума стягнень і судових рішень за позовами, поданими відповідно до FCA перевищила \$2,9 мільярда. З цієї суми понад \$2,4 мільярда були отримані в результаті позовів, ініційованих викривачами, які подають позови від імені уряду США [9].

Проте, першою європейською країною, що ввела комплексне законодавство у сфері захисту викривачів була Велика Британія. У 1998 році набув чинності Закон про розкриття інформації у суспільних інтересах (Public Interest Disclosure Act), який забороняє негативне ставлення до працівника або його звільнення через те, що він повідомив про порушення [10].

На міжнародній арені основними документами щодо захисту викривачів є Конвенція ООН проти корупції (2003 р.) та Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи (1999 р.). Стаття 33 Конвенції ООН проти корупції має на меті зобов'язати держави-учасниці «...до належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження» [5].

Окрім того, робоча група Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) давно визнає важливість викривачів як джерела виявлення випадків хабарництва іноземних офіційних

осіб і рекомендувала країнам запровадити ефективні режими захисту викривачів. Рекомендація IX (iii) була включена з цього приводу до Рекомендації щодо боротьби з хабарництвом 2009 року [11]; у 2016 році міжнародні стандарти у цій сфері були оновлені.

На європейському рівні знаковим було прийняття Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту і Ради ЄС від 23.10.2019 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу». Вона зобов'язує компанії з понад 50 працівниками та всі державні органи створити внутрішні канали для повідомлень про порушення та гарантує захист від репресій. Держави-члени мали імплементувати ці положення до грудня 2021 року, але деякі країни, включаючи Німеччину, Чехію та Угорщину, не встигли це зробити вчасно та були оштрафовані Судом ЄС у 2025 році [12].

Також, у квітні 2014 року Комітетом Міністрів Ради Європи було прийнято Рекомендація CM/REC(2014)7 Комітету Міністрів державам-членам щодо захисту викривачів. Рекомендація містить в собі 29 принципів для керівництва державам-учасницям при розробці національних документів щодо захисту викривачів. Ці принципи стосуються матеріальної та процесуальної сфер застосування національних рамок, каналів повідомлення, конфіденційності, заходів захисту від репресій та імплементаційних механізмів [13].

Наразі в Україні відсутній єдиний уніфікований законодавчий акт, який би регламентував права та гарантії захисту викривачів корупції. Ключові аспекти захисту викривачів знаходять своє відображення у Законі України «Про запобігання корупції», а саме в розділі VIII. Зокрема, цей розділ передбачає механізми забезпечення анонімності та конфіденційності повідомлень, визначає процедуру розгляду таких повідомлень, встановлює винагороду для викривачів корупційних правопорушень та закріплює відповідальність за порушення законодавства про захист викривачів. Більше того, визначає механізми юридичного, психологічного та іншого захисту викривачів, зокрема безоплатної правової допомоги, а також передбачає заборону на переслідування викривачів у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупційних правопорушень [3].

Окрім цього, окремі аспекти регулювання захисту викривачів корупції регулюються й іншими нормативно-правовими актами, серед яких вбачаємо за доцільне виділити такі як: Кримінально процесуальний кодекс України, в якому регламентується виплата винагороди викривачу за повідомлення про корупційний злочин [14]; Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», що визначає систему заходів забезпечення безпеки викривачів як учасників кримінального провадження [15]; Кодексом України про адміністративні правопорушення, який встановлює адміністративну відповідальність за незаконне розкриття інформації про викривачів [16].

Світова практика демонструє численні приклади суспільно значущих викриттів корупції завдяки діяльності викривачів. Кримінальна справа щодо корупції у ФІФА (2015-2017 рр.) є чудовим прикладом викриття системної транснаціональної корупції завдяки свідченням інсайдерів. Методологічно значущим аспектом розслідування стало застосування правоохоронними органами США екстериторіального принципу юрисдикції та інструментарію законодавства про організовану злочинність (RICO Act) для притягнення до відповідальності високопосадовців організації [17].

В Україні інститут викривачів корупції продовжує формуватися, однак уже є приклади його успішної реалізації. Так, у 2021 році один із військовослужбовців повідомив Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) про пропозицію неправомірної вигоди в розмірі 24 мільйони гривень за сприяння інтересам певного товариства з обмеженою відповідальністю [18].

НАБУ відкрило кримінальне провадження за частиною 3 статті 369 Кримінального кодексу України. Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) здійснювала процесуальне керівництво та представляла обвинувачення в суді. Вищий антикорупційний суд (ВАКС) 24 березня 2023 року ухвалив обвинувальний вирок, призначивши колишньому заступнику начальника одного з управлінь Міністерства оборони покарання у вигляді 4,5 років позбавлення волі. Важливо зазначити, що в рамках цієї справи вперше в історії України викривачу корупції офіційно виплатили винагороду [18].

Проте, незважаючи на позитивні зміни у правовому забезпеченні захисту викривачів, існує чимало викликів, які перешкоджають ефективному розвитку цього засобу протидії корупції.

Як в Україні, так і у всьому світі, у суспільства може виникати негативне ставлення до викривачів. Особливо таку тенденцію можна простежити в країнах пострадянського простору, де доноси були інституціалізованою практикою контролю населення. Громадяни могли повідомляти про своїх сусідів, колег, а іноді навіть членів родини за будь-які прояви неприязні до радянської влади. Хоча від розпаду СРСР минуло понад 30 років, колективна травма від системи доносів залишається відчутною. У цьому випадку важливо проводити інформаційні кампанії, які дозволяють суспільству зрозуміти, що доноси були спрямовані на підтримку репресивного режиму, в той час як викривачі корупції мають на меті відновити справедливість та захистити суспільні інтереси.

Серед інших викликів можна виділити побоювання репресій на робочому місці, відсутність ефективних механізмів захисту та недостатня обізнаність про свої права. Згідно з дослідженням Ради Європи, багато потенційних викривачів утримуються від повідомлення про порушення через страх негативних наслідків та недовіру до системи захисту [19]. Це підкреслює необхідність не лише вдосконалення законодавства, але й формування культури підтримки викривачів, зокрема через освітні кампанії та забезпечення конфіденційності повідомлень.

Висновки. Відтак, можна зробити висновок, що інститут викривачів корупції є надзвичайно важливим та потужним інструментом у сфері протидії корупції. Викривачі виступають фактично першою ланкою у виявленні корупційних правопорушень, сприяючи не лише їх розкриттю, але й формуванню атмосфери нетерпимості до корупції в суспільстві.

Формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень є основою формування доброчесності та відкритості в діяльності як державних органів, так і приватного сектору. Така культура базується на обізнаності та бажанні громадян здійснювати свій внесок у протидію корупції, готовності діяти у випадку виявлення порушень, а також на впевненості в ефективному захисті викривачів. Створення умов для безпечного та анонімного повідомлення, а також заохочення до прояву громадянської активності – важливі передумови для побудови прозорого та відповідального суспільства. Кроком до забезпечення безпеки та конфіденційності викривачів корупції є створення Єдиного порталу повідомлень викривачів, який адмініструється Національним агентством з питань запобігання корупції. Цей портал є ключовим елементом Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки та сприяє безпечному повідомленню про корупційні правопорушення.

Безперечно, боротьба з корупцією є одним з найважливіших завдань для України на шляху вступу до ЄС, адже рівень корупції негативно впливає на економічний розвиток, соціальну та політичну стабільність. Законодавчі ініціативи, такі як введення інституту викривачів корупції та створення відповідних інструментів для безпечного повідомлення про корупційні правопорушення, допомагають знижувати рівень корупції. Однак, це лише перші кроки, і для досягнення реальних змін необхідно працювати над культурою нетерпимості до корупції в суспільстві та забезпечувати активну участь громадян у боротьбі з корупційними проявами на всіх рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Татаренко Г.В., Мезеря О.А., Татаренко І.В. Реформа інституту викривачів корупції в Україні: довгоочікувані зміни чи імітація прогресу. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2020. № 1 (39). С. 127–142.
2. Hoyer Law Group, PLLC. *The first whistleblower law is officially 238 years old!*. URL: <https://www.hoyerlawgroup.com/the-first-whistleblower-law-is-officially-238-years-old>.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
4. Страшок А.А. Викривачі корупції та гарантії їх захисту за законодавством України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2025. 5. URL: http://www.apnl.dnu.in.ua/5_2023/26.pdf.
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
6. Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу: Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту і ради ЄС від 23.10.2019. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Dyrektyva-YES-20191937.pdf>.
7. Nesterenko O., Shostko O. Whistleblower protection. URL: http://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/03_vlppk_Whistleblower-book_color_eng_light-site.pdf.
8. False Claims Act, 31 U.S.C. §§ 3729–3733. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/subtitle-III/chapter-37/subchapter-III>.
9. U.S. Department of Justice. False Claims Act settlements and judgments exceed \$2.9 billion in fiscal year 2024. URL: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/false-claims-act-settlements-and-judgments-exceed-29b-fiscal-year-2024>.
10. Public Interest Disclosure Act 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk>.
11. Review of the OECD anti-bribery recommendation. Public consultation Document. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fighting-foreign-bribery/public-consultation-review-oecd-anti-bribery-recommendation.pdf>.
12. Meijer, B. EU court fines five countries for lacking whistleblower protection. *Reuters*. 2025, March 6. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-court-fines-five-countries-lacking-whistleblower-protection-2025-03-06>.

13. Protection of whistleblowers: Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/16807096c7>.
14. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
15. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text>.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Постанова Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 № 8074-10. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
17. Кримінальна справа щодо корупції у ФІФА. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Кримінальна_справа_щодо_корупції_у_ФІФА.
18. Вперше в історії України викривач корупції отримав винагороду. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/vpershe-v-istorii-ukrainy-vykryvach-koruptsii-otrymav-vynagorodu>.