



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

Аналітичне дослідження у сфері захисту викривачів за 2024 рік

2025

Дослідження проведено та підготовлено авторським колективом у складі працівників відділу розвитку інституту викривання Національного агентства з питань запобігання корупції: Анастасією Ренкас, Олександром Скобом, Оленою Леончук, Ольгою Онікієнко та Анастасією Шевчук.



ЗМІСТ

Вступ	6
1. Аналіз виконання законодавства в частині захисту викривачів міністерствами, центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами	8
2. Заходи Національного агентства	20
3. Надання безоплатної правничої допомоги викривачам центрами з надання безоплатної правничої допомоги	27
4. Аналіз виконання законодавства про захист викривачів спеціальними суб'єктами у сфері протидії корупції та Державним бюро розслідувань	30
5. Аналітичне дослідження, до предмета якого належить вивчення міжнародного досвіду та практики національного правозастосування щодо взаємозалежності рівня переслідування викривачів та відповідальності керівників (роботодавців) за порушення прав викривача	36
6. Опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції щодо зручності та ефективності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Єдиного порталу повідомлень викривачів	39
7. Висновки та розширення напрямів удосконалення системи захисту викривачів	42

Відповідно до вимог частини 7 статті 53 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) здійснило щорічний аналіз у сфері захисту викривачів за 2024 рік.

Викривачі корупції є важливим елементом демократичного суспільства, що сприяє підзвітності, прозорості та ефективному державному управлінню. Їхня роль у виявленні порушень значно зростає в умовах реформування державних інституцій та впровадження європейських стандартів боротьби з корупцією. Світовий досвід демонструє, що без належного захисту викривачів боротьба з корупцією стає малоефективною. У країнах ЄС, США та інших розвинених державах діють комплексні механізми підтримки викривачів, що стимулює громадян до активного повідомлення про незаконні дії.

Україна прагне створити дієву систему захисту викривачів, яка відповідатиме міжнародним стандартам. Водночас процес її вдосконалення потребує постійного моніторингу, адаптації законодавства та впровадження нових практичних механізмів, які гарантуватимуть безпеку осіб, що повідомляють про корупцію.

Цей щорічний аналіз має на меті оцінити прогрес у сфері захисту викривачів, визначити ключові виклики та розробити рекомендації для подальшого вдосконалення механізмів їхнього захисту, враховуючи як національний, так і міжнародний досвід.

У процесі підготовки щорічного аналізу за 2024 рік Національним агентством здійснено такі кроки:

1. Проведено аналіз виконання законодавства міністерствами, центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами. Визначено, які проблемні питання виникають при організації роботи з розгляду повідомлень та при організації роботи з викривачами.
2. Проаналізовано заходи Національного агентства та визначено пріоритетні завдання для подальшого вдосконалення інституту викривання.
3. Проведено аналіз надання безоплатної правничої допомоги викривачам центрами з надання безоплатної правничої допомоги.
4. Проведено аналіз виконання законодавства про захист викривачів іншими спеціальними суб'єктами у сфері протидії корупції та Державним бюро розслідувань.

5. Проведено аналітичне дослідження, до предмета якого належить вивчення міжнародного досвіду та практики національного правозастосування щодо взаємозалежності рівня переслідування викривачів та відповідальності керівників (роботодавців) за порушення прав викривача і сформовано рекомендації з мінімізації виявлених причин.

6. Проведено опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції щодо зручності та ефективності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Єдиного порталу повідомлень викривачів.

7. Надано пропозиції щодо розширення напрямів удосконалення системи захисту викривачів.

Вступ

Протидія корупції є одним із ключових викликів сучасного українського суспільства, а інститут викривачів відіграє важливу роль у зміцненні прозорості та верховенства права. Захист осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення, є важливою складовою державної антикорупційної політики. У 2024 році в Україні було проведено загальнонаціональне соціологічне дослідження «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»¹, яке провела соціологічна компанія Info Sapiens на замовлення Національного агентства з питань запобігання корупції, та результати якого демонструють як позитивні зміни, так і певні виклики в цій сфері.

Дослідження ґрунтується на показниках антикорупційної політики, що відображають рівень негативного ставлення до корупції, частку населення та бізнесу, що мають корупційний досвід, готовність громадян повідомляти про корупцію, рівень підтримки викривачів та обізнаність із механізмами їхнього захисту.

Результати дослідження засвідчили стабільність негативного ставлення до корупції серед громадян та бізнесу: 57,9% населення та 58,8% підприємців декларують несприйняття корупційних практик. Водночас лише 48,1% респондентів вважають, що хабарництво за будь-яких умов є неприйнятним. У бізнес-середовищі частка тих, хто допускає корупційні взаємини, залишилася на рівні 23,2%.

Попри негативне ставлення до корупції, 18,7% громадян та 23,2% представників бізнесу особисто стикалися з корупційними практиками. Якщо оцінювати цей показник за сферами, то середній рівень корупційного досвіду становить 22,7% для населення та 16,9% для підприємців. Основними сферами, у яких найчастіше фіксується корупція, є: охорона здоров'я, освіта, державні адміністративні послуги, судова система, правоохоронні органи, податкові та митні служби, державні закупівлі, місцеве самоврядування. Це свідчить про те, що певна частка корупційних випадків залишається непомітною для офіційної статистики або не сприймається як корупція власне респондентами.

¹ <https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/50/d0/50d0d9eef5cf33c10f1fc7f6e86048a2bf3731bd3d08a36f4cec95baea1475b88460841.pdf>

Згідно з дослідженням у 2024 році спостерігалось суттєве зростання частки громадян, які повідомляють про факти корупції: 9,7% населення та 17,2% представників бізнесу звернулися до компетентних органів із відповідними заявами. Ці показники є найвищими за останні роки, що свідчить про поступову зміну суспільних настроїв та зростання рівня довіри до антикорупційних механізмів. Водночас рівень обізнаності населення щодо правового захисту викривачів залишається відносно низьким — лише 16,8% респондентів заявили, що добре знають про свої права в цій сфері. Це вказує на необхідність посилення просвітницької діяльності та інформаційних кампаній.

Разом з тим загальна готовність повідомляти про корупційні прояви у бізнес-середовищі знизилася до 21,3% у 2024 році порівняно з 26,9% у 2023 році. Це може свідчити про побоювання підприємців щодо можливих репресій чи складнощів у доведенні фактів корупції. Водночас серед населення навпаки зафіксовано приріст цього показника до 12,3% у 2024 році порівняно з 10,2% у 2023 році.

Серед позитивних тенденцій варто відзначити зростання суспільного схвалення діяльності викривачів: у 2024 році 74,3% населення та 85,8% бізнесу підтримували викривачів. Однак серед підприємців цей показник дещо знизився у порівнянні з 2023 роком, коли він становив 89,6%, що може бути наслідком складної економічної ситуації та зростаючих ризиків для бізнесу, пов'язаних із розголошенням корупційних схем.

Таким чином, 2024 рік засвідчив одночасне посилення активності громадян у боротьбі з корупцією та певний скептицизм з боку бізнесу щодо дієвості механізмів захисту викривачів. Важливим напрямом подальших реформ є покращення комунікації між владою та суспільством щодо гарантій безпеки викривачів, а також створення дієвих механізмів захисту і підтримки тих, хто ризикує викривати корупційні схеми.

Наступні розділи цього щорічного аналізу деталізують правове регулювання, основні тенденції у сфері захисту викривачів та рекомендації для вдосконалення системи їх підтримки в Україні.

1. Аналіз виконання законодавства в частині захисту викривачів міністерствами, центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами

У рамках проведення щорічного аналізу Національне агентство здійснило оцінку ефективності діяльності міністерств, центральних органів виконавчої влади та інших державних органів у сфері захисту викривачів за 2024 рік. Інформація оцінювалась в межах центрального апарату органу (без територіальних органів).

Метою цього аналізу є:

Оцінка ефективності – перевірка, наскільки міністерства, центральні органи виконавчої влади та інші державні органи виконують вимоги законодавства щодо захисту викривачів.

Виявлення проблем – визначення слабких місць у системі захисту викривачів, зокрема щодо гарантій безпеки, конфіденційності та можливостей повідомлення про корупцію.

Розробка рекомендацій – формування пропозицій для покращення механізмів захисту викривачів, зміцнення їхніх правових гарантій та усунення недоліків у роботі держорганів.

Забезпечення підзвітності – стимулювання державних органів до відповідального ставлення до своїх обов'язків у цій сфері та підвищення рівня відкритості їхньої діяльності.

Посилення антикорупційної політики – створення умов для більш ефективної боротьби з корупцією шляхом забезпечення захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення.

Цей аналіз є результатом оцінки інформації, яку надали міністерства, центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, та допомагає визначити, чи реально працює система захисту викривачів у цих органах та які кроки потрібно зробити для її вдосконалення. Крім того, використано інформацію, яку встановлено за результатами проведення перевірок організації роботи з запобігання і виявлення корупції.

Під час проведення аналізу оцінювались такі показники:

➤ впровадження в органі механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з

корупцією правопорушень, інших порушень вимог Закону (далі – повідомлення);

- наявність в органі порядку розгляду повідомлень;
- виконання вимог частини 1 статті 53-1 Закону щодо забезпечення умов для повідомлень;
- організація розгляду повідомлень;
- кількість опрацьованих повідомлень та результати їх розгляду;
- дотримання вимог абзацу 8 частини 2 статті 53-9 Закону щодо визначення в уповноваженому підрозділі з питань запобігання та виявлення корупції органу особи, яка відповідає за реалізацію повноважень із захисту викривачів;
- кількість осіб, які отримали права та гарантії захисту викривачів в органі;
- кількість осіб, які звернулись до органу за захистом своїх прав як викривачі, та результати розгляду таких заяв.

Інформацію щодо виконання законодавства в частині захисту викривачів міністерствами, центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами за 2024 рік не надали: **Офіс Президента України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Служба зовнішньої розвідки України.**

Державна служба України у справах дітей надіслала лист, в якому зазначено, що повноваження служби розпочалися лише з 01.05.2024, а тому запитувана інформація відсутня.

За результатами оцінки інформації, яку надали **19 міністерств, 50 центральних органів виконавчої влади та 42 інших державних органів** зазначаємо таке.

➤ ***Впровадження в органі механізмів заохочення та формування культури повідомлення***

Відповідно до пункту 1 частини 4 статті 53-1 Закону державні органи забезпечують викривачам умови для здійснення повідомлення шляхом впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення.

Механізми заохочення та формування культури повідомлення – це сукупність закріплених у внутрішніх нормативних актах засобів, за допомогою

яких в установі формується уявлення про належне повідомлення про корупцію, повага до викривачів, а працівники заохочуються до повідомлення про корупцію.

Метою заохочення та формування культури повідомлення є сприяння працівникам установи виявляти та повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону, вчинені іншими працівниками установи, що має призвести до формування поваги до викривачів як сталої норми та частини корпоративної культури установи.

Таким внутрішнім актом може бути положення про механізми заохочення викривачів та формування культури повідомлення.

Національне агентство розробило та опублікувало на офіційному вебсайті Роз'яснення від 24.02.2021 № 3 «Щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», у додатку до якого розроблено зразок Положення щодо впровадження установою механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення.

Разом з тим відповідно до отриманої інформації **в окремих міністерствах та державних органах дотепер не виконано вимоги пункту 1 частини 4 статті 53-1 Закону, а саме:**

в Українському інституті національної пам'яті. Так, зазначений орган поінформував, що механізми заохочення та формування культури повідомлення в ньому впроваджуються відповідно до положень Антикорупційної програми Українського інституту національної пам'яті на 2023 – 2025 роки. Національне агентство проаналізувало цю антикорупційну програму, яка розміщена на офіційному вебсайті органу і зазначає, що в ній відсутні будь-які механізми заохочення та формування культури повідомлення;

у Міністерстві охорони здоров'я України. В інформації, отриманій від Міністерства охорони здоров'я України, зазначено, що механізми заохочення та формування культури повідомлення передбачені в Порядку організації роботи з повідомленнями про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», затвердженому наказом від 06.01.2025 № 34, зареєстрованим в

Міністерстві юстиції України 23.01.2025. Національне агентство ознайомилось із цим Порядком і зазначає, що він не містить механізмів заохочення та формування культури повідомлення;

у Міністерстві розвитку громад та територій України та у Міністерстві цифрової трансформації України. В інформаціях, отриманих від цих міністерств, зазначено, що проєкт положення про механізми заохочення та формування культури розроблений та проходить погодження.

Крім того, відсутні механізми заохочення викривачів та формування культури повідомлення:

у Державній архівній службі України;

в Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;

в Антимонопольному комітеті України;

у Державній екологічній інспекції України;

у Державній інспекції ядерного регулювання України;

у Державній службі геології та надр України;

у Державній службі фінансового моніторингу України;

у Державному агентстві лісових ресурсів України;

у Державному агентстві України з управління зоною відчуження;

у Державному космічному агентстві України;

у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей;

у Міністерстві культури та стратегічних комунікацій України;

у Міністерстві молоді та спорту України;

у Міністерстві енергетики України;

у Міністерстві оборони України;

у Міністерстві юстиції України;

в Офісі Генерального прокурора;

у Представництві Президента України в Автономній Республіці Крим;

у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі;

у Запорізькій, Луганській, Миколаївській, Харківській, Хмельницькій та Черкаській обласних військових адміністраціях.

Впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення є важливим елементом антикорупційної політики державних органів України. Однак аналіз свідчить про те, що значна кількість державних установ досі не виконала вимог законодавства (які діють з 01.01.2020) щодо

їхнього впровадження. Національне агентство розробило відповідні рекомендації та зразки документів, проте їхнє застосування залишається обмеженим.

Деякі міністерства, центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, ще не впровадили відповідних механізмів. Інші установи перебувають на етапі розробки та погодження відповідних положень, що свідчить про повільний темп реформ у цій сфері.

Необхідно активізувати роботу щодо впровадження механізмів заохочення викривачів, адже це сприятиме формуванню ефективної корпоративної культури, зміцненню довіри до державних органів та покращенню антикорупційного клімату в Україні.

➤ *Внутрішні процедури і механізми прийняття та розгляду повідомлень, перевірки та належного реагування на повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону*

Відповідно до пунктів 3, 4 частини 4 статті 53-1 Закону державні органи забезпечують викривачам умови для здійснення повідомлення шляхом організації та забезпечення розгляду повідомлень і обов'язкового забезпечення функціонування у випадках, передбачених Законом, внутрішніх каналів для повідомлень.

Національне агентство здійснило аналіз інформації, наданої міністерствами, центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами щодо впровадження в органах порядку розгляду повідомлень, стосовно обліку повідомлень, а також щодо результатів розгляду повідомлень.

Крім того, Національне агентство проаналізувало інформацію щодо забезпечення в цих органах функціонування внутрішніх каналів повідомлень.

За результатами аналізу встановлено, що у більшості органів створено умови для здійснення повідомлення шляхом організації та забезпечення розгляду повідомлень. Крім того, забезпечено функціонування внутрішніх каналів повідомлень. Усі повідомлення, які надходять до органів, обліковуються.

Майже всі органи зазначили, що при організації розгляду повідомлень у них не виникало проблемних питань.

Основні результати:

- У 2023 році загальна кількість повідомлень становила **1737**.
- У 2024 році загальна кількість повідомлень становила **1952**.
- Найбільша кількість повідомлень у 2024 році зафіксована в **Національній поліції України (725)**, в **Івано-Франківській обласній військовій адміністрації (201)**, у **Міністерстві юстиції України (207)**, у **Державному агентстві лісових ресурсів України (107)**, у **Державній митній службі України (98)**.

Під час проведення аналізу наданої органами інформації встановлено, що деякі органи не дотримуються абзацу 3 частини 2 статті 53-1 Закону, де зазначено, що при використанні особами будь-яких інших способів здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (направлення повідомлення, у тому числі анонімного, у паперовій або електронній формі чи здійснення повідомлення на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію тощо) їм гарантуються дотримання умов конфіденційності та анонімності, а також внесення цієї інформації до Єдиного порталу повідомлень викривачів уповноваженими на це особами відповідних суб'єктів не пізніше наступного робочого дня з моменту її отримання.

Так, у листі **Міністерства освіти України** зазначено, що за 2023 – 2024 роки надійшло 128 повідомлень. Водночас у Єдиному порталі повідомлень викривачів у розділі «Аналітика» зазначено, що це Міністерство за 2023 – 2024 роки розглянуло 25 повідомлень. Такі ж факти виявлені в **Державному агентстві лісових ресурсів України**, в інформації якого зазначено, що за 2024 рік до агентства надійшло 107 повідомлень. Проте в Єдиному порталі повідомлень викривачів міститься інформація лише про 68 повідомлень.

Крім того, аналогічні факти встановлені у **Державній службі України з питань праці та Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів**.

За результатами аналізу встановлено непоодинокі випадки невнесення повідомлень до Єдиного порталу повідомлень викривачів, які надійшли,

зокрема, поштою. Деякі органи аргументують це тим фактом, що такі повідомлення не містять фактичних даних.

Зазначаємо, що внесення повідомлень, які не містять фактичних даних, до Єдиного порталу повідомлень викривачів є важливим з кількох причин:

1. Забезпечення прозорості та обліку

Всі повідомлення, незалежно від змісту, мають бути зафіксовані для контролю ефективності роботи системи викривання корупції. Це дає змогу аналізувати загальну кількість звернень, оцінювати динаміку та виявляти можливі тенденції.

2. Запобігання маніпуляціям та зловживанням

Включення всіх повідомлень до системи допомагає запобігти ситуаціям, коли певні повідомлення можуть бути навмисно ігноровані або не враховані. Це також забезпечує контроль за роботою відповідальних органів.

3. Підтвердження звернення для викривачів

Навіть якщо повідомлення не містить фактичних даних, воно є сигналом про певну проблему. Фіксація таких звернень гарантує, що викривачі можуть бути впевнені в їхньому розгляді та збереженні конфіденційності.

4. Аналітична цінність

Навіть якщо конкретне повідомлення не містить доказової бази, його можна врахувати для аналізу загальних тенденцій, наприклад: у яких сферах надходить більше сигналів про можливу корупцію, які теми турбують громадян найбільше тощо.

5. Відповідність законодавству

Закон вимагає внесення всіх повідомлень, щоб забезпечити єдиний підхід до їх обробки. Це гарантує, що жодне повідомлення не буде втрачено чи залишене без уваги.

Таким чином, внесення всіх повідомлень до Єдиного порталу повідомлень викривачів, навіть тих, що не містять фактичних даних, сприяє підвищенню ефективності антикорупційної системи, забезпечує прозорість і зміцнює довіру громадськості до механізму викривання корупції.

Крім того, під час проведення аналізу траплялися випадки, коли повідомлення в органі розглядають не тільки уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції.

Так, відповідно до абзацу 4 частини 3 статті 53-2 Закону у разі якщо наведена у повідомленні інформація стосується уповноваженої особи органу або юридичної особи, до якого (якої) надійшло таке повідомлення, порядок розгляду такого повідомлення визначається керівником відповідного органу або юридичної особи.

Вважаємо за потрібне зазначити, що розгляд повідомлень, які стосуються працівників органу (окрім керівника органу), іншими підрозділами (особами) може призвести до розголошення інформації про особу викривача. Також такий розгляд може бути проведено неефективно і, як наслідок, – незабезпечення належного рівня захисту викривача та неналежне реагування на можливі корупційні правопорушення.

Таким чином, доцільно здійснювати розгляд таких повідомлень виключно уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) з питань запобігання та виявлення корупції. Це означає, що незалежно від того, кого стосується повідомлення, його розгляд має здійснюватися лише уповноваженими антикорупційними підрозділами чи особами. Такий підхід дасть змогу:

- ✓ Уникнути можливого конфлікту інтересів, коли повідомлення розглядають особи, яких воно може стосуватися.
- ✓ Мінімізувати ризики витоку інформації про викривача.
- ✓ Забезпечити об'єктивний та професійний розгляд повідомлень.

Висновки та рекомендації

Аналіз впровадження внутрішніх процедур і механізмів прийняття, розгляду та реагування на повідомлення викривачів засвідчив, що більшість державних органів забезпечили належні умови для повідомлення про можливі факти корупції. У 2024 році загальна кількість таких повідомлень зросла на 11% у порівнянні з 2023 роком, що свідчить про зростання активності викривачів і підвищення рівня довіри до механізмів антикорупційного контролю.

Водночас, попри позитивну динаміку, виявлено низку порушень вимог законодавства, зокрема щодо фіксації та внесення отриманих повідомлень до Єдиного порталу повідомлень викривачів. Деякі державні органи не вносили всіх отриманих повідомлень до системи, що суперечить абзацу 3 частини 2

статті 53-1 Закону та створює ризики неналежного обліку інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.

Крім того, під час аналізу встановлено, що в окремих випадках розгляд повідомлень здійснювався не лише уповноваженими підрозділами або особами, відповідальними за запобігання та виявлення корупції, а й іншими структурними підрозділами органів. Такий підхід може призвести до розголошення конфіденційної інформації про викривачів, що є порушенням принципу анонімності та конфіденційності, а також створює ризики неналежного розгляду повідомлень через можливий конфлікт інтересів.

Рекомендації щодо вдосконалення механізмів розгляду повідомлень викривачів:

1. Посилити контроль за дотриманням вимог законодавства щодо реєстрації та обліку повідомлень викривачів.

✓ Державні органи мають забезпечити своєчасне внесення всіх отриманих повідомлень, незалежно від форми їх надходження, до Єдиного порталу повідомлень викривачів.

✓ Будь-які випадки невнесення повідомлень до системи мають бути ретельно проаналізовані та усунуті.

1. Забезпечити прозорість та повноту обліку повідомлень викривачів.

✓ Навіть якщо повідомлення не містить достатніх фактичних даних, його реєстрація в Єдиному порталі повідомлень викривачів є необхідною для аналізу загальних тенденцій та ефективності антикорупційних заходів.

✓ Фіксація всіх повідомлень сприятиме попередженню можливих маніпуляцій із даними та гарантуватиме їхню відповідність офіційним звітам.

2. Розгляд повідомлень має здійснюватися виключно уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) з питань запобігання та виявлення корупції.

✓ Такий підхід дозволить уникнути конфлікту інтересів та забезпечити незалежний, об'єктивний і професійний розгляд інформації, що надходить від викривачів.

✓ У разі якщо повідомлення стосується уповноваженої особи органу, рішення щодо його розгляду має ухвалюватися керівником відповідного органу або юридичної особи з урахуванням принципу неупередженості.

3. Запровадити механізми внутрішнього контролю за дотриманням вимог щодо конфіденційності викривачів.

✓ Органи мають гарантувати, що інформація про викривачів та зміст їхніх повідомлень не розголошуються особам, які не уповноважені на їх розгляд.

✓ Рекомендується розробити додаткові інструкції щодо обмеженого доступу до інформації про викривачів і механізмів її захисту.

4. Провести навчання та роз'яснювальну роботу серед відповідальних осіб державних органів.

✓ Особи, які здійснюють отримання, облік та розгляд повідомлень, мають бути обізнані з чинними вимогами законодавства щодо порядку їх реєстрації, обробки та розгляду.

✓ Окрему увагу слід приділити питанням захисту конфіденційності викривачів та запобіганню витоку інформації.

Очікувані результати впровадження рекомендацій:

1. Підвищення рівня довіри громадськості до механізмів викривання корупції.

2. Покращення обліку та аналізу даних про повідомлення викривачів.

3. Забезпечення належного рівня захисту викривачів та дотримання принципів конфіденційності.

4. Мінімізація випадків неврахування повідомлень та уникнення можливих маніпуляцій із даними.

5. Підвищення ефективності антикорупційної діяльності в державних органах.

Дотримання цих рекомендацій сприятиме зміцненню антикорупційної системи в Україні, забезпеченню прозорості в розгляді повідомлень викривачів та належному реагуванню на можливі корупційні правопорушення.

➤ **Захист викривачів**

Відповідно до пункту 7 частини 6 статті 13-1 Закону до основних завдань уповноваженого підрозділу належить забезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог Закону, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця відповідно до законодавства щодо захисту викривачів.

Згідно з абзацом 8 частини 2 статті 53-9 Закону керівник уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції має визначити окрему особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів.

Під час проведення аналізу за 2024 рік щодо захисту викривачів встановлено, що у більшості органів визначено відповідальних за реалізацію повноважень із захисту викривачів, водночас таку особу не визначено: в **Міністерстві розвитку громад та територій України, у Державному агентстві України з управління зоною відчуження, у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, в Антимонопольному комітеті України, у Державній службі України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.**

Крім того, **Міністерство оборони України, Міністерство закордонних справ України, Тернопільська обласна військова адміністрація** не надали інформації з цього питання.

Відповідно до частини 1 статті 53-9 Закону до повноважень уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) у сфері захисту викривачів належать:

- ✓ організація роботи внутрішніх каналів повідомлення про корупцію, отримання та організація розгляду повідомленої через такі канали інформації;
- ✓ співпраця з викривачами, забезпечення дотримання їхніх прав та гарантій захисту, передбачених законом;
- ✓ надання працівникам відповідної установи або особам, які проходять у них службу чи навчання, чи виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо повідомлення про корупцію та захисту викривачів, проведення внутрішніх навчань з цих питань.

Національне агентство проаналізувало інформацію органів щодо кількості осіб, які отримали права та гарантії захисту викривачів у 2024 році, а також кількості осіб, які звернулися за захистом трудових прав.

За результатами аналізу встановлено, що тільки в 4 органах у 2024 році особам надано права та гарантії захисту викривачів, а саме: **у Національному антикорупційному бюро України, у Державній службі України з надзвичайних ситуацій, у Рахунковій палаті та Чернігівській обласній військовій адміністрації.**

Також встановлено, що у 2024 році за захистом трудових прав звертались викривачі **в Офісі Генерального прокурора та Національному антикорупційному бюро України.**

Отже, аналіз стану захисту викривачів у 2024 році свідчить про недостатню реалізацію відповідних законодавчих вимог у деяких державних органах. Відсутність визначених відповідальних осіб у ряді органів, а також ненадання інформації окремими органами вказує на необхідність підвищення рівня контролю за виконанням положень законодавства щодо захисту викривачів.

Кількість осіб, які отримали права та гарантії захисту викривачів, залишається низькою, що може свідчити про недостатню поінформованість працівників щодо механізмів захисту або про наявність бар'єрів у процедурі надання такого статусу. Крім того, звернення щодо захисту трудових прав усього лише в двох органах свідчить про обмежене використання викривачами передбачених законом інструментів.

Для покращення ситуації необхідно:

1. Забезпечити призначення відповідальних осіб у всіх органах влади, де цього ще не зроблено.
2. Підвищити рівень обізнаності працівників щодо їхніх прав і гарантій захисту викривачів.
3. Посилити контроль за виконанням норм законодавства у сфері захисту викривачів та відповідальність за їх порушення.

Таким чином, необхідно вдосконалити механізми реалізації політики захисту викривачів для гарантування їхніх прав та запобігання можливим негативним наслідкам у процесі викриття корупції.

1. Заходи Національного агентства

Захист викривачів упродовж 2024 року залишався пріоритетом діяльності Національного агентства. Саме тому Національне агентство невідкладно реагувало на будь-які порушення трудових прав викривачів, вносячи приписи про усунення порушень законодавства та негайне поновлення трудових прав викривачів.

Впроваджуючи і розвиваючи інститут викривання, Національне агентство протягом 2024 року внесло 10 таких приписів, з них 7 - за порушення, виявлені під час планових та позапланових перевірок, 3 - за порушення, виявлені під час перевірок за зверненнями за захистом викривачів. Складено протокол про адміністративне правопорушення за розголошення інформації про викривача (ст. 172-8 КУпАП). Також з метою захисту трудових прав викривача Національне агентство звернулося з повідомленням у порядку ст. 214 КПК України до центрального апарату Державного бюро розслідувань, за результатами розгляду якого внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо можливого вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 172 Кримінального кодексу України.

За 2024 рік до Національного агентства надійшло 46 звернень осіб, в яких вони просили захистити їх як викривачів. Зазначимо, що тільки у 16 осіб із 46 було підтверджено статус викривача. В інших 30 випадках на осіб не розповсюджувались права та гарантії захисту викривача у зв'язку з тим, що набуття ними такого статусу не підтверджено.

Зазначимо, що деякі особи прагнуть отримати статус викривача не для реального викриття корупції, а для уникнення негативних змін у трудових відносинах (реорганізація, скорочення, дисциплінарне провадження тощо).

Хоча критерії статусу викривача встановлені Законом й уточнені Національним агентством у Роз'ясненнях від 12.06.2023 № 2 «Щодо правового статусу викривача», особи й надалі намагаються його використати у власних інтересах.

Вищевикладене може призвести до дискредитації механізму захисту викривачів. Якщо статус буде масово використовуватись для особистих цілей, це може підірвати довіру до системи. Крім того, таке явище навантажує працівників Національного агентства, до повноважень яких належить здійснення перевірки інформації за зверненнями викривачів за захистом.

Разом з тим на підставі 16 звернень за захистом викривачів Національне агентство здійснило 15 перевірок інформації для встановлення причинно-наслідкового зв'язку між повідомленнями викривачів і заходами негативного впливу, застосованими до них. За зверненням 1 викривача така перевірка не проводилась у зв'язку з тим, що він не надав інформації, ким та які саме заходи негативного впливу до нього застосовані.

Під час проведення цих перевірок роботодавцям викривачів було направлено 7 листів із застереженнями про недопущення порушення прав та гарантій захисту викривачів. Такі листи сприяли запобіганню можливим випадкам переслідування викривачів, а також підвищенню обізнаності роботодавців щодо їхніх обов'язків відповідно до законодавства. Надіслані застереження стали превентивним заходом, що сприяв створенню безпечного середовища для викривачів та дотриманню їхніх прав і гарантій захисту.

Стосовно інших викривачів такі листи не направлялися у зв'язку з тим, що Національне агентство за результатами проведення перевірки інформації встановило відсутність причинно-наслідкового зв'язку між повідомленням викривача та заходами трудового характеру.

У жовтні 2024 року Національне агентство вперше виплатило винагороду викривачам корупції. Перші в історії українського інституту викривання виплати стали можливими завдяки зміні порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів з реалізації антикорупційних стратегій, підкресливши, що питання щодо врегулювання подальших виплат винагороди викривачам є пріоритетним для Національного агентства.

Довідково: 1) Викривач отримав 1,68 млн грн відповідно до рішення Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду від 9 листопада 2023 року; 2) Викривач отримав майже 13,3 млн грн на підставі рішення Вищого антикорупційного суду від 2 жовтня 2023 року.

Крім того, протягом 2024 року Національне агентство:

✓ Випустило Методичні рекомендації щодо ефективної організації роботи з Єдиним порталом повідомлень викривачів. Доступні за посиланням: <https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp->

content/uploads/Pages/d6/af/d6afc79069f7f0a2c07f209d70cbca769e16312bd10162127e1e97a3c3ffb7cb6561000.pdf

✓ Провело Аналітичне дослідження у сфері захисту викривачів за 2023 рік:

[https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2024/Analitychne-doslidzhennya-u-sferi-zakhystu-vykryvachiv-za-2023-rik-\(shchorichnyy-analiz\).pdf](https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2024/Analitychne-doslidzhennya-u-sferi-zakhystu-vykryvachiv-za-2023-rik-(shchorichnyy-analiz).pdf)

✓ Спільно з Міністерством оборони України напрацювало норми законопроєкту щодо внесення змін до Дисциплінарного статуту ЗСУ, щоб забезпечити гарантії захисту військовослужбовцям, які повідомили про можливі факти корупції.

✓ Внесло зміни до Порядку ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0551-24#n2>.

✓ Внесло зміни до наказу про визначення черговості підключення до Єдиного порталу повідомлень викривачів.

✓ Забезпечило підключення до Єдиного порталу повідомлень викривачів 7 904 організацій (тоді як станом на січень 2024 року до Порталу було підключено 95 організацій).

✓ Опрацювало Анкету в межах 5-го раунду моніторингу Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції Антикорупційної мережі для країн Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку за сферою «Захист викривачів».

✓ Розробило проєкт концепції нормативно-правового акта, яким законодавство України приведено у відповідність з міжнародними стандартами захисту викривачів.

Публічні заходи, проведені Національним агентством:

- **10.07.2024** Національне агентство з питань запобігання корупції і Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні провели четверту щорічну конференцію «Викривачі корупції в Україні: успіхи та виклики». Цьогорічна дискусія була сфокусована на питаннях удосконалення роботи Єдиного порталу повідомлень викривачів та захисту викривачів у контексті визначення майбутніх законодавчих пріоритетів та імплементації кращого світового досвіду у цій галузі.

- **19.07.2024** у Національному агентстві з питань запобігання корупції (НАЗК) відбулося засідання круглого столу щодо шляхів забезпечення захисту

прав викривачів серед військовослужбовців. Представники Національного агентства, Міністерства оборони України, державного підприємства «Державний оператор тилу», Міністерства внутрішніх справ України та підпорядкованих йому структур, Служби безпеки України, а також експерти громадських організацій узагальнили виклики для викривання корупції військовослужбовцями та виокремили напрями розвитку цього інституту.

- **29.11.2024** у стінах Національного агентства відбувся публічний захід у форматі дискусій **«Становлення та розвиток інституту викривання в кримінальному провадженні: успіхи та виклики»**. Метою заходу визначено розвиток дискусійної платформи для обміну думками між фахівцями у сфері захисту викривачів у кримінальному провадженні; удосконалення механізмів захисту прав викривачів та мережування експертів. У заході взяли участь представники Національного агентства, Офісу Генерального прокурора, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Вищого антикорупційного суду, Національної поліції України, науковці, представники громадського сектору та міжнародних організацій.

Просвітницькі та навчальні заходи:

Запущено сертифіковану довгострокову програму для працівників органів прокуратури щодо практичних аспектів роботи з викривачами до кінця 2024 року: (https://ptcu.gp.gov.ua/files/Catalog_Prokuroram_II-2024.pdf)

Працівники відділу розвитку інституту викривання взяли участь як експерти/тренери у просвітницьких-інформаційних та роз'яснювальних заходах, зокрема:

✓ у Львівському форумі «Викривання корупції: спільні кроки до доброчесності»;

✓ у рамках реалізації інформаційно-роз'яснювальної-кампанії Державної прикордонної служби України «Дій зараз» за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу (EUAM Ukraine) проведено 2 тренінги для уповноважених осіб з антикорупційної діяльності Державної прикордонної служби України, інформаційно-роз'яснювальна кампанія «Дій зараз»;

✓ у проведенні 7 тренінгів для підвищення кваліфікації прокурорів органів прокуратури на базі Тренінгового центру прокурорів України на тему «Викривачі корупції: роль та правовий захист»;

- ✓ у проведенні тренінгу для працівників Тренінгового центру прокурорів України «Розвиток інституту викривання та практичні аспекти роботи з викривачами»;

- ✓ у проведенні тренінгу для слідчих працівників центрального апарату Державного бюро розслідувань на тему «Практична робота з викривачами»;

- ✓ у проведенні онлайн-тренінгу для прокурорів прокуратури Харківської області на тему «Практична робота з викривачами»;

- ✓ у проведенні практичного тренінгу для антикорупційних уповноважених Національної поліції України на тему «Робота з єдиним порталом повідомлень викривачів».

Участь Національного агентства в судах як третьої особи на стороні викривача:

Національне агентство відіграє ключову роль у забезпеченні правового захисту викривачів в Україні, зокрема через участь у судових справах про порушення трудових прав викривачів.

У 2023 році в провадженні судів перебувало 62 справи, які пов'язані із захистом прав викривачів, з яких по 11 справах суди винесли рішення: 9 позовів відхилено, 2 задоволено. Загальна сума компенсацій склала 409 906,95 гривні.

У 2024 році кількість справ зменшилася до 58, однак судова активність зросла: прийнято 16 рішень, з яких 7 позовів відхилено, а 9 задоволено. Загальна сума компенсацій зросла до 2 559 408,00 гривень.

Таким чином, частка рішень на користь викривачів зросла з 18% у 2023 році до 56% у 2024 році, що свідчить про позитивну динаміку в роботі Національного агентства щодо захисту викривачів у судах.

Ключові судові кейси за участю Національного агентства у 2023 – 2024 роках:

1. Справа № 761/25968/21

У 2021 році Шевченківський районний суд м. Києва ухвалив рішення, яке залишено без змін апеляційним судом у 2022 році, про стягнення з ДП «Енергоатом» 297 969,36 грн середнього заробітку за вимушений прогул. Верховний Суд у 2023 році відмовив у касаційному провадженні через малозначність справи. Цей кейс ілюструє успішне застосування механізмів захисту трудових прав викривачів за підтримки Національного агентства.

2. Справа № 420/17684/22

Постановою П'ятого апеляційного адміністративного суду від 07.06.2023 визнано незаконним наказ про встановлення простою та стягнуто 111 937,59 грн за період із 01.12.2022 по 13.02.2023. Діяльність Національного агентства у цій справі сприяла скасуванню неправомірних дій роботодавця.

3. Справа № 320/42451/23

Київський окружний адміністративний суд у 2024 році стягнув з Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей 1 125 306,60 грн за період відсторонення викривача з жовтня 2023 року по травень 2024 року. Значна сума компенсації підкреслює ефективність супроводу Національного агентства у справах з тривалими порушеннями.

4. Справа № 759/13330/22

Постановою КАС ВС від 09.10.2024 викривача поновлено на роботі та стягнуто 786 338,74 гривні. Тривалий розгляд справи (понад рік) вказує на необхідність пришвидшення судових процедур.

5. Справа № 643/11355/17

У 2024 році Полтавський апеляційний суд залишив у силі рішення про стягнення 466 407,50 грн за вимушений прогул з 2017 по 2024 роки. Цей випадок демонструє здатність Національного агентства підтримувати викривачів у довготривалих спорах.

Немайнові рішення та інші результати

Дві справи (№ 120/11484/23 та № 359/6717/23) завершилися скасуванням дисциплінарних стягнень і незаконного припинення трудового договору без фінансових компенсацій. Це підкреслює, що Національне агентство сприяє не лише матеріальному, а й репутаційному захисту викривачів. Водночас у двох справах (№ 243/2883/22 та № 440/504/20) суди зобов'язали виплатити компенсації без чітко визначених сум, що ускладнює оцінку результатів роботи Національного агентства у цих кейсах.

Аналіз тенденцій

Порівняння даних за 2023 і 2024 роки показує зростання ефективності судового захисту викривачів за участю Національного агентства: частка задоволених позовів збільшилася, а сума компенсацій у 2024 році досягла 2 559 408,00 гривень. Проте загальна кількість справ залишається низькою, що

може свідчити про недостатню активність викривачів у зверненні за захистом або обмежену обізнаність про можливості підтримки від Національного агентства.

Проблемні аспекти

1. *Тривалість судових процесів:* деякі справи (наприклад, № 643/11355/17) тривали понад 6 років, що знижує ефективність захисту та довіру до системи.
2. *Низька кількість звернень:* лише 58–62 справи за рік не відображають реального масштабу порушень прав викривачів.
3. *Невизначеність компенсацій:* Відсутність чітких сум у деяких рішеннях ускладнює їх виконання та оцінку результатів роботи Національного агентства.

Національне агентство у 2023–2024 роках зробило значний прорив у розбудові інституту викривання, досягнувши ключових успіхів у створенні Єдиного порталу повідомлень, впровадженні законодавчих ініціатив та запровадженні фінансової мотивації для викривачів. Однак залишається низка викликів, пов'язаних із тривалістю судових процесів, недостатньою обізнаністю громадян та потребою у додатковому законодавчому врегулюванні. Подальші кроки мають бути спрямовані на вдосконалення правових механізмів, розширення просвітницької діяльності та забезпечення стабільності фінансових стимулів для викривачів.

3. Надання безоплатної правничої допомоги викривачам центрами з надання безоплатної правничої допомоги

Україна продовжує вдосконалювати механізми захисту викривачів корупції, зокрема через систему безоплатної вторинної правничої допомоги. Цей розділ аналізує діяльність центрів з надання безоплатної вторинної правничої допомоги у 2023 та 2024 роках на основі статистичних даних, наданих Координаційним центром з надання правничої допомоги. Дані охоплюють період з 1 січня 2023 року по 31 грудня 2024 року і дають змогу оцінити тенденції у зверненнях викривачів та ефективність правничої підтримки.

Відповідно до вимог Закону викривачі перебувають під захистом держави. Для захисту викривач може користуватися всіма видами правничої допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правничу допомогу», або залучити адвоката самостійно (частини 1 та 3 статті 53 Закону). Вищевказаним нормам Закону кореспондують норми Закону України «Про безоплатну правничу допомогу», в якому зазначено, що викривач у зв'язку з повідомленням ним інформації про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення має право на безоплатну вторинну правничу допомогу (пункт 26 частини 1 статті 14 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу»).

Безоплатна вторинна правнича допомога включає такі види правничих послуг (частина 2 статті 13 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу»):

- захист від обвинувачення;
- здійснення представництва інтересів у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
- складання документів процесуального характеру.

Звертаємо увагу, що безоплатна вторинна правнича допомога надається викривачу тільки у зв'язку з обставинами, пов'язаними з його повідомленням. Звернення про надання одного з цих видів правничих послуг подаються особами, які досягли повноліття, до центру з надання безоплатної вторинної правничої допомоги за місцем фактичного проживання таких осіб (частина 1 статті 18 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу»). Разом із зверненням про надання безоплатної вторинної правничої допомоги особа

або законний представник особи повинні подати документи, що підтверджують належність особи або осіб, стосовно яких звертається законний представник, до однієї з вразливих категорій осіб, передбачених частиною 1 статті 14 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу».

Враховуючи наведене, викривачу для реалізації права на безоплатну вторинну правничу допомогу до центру з надання безоплатної вторинної правничої допомоги необхідно подати відповідне звернення разом з документами, що підтверджують здійснення ним повідомлення про корупцію.

Отже, за два роки центри з надання безоплатної вторинної правничої допомоги видали 22 накази про надання правничої допомоги викривачам корупції: 11 у 2023 році та 11 у 2024 році. Незмінність загальної кількості може свідчити про стабільний рівень активності викривачів. Незважаючи на однакову кількість наказів, структура їх розподілу за регіонами та категоріями питань демонструє суттєві відмінності між роками.

У 2023 році правнича допомога викривачам була зосереджена у кількох ключових регіонах:

- Харківський місцевий центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги — 5 наказів (45,5% від загальної кількості за рік);
- Дніпровський місцевий центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги — 3 накази;
- Вінницький місцевий центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги — 2 накази;
- Дніпровсько-Кам'янський місцевий центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги — 1 наказ.

Натомість у 2024 році географія звернень змінилася. Харківський місцевий центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги зберіг лідерство з 5 наказами, але активність інших центрів зазнала трансформації:

- Томашпільський місцевий центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги — 2 накази;
- Вінницький місцевий центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги — 2 накази;
- Краматорський місцевий центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги — 1 наказ;

- Одеський місцевий центр з надання безоплатної вторинної правничої допомоги — 1 наказ.

Загалом у 2023 році допомога була сконцентрована у великих містах, тоді як у 2024 році активність розподілилася між новими центрами, зокрема у менш урбанізованих районах, таких як Томашпіль.

Аналіз звернень за типами правових питань також демонструє зміну потреб викривачів:

- 2023 рік: із 11 наказів 4 стосувалися адміністративних правопорушень, 2 — адміністративного права, 4 — кримінального процесу, 1 — цивільного права;

- 2024 рік: 11 наказів: кримінальний процес охопив 7 справ, трудове право — 4. Адміністративні питання, які домінували у 2023 році, не згадуються у 2024 році.

Діяльність центрів з надання безоплатної вторинної правничої допомоги у 2023 та 2024 роках демонструє стабільний рівень підтримки викривачів корупції, але з помітними змінами у структурі звернень. Незмінна кількість наказів (11 щороку) контрастує з динамікою їх розподілу: від концентрації у великих містах до ширшого географічного охоплення, від адміністративних питань до кримінальних і трудових. Ці зміни відображають адаптацію системи безоплатної вторинної правничої допомоги до змін потреб викривачів та підкреслюють необхідність подальшого вдосконалення правничої підтримки в умовах зростання складності корупційних справ.

Водночас зміна акцентів у типах правових питань — від адміністративних правопорушень у 2023 році до переважання кримінального процесу та трудового права у 2024 році — підкреслює ускладнення корупційних справ, з якими стикаються викривачі, а також зростання їхньої потреби у захисті в кримінальних та трудових конфліктах. Ці тенденції вказують на адаптацію системи безоплатної правничої допомоги до мінливого контексту, однак також наголошують на потребі глибшого аналізу ефективності наданої підтримки та її відповідності реальним викликам, з якими стикаються викривачі. Подальше вдосконалення механізмів правничої допомоги має враховувати ці зрушення, щоб забезпечити більш цілеспрямовану та результативну підтримку в умовах зростання складності корупційних правопорушень.

Окремої уваги заслуговує питання налагодження тіснішої співпраці у сфері захисту викривачів між Національним агентством з центрами з надання безоплатної вторинної правничої допомоги. Національне агентство як ключовий орган, що координує антикорупційну політику та забезпечує захист прав викривачів, також має унікальну експертизу у цій сфері. Водночас центри правничої допомоги володіють практичним досвідом супроводу справ викривачів на місцевому рівні. Синергія цих інституцій могла б значно посилити захист викривачів шляхом обміну інформацією, спільного розроблення методичних рекомендацій та координації дій у складних справах. Така співпраця дозволила б не лише підвищити якість правничої підтримки, а й сприяти розробці системних рішень для усунення прогалин у законодавстві та практиці, що досі ускладнюють ефективний захист викривачів корупції в Україні.

4. Аналіз виконання законодавства про захист викривачів спеціальними суб'єктами у сфері протидії корупції та Державним бюро розслідувань

Національне агентство здійснило аналіз виконання законодавства про захист викривачів спеціальними суб'єктами у сфері протидії корупції та Державним бюро розслідувань. Аналіз проведений на підставі інформації, наданої цими органами, та інформації й документів, якими володіє Національне агентство.

В абзаці 5 статті 257 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено, що у разі участі у справі про адміністративне правопорушення викривача одночасно з надісланням протоколу до суду особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, надсилає інформацію про особу викривача до Національного агентства з питань запобігання корупції.

Ця норма діє з 01 січня 2020 року. Водночас з 01.01.2020 по 31.12.2024 до Національного агентства не надійшло жодної інформації про особу викривача від осіб, які складають протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Крім того, у 2022 та 2023 роках Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України повідомляв Національне агентство, що

відокремлений облік, збір та узагальнення відомостей щодо складення протоколів за заявами викривачів не здійснюються.

У щорічному аналізі у сфері захисту викривачів за 2023 рік Національне агентство окреслило, що відсутність ведення такого обліку і ненаправлення органами Національної поліції України повідомлень відповідно до вимог абзацу 5 статті 257 Кодексу України про адміністративні правопорушення призводить до того, що викривачу в адміністративному провадженні майже неможливо захистити свої права у зв'язку з тим, що в останнього відсутнє підтвердження, що він є викривачем.

У 2024 році Національне агентство також не отримувало інформації про викривачів від осіб, які складають протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Водночас при підготовці щорічного аналізу у сфері захисту викривачів за 2024 рік Національне агентство отримало від Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України лист з інформацією, що за результатами узагальнення наданої територіальними відокремленими підрозділами Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України інформації упродовж 2024 року за повідомленнями викривачів управлінням стратегічних розслідувань в Одеській області Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України складено 2 протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачених частинами 1 та 2 ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Разом з тим Національне агентство володіє документами, в яких міститься інформація, що деякими регіональними управліннями у 2023 – 2024 роках складено протоколи за заявами викривачів, однак інформації про особу викривача до Національного агентства не надіслано. Такі протоколи були складені: 04.08.2023 (32 протоколи) – Управлінням стратегічних розслідувань в місті Києві; 20.03.2024 – Управлінням стратегічних розслідувань в Житомирській області, 07.06.2024 (2 протоколи) – Управлінням стратегічних розслідувань в Хмельницькій області.

Таким чином, існує системна проблема невиконання законодавчих вимог щодо реєстрації, обліку та захисту викривачів.

Поточна ситуація свідчить про системне ігнорування норм законодавства щодо захисту викривачів корупції. Попри те, що з 2020 року передбачено

обов'язкове направлення інформації про викривачів до Національного агентства, фактична практика свідчить про її невиконання. Органи, які складають протоколи про адміністративні корупційні правопорушення, або взагалі не ведуть відповідного обліку, або не передають ці дані до Національного агентства.

Це призводить до ситуації, коли викривачі не мають офіційного підтвердження свого статусу, що унеможливлює належний захист їхніх прав. Навіть коли за їхніми повідомленнями складаються протоколи, ця інформація не реєструється належним чином, що створює ризики для подальших правових наслідків.

Враховуючи викладене, необхідно вжити комплексних заходів, спрямованих на усунення прогалин у виконанні законодавства, забезпечення належного контролю та підвищення відповідальності за його порушення.

Такими заходами можуть бути:

1. Посилення контролю Департаментом стратегічних розслідувань Національної поліції України за виконанням норм законодавства територіальними відокремленими підрозділами.

2. Впровадження централізованої електронної бази для обліку протоколів про корупційні правопорушення, складених за заявами викривачів.

3. Зобов'язання територіальних відокремлених підрозділів Департаментом стратегічних розслідувань Національної поліції України здійснювати облік таких випадків і передавати інформацію до Національного агентства відповідно до вимог абзацу 5 статті 257 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

4. Проведення для працівників Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України та його територіальних відокремлених підрозділів навчальних заходів щодо виконання норм законодавства про викривачів.

Впровадження цих заходів сприятиме належному виконанню законодавства, забезпеченню прав викривачів та ефективній протидії корупції в Україні.

Національне агентство проаналізувало виконання органами досудового розслідування вимог частини 9 статті 214 Кримінального процесуального кодексу України.

Так, у частині 9 статті 214 Кримінального процесуального кодексу зазначено, що слідчий, дізнавач протягом 24 годин з моменту внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань у письмовій формі повідомляє Національне агентство з питань запобігання корупції про початок досудового розслідування за участю викривача, підставу початку досудового розслідування та інші відомості, передбачені частиною 5 цієї статті.

Копія зазначеного повідомлення Національному агентству з питань запобігання корупції надається викривачу.

Офісом Генерального прокурора повідомлено, що **за 2024 рік в Єдиному реєстрі досудових розслідувань зареєстровано 26 кримінальних проваджень, у яких заявником є викривач**. З них 11 зареєстровано Національною поліцією України, 7 – Національним антикорупційним бюро України, 1 – Державним бюро розслідувань, 7 – органами прокуратури.

Водночас відповідно до вимог частини 9 статті 214 Кримінального процесуального кодексу України за 2024 рік до Національного агентства надійшло 26 повідомлень про початок досудового розслідування за участю викривача. З них 9 – з органів Національної поліції України, 11 – з Національного антикорупційного бюро України, 3 – з Державного бюро розслідувань, 3 – з органів прокуратури.

Тобто дані з Єдиного реєстру досудових розслідувань і дані, отримані Національним агентством від органів досудових розслідувань, відрізняються.

Розбіжності між даними Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформацією, отриманою НАЗК, можуть свідчити про:

- ✓ невнесення відомостей про викривачів до Єдиного реєстру досудових розслідувань;
- ✓ деякі слідчі або прокурори можуть не фіксувати у Єдиному реєстрі досудових розслідувань факту, що заявник є викривачем. Це може бути свідоме рішення для уникнення додаткового контролю або ненавмисна помилка через брак обізнаності;
- ✓ відсутність чітких внутрішніх інструкцій або розбіжності в трактуванні статусу викривача також можуть спричиняти такі ситуації;
- ✓ порушення строків повідомлення Національного агентства.

Зазначимо, що працівники структурного підрозділу Національного агентства, які здійснюють захист викривачів і проводять перевірки за заявами

викривачів про захист, стикаються з випадками, коли особа повідомляє, що вона є викривачем у зв'язку з повідомленням до органів досудових розслідувань, і з огляду на це до неї застосовуються заходи негативного впливу, зокрема на роботі. Водночас на момент звернення особи за захистом Національне агентство не володіє інформацією та документами, що на цю особу розповсюджуються права та гарантії захисту викривача.

Це створює низку додаткових перепон:

- відсутність даних про застосування заходів негативного впливу, пов'язаних із викриттям, унеможлиблює оперативне надання захисту;
- викривачі стикаються з репресивними діями, наприклад на робочому місці, що може вплинути на їх подальшу правову позицію та соціальний статус;
- відсутність інформації про заходи захисту свідчить про недосконалість внутрішніх механізмів передачі даних між органами досудового розслідування та Національним агентством.

За результатами щорічного аналізу, на підставі інформації, наданої Офісом Генерального прокурора, **у 2024 році до судів направлено 21 обвинувальний акт** у кримінальних провадженнях про корупційні кримінальні правопорушення та кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією, розпочаті **за заявами (повідомленнями) фізичних осіб (викривачів), у тому числі у минулих звітних періодах.**

Водночас за результатами щорічного аналізу за 2024 рік не вдалося встановити кількості викривачів, які претендують на винагороду, у зв'язку з тим, що така статистика не ведеться ні органами досудового розслідування, ні судами.

Відсутність обліку викривачів, які претендують на винагороду, свідчить про недосконалість механізму реалізації цього права, що ускладнює контроль за дотриманням законодавства та може призводити до неналежного розгляду таких звернень. Це пов'язано з відсутністю централізованої статистики в органах досудового розслідування та судах, що створює ризики непрозорості та можливих порушень прав викривачів. Для вирішення цієї проблеми необхідно запровадити обов'язковий облік таких викривачів, автоматизувати передачу даних між органами.

Національне агентство підготувало проєкт внесення змін до Кримінального процесуального кодексу щодо, зокрема, повідомлення прокурором Національного агентства про участь викривача в кримінальному

провадженні, який претендує на виплату винагороди. Наразі цей проєкт проходить громадське обговорення.

У 2023 році Вищий антикорупційний суд ухвалив рішення щодо виплати винагороди 2 викривачам, у 2024 році Національним агентством виплачено ці винагороди.

Зазначені виплати стали можливими завдяки зміні порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів з реалізації антикорупційних стратегій. Питання врегулювання подальших виплат винагороди викривачам є пріоритетним для Національного агентства.

Крім того, Національне агентство здійснило аналіз інформації від спеціальних суб'єктів у сфері протидії корупції щодо реалізації права викривача на забезпечення безпеки за 2023 – 2024 роки.

Так, встановлено, що протягом 2023 року у кримінальних провадженнях, які розслідуються детективами Національного антикорупційного бюро України, надійшли звернення від 3 викривачів про застосування заходів безпеки. За результатами розгляду вказаних звернень застосовано заходи безпеки стосовно 3 викривачів.

Протягом 2024 року у кримінальних провадженнях, які розслідуються детективами Національного бюро, зі зверненням про застосування заходів безпеки звернувся 1 викривач. За результатами розгляду звернення до нього застосовано заходи безпеки.

Національна поліція України та Державне бюро розслідувань повідомили, що у 2023 – 2024 роках викривачі з такими заявами не зверталися.

Отже, спостерігається певна проблема у спеціальних суб'єктів у сфері протидії корупції з виконанням законодавства щодо захисту викривачів корупції. Органи, відповідальні за складення протоколів і проведення досудового розслідування, не завжди повідомляють Національне агентство про викривачів, недостатньо ведуть облік і співпрацюють між собою. Через це захист прав викривачів ускладнений, реалізація їхнього права на винагороду відбувається не повною мірою, а боротьба з корупцією втрачає ефективність. Для покращення ситуації варто запровадити кращий контроль, організувати централізований облік, провести навчання для працівників і розглянути можливість удосконалення законодавства.

5. Аналітичне дослідження, до предмета якого належить вивчення міжнародного досвіду та практики національного правозастосування щодо взаємозалежності рівня переслідування викривачів та відповідальності керівників (роботодавців) за порушення прав викривача

Національне агентство провело дослідження, до предмета якого належить вивчення міжнародного досвіду та практики національного правозастосування щодо взаємозалежності рівня переслідування викривачів та відповідальності керівників (роботодавців) за порушення прав викривача.

Правові норми щодо захисту трудових прав викривачів в Україні містяться Законі та в Кодексі законів про працю України.

Статтею 21 Кодексу законів про працю України передбачено заборону будь-якої дискримінації у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників через повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», а також сприяння особі у здійсненні такого повідомлення.

Законом гарантовано захист трудових прав викривача та прямо вказано на найбільш поширені форми негативних заходів впливу, які керівнику або роботодавцю заборонено застосовувати до викривача у зв'язку з повідомленням. Відповідний перелік залишається відкритим, тобто невичерпним.

Згідно з частиною першою статті 53-4 Закону викривачу не може бути відмовлено у прийнятті на роботу, його не може бути звільнено чи примушено до звільнення, притягнуто до дисциплінарної відповідальності чи піддано з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) або загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням. До негативних заходів також належать формально правомірні рішення і дії керівника або роботодавця вибіркового характеру, які не застосовуються до інших працівників у подібних ситуаціях та/або не застосовувалися до працівника у подібних ситуаціях раніше.

При цьому передбачені статтею 53-4 Закону гарантії застосовуються за умови наявності зв'язку між негативними заходами впливу або загрозою їх застосування та повідомленням викривача.

Відповідно до частини 5 статті 21 Директиви (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту і Ради ЄС від 23.10.2019 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу» у судових провадженнях чи провадженнях будь-якого іншого органу, які стосуються шкоди, завданої особі, яка повідомляє про порушення, і за умови встановлення, що ця особа зробила повідомлення чи публічне розкриття та зазнала шкоди, презюмується, що шкоди було завдано в межах переслідування за повідомлення чи публічне розкриття. У таких випадках обов'язок доведення, що заходи, які завдали шкоди, базувалися на належно обґрунтованих підставах, покладено на особу, яка вжила таких заходів.

Вказаній нормі кореспондує стаття 81 Цивільного процесуального кодексу України, відповідно до якої у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ними загрози застосування негативних заходів впливу до викривача у зв'язку з повідомленням обов'язок доказування, що прийняті рішення, вчинені дії є правомірними і не були мотивовані діями викривача щодо здійснення цього повідомлення, покладається на відповідача.

Згідно зі статтею 77 Кодексу адміністративного судочинства України у справах щодо застосування суб'єктом владних повноважень чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення розміру заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" іншою особою обов'язок доказування, що прийняті рішення, вчинені дії є правомірними і не були мотивовані діями позивача чи його близьких осіб щодо здійснення цього повідомлення, покладається на відповідача.

ПРОБЛЕМА українського законодавства полягає у недостатній урегульованості відповідальності роботодавців за порушення прав викривачів:

- відсутності чітких механізмів запобігання помсти з боку роботодавця;
- відсутності ефективного інструменту правового захисту викривача у приватному секторі;

- відсутності чітких санкцій для керівників, які переслідують викривачів;
- важкості доведення зв'язку між звільненням чи іншим тиском та фактом повідомлення про корупцію;
- необізнаності викривачів про їх права та передбачені законодавством механізми захисту;
- обмеженій кількості судової практики, що ускладнює ефективний захист викривачів.

Дослідження спирається на міжнародні стандарти, зокрема Директиву ЄС 2019/1937, звіти Міжнародної організації праці (МОП) та Transparency International, а також досвід країн із розвиненими системами захисту викривачів (США, Великобританія, Канада, Норвегія, Австралія, Латвія). Мета – виявити кращі практики для імплементації в Україні.

Міжнародна практика свідчить, що ефективний захист викривачів залежить від:

- чітких санкцій для роботодавців (штрафи, компенсації, кримінальна відповідальність);
- наявності спеціальних органів нагляду (наприклад, Омбудсмен у Норвегії чи НАЗК в Україні);
- фінансових стимулів і юридичної підтримки (США, Латвія);
- презумпції зв'язку між повідомленням і помстою, що полегшує судовий захист (Директива ЄС).

У країнах із сильним захистом викривачів (США, Норвегія) рівень корупції нижчий, а безкарність роботодавців – рідкісне явище.

Для вдосконалення системи захисту викривачів дослідження пропонує:

- **Посилення відповідальності:** ввести персональну відповідальність керівників (штрафи, кримінальні санкції) за порушення прав викривачів.
- **Полегшення доказування:** удосконалити механізми встановлення зв'язку між повідомленням і помстою, спираючись на презумпцію вини роботодавця (як у Директиві ЄС).
- **Фінансові стимули:** створити систему винагород за викриття корупції, подібну до США.
- **Державна підтримка:** розширити юридичну допомогу (наприклад, через спеціальні фонди) та проводити інформаційні кампанії для підвищення обізнаності.

- *Розвиток судової практики:* сприяти формуванню прецедентів через навчання суддів і адвокатів.

Дослідження показує, що Україна має базову правову основу для захисту викривачів, але її ефективність обмежена через прогалини в законодавстві, слабе правозастосування та низьку обізнаність. Міжнародний досвід демонструє, що сильний захист викривачів сприяє боротьбі з корупцією, тоді як слабкі механізми призводять до безкарності та демотивації. Запропоновані зміни можуть наблизити Україну до європейських стандартів, знизити корупційні ризики та позитивно вплинути на економіку через підвищення прозорості та правосвідомості суспільства.

Більш детально з цим дослідженням можна ознайомитись за посиланням <https://wiki.nazk.gov.ua/6406/>.

6. Опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції щодо зручності та ефективності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Єдиного порталу повідомлень викривачів

Національне агентство здійснило узагальнений аналіз результатів опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо зручності та ефективності роботи з повідомленнями про корупцію за допомогою Єдиного порталу повідомлень викривачів.

Так, Національне агентство провело опитування працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, щоб оцінити зручність і ефективність роботи з повідомленнями про корупцію через Єдиний портал повідомлень викривачів. Цей Портал, запущений 6 вересня 2023 року, є важливим інструментом реалізації антикорупційної політики в Україні, передбаченим Законом та Державною антикорупційною програмою на 2023 – 2025 роки. Він створений для забезпечення безпечного, анонімного каналу повідомлень про корупційні правопорушення, що дає змогу економити ресурси організацій та підвищувати прозорість у боротьбі з корупцією. Опитування, проведене в рамках щорічного аналізу за 2024 рік, та охопило 112 організацій, включаючи міністерства, державні органи та обласні адміністрації, і дало змогу оцінити практичний

досвід роботи з системою, виявити проблемні питання та зібрати пропозиції щодо її вдосконалення.

Загальна оцінка роботи Порталу

Результати опитування свідчать, що Єдиний портал повідомлень викривачів загалом сприймається позитивно. Середня оцінка зручності та ефективності роботи з ним становить 8,1 із 10 балів, що вказує на рівень вище середнього. Найвищі оцінки — 10 балів — поставили 28% респондентів (31 організація), тоді як 9 – 8 балів виставили 27% (15 і 16 організацій відповідно). Лише 6% (6 організацій) оцінили Портал на 3 –4 бали, а 20% (22 організації) не змогли дати оцінку через відсутність практичного досвіду. Така статистика демонструє, що більшість користувачів вважають Портал дієвим інструментом, який відповідає базовим потребам роботи з повідомленнями про корупцію.

Понад 95% опитаних організацій уже підключені до Порталу, причому 47% приєдналися у 2023 році, 47% — у 2024 році, а 4% — у 2025 році (станом на момент опитування). Лише 2% респондентів (2 державні органи) ще не підключені. Крім того, 62,6% організацій забезпечили підключення своїх підпорядкованих установ, що свідчить про широке охоплення системи та її поступову інтеграцію в антикорупційні процеси на різних рівнях. Водночас 10,7% організацій частково підключили підпорядковані структури, а 6,2% цього не зробили, що може вказувати на певні організаційні чи технічні труднощі.

Проблемні питання

Незважаючи на позитивну оцінку Порталу, опитування виявило певні труднощі, які впливають на його ефективність. Лише 17% респондентів, тобто 19 організацій, зазначили наявність проблем, але їхній спектр виявився досить широким. Недостатня обізнаність громадян, які подають повідомлення, часто призводить до того, що в них бракує фактичних даних або неправильно визначено суб'єкта розгляду, що ускладнює подальшу роботу. Різні суб'єкти застосовують неоднакові підходи до оцінки змісту повідомлень, а єдиного чіткого механізму їхнього опрацювання немає, що підриває довіру до системи. Законодавчі неузгодженості між Законом та Законом «Про звернення громадян» створюють труднощі, особливо з анонімними повідомленнями, а строки розгляду, що перевищують 10 робочих днів, залишаються неврегульованими. Анонімність заявників унеможливорює зворотний зв'язок

для уточнення деталей чи надання відповідей, а первинні суб'єкти розгляду не можуть відстежити результатів роботи інших органів. Технічні недоліки, такі як проблеми з доступом через кваліфікований електронний підпис, також ускладнюють взаємодію з Порталом. Окремо виокремлено складнощі з повідомленнями від військовослужбовців під час воєнного стану, де підтвердження статусу викривача та їхній захист потребують особливого підходу. Ці питання не є критичними для всіх, але вказують на напрями, які потребують уваги.

Пропозиції щодо вдосконалення

Користувачі активно долучилися до вдосконалення Порталу, адже 41% респондентів, тобто 46 організацій, висловили свої ідеї щодо його розвитку. Модернізація інтерфейсу та функціоналу стала одним із популярних побажань — пропонують оновити кабінети користувачів, додати пошукові й аналітичні модулі, а також розширити ролі, наприклад, ввести заступника керівника підрозділу чи адміністратора доступу. Покращення документообігу бачать у додаванні функцій підготовки проектів відповідей, резолюцій і зворотного зв'язку, а також у можливості скеровувати повідомлення підпорядкованим організаціям. Технічні вдосконалення включають усунення проблем із КЕП, спрощення внесення повідомлень, отриманих іншими каналами, і створення механізмів обліку, таких як архів чи аналітика. Фільтрація спаму хвилює багатьох — пропонують обмежити частоту повідомлень від одного заявника та спростити форму заповнення з підказками для підвищення якості даних. Обмеження надсилання нерелевантних повідомлень до неуповноважених органів також вважають важливим кроком. Ці пропозиції показують, що користувачі прагнуть зробити Портал більш зручним і адаптованим до практичних потреб, зберігаючи його ключову роль у протидії корупції.

Отже, Єдиний портал повідомлень викривачів є важливим кроком у розвитку інституту викривання в Україні, що підтверджується його широким впровадженням і позитивною оцінкою більшості користувачів. Середній бал 8,1 свідчить про те, що система вже забезпечує належний рівень зручності та ефективності, а її переваги — анонімність, доступність і економія ресурсів — відповідають сучасним вимогам антикорупційної політики. Понад 95% організацій активно використовують Портал, а значна частка підпорядкованих установ також інтегрована в систему, що демонструє її масштабне охоплення.

Проте певні недоліки, як-от законодавчі колізії, технічні обмеження та недостатня обізнаність громадян, вказують на необхідність удосконалення. Проблеми, озвучені 17% респондентів, не є масовими, але їхнє вирішення може суттєво підвищити довіру до Порталу та полегшити роботу з повідомленнями. Пропозиції 41% організацій щодо модернізації інтерфейсу, розширення функціоналу та спрощення процедур є конструктивними й можуть стати основою для подальшого розвитку системи.

Отже, Національне агентство продовжує роботу над Порталом, зосередившись на технічних і функціональних доопрацюваннях, а також на гармонізації законодавства, яке регулює роботу з повідомленнями. Такі кроки не лише усунуть наявні недоліки, а й зміцнять роль Порталу як ключового інструменту в боротьбі з корупцією, сприяючи прозорості та доброчесності в Україні. Загалом Єдиний портал повідомлень викривачів уже довів свою цінність, але має потенціал стати ще зручнішим і ефективнішим за умови врахування відгуків користувачів.

Більш детально з опитуванням можна ознайомитись за посиланням [https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2025/Opytyvannia-shchodo-efektyvnosti-ta-zruchnosti-Portalu-\(2025\).pdf/](https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2025/Opytyvannia-shchodo-efektyvnosti-ta-zruchnosti-Portalu-(2025).pdf/).

7. Висновки та розширення напрямів удосконалення системи захисту викривачів

Аналіз стану захисту викривачів в Україні за 2024 рік, проведений Національним агентством, є важливим інструментом оцінки прогресу у формуванні та вдосконаленні інституту викривання корупції. Цей документ відображає як позитивні зрушення, так і системні недоліки, що потребують комплексного вирішення для забезпечення реального захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення. У 2024 році Україна зробила кілька значних кроків уперед у цій сфері, однак попереду залишається ще багато роботи, щоб система стала повноцінно ефективною та відповідала міжнародним стандартам, таким як Директива ЄС 2019/1937 чи практики країн із розвиненими механізмами захисту викривачів.

Одним із ключових досягнень 2024 року стало зростання кількості повідомлень про корупцію на 11% порівняно з попереднім роком (з 1737 у

2023 році до 1952 у 2024 році). Цей показник свідчить про поступове підвищення рівня довіри громадян до антикорупційних механізмів та їхню готовність брати активну участь у боротьбі з корупцією. Це зростання є позитивним сигналом, який вказує на те, що суспільство дедалі більше усвідомлює роль викривачів у забезпеченні прозорості та підзвітності влади.

Ще одним важливим досягненням стало запровадження механізму фінансової винагороди для викривачів. Уперше в історії України у 2024 році Національне агентство виплатило двом викривачам значні суми: 1,68 млн грн та 13,3 млн гривні. Ці виплати, здійснені на підставі рішень Вищого антикорупційного суду, стали прецедентом, який не лише визнав внесок викривачів у розкриття корупційних схем, а й створив потужний стимул для інших потенційних викривачів. Такий крок є важливим для формування культури повідомлення про корупцію, адже фінансова підтримка може компенсувати ризики, з якими стикаються ці особи, зокрема втрату роботи чи переслідування з боку роботодавців.

Розширення функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів також стало значним успіхом. Якщо на початку 2024 року до Порталу було підключено лише 95 організацій, то до кінця року їхня кількість зросла до 7904. Цей прогрес забезпечує ширший доступ громадян до безпечного та анонімного каналу повідомлень, що є критично важливим у контексті воєнного стану та складних економічних умов.

Судова практика також демонструє позитивну динаміку. У 2024 році частка рішень на користь викривачів у судах зросла до 56% (9 із 16 рішень) порівняно з 18% у 2023 році (2 із 11 рішень). Загальна сума компенсацій за порушення трудових прав викривачів склала 2,56 млн грн, що значно перевищує 409 тис. грн у попередньому році. Ключові кейси, такі як справа № 320/42451/23 (1,125 млн грн компенсації) чи справа № 759/13330/22 (786 тис. грн і поновлення на роботі), ілюструють ефективність участі НАЗК у судових процесах як третьої сторони на боці викривачів. Ці результати свідчать про поступове зміцнення правового захисту викривачів, хоча тривалість деяких судових розглядів (наприклад, понад 6 років у справі № 643/11355/17) залишається серйозною проблемою.

Попри ці досягнення, система захисту викривачів стикається з низкою недоліків. Значна частина державних органів досі не впровадила передбачених законом механізмів заохочення викривачів, хоча відповідні

вимоги діють із 2020 року. Це свідчить про повільний темп реформ і недостатню увагу до формування культури повідомлення про корупцію в державних структурах.

Ще однією проблемою є неналежний облік повідомлень у Єдиному порталі повідомлень викривачів. Деякі органи не вносять отриманих повідомлень до системи, що суперечить вимогам Закону. Такі порушення створюють ризики приховування корупційних фактів і ускладнюють моніторинг ситуації. Крім того, в окремих випадках повідомлення розглядаються не уповноваженими підрозділами, а іншими структурами, що підвищує ймовірність витоку конфіденційної інформації про викривачів і порушує принципи анонімності та безпеки.

Низький рівень правової обізнаності громадян також залишається значним бар'єром і підкреслює потребу в посиленні просвітницької роботи. Водночас виявлені спроби зловживання статусом викривача для уникнення дисциплінарних стягнень чи скорочень у трудових відносинах можуть дискредитувати систему.

Для подолання цих проблем необхідні системні зміни. По-перше, слід посилити контроль за виконанням законодавства державними органами, запровадивши санкції за невиконання вимог щодо захисту викривачів. По-друге, необхідно забезпечити повну та прозору реєстрацію всіх повідомлень у Єдиному порталі повідомлень викривачів, навіть якщо вони не містять достатніх фактичних даних, для аналізу тенденцій і запобігання маніпуляціям. По-третє, масштабні інформаційні кампанії та тренінги для громадян і держслужбовців допоможуть підвищити обізнаність про права викривачів і механізми їхнього захисту.

Отже, система захисту викривачів в Україні у 2024 році продемонструвала значний прогрес, проте її ефективність все ще обмежена через прогалини в законодавстві, слабе правозастосування та недостатню довіру з боку окремих груп, зокрема бізнесу. Подальший розвиток має ґрунтуватися на вдосконаленні правових механізмів, підвищенні прозорості роботи державних органів і створенні безпечного середовища для викривачів. Успішна реалізація цих завдань не лише зміцнить антикорупційну політику, а й сприятиме економічному зростанню та інтеграції України до європейського співтовариства через підвищення стандартів доброчесності та підзвітності.

У процесі підготовки щорічного аналізу за 2024 рік було визначено низку напрямів, які можуть суттєво посилити ефективність системи захисту викривачів в Україні. Ці пропозиції ґрунтуються на поглибленому вивченні міжнародного досвіду, аналізі економічних вигод, залученні приватного сектору, інтеграції цифрових технологій, а також розробці чіткого плану дій із конкретними строками реалізації. Метою є не лише вдосконалення існуючих механізмів, а й створення умов для ширшої суспільної підтримки та економічного ефекту від боротьби з корупцією.

Поглиблений порівняльний аналіз із міжнародними практиками

Для вдосконалення системи захисту викривачів доцільно детальніше вивчити та адаптувати конкретні механізми, які успішно застосовуються в країнах із розвиненими антикорупційними системами. Наприклад, у США викривачі отримують до 30% від суми повернутих державі коштів у рамках програм фінансового стимулювання, що забезпечило значні виплати та підвищило мотивацію громадян повідомляти про корупцію. В Україні можна розглянути встановлення подібного відсоткового підходу до винагород, що могло б стимулювати активність викривачів. У Норвегії функціонує спеціальна незалежна інституція, яка розслідує скарги викривачів, — створення аналогічної посади чи органу могло б додати системі захисту додаткової прозорості та неупередженості. Такий підхід дасть можливість не лише переймати кращі практики, а й адаптувати їх до національних умов.

Економічні вигоди від захисту викривачів

Зміцнення інституту викривачів має не лише антикорупційний, а й економічний вимір. За оцінками міжнародних організацій, корупція призводить до щорічних втрат у розмірі 2 – 5% ВВП країн. В Україні виплата винагород викривачам у 2024 році (14,98 млн грн) уже сприяла поверненню державі значних коштів завдяки розкриттю корупційних схем. Подальший розвиток системи захисту викривачів може зменшити ці втрати та підвищити довіру інвесторів до країни. Прозоре державне управління та зниження корупційних ризиків створюють сприятливі умови для залучення іноземного капіталу, що є важливим чинником економічного зростання. Таким чином, інвестиції в захист викривачів мають потенціал стати економічно вигідним рішенням для держави.

Залучення приватного сектору

Аналіз показав зниження готовності представників бізнесу повідомляти про корупцію (з 26,9% у 2023 році до 21,3% у 2024 році), що може свідчити про недостатню довіру до механізмів захисту. Для вирішення цієї проблеми пропонується провести окреме дослідження потреб бізнесу у сфері захисту викривачів, наприклад, шляхом опитування підприємців. На основі отриманих даних можна запустити пілотний проєкт із залучення великих компаній до Єдиного порталу повідомлень викривачів. У рамках цього проєкту бізнесу слід гарантувати конфіденційність та запропонувати фінансові стимули за повідомлення про корупційні правопорушення. Такий підхід сприятиме активнішій участі приватного сектору в антикорупційних процесах і зміцнить партнерство між державою та бізнесом.

Інтеграція цифрових технологій

Сучасні технології відкривають нові можливості для підвищення ефективності Єдиного порталу повідомлень викривачів. Одним із перспективних напрямів є інтеграція штучного інтелекту для автоматичного аналізу повідомлень, що дасть змогу швидше виявляти ключові факти та фільтрувати нерелевантні звернення, як це вже практикується в деяких країнах із розвиненими цифровими системами. Крім того, створення мобільного додатка для Порталу могло б спростити доступ громадян до цього інструменту, підвищивши його популярність і зручність використання. Такі інновації не лише полегшать роботу уповноважених осіб, а й зроблять систему більш доступною для широкого кола користувачів, відповідаючи сучасним стандартам цифровізації.

План дій із чіткими строками

- ✓ Для забезпечення практичної реалізації рекомендацій пропонується розробити структурований план дій із визначенням відповідальних органів і конкретних дедлайнів з питань:
 - ✓ Введення санкцій для роботодавців за порушення прав викривачів (наприклад, адміністративна або кримінальна відповідальність).
 - ✓ Створення централізованої бази даних із використанням ШІ для аналізу повідомлень.
 - ✓ Проведення національної інформаційної кампанії для підвищення обізнаності громадян і бізнесу .

Оцінка впливу на міжнародні показники

Посилення інституту викривачів може позитивно вплинути на позицію України в міжнародних рейтингах, таких як Індекс сприйняття корупції (CPI) від Transparency International. За умови розширення захисту викривачів і впровадження системи винагород можна прогнозувати підвищення рейтингу України на 5 – 10 пунктів протягом трьох років. Це не лише відобразить прогрес у боротьбі з корупцією, а й стане важливим сигналом для міжнародних партнерів та інвесторів про покращення стандартів доброчесності в країні.

Запропоновані напрями удосконалення — від адаптації міжнародних практик і залучення бізнесу до інтеграції цифрових технологій і чіткого планування — спрямовані на створення комплексної та ефективної системи захисту викривачів. Ці заходи дозволять не лише підвищити рівень довіри до антикорупційних механізмів, а й сприятимуть економічному розвитку через зниження корупційних втрат і залучення інвестицій. Реалізація цих пропозицій потребує скоординованих зусиль державних органів, бізнесу та громадянського суспільства, але їхній потенційний ефект зробить систему захисту викривачів в Україні більш стійкою, прозорою та результативною.

