

ФУНДАЦІЯ
ІНСТИТУЦІЙНОГО
РОЗВИТКУ

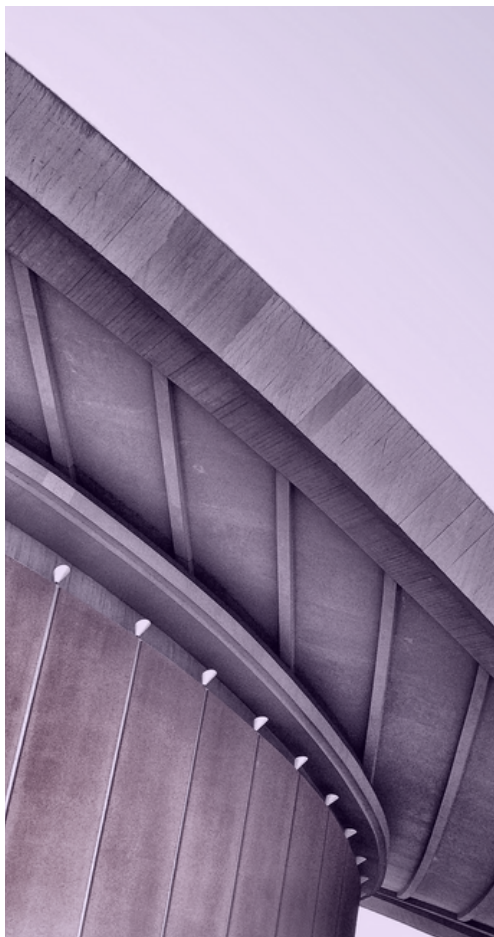
КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ВИКРИВАННЯ ТА ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ

на період
2025—2027 РР.



2024

> ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ



ВИКРИВАЧІ —

особи, які повідомляють про корупцію та інші порушення, про які вони дізналися під час виконання роботи, мають важливе значення для виявлення та боротьби з корупцією. Розкриваючи протиправні дії та неправомірну поведінку, викривачі діють для захисту суспільного інтересу.

Водночас **у міжнародній практиці викривач** — це особа, яка надає інформацію про будь-яку незаконну діяльність, що має місце в організації та може завдати шкоди суспільним інтересам. Тобто викривачі повідомляють про неетичну, неправильну чи незаконну діяльність, що може завдати шкоди суспільству (порушення прав людини, екологічні катастрофи, шахрайство).

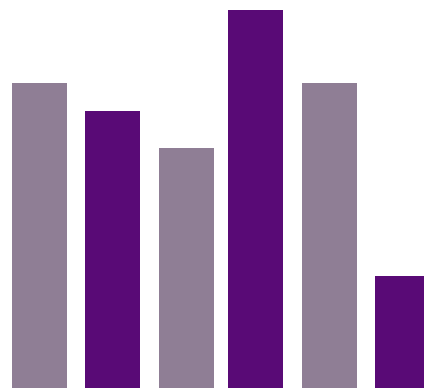
Захист викривачів має важливе значення для захисту суспільних інтересів, сприяння культурі викривання й доброчесності як у державних, так і у приватних установах, а також для заохочення повідомлення про неправомірну поведінку, шахрайство й корупцію, де б вони не відбувалися.

Також викривання виконує і превентивну функцію, оскільки запобігає появі порушень в майбутньому. Проте реалізація превентивної функції можлива лише у випадку, коли працівник впевнений, що його повідомлення буде розглянуто, викрите порушення усунено, а сам він не зазнає негативного впливу через таке повідомлення.

Відповідно до останнього звіту Асоціації експертів з питань шахрайства (ACFE) за 2023 р. повідомлення є найпоширенішим способом виявлення шахрайства, оскільки **43% випадків** були розкриті за допомогою повідомлень викривачів [1]. Це утричі більше за відсоток інших механізмів виявлення шахрайства.

Такий високий показник вражає, адже викривачі, на відміну від зовнішніх інформаторів, повідомляючи про корупцію та інші неправомірні дії в своїй організації, можуть опинитися сам на сам із керівництвом цілого державного органу або великої компанії, які мають усю повноту адміністративної влади над цими особами та можуть застосувати до них фінансовий і психологічний тиск.

Протягом 2017—2022 рр. в Україні спостерігалось поступове зростання частки населення, що негативно ставиться до корупційних проявів: 2017 року показник становив **43,3%**, 2021-го його значення досягло **майже половини (49,4%)**, 2022-го цей показник суттєво збільшився і вже становив **57,4%**, а 2023 року він дещо стабілізувався і становив **56,0%** [2].



МЕТОЮ

формування культури викривання,

зокрема, є збільшення кількості громадян, обізнаних щодо можливостей повідомити про корупцію та готових повідомляти про факти корупції, а також громадян, які повідомили в своїй організації або спеціально уповноваженим суб'єктам про факти корупції.

[1] Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations. Association of Certified Fraud Examiners, Inc, 2024. URL: <https://www.acfe.com/-/media/files/acfe/pdfs/rtnn/2024/2024-report-to-the-nations.pdf>

[2] URL: <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2023-spryjniattia-dosvid-stavlennia/>



Загальнонаціональне опитування «Корупція в Україні 2023: розуміння, сприйняття, поширеність» засвідчило, що частка осіб, готових повідомляти про факти корупційних проявів, 2023 року залишилася на рівні 2021—2022 рр. (**10,2%** у 2023 р.).

Водночас пряме запитання «*Чи подали б Ви скаргу до органів влади або до правоохоронних органів у зв'язку з випадком корупції?*» показує значно більшу частку потенційних викривачів — **26,8%** (показник залишився на рівні 2022 року, після зростання, якщо порівняти з 2021 р.).

Водночас частка тих, хто повідомив до органів влади або до правоохоронних органів, коли зіткнувся із корупційною ситуацією, залишається вкрай низькою. Зокрема, серед населення частка осіб, які повідомили про факти корупції компетентним органам, **зросла з 3,3% у 2020 р. до 6,5% у 2023 р.**

Отже, можна говорити про відсутність тенденції помітного збільшення частки осіб, які повідомляють про корупцію, і велику різницю між часткою тих, хто декларує готовність повідомляти про корупцію до органів, і тих, хто реально повідомив (**26,8 та 6,5% відповідно**).

Також важливим завданням під час розбудови інституту викривання є формування поваги до викривачів. Наприклад, негативні асоціації, пов'язані з викривачами, залишаються досі і в європейських країнах. Так, у Чехії, Ірландії, Румунії та Словаччині «викривач» асоціюється з інформатором, у Болгарії та Італії — зі зрадником чи шпигуном, в Угорщині, Латвії, Естонії та Литві — зі стукачем.

Крім того, у згаданому вище загальнонаціональному опитуванні відповіді на пряме запитання *«Яке Ваше ставлення до людей, які подають скарги (повідомлення) до органів влади або до правоохоронних органів у зв'язку з випадком корупції?»* показали, що абсолютна більшість опитаних (**67,3%**) схвалює діяльність викривачів.

Щодо обізнаності громадян із гарантіями правового захисту викривачів, у проведеному опитуванні належно обізнаними з такими гарантіями виявилось **16,1% респондентів**. Попри зростання, як порівняти з 2021 р. (**13,4%**), цей показник залишається досить низьким: лише кожного шостого громадянина можна вважати належно обізнаним із гарантіями правового захисту викривачів.

Викривачі (працівники організацій, діючі або колишні, підрядники, радники, волонтери, учасники конкурсних процедур на зайняття вакантних посад, студенти тощо), які здійснили викриття, можуть через це постраждати. Для того, щоб захистити їх від можливого переслідування, державі потрібно мати якісну правову базу й механізм захисту прав викривачів.

Так, уперше в Законах України від 11.06.2009 № 3206-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» (ст. 17) та від 07.04.2011 № 1506-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» (ст. 20) було вжите поняття «особи, які надають допомогу в запобіганні та/і протидії корупції» та закладені загальні засади їхнього захисту. Зокрема, зазначено, що такі особи перебувають під захистом держави.

Законом України від 13.05.2014 № 1261-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» внесено зміни до ст. 20 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та вперше в українському законодавстві використане поняття «викривач».

Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі — Закон) містив Розділ VIII «Захист викривачів», що складався з однієї статті (ст. 53), де були зафіксовані основні положення: визначення викривача, зобов'язання організацій щодо створення каналів повідомлення, порядок розгляду анонімних повідомлень, гарантії захисту трудових прав викривача та вжиття заходів безпеки.

З 2014 р. в Україні тривають євроінтеграційні процеси, що стартували влітку 2014 р. з підписання з Європейським Союзом Угоди про асоціацію та продовжились у червні 2022 р., коли Україні було надано статус кандидата. 25.06.2024 оголошено про початок переговорів про вступ України до Європейського Союзу (далі — ЄС). Імплементация нормативно-правових актів ЄС відбувається через перенесення відповідних правових норм із європейського до національного законодавства. Акт, який потрібно імплементувати Україні, — це Директива Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу 2019/1937 від 23.10.2019 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (далі — Директива) [3].

Метою Директиви є забезпечення мінімальних стандартів захисту осіб, які повідомляють про порушення у ЄС.

СЛІД ЗАЗНАЧИТИ,

що Україна є однією з перших країн, яка 2019 року частково розпочала імплементацию Директиви у національне законодавство. Зокрема, до Закону внесено поняття «викривач» із прив'язкою до його діяльності (служби, навчання); конкретизовано види каналів повідомлення; розширено права та гарантії захисту викривачів (право на безоплатну правничу допомогу, на винагороду, звільнення від юридичної відповідальності). Внесені зміни мали значний вплив на подальший розвиток інституту викривання в Україні.

[3] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937&qid=1721249669095>

У національному законодавстві державний захист поширюється на осіб, які повідомляють про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, інші порушення вимог Закону (викривачів корупції), і переважно діє в сфері правовідносин у публічному секторі. На сьогодні особливо актуальним є захист викривачів, які повідомляють про порушення, вчинені на військовій службі, у сфері відновлення та відбудови, волонтерській діяльності. Відсутність гарантій захисту стримує потенційних викривачів повідомляти про такі порушення.

Також у Законі та Кримінальному процесуальному кодексі України є два різних визначення викривача, що породжує неоднакове тлумачення правового статусу та формування різної правозастосовної практики.

Окрім Закону, законодавець заклав правові норми щодо захисту викривачів до таких Законів України: «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», «Про державну службу», «Про санкції», «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Водночас особливу увагу треба приділити механізму реалізації наявних гарантій захисту викривачів.



Закон передбачає гарантії захисту трудових прав викривача, проте вказаний у ст. 53-4 Закону перелік форм переслідування потребує подальшої деталізації та доповнення додатковими формами переслідування з урахуванням Директиви.

Крім того, детальнішого вивчення вимагає питання захисту трудових прав викривача, пов'язане з невиконанням рішень судів, повторним застосуванням до викривача заходів негативного впливу у вигляді доган та звільнень. Національне законодавство передбачає санкції за порушення прав викривачів, які не охоплюють усіх можливих порушень прав викривачів, не є співмірними та пропорційними, як це рекомендує Директива.

Потребує подальшого врегулювання питання досудового та судового способу захисту прав викривача, оскільки на практиці виникають ситуації, за яких викривач одночасно звертається до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі — НАЗК) з вимогою провести перевірку можливого порушення його прав і до суду за захистом свої прав.

Викликає занепокоєння факт, що деякі антикорупційні уповноважені, які мають відігравати ключову роль у захисті викривачів, зазначають відсутність або недостатність у них можливостей щодо захисту викривачів, відсутність політичної волі у керівників стосовно захисту викривачів, а в деяких випадках — демонстрацію керівниками зневажливого ставлення до викривачів або й ще гірше: переслідування викривача в організації.

СЛІД ЗАУВАЖИТИ,

що Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» поширюється винятково на осіб, які повідомили про вчинення кримінального корупційного правопорушення. Водночас права на забезпечення заходів безпеки не мають особи, які повідомляють про правопорушення, пов'язані з корупцією, та інші порушення Закону.

Викривачі корупції, які стикнулися з негативними наслідками повідомлення про корупцію через переслідування керівництва чи колективу, мають право на психологічну допомогу, однак механізм надання їм такої допомоги залишається неврегульованим. Щодо передбаченого Законом права викривачів на винагороду, то 2023 року ухвалені судові рішення щодо виплати винагороди двом викривачам: вирок Вищого антикорупційного суду у справі № 991/2288/21 від 02.10.2023 [4] та вирок Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду у справі № 991/2197/22 від 09.11.2023 [5].

[4] URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113847909>

[5] URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109780532>

За інформацією з офіційного вебсайту НАЗК, Агентство 2023 року зверталось до Кабінету Міністрів України з пропозицією виділити кошти на виплату винагород із резервного фонду державного бюджету, а також ужило заходів щодо надання НАЗК бюджетних призначень для забезпечення виплат винагороди викривачам.

Однак 2023 року коштів не виділили, через що виплати винагороди викривачам не здійснювались. Законом України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» НАЗК за бюджетною програмою КПКВК 6331030 «Реалізація антикорупційних стратегій» передбачено видатки для виплати винагороди викривачам, які повідомили про корупційне правопорушення. Проте станом на сьогодні таких виплат не відбулось [6].

Захист викривачів працює, коли національні закони відповідають мінімальному стандарту або перевищують його, незалежні органи влади контролюють виконання закону та забезпечують реалізацію механізму захисту викривачів. Водночас громадянське суспільство може підтримувати викривачів через інформаційні кампанії та правові консультації, моніторити реалізацію механізмів захисту викривачів та адвокувати посилення їхнього захисту.

Останні чотири роки Україна успішно розбудовує модель захисту викривачів корупції, яка відповідатиме стандартам ЄС. Євроінтеграційні процеси одночасно накладають зобов'язання та відкривають можливість масштабувати цю модель на інші сфери суспільних відносин, змінити законодавство і захистити осіб, які повідомляють про будь-які неправомірні дії.



[6] URL: <https://dap.nazk.gov.ua/kpi/info/3/>

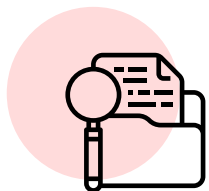
> МЕТА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ

Гармонізація українського законодавства із законодавством ЄС та розроблення комплексу необхідних рішень і заходів, які **сприятимуть**:

- 01. РОЗВИТКУ Й ПОШИРЕННЮ**
культури викривання
- 02. ЗМІНИ**
світоглядних уявлень щодо значення ролі викривачів у подоланні не лише корупції, але й інших загроз і порушень суспільних інтересів
- 03. ФОРМУВАННЮ**
поваги до викривачів у суспільстві й обізнаності з гарантіями правового статусу викривачів
- 04. РОЗВИТКУ**
державного механізму захисту викривачів
- 05. ПОСИЛЕННЮ**
захисту викривачів, зокрема реалізації прав і гарантій захисту викривачів, передбачених законодавством

Прогнозується, що запроваджені зміни сприятливо впливатимуть на економіку країни, особливо в період відновлення, а також матимуть позитивний економічний ефект через запобігання вчиненню корупційних та інших правопорушень завдяки їхньому викриттю.

> ВИКЛИКИ ТА РІШЕННЯ



ВИКЛИК 1.

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ
І СТАНДАРТІВ ЄС У СФЕРІ ВИКРИВАННЯ.

РІШЕННЯ



01. РОЗРОБКА

комплексного закону, який імплементує
стандарти ЄС у сфері викривання та найкращі
міжнародні практики і передбачатиме:

- розширення сфери дії захисту викривачів на приватний сектор, громадські організації, благодійні фонди тощо
- розширення кола правопорушень, інформування про які передбачає захист викривачів, зокрема захищеними будуть не тільки розкриття інформації про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, а й розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам
- запровадження широкої дефініції викривача та поширення захисту на осіб, які допомагають викривачу здійснити повідомлення та через це можуть зазнати переслідування, інших фізичних та юридичних осіб, пов'язаних із викривачем
- створення незалежного органу, який буде виконувати такі функції: формування культури викривання, консультування викривачів, розгляд повідомлень про порушення прав викривачів, розслідування випадків переслідування викривачів, надання фінансової та психологічної допомоги викривачам, захист викривачів

02. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

прозорого законодавчого процесу із залученням
усіх ключових зацікавлених сторін, зокрема й
громадянського суспільства



ВИКЛИК 2.

ПІДВИЩЕННЯ КУЛЬТУРИ ВИКРИВАННЯ ТА
РІВНЯ ЗНАНЬ ЩОДО ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ
ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ, ФОРМУВАННЯ
ПОВАГИ ДО ВИКРИВАЧІВ.

РІШЕННЯ



01. ПРОВЕДЕННЯ

системних інформаційних кампаній, спрямованих на підвищення обізнаності населення щодо ролі викривачів у суспільстві та формування поваги до викривачів як вартових доброчесності

02. ПРОВЕДЕННЯ

системних просвітницьких кампаній, спрямованих на формування культури викривання

03. СТВОРЕННЯ

комунікаційних продуктів для різних аудиторій (відеоконтент, аудіо- та візуальні матеріали)

04. ПРОВЕДЕННЯ

системних інформаційних кампаній, спрямованих на розбудову корпоративної культури, за якої працівники організацій не бояться висловлювати занепокоєння щодо неетичних або неправомірних ситуацій в організації, свідками яких вони стали, і відчувають себе в безпеці після висловлення

05. РОЗРОБЛЕННЯ

навчально-методичних матеріалів із тематики викривання та визначення відповідної тематики як обов'язкової окремої складової або частини навчальних дисциплін щодо антикорупційної тематики в навчальних планах та освітніх програмах першого курсу навчання за спеціальностями «Право», «Міжнародне право», «Правоохоронна діяльність», «Психологія», «Публічне управління та адміністрування» у закладах вищої освіти

06. ЗАПРОВАДЖЕННЯ

системи стимулів і заохочень для викривачів



ВИКЛИК 3.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКРИВАЧІВ ЗАХИЩЕНИМИ
КАНАЛАМИ ПОВІДОМЛЕННЯ, ЗОКРЕМА
АНОНІМНОГО, НАЛЕЖНИМ РОЗГЛЯДОМ І
РЕАГУВАННЯМ НА ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО
ПРАВОПОРУШЕННЯ

РІШЕННЯ



01. ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ

ролі та реінжиніринг Єдиного порталу повідомлень викривачів, зокрема адаптація під розширені сфери дії захисту викривачів і дефініцію викривача

02. УТОЧНЕННЯ

вимог до організацій, що зобов'язані використовувати Єдиний портал повідомлень викривачів як спосіб внутрішнього повідомлення про правопорушення (наприклад, залежно від сектору економіки, у якому діє організація, кількості працівників організації чи зобов'язання створити або визначити уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції)

03. ЗАКРІПЛЕННЯ

на законодавчому рівні переліку компетентних органів, які зобов'язані приймати повідомлення про правопорушення як регулярні канали повідомлення, та деталізація вимог до таких каналів

04. ВИЗНАЧЕННЯ

процедури розгляду повідомлень, які надходять регулярними каналами повідомлення, зокрема НАЗК, та внесення змін до процедури розгляду повідомлень, які надходять внутрішніми каналами повідомлення

05. ВИЗНАЧЕННЯ

каналів повідомлення і порядку розгляду інформації, що містить державну таємницю, інформації з обмеженим доступом



ВИКЛИК 4.

ПОКРАЩЕННЯ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ ЧЕРЕЗ
ВИПРАВЛЕННЯ НЕДОЛІКІВ ЗАКОНОДАВСТВА ТА
ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ
УПОВНОВАЖЕНИХ НА ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ
ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ

РІШЕННЯ



01. РОЗШИРЕННЯ

переліку форм переслідування викривачів у зв'язку зі здійсненим повідомленням

02. РОЗМЕЖУВАННЯ

позасудового та судового способів захисту викривачів

03. ЗАПРОВАДЖЕННЯ

додаткових тимчасових заходів захисту викривачів

04. ЗАПРОВАДЖЕННЯ

медіації для врегулювання трудових спорів між викривачем і роботодавцем

05. ПОСИЛЕННЯ

відповідальності за порушення прав викривачів за допомогою запровадження додаткових видів адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення прав викривачів

06. ПОШИРЕННЯ

заходів безпеки, передбачених [Законом України](#) «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», на всіх без винятку викривачів за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну самих викривачів та їх близьких осіб у зв'язку із здійсненим повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень

07. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

реалізації права викривача на психологічну допомогу через упровадження дієвого механізму її надання завдяки створенню спеціалізованої мережі психологів (центрів), які пройшли відповідне навчання, постійно підвищують кваліфікацію, та забезпеченню їх супервізії

08. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

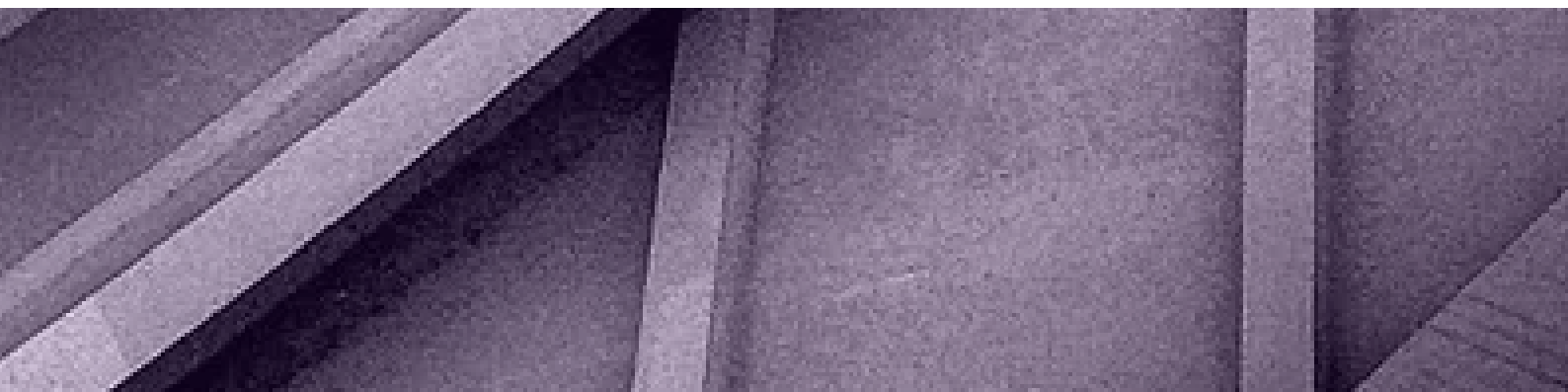
реалізації права викривачів на винагороду, а також оцінка ефективності впровадження права на винагороду з метою подальшого удосконалення цього інституту, а саме: уточнення видів правопорушень, за повідомлення про які виплачується винагорода, розміру та критеріїв виплати винагороди, органу, який приймає рішення про виплату та/або здійснює виплату винагороди, коштів, з яких вона буде виплачуватись

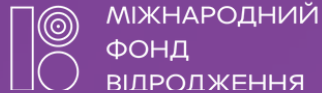
09. ПРОВЕДЕННЯ

навчань для уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції, суддів, прокурорів, працівників органів Національного антикорупційного бюро України, Національної поліції, Державного бюро розслідувань, прокурорів, юристів і адвокатів системи безоплатної правничої допомоги з питань правового захисту викривачів

10. РОЗШИРЕННЯ

гарантій захисту викривачів-військовослужбовців і посилення їхнього соціального захисту





ФУНДАЦІЯ
ІНСТИТУЦІЙНОГО
РОЗВИТКУ

Концепція розвитку викривання та захисту викривачів на період 2025—2027 рр. м. Київ - 2024, 16 с.

Автори: Оксана Броневицька, Олена Карпова, Василь Луцик

Дизайн: Катерина Петрусь



Концепція є частиною проекту «Гармонізація національної політики та законодавства у сфері викривання із стандартами ЄС», що реалізується за підтримки Міжнародний фонд "Відродження".

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