УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2026.49.20

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

Подолян Ю. О.
orcid.org/0000-0001-5063-4018

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті досліджено адміністративно-правовий механізм захисту викривачів корупції в Україні як складову превентивної антикорупційної інфраструктури. Розкрито легальне визначення викривача за Законом України «Про запобігання корупції» та виявлено його обмежувальні ознаки, зокрема прив’язку статусу до зв’язку інформації з трудовою, професійною чи іншою визначеною законом діяльністю особи. Систематизовано елементи механізму захисту: канали повідомлення (внутрішні, регулярні, зовнішні) та Єдиний портал повідомлень викривачів; гарантії захисту трудових прав і заборону негативних заходів впливу; забезпечення конфіденційності та анонімності; право на безоплатну правничу допомогу; інститут винагороди викривачу; повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції та уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів. Виявлено ключові проблеми правового регулювання та правозастосування: термінологічну неузгодженість антикорупційного і кримінального процесуального законодавства, вузькість предметної сфери викривання порівняно з підходом Директиви (ЄС) 2019/1937, ускладненість процедури виплати винагороди, недостатню інституційну спроможність уповноважених осіб та чинник страху перед негативними наслідками, який стримує потенційних викривачів. Сформульовано напрями вдосконалення: уніфікація визначення викривача, поетапне розширення предметної сфери захищеного повідомлення, спрощення механізму винагороди, посилення гарантій незалежності уповноважених осіб та розвиток взаємодії викривачів зі спеціалізованими антикорупційними органами. Результати дослідження можуть бути використані у законопроєктній роботі, у діяльності антикорупційних інституцій та уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а також у подальших наукових розвідках з проблематики запобігання корупції.

Ключові слова: *викривач корупції, захист викривачів, корупційні ризики, запобігання корупції, Національне агентство запобігання корупції (НАЗК), адміністративно-правові засади, канали повідомлення, винагорода викривачу, конфіденційність, антикорупційна інфраструктура.*

Постановка проблеми. Світовий досвід протидії корупції переконливо свідчить, що повідомлення осіб, які через свою трудову чи професійну діяльність стають свідками корупційних практик, є одним із найрезультативніших джерел виявлення правопорушень, недосяжних для зовнішнього контролю. Саме тому інститут викривачів визнано обов’язковим елементом національних антикорупційних систем як Конвенцією ООН проти корупції, так і правом Європейського Союзу, де Директива (ЄС) 2019/1937 встановила мінімальні стандарти захисту осіб, які повідомляють про порушення [1]. В Україні комплексний правовий механізм захисту викривачів запроваджено з 1 січня 2020 року, коли набрав чинності Закон України від 17.10.2019 № 198-IX, яким Закон України «Про запобігання корупції» доповнено, зокрема, розділом VIII «Захист викривачів» у новій редакції [2; 3].

Попри створення нормативної та інституційної основи, ефективність механізму залишається обмеженою. Кількість повідомлень, за якими особи набувають статусу викривача, не відповідає масштабам корупційних ризиків; випадки виплати винагороди залишаються поодинокими; судова практика у справах про поновлення трудових прав викривачів лише формується; а головним стримувальним чинником залишається страх особи перед негативними наслідками для кар’єри та безпеки. В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення, коли зростають і обсяги публічних ресурсів, і корупційні ризики, підвищення дієвості механізму захисту викривачів набуває значення критичної умови ефективності всієї превентивної антикорупційної інфраструктури, що зумовлює актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інститут викривачів є предметом активної наукової розробки. А. Б. Фодчук здійснила перше у вітчизняній науці комплексне дисертаційне дослідження адміністративно-правових засад захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції, заклавши доктринальний фундамент розуміння захисту викривачів як самостійного адміністративно-правового інституту [4]. В. В. Луцик та І. В. Гловюк розкрили проблемні питання кримінально-процесуального статусу викривача, показавши неузгодженість між антикорупційним законодавством і Кримінальним процесуальним кодексом України [5]. А. А. Страшок систематизувала гарантії захисту викривачів за законодавством України та виявила прогалини їх практичної реалізації [6]. О. Б. Ковальчук та К. О. Лебідь обґрунтували необхідність уніфікації визначення викривача, розмежування його статусу зі статусом заявника, потерпілого і свідка та спрощення процедури виплати винагороди [7]. А. В. Матвійчук охарактеризував роль спеціалізованих антикорупційних органів у розслідуванні корупційних кримінальних проваджень, окресливши інституційне середовище, в якому реалізуються повідомлення викривачів, та виклики його функціонування – від координації між органами до суспільної довіри [8]. Практичний вимір роботи з викривачами узагальнено в посібнику для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції [9].

Водночас більшість наявних праць зосереджені на кримінально-процесуальному зрізі статусу викривача або на окремих гарантіях. Цілісна характеристика адміністративно-правового механізму захисту викривачів – як системи каналів повідомлення, статусних гарантій, стимулів та інституційного забезпечення – з урахуванням правозастосовної практики останніх років і європейських стандартів потребує окремого дослідження, чому й присвячено цю статтю.

Мета статті полягає у розкритті змісту та структури адміністративно-правового механізму захисту викривачів корупції в Україні, виявленні проблем його правового регулювання і правозастосування та формулюванні науково обґрунтованих напрямів удосконалення з урахуванням стандартів Директиви (ЄС) 2019/1937.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» викривачем є фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання [2]. Наведена дефініція містить три конститутивні ознаки: суб'єктну (фізична особа), суб'єктивну (переконання в достовірності інформації, що звільняє викривача від обов'язку доводити факт правопорушення) та зв'язкову (інформація має бути пов'язана з визначеними видами діяльності особи). Саме остання ознака зазнає обґрунтованої наукової критики: як зазначають О. Б. Ковальчук та К. О. Лебідь, прив'язування статусу викривача до конкретних видів діяльності може створювати зайві перешкоди на практиці, коли постає питання про виконання особою цієї обов'язкової умови [7, с. 821]. Особа, яка випадково стала свідком корупційної практики поза межами своєї професійної сфери, формально викривачем не є і захистом не користується, що звужує превентивний потенціал інституту.

Структурно адміністративно-правовий механізм захисту викривачів охоплює чотири взаємопов'язані елементи. Перший – канали повідомлення. Закон розрізняє внутрішні канали (у межах установи, де працює викривач), регулярні канали (повідомлення до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції – Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції, органів прокуратури та Національної поліції) та зовнішні канали (засоби масової інформації, журналісти, громадські об'єднання) [2]. Важливо, що використання зовнішніх каналів за загальним правилом допускається за визначених законом умов, що відповідає триступеневій логіці Директиви (ЄС) 2019/1937 [1]. Технологічним осердям системи став Єдиний портал повідомлень викривачів, адміністрований Національним агентством, який забезпечує захищене подання повідомлень, їх облік та відстеження стану розгляду. Розбудова захищених цифрових каналів повідомлення

 ISSN 3083-5836 (PRINT), ISSN 3083-5844 (ONLINE)

відповідає загальноєвропейській тенденції мінімізації людського фактора та ризиків витоку інформації про особу викривача.

Другий елемент – статусні гарантії. Викривачу та його близьким особам гарантовано захист від негативних заходів впливу з боку роботодавця: звільнення, переведення, зміни умов праці, відмови у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо; при цьому в судових спорах щодо таких заходів тягар доведення того, що вони не були пов’язані з повідомленням, покладається на роботодавця [2]. Гарантується конфіденційність відомостей про викривача, а повідомлення може бути здійснене й анонімно; розкриття інформації про особу викривача без її згоди тягне юридичну відповідальність. Викривач має право на безоплатну правничу допомогу, відшкодування витрат, пов’язаних із захистом своїх прав, психологічну допомогу, а за наявності загрози життю чи здоров’ю – на застосування заходів безпеки, передбачених законодавством про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві [2; 6, с. 152–153].

Третій елемент – стимулюючий: інститут винагороди викривачу. Право на винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого у п’ять тисяч і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, за умови активного сприяння розкриттю злочину. Розмір винагороди становить десять відсотків від грошового розміру предмета злочину або розміру завданих державі збитків після ухвалення обвинувального вироку суду, але не більше трьох тисяч мінімальних заробітних плат [2]. Практика застосування цього інституту лише формується: перші виплати винагороди відбулися через кілька років після запровадження механізму, що свідчить про його ускладненість. У науковій літературі слушно пропонується деталізувати та спростити процедуру виплати винагороди, зокрема розглянути пропорційний метод виплати з можливістю залучення, окрім державного бюджету, інших джерел коштів [7, с. 822].

Четвертий елемент – інституційне забезпечення. Національне агентство з питань запобігання корупції як центральний орган превентивної антикорупційної інфраструктури здійснює методичне забезпечення, роз’яснювальну роботу, моніторинг дотримання законодавства про захист викривачів та може вносити приписи про усунення порушень; у державних органах та юридичних особах публічного права функції першого контакту з викривачем покладено на уповноважені підрозділи (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, повноваження яких у сфері захисту викривачів визначено статтею 53-9 Закону [2; 9]. Водночас реалізація повідомлення викривача про корупційний злочин відбувається вже в межах компетенції спеціалізованих антикорупційних органів. Як обґрунтовано зазначає А. В. Матвійчук, ефективність розслідування корупційних кримінальних проваджень визначається узгодженою взаємодією Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Вищого антикорупційного суду, а серед ключових викликів їх діяльності – координація між органами, протидія політичному тиску та підтримання суспільної довіри [8, с. 255–256]. Для інституту викривачів цей висновок має пряме значення: готовність особи повідомити про корупцію прямо пропорційна її довірі до того, що повідомлення буде ефективно реалізоване, а сама вона – захищена. Інакше кажучи, механізм захисту викривачів і система антикорупційних органів перебувають у відносинах взаємної залежності: слабкість однієї ланки девальвує іншу.

Аналіз правозастосування дає підстави виокремити ключові проблеми механізму. По-перше, термінологічна неузгодженість: Кримінальний процесуальний кодекс України оперує власним, вужчим розумінням викривача, що породжує розбіжності у визначенні моменту набуття статусу та обсягу процесуальних прав; у літературі переконливо показано, що викривач фактично позбавлений самостійного процесуального становища у кримінальному провадженні [5, с. 530–531; 7, с. 819]. По-друге, предметна сфера викривання обмежена корупційними та пов’язаними з корупцією правопорушеннями, тоді як Директива (ЄС) 2019/1937 охоплює широке коло порушень права ЄС – від публічних закупівель до захисту довкілля [1]; у контексті виконання Україною зобов’язань кандидата на членство в ЄС таке звуження виглядає тимчасовим рішенням. По-третє, інституційна спроможність уповноважених осіб залишається

нерівномірною: у частині установ ці функції виконуються за сумісництвом, без гарантій незалежності від керівника, щодо якого може надійти повідомлення. По-четверте, психологічний чинник: за умов, коли негативні наслідки для викривача є ймовірними та відчутними, а винагорода – малоймовірною та віддаленою, раціональний баланс стимулів схиляє потенційного викривача до мовчання. Подолання цього дисбалансу і є головним завданням удосконалення механізму.

Викладене дозволяє запропонувати напрями вдосконалення адміністративно-правового механізму захисту викривачів. Перше – уніфікація визначення викривача в антикорупційному та кримінальному процесуальному законодавстві з одночасним пом'якшенням зв'язкової ознаки, що усуне термінологічні колізії та розширить коло захищених осіб; у цьому слід підтримати пропозиції, висловлені в науковій літературі [7, с. 821–822]. Друге – поетапне розширення предметної сфери захищеного повідомлення за моделлю Директиви (ЄС) 2019/1937, починаючи зі сфер публічних закупівель та використання коштів відновлення, де корупційні ризики є найвищими. Третє – спрощення механізму винагороди: зниження порогу доступу, запровадження часткових виплат на досудових стадіях за умови підтвердження внеску викривача та прозорої методики розрахунку. Четверте – посилення гарантій незалежності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції: пряма підпорядкованість керівнику установи, захист від звільнення протягом визначеного строку, обов'язкове навчання за програмами Національного агентства. П'яте – розвиток цифрових каналів повідомлення з безумовним збереженням можливості анонімного звернення та вдосконалення зворотного зв'язку з викривачем щодо стану розгляду повідомлення, оскільки саме інформаційна невизначеність є одним із чинників недовіри до механізму.

Висновки. Адміністративно-правовий механізм захисту викривачів корупції в Україні є структурованою системою, що охоплює канали повідомлення, статусні гарантії, стимулюючий інститут винагороди та інституційне забезпечення з боку Національного агентства з питань запобігання корупції та уповноважених підрозділів (уповноважених осіб). За нормативною повнотою цей механізм загалом відповідає міжнародним стандартам, однак його практична дієвість обмежується термінологічною неузгодженістю законодавства, вузькістю предметної сфери викривання, ускладненістю процедури винагороди, нерівномірною інституційною спроможністю уповноважених осіб та психологічним чинником страху перед негативними наслідками.

Підвищення ефективності механізму потребує комплексу заходів: уніфікації визначення викривача, поетапного розширення предметної сфери захищеного повідомлення за моделлю Директиви (ЄС) 2019/1937, спрощення механізму винагороди, посилення гарантій незалежності уповноважених осіб та розвитку захищених цифрових каналів повідомлення. Принциповим є висновок про взаємну залежність механізму захисту викривачів і системи спеціалізованих антикорупційних органів: довіра особи до захищеності свого повідомлення та до його ефективної реалізації є єдиним неподільним ресурсом антикорупційної політики. Перспективи подальших досліджень пов'язані з аналізом судової практики у справах про захист трудових прав викривачів та з оцінкою імплементації стандартів Директиви (ЄС) 2019/1937 у національне законодавство.

Використана література:

1. Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. Official Journal of the European Union. L 305. 26.11.2019. P. 17-56. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj/eng
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 (дата звернення: 05.07.2026).
3. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції : Закон України від 17.10.2019 № 198-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20 (дата звернення: 05.07.2026).

4. Фодчук А. Б. Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції : дис. ... д-ра філософії : 081. Київ, 2020. 276 с. https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cbdc7904-b826-4f91-9da0-97d02091f755/content
5. Луцик В. В., Гловюк І. В. Кримінально-процесуальний статус викривача: проблемні питання. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 10. С. 529-532. https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-10/138
6. Страшок А. А. Викривачі корупції та гарантії їх захисту за законодавством України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2023. № 5. С. 150-156. http://www.apnl.dnu.in.ua/5_2023/26.pdf
7. Ковальчук О. Б., Лебідь К. О. Правовий статус викривачів корупції як учасників кримінального провадження: окремі законодавчі прогалини та перспективи їх подолання. Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. № 6. С. 816-823. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.136
8. Матвійчук А.В. Роль антикорупційних органів у розслідуванні корупційних кримінальних проваджень. Dictum Factum. 2025. № 1 (17). С. 253-257. DOI: https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-1-17-253-257
9. Ренкас А., Скоб О., Леончук О., Дідач В., Онікієнко О. Практичний посібник по роботі з викривачами для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Київ, 2023. 146 с. https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/09/Posibnyk-po-roboti-z-vykryvachamy.pdf

References:

1. Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law (2019). Official Journal of the European Union, L 305, 17–56. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj/eng .
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2014). Pro zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII [On Prevention of Corruption: Law of Ukraine of October 14, 2014 № 1700-VII]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2019). Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii» shchodo vykryvachiv koruptsii : Zakon Ukrainy vid 17.10.2019 № 198-IX [On Amendments to the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» concerning Corruption Whistleblowers: Law of Ukraine of October 17, 2019 № 198-IX]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20 [in Ukrainian].
4. Fodchuk, A. B. (2020). Administratyvno-pravovi zasady zakhystu osib, yaki nadaiut dopomohu v protydii koruptsii [Administrative and legal principles of protection of persons who provide assistance in combating corruption]. Doctor of Philosophy dissertation. Kyiv. Retrieved from: https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cbdc7904-b826-4f91-9da0-97d02091f755/content [in Ukrainian].
5. Lutsyk, V. V., & Hloviuk, I. V. (2021). Kryminalno-protsesualnyi status vykryvacha: problemni pytannia [Criminal procedural status of the whistleblower: problematic issues]. Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal, no. 10, pp. 529–532. Retrieved from: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-10/138 [in Ukrainian].
6. Strashok, A. A. (2023). Vykryvachi koruptsii ta harantii yikh zakhystu za zakonodavstvom Ukrainy [Corruption whistleblowers and guarantees of their protection under the legislation of Ukraine]. Aktualni problemy vitchyznianoi yurysprudentsii, no. 5, pp. 150–156. Retrieved from: http://www.apnl.dnu.in.ua/5_2023/26.pdf [in Ukrainian].
7. Kovalchuk, O. B., & Lebid, K. O. (2024). Pravovyi status vykryvachiv koruptsii yak uchasnykiv kryminalnoho provadzhennia: okremi zakonodavchi prohalyny ta perspektyvy yikh podolannia [The legal status of corruption whistleblowers as participants in criminal proceedings: certain legislative gaps and prospects for overcoming them]. Analitychno-porivnialne pravoznavstvo, no. 6, pp. 816–823. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.136 [in Ukrainian].
8. Matviichuk, A. (2025). Rol antykoruptsiinykh orhaniv u rozsliduvanni koruptsiinykh kryminalnykh provadzhen [The role of anti-corruption bodies in the investigation of corruption criminal proceedings]. Dictum Factum, no. 1 (17), pp. 253–257. DOI: https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-1-17-253-257 [in Ukrainian].
9. Renkas, A., Skob, O., Leonchuk, O., Didach, V., & Onikiienko, O. (2023). Praktychnyi posibnyk po roboti z vykryvachamy dlia upovnovazhenykh pidrozdiliv (upovnovazhenykh osib) z pytan zapobihannia ta

vyiavlennia koruptsii [Practical guide for working with whistleblowers for authorised units (authorised persons) for the prevention and detection of corruption]. Kyiv. Retrieved from: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/09/Posibnyk-po-roboti-z-vykryvachamy.pdf [in Ukrainian].

Podolian Yu. O. Administrative and legal mechanism for the protection of corruption whistleblowers: current state and directions for improvement

The article examines the administrative and legal mechanism for the protection of corruption whistleblowers in Ukraine as a component of the preventive anti-corruption infrastructure. The legal definition of a whistleblower under the Law of Ukraine On Prevention of Corruption is analysed and its restrictive features are identified, in particular the linking of the status to the connection of the reported information with the person's labour, professional or other activity specified by law. The elements of the protection mechanism are systematised: reporting channels (internal, regular, external) and the Unified Whistleblowers Reports Portal; guarantees of labour rights and the prohibition of negative measures of influence; ensuring confidentiality and anonymity; the right to free legal aid; the institution of whistleblower reward; the powers of the National Agency on Corruption Prevention and of authorised units (authorised persons) for the prevention and detection of corruption in the field of whistleblower protection. The key problems of legal regulation and law enforcement are identified: terminological inconsistency between anti-corruption and criminal procedural legislation, the narrowness of the subject area of whistleblowing compared to the approach of Directive (EU) 2019/1937, the complexity of the reward payment procedure, the insufficient institutional capacity of authorised persons, and the fear factor of negative consequences that deters potential whistleblowers. Directions for improvement are formulated: unification of the definition of a whistleblower, gradual expansion of the subject area of protected reporting, simplification of the reward mechanism, strengthening of guarantees of independence of authorised persons, and development of interaction between whistleblowers and specialised anti-corruption bodies. The results can be used in draft law-making and in the activities of anti-corruption institutions.

Key words: *corruption whistleblower, whistleblower protection, corruption risks, corruption prevention, National Agency on Corruption Prevention (NACP), administrative and legal principles, reporting channels, whistleblower reward, confidentiality, anti-corruption infrastructure.*

Дата першого надходження статті до видання: 07.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 04.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 22.09.2026