



ЗВІТ ПРО ТЕХНІЧНУ ДОПОМОГУ

УКРАЇНА

Удосконалення системи декларування
активів для державних службовців

ЛИПЕНЬ 2026 РОКУ

Підготували:

Джонатан Памполіна та Гійом Валетт-Валла

За авторства:

Юридичного департаменту

Цей звіт містить технічні рекомендації, надані співробітниками Міжнародного валютного фонду керівництву Національного агентства з питань запобігання корупції України (далі - “Одержувач ТД”) у відповідь на їхній запит про надання технічної допомоги. Цей документ (повністю або частково) або його витяги можуть бути розкриті МВФ Виконавчому директору МВФ від України, іншим виконавчим директорам МВФ та членам їхнього апарату, а також іншим установам або органам одержувача ТД та, на їхній запит, співробітникам Світового банку, іншим надавачам технічної допомоги та донорам, що мають законний інтерес, членам Керівного комітету Фонду розбудови потенціалу України за умови відсутності заперечень з боку одержувача ТД (див. [Операційні рекомендації персоналу щодо поширення інформації з питань розбудови потенціалу](#)). Публікація або оприлюднення цього звіту (повністю або частково) сторонам, що не входять до складу МВФ, крім органів або установ, що є одержувачами ТД, співробітників Світового банку, інших надавачів технічної допомоги та донорів, які мають законний інтерес, членів Керівного комітету Фонду розбудови потенціалу України потребує чіткої згоди одержувача ТД та Юридичного департаменту МВФ.

Аналіз та міркування щодо політики викладені в даному документі належать Юридичному департаменту МВФ.

Подяка

Ця місія з надання технічної допомоги стала можливою завдяки фінансової підтримки Фонду розбудови потенціалу України.



Зміст

Подяка	3
Скорочення та аббревіатури	6
Передмова	7
Виконавче резюме	8
Рекомендації.....	10
I. Вступ та контекст	13
II. Огляд системи декларування активів в Україні	19
III. Основні висновки та аналіз	27
A. Посилення загального дизайну української СДА	27
B. Ефективність перевірки декларацій про активи на основі оцінки ризиків.....	34
C. Удосконалення моніторингу способу життя (МСЖ)	41
D. Міжвідомча співпраця (як на національному рівні, так і міжнародна) та санкції	46
IV. Заключення	54
Вставки	
Вставка 1. Розрахований рейтинговий бал ризику для кожної декларації про активи	22
Вставка 2. Багатограшний мандат НАЗК.....	33
Рисунки	
Рисунок 1. Зведена інформація про напрями роботи НАЗК з проведення перевірок.....	25
Рисунок 2. Половина декларацій про активи, відібраних для повної перевірки, мають ознаки корупції	36
Рисунок 3. Кількість декларацій про активи, що проходять автоматизовану перевірку зростає	38
Рисунок 4. Зростання кількості криптовалют та їхньої вартості, зазначених у деклараціях про активи	63
Таблиці	
Таблиця 1. НАЗК щорічно отримує біля 700 000 декларацій	19
Таблиця 2. Система відповідальності за порушення вимог щодо декларування активів.....	25
Таблиця 3. Кількість завершених НАЗК справ з МСЖ	42
Додатки	
Додаток I: Еволюція СДА в Україні	55

Додаток II: Широкий спектр баз даних та реєстрів України пов'язаних з СДА.....	56
Додаток III: Запропонована таблиця ключових показників ефективності для системи декларування активів та моніторингу способу життя в Україні.....	57
Додаток IV: Порівняльна таблиця СДА у Франції та в Україні.....	61
Додаток V: Основні ризики, пов'язані з готівкою та цифровими активами в системі декларування активів (СДА) України.....	62

Скорочення та аббревіатури

АРМА	Агентство з розшуку та менеджменту активів
ВАКС	Вищий антикорупційний суд
ВК	Відмивання коштів
ДА	Декларація про активи
ДД	Добування (майнінг) даних
ДП	Державне підприємство
ДСФМ	Державна служба фінансового моніторингу
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЗА	Зовнішній аудит
ЗЗК	Закон про запобігання корупції
КПЕ	Ключовий показник ефективності
КСУ	Конституційний суд України
ЛАК	Логічний та арифметичний контроль
МСЖ	Моніторинг способу життя
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НОР	Національна оцінка ризиків
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ПВК	Протидія відмиванню коштів
ПЗО	Політично значуща особа
ПМ	Прожитковий мінімум
ПП	Повна перевірка
РС	Розвиток спроможності
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СД	Сховище даних
СДА	Система декларування активів
ТРГА	Технічна робоча група з аудиту
УНЗР	Унікальний номер запису в демографічному реєстрі
CRS	Загальний стандарт звітності (англ. Common Reporting Standard)
FATF	Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (англ. Financial Action Task Force)
FIU	Підрозділ фінансової розвідки (англ. Financial Intelligence Unit)
GRECO	Орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу «Група держав проти корупції» (англ. Group of States against Corruption)
OSINT	Розвідка на основі відкритих джерел (англ. Open-Source Intelligence)
RBA	Підхід, що базується на оцінці ризиків (англ. Risk-Based Approach)
UAH	Українська гривня

Передмова

На прохання Національного агентства з питань запобігання корупції України (НАЗК), Юридичний департамент МВФ розпочав впровадження Проекту з розвитку спроможності (РС), спрямованого на вдосконалення системи декларування активів. З 5 по 7 листопада 2025 року та з 28 по 30 січня 2026 року було проведено дві виїзні місії, обидві в офісі МВФ з РС у Відні, Австрії. Цей проєкт був спрямований на підтримку зусиль органів влади щодо вдосконалення систем декларування майна та моніторингу способу життя державних службовців. Докладання зусиль спрямованих на боротьбу з корупцією, зокрема у секторах з високим рівнем ризику, є ключовим зобов'язанням української влади за новою 48-місячною Програмою з МВФ в рамках Механізму розширеного фінансування, яка була затверджена 26 лютого 2026 року.

До складу проєктної групи МВФ з питань РС входять пан Джонатан Памполіна (старший радник, Управління з питань врядування та боротьби з корупцією Юридичного департаменту) та пан Гійом Валетт-Валла (короткостроковий експерт Юридичного департаменту).

Члени місію висловлюють вдячність пану Віктору Павлушику, голові НАЗК, та співробітникам НАЗК за тісну співпрацю та взаємодію протягом усього проєкту. Команда МВФ також провела консультації з іншими зацікавленими сторонами, зокрема з Національним антикорупційним бюро України (НАБУ), Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП), Державною службою фінансового моніторингу (ДСФМ), організаціями громадянського суспільства (ОГС) та міжнародними партнерами. Відмінну адміністративну та логістичну підтримку забезпечили пані Олександра Райс і пані Лаура Вортман (обидві з Юридичного департаменту) та пані Олена Білоус (Офіс МВФ з РС у Відні).

Виконавче резюме

Цей звіт про технічну допомогу МВФ дає оцінку ефективності системи декларування активів (СДА) в Україні, що діє під егідою Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). У ньому наведено зосереджену дорожню карту реформ, спрямованих на посилення механізмів протидії корупції, покращення націлювання зусиль на посадових осіб та сектори з високим рівнем ризику, а також підвищення ефективності правозастосування, тоді як Україна продовжує вдосконалювати свою антикорупційну архітектуру в умовах війни.

Українська система декларування активів (СДА) є однією з найбільших і найскладніших, вона налічує понад 1,7 мільйона зареєстрованих користувачів та приблизно 700 000 щорічних декларацій. НАЗК стикається зі структурним дефіцитом потужностей через цю «стіну даних» у поєднанні з невеликим штатом спеціалізованих фахівців з перевірки. Після відновлення обов'язкового подання декларацій у жовтні 2023 року, яке було тимчасово призупинено під час воєнного стану, та переходу до підходу, що базується на оцінці ризиків (RBA від англ. Risk-Based Approach), якість відбору об'єктів перевірки покращилася: повні перевірки та моніторинг способу життя дедалі частіше призводять до виявлення порушень (обґрунтованих висновків). Нещодавні результати також свідчать про посилення правозастосування. Однак ключові обмеження залишаються. Доступ до певних внутрішніх та транскордонних фінансових даних залишається обмеженим, зокрема до податкової інформації за Загальним стандартом звітності (CRS). Крім того, існуючі стимули щодо ефективності (наприклад, 1 000 повних перевірок щорічно) схильні надавати пріоритет обсягу над впливом, зосереджуючись на дрібних порушеннях, а не на серйозних правопорушеннях, до яких причетні високопосадовці.

Продовжуючи реформи, що вже тривають, застосування підходу, який більшою мірою ґрунтується на оцінці ризиків та аналізі даних, дозволило б Україні перетворити СДА на більш ефективний інструмент запобігання, виявлення та притягнення до відповідальності за корупцію на високому рівні. Щоб сприяти зосередженню обмежених ресурсів НАЗК, слід переглянути коло посадових осіб, що підпадають під дію системи, а зусилля з перевірок зосередити на декларантах та секторах з найвищим рівнем ризику. Ключове значення матиме усунення основних «лазівок» у сфері охоплення (наприклад, тих, що стосуються керівників державних підприємств), зокрема шляхом застосування критерію, заснованого на власності. Фіксовану річну квоту НАЗК слід замінити на орієнтовані на наслідки ключові показники ефективності, такі як відсоток «влучних» випадків виявлення, вартість виявлених незаконних активів, якість переданих справ та результати повернення активів. Доступ до даних фінансової розвідки та податкової інформації, отриманої в рамках CRS, посилить можливості НАЗК з проведення перевірок (за умови наявності чітких механізмів захисту конфіденційності та вдосконалених механізмів співпраці як з Підрозділом фінансової розвідки, так і з Податковою службою). З метою підвищення прозорості своєї перевіркової діяльності та водночас захисту доброчесності правозастосування можна було б створити незалежну Технічну робочу групу з аудиту (ТРГА), яка переглядатиме логіку оцінки ризиків та проведення перевірок відповідно до угод про конфіденційність (що дозволить зменшити занепокоєння щодо «чорної скриньки»). Органи влади також повинні вдосконалити інфраструктуру даних, що забезпечує функціонування системи (наприклад, доступ до історичних реєстрів та створення єдиного реєстру банківських рахунків), а

також посилити механізми міжвідомчої співпраці (зокрема, з ключовими партнерами, такими як органи з боротьби з корупцією, підрозділи фінансової розвідки, податкові органи та органи з управління поверненням активів).

На основі висновків місії у Таблиці нижче наведено стратегічні та законодавчі рекомендації, а також пропозиції щодо операційної та технічної оптимізації, спрямовані на усунення виявлених недоліків та зміцнення СДА. Ці заходи мають на меті підвищити ефективність антикорупційних зусиль, забезпечити більш раціональний розподіл ресурсів та сприяти виконанню ширших реформаторських зобов'язань України шляхом зміцнення доброчесності та прозорості у державній службі.

Рекомендації

Рекомендації		Часові рамки	Відповідальний орган
Стратегічні та законодавчі рекомендації			
1.	Переглянути коло осіб, що подають декларації. Переглянути категорії осіб, що подають декларації (приблизно 700,000 декларантів) за допомогою національної оцінки корупційних ризиків, щоб зосередити ресурси на перевірці високопосадовців та посадових осіб з високим рівнем ризику у критично важливих секторах, або провести розмежування між деклараціями, що подаються з метою забезпечення прозорості, та тими, що підлягають нагляду з боку НАЗК.	СП	Законодавство
2.	Надати доступ до даних іноземних фінансових установ. Внести зміни до Податкового кодексу та Закону про запобігання корупції з метою покращення взаємодії між НАЗК та податковими органами на національному рівні, а також чітко надати НАЗК доступ до інформації, що надається відповідно Спільного стандарту звітності (CRS) для проведення антикорупційних перевірок.	СП	Законодавство
3.	Закрити лазівку для державних підприємств (ДП). Внести зміни до Статті 3 Закону про запобігання корупції з метою встановлення чіткого критерію «належності до державної власності» (державна частка понад 50 відсотків) для посадових осіб, які зобов'язані декларувати активи, незалежно від організаційно-правової форми суб'єкта господарювання.	СП	Законодавство
4.	Визначити НАЗК як «компетентний орган» з питань протидії відмиванню коштів (ПВК). Оновити законодавство, щоб дозволити Державній службі фінансового моніторингу (ДСФМ) надавати фінансову аналітику до НАЗК та зобов'язати НАЗК повідомляти ДСФМ про підозрілі фінансові операції або випадки збагачення.	СП	Законодавство

5.	Узгодити строки позовної давності. Узгодити строки позовної давності в адміністративних, цивільних та кримінальних справах із порівняльною практикою держав-членів ЄС та запровадити правовий механізм, що дозволить призупиняти строк позовної давності у цивільних справах на час проведення паралельного кримінального провадження щодо незаконного збагачення.	СП	Законодавство
6.	Посилити правову та оперативну основу моніторингу способу життя (МСЖ). Переглянути підзаконні акти, що регулюють процедури МСЖ та встановити відповідні часові обмеження; Внести зміни до нормативно-правової бази, з метою забезпечення того, щоб методологічні процедури МСЖ були юридично обґрунтованими та чітко відповідали конституційним стандартам щодо захисту приватного життя.	СП	НАЗК; Законодавство
Рекомендації		Часові рамки	Відповідальний орган
Операційна та технічна оптимізація			
1.	Посилити пріоритетність перевірок та МСЖ на основі оцінки ризиків. НАЗК має вдосконалити свої процеси відбору декларацій та алгоритми автоматизованої оцінки ризиків, щоб надавати пріоритет особам, які підпадають під обов'язкову сферу розслідувань НАБУ та САП, а також особам, що працюють у визначених секторах підвищеного ризику (наприклад, у сферах оподаткування, митної справи, державних закупівель та енергетики).	КП	НАЗК
2.	Створити незалежну технічну робочу групу з аудиту (ТРГА). Створити колегію незалежних експертів яка періодично обговорюватиме, аналізуватиме та надаватиме рекомендації щодо алгоритмів логічного та арифметичного контролю (ЛАК) та повної перевірки.	СП	НАЗК
3.	Перейти до ключових показників ефективності (КПЕ) орієнтованих на вплив. Замінити річний цільовий показник у 1000 випадків повної перевірки на	СП	Кабінет міністрів; НАЗК

	КПЕ, орієнтовані на вплив та зосереджені на фінансовій вартості виявлених незаконних активів, а також зобов'язати оприлюднювати їх.		
--	---	--	--

КП = Короткострокова перспектива (менше 6 місяців); СП = Середньострокова перспектива (6–18 місяців)

I. Вступ та контекст

1. Вразливості у сфері врядування та корупція в Україні продовжують чинити значний вплив на її економіку та суспільство. Протягом останнього десятиліття країна досягла суттєвих успіхів у боротьбі з системною корупцією, проте вона й надалі стикається з більш масштабними викликами, пов'язаними з підтримкою порядку денного структурних реформ та захистом інституцій від атак з боку впливових зацікавлених груп. Незначний прогрес у впровадженні реформ або повторне відкочування назад можуть гальмувати потенційне економічне зростання в той час, коли для подолання демографічних викликів та викликів у сфері конкурентоспроможності необхідне прискорення зростання продуктивності.¹ Попри те, що Україна вже кілька років чинить опір повномасштабному вторгненню Росії, вона продовжує свої зусилля, спрямовані на зміцнення доброчесності в державному секторі та просування антикорупційних реформ.² Реформи, які підвищують ефективність урядування, забезпечують боротьбу з корупцією та зміцнюють верховенство права, є центральними для підтримання макроекономічної стабільності, а також довіри інвесторів та суспільства.³

2. Системи декларування активів (СДА) вважаються наріжними каменями антикорупційної політики.⁴ Як інструмент запобігання та правозастосування, СДА вимагає від державних службовців періодично розкривати свої активи, зобов'язання та інтереси призначеному органу, який несе відповідальність за управління цією системою та перевірку точності та достовірності розкритої інформації. Добре функціонуюча СДА покращує прозорість, забезпечує притягнення до відповідальності осіб, які приймають рішення, та запобігає корупції. Саме тому впровадження комплексної СДА є серйозним викликом, особливо коли йдеться про ретельний і систематичний моніторинг багатства державних службовців. Згідно з дослідженням Світового банку, понад 160 країн запровадили системи розкриття фінансової інформації.⁵

3. В Україні вимога до державних службовців декларувати активи була вперше запроваджена у 1993 році, відповідно до Закону України про державну службу (Стаття 13). Однак, реальне впровадження не відбувалося до прийняття спеціального акту Кабінету Міністрів та Закону про боротьбу з корупцією у 1995 році. Таким чином, СДА набула чинності лише у 1997 році.

¹ IMF (2026), Ukraine: Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, IMF Country Report No. 26/58. (МВФ (2026), Україна: Запит на укладення розширеної угоди в рамках Механізму розширеного фінансування, Звіт МВФ про країну №26/58)

² OECD (2025), OECD Public Governance Reviews: OECD Integrity and Anti-Corruption Review of Ukraine. (2026) Anti-corruption and integrity outlook. (ОЕСР (2025), Огляди державного управління ОЕСР: Огляд ОЕСР щодо доброчесності та боротьби з корупцією в Україні. (2026) Перспективи боротьби з корупцією та забезпечення доброчесності в Україні.)

³ World Bank, Government of Ukraine, European Union, United Nations (2026), Ukraine: Fifth Rapid Damage and Needs Assessment. (Світовий банк, Уряд України, Європейський союз, Організація Об'єднаних націй (2026), Україна: П'ята швидка оцінка завданої шкоди та потреб.)

⁴ World Bank (2012). Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons (Rossi, Pop, Clementucci, and Sawaqed). (Світовий банк (2012). Використання розкриття інформації про активи для виявлення політично значущих осіб (Россі, Поп, Клементуччі та Савакед).)

⁵ World Bank (2020), Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption, Chapter 8: Asset and Interest Declarations (Dmytro Kotlyar and Laura Pop). (Світовий банк (2020), Підвищення ефективності та прозорості органів влади: боротьба з корупцією, Розділ 8: Декларації про активи та інтереси (Дмитро Котляр та Лаура Поп).)

За систему декларування активів відповідав Головний департамент державної служби, який був номінальним суб'єктом з обмеженою юрисдикцією. Нагляд був обмежений лише конкретними державними службовцями та місцевими посадовими особами. Тоді СДА не мала спеціальної установи для систематичного опрацювання інформації, оскільки функції були розділені між департаментами, що призводило до неповного фінансового контролю. Доступ був обмежений, оскільки декларації про активи вважалися приватними. Публікації були рідкісними, низької якості та обмежувалися невеликим переліком осіб. Верифікація проводилася переважно вручну і не мала інструментів для ретельного перехресного посилення або систематичного моніторингу способу життя. У 2011 році Мережа ОЕСР з питань боротьби з корупцією проаналізувала різні виклики, з якими стикалася СДА України в процесі впровадження. Зокрема, негативна оцінка тогочасної СДА була сформульована таким чином: *«існуючі механізми сумнівно сприяють досягненню мети системи декларування активів в Україні, а наявні інструменти декларування активів напевно чи можна вважати ефективними засобами боротьби з корупцією. На думку майже всіх ключових інституцій, залучених до цього процесу, ця система потребує глибокої реформи»*.⁶

4. «Революція гідності» (Євромайдан) 2013–14 років стала поштовхом до кардинальної реформи системи забезпечення доброчесності у сфері державного управління в Україні. У відповідь на широкий суспільний попит та тиск з боку як громадянського суспільства, так і міжнародних партнерів, у жовтні 2014 року Україна прийняла Закон «Про запобігання корупції» (далі – ЗЗК), який передбачав реформу антикорупційної системи з метою більш ефективної боротьби з корупцією. Після цього було створено Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) з широкими та потужними повноваженнями, зокрема щодо управління СДА. Йому було надано статус спеціального антикорупційного органу відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції.⁷ Нова електронна система онлайн-подання та публікації декларацій про активи була згодом запущена 1 вересня 2016 року. Однією з ключових особливостей СДА є забезпечення публічного доступу до інформації, що міститься в системі. Це також сприяє підвищенню прозорості завдяки повністю цифровому рішенню – реєстру у форматі, придатному для машинного зчитування. Наразі СДА взаємопов'язана з 21 національною базою даних для цілей верифікації. НАЗК, а також спеціально уповноважені антикорупційні органи, такі як Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), мають повний доступ до декларацій (включно з інформацією обмеженого доступу). (Див. Додаток 1).

5. Нова СДА стала поворотним моментом в Україні. Її описували як шанс для української історії успіху.⁸ Через рік після запуску СДА у 2016 році опитування показали позитивне ставлення до системи та її прозорості. Навіть посадові особи, які повинні були подавати свої декларації про активи, підтримували цю систему та її відкритість і вважали, що вона посилить відповідальність за корупцію. Незважаючи на те, що публічний доступ до декларацій про активи сприяв прозорості, їх верифікація, однак, залишалася проблемою. Загальна довіра та пропорційність процедур

⁶ OECD (2011). Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption. Part III, Chapter 13, Asset Declaration in Ukraine, page 144. (ОЕСР (2011). Декларування активів державними службовцями: інструмент запобігання корупції. Частина III, Розділ 13, Декларування активів в Україні, сторінка 144).

⁷ Стаття 6, Конвенція ООН проти корупції (UNCAC).

⁸ UNDP (Ukraine). Electronic Asset Declarations for Public Officials – two years after its launch. A panacea against corruption? Blerta Cela, August 25, 2018. (ПРООН. Електронна декларація про активи для державних службовців – через 2 роки після запровадження. Панацея від корупції? Блерта Села, 25 серпня 2018 року).

фінансового контролю вже тоді були підірвані через дублювання етапів верифікації та обмежену прозорість результатів.

6. Зміни, схвалені Парламентом пізніше, та рішення Верховного суду, ухвалені після 2016 року, також мають значний вплив на діяльність НАЗК у сфері СДА.

- Зміни до Закону про запобігання корупції (ЗЗК) від 2019 року кардинально реорганізували НАЗК, докорінно переглянувши систему управління та запровадивши нову систему внутрішнього контролю. З метою забезпечення незалежності діяльності НАЗК щодо декларування активів закон запровадив механізм подвійного нагляду, який складається з підрозділу внутрішнього контролю та Громадської ради. Так, зокрема, підрозділ внутрішнього контролю відповідає за забезпечення інституційної доброчесності шляхом моніторингу поведінки персоналу та розслідування потенційних внутрішніх ризиків корупції (ЗЗК, Стаття 17-1). Ззовні Громадська рада виконує функцію важливого механізму контролю, здійснюючи нагляд за політикою та операційною діяльністю НАЗК. Цей колегіальний орган складається з 15 представників громадянського суспільства, обраних на дворічний термін в результаті прозорого та відкритого конкурсу.
- Рішенням Конституційного суду України (КСУ) від 27 жовтня 2020 року було визнано недійсними ключові положення ЗЗК, зокрема щодо СДА. КСУ зазначив, що декларування доходів осіб, які здійснюють державну владу, є незаперечною вимогою в будь-якій сучасній демократичній державі, однак запровадження повноважень та прав НАЗК у відношенні до суддів порушило принцип поділу влади та незалежності судової гілки влади. Крім того, суд визнав, що встановлення кримінальної відповідальності за неподання декларації про активи та подання неправдивої декларації є надмірним покаранням і не є пропорційним розміру заподіяної шкоди. Таким чином, ключові положення ЗЗК були визнані неконституційними та скасовані з моменту ухвалення рішення КСУ. Згодом було закрито понад 111 кримінальних проваджень щодо декларацій про активи.⁹

7. У відповідь на рішення КСУ згодом були вжиті законодавчі кроки щодо відновлення повноважень НАЗК. На терміновий запит від українських органів влади про надання висновку Венеціанська комісія висловилася щодо повноважень НАЗК стосовно суддів та кримінальної відповідальності за подання неправдивих відомостей або неподання декларацій про майновий стан.¹⁰ Щодо суддів було запропоновано додаткові гарантії для їхнього захисту від потенційних зловживань з боку НАЗК та забезпечення нагляду за діяльністю НАЗК стосовно суддів, таких як регулярне звітування перед відповідним судовим органом (наприклад, Вищою кваліфікаційною комісією суддів). Також було рекомендовано відновити кримінальну відповідальність за подання неправдивих декларацій про активи, однак санкції (включно з позбавленням волі) мають бути диференційованими та застосовуватися лише у найсерйозніших випадках, пов'язаних з умисним

⁹ НАБУ, Антикорупційні органи об'єднують зусилля у боротьбі з корупцією – Артем Ситник, Прес-реліз (27 жовтня 2021 року).

¹⁰ Venice Commission, Urgent Joint Opinion on the Legislative Situation Regarding Anti-Corruption Mechanisms Following Decision No. 13-R202 of the CCU (CDL-PI (202)08, Opinion No. 1012/2020, December 9, 2020). (Венеціанська комісія, Терміновий спільний висновок щодо законодавчої ситуації стосовно механізмів боротьби з корупцією № 13-R202 КСУ (CDL-PI (202)08, Висновок № 1012/2020, 9 грудня 2020 року.

наміром. У грудні 2020 року були введені в дію зміни до ЗЗК, які відновили повноваження НАЗК щодо перевірки декларацій про активи, але створили окремий режим для декларацій про активи для судової влади.¹¹ Згодом, у червні 2021 року, було прийнято ще один закон, яким було встановлено три окремі корупційні правопорушення: (i) неподання декларації про майно; (ii) звичайне подання неправдивої декларації; та (iii) подання неправдивої декларації з обтяжуючими обставинами, з прогресивною шкалою порогових сум.¹² Серйозний злочин у вигляді подання неправдивої декларації з обтяжуючими обставинами карається позбавленням волі на строк до двох років.

8. СДА знову призупинили після повномасштабного вторгнення Росії. Після поновлення повноважень НАЗК та короточасного відновлення роботи СДА у 2021 році, її знову призупинили в лютому 2022 року з міркувань безпеки. Війна спричинила ризики відтоку капіталу,¹³ ускладнивши виявлення незаконних активів у закордонних юрисдикціях, що є викликом, який підкреслює необхідність посилення міжнародної співпраці та суворих протоколів перевірки. Відповідно, НАЗК змушена працювати в нестабільних умовах, що характеризуються частими попередженнями про загрози безпеці та перебоями в електропостачанні, що значно ускладнює щоденну діяльність та логістику.

9. Незважаючи на триваюче повномасштабне вторгнення, у жовтні 2023 року було відновлено роботу СДА та діяльність НАЗК з перевірки та контролю. Під значним тиском громадськості було прийнято закон, який відновив обов'язки державних посадових осіб щодо декларування майна. Таким чином, державні посадові особи (які не брали безпосередньої участі в мобілізації та військових діях) знову були зобов'язані подавати та оприлюднювати свої декларації про активи. Також було відновлено функцію НАЗК щодо перевірки та верифікації декларацій про майно. Попередні декларації знову стали доступними для громадськості в січні 2024 року (з урахуванням встановлених винятків щодо особистої безпеки). Призупинення обов'язків щодо декларування активів призвело до значного обсягу справ накопичених за три роки – лише у першому кварталі 2024 року НАЗК отримала приблизно 2,5 мільйона декларацій.

10. Відповідно до ЗЗК (Стаття 14), НАЗК, включно з СДА, було предметом незалежного зовнішнього аудиту. Зовнішній аудит, який проводить Комісія з незалежної оцінки ефективності НАЗК (у складі трьох незалежних експертів, призначених Кабінетом міністрів) розпочався у січні 2022 року. Після призупинення своєї діяльності у березні 2022 року через повномасштабне вторгнення Комісія з зовнішнього аудиту відновила свою роботу у червні 2022 року та нарешті затвердила звіт у липні 2023 року (далі – Звіт Комісії з ЗА 2023 року).¹⁴ Загалом роботу НАЗК протягом 2020-2021 років *«не було визнано неефективною, але й не було визнано ефективною»*. Щодо СДА, Комісія з ЗА визнала дуже просунуту СДА, яка включала спрощений процес подання декларацій про активи, початок перевірки декларацій про активи суддів, а також зменшення

¹¹ Закон № 1079-IX, від 15 грудня 2020 року.

¹² Відновлення кримінальної відповідальності за подання неправдивої декларації про майно було одним із попередніх заходів у рамках 1-го перегляду Програми Stand України (Звіт МВФ про країну № 21/250).

¹³ World Bank (2022). Implication of the War in Ukraine for the Global Economy (Equitable Growth, Finance and Institutions Policy Note No. 3) (Світовий банк (2022). Вплив війни в Україні на світову економіку (Урівноважене зростання, фінанси та інституції, Аналітична записка № 3)

¹⁴ Комісія з незалежної оцінки ефективності НАЗК, Звіт про оцінку (24 липня 2023 року).

перешкод для правоохоронних органів у проведенні ефективних розслідувань щодо неправдивих декларацій або незаконного збагачення. У звіті було рекомендовано НАЗК зміцнити правову базу для своїх процедур з перевірки та моніторингу. Крім того, зазначалося, що послідовність процедур перевірки декларацій про активи має ґрунтуватися на оцінці ризиків, а не загальних рекомендаціях.¹⁵

11. У цьому контексті та у відповідь на запит НАЗК, експерти МВФ надали цю технічну допомогу з метою оцінки ефективності СДА НАЗК. Роботу було зосереджено на механізмі перевірки (верифікації) та визначенні інституційних і процедурних реформ, необхідних для підвищення її впливу, прозорості та запобіжної функції. Ця підтримка з РС надається в контексті зобов'язань української влади за новою 48-місячною Програмою в рамках Механізму розширеного фінансування МВФ (затвердженої у лютому 2026 року), яка включає захід реформи, згідно з яким НАЗК має видати нові нормативні акти, що встановлять систему перевірки декларацій про активи на основі оцінки ризиків, приділяючи пріоритетну увагу високопосадовцям у визначених сферах з високим рівнем ризику.¹⁶ Зроблені висновки ґрунтуються на документальних матеріалах, наданих НАЗК та ключовими зацікавленими сторонами, результатах роботи двох виїзних місій, що відбулися у Відні (Австрія), а також обговореннях з головою НАЗК та представниками департаментів відповідальними за повну перевірку, моніторинг способу життя та внутрішній контроль. Насамперед слід наголосити на трьох методологічних обмеженнях: через обмеження пов'язані з безпекою не було проведено виїзної місії до України; всі статистичні дані походять з внутрішніх систем звітності та презентаційних матеріалів НАЗК; на даний момент відповідність цих внутрішніх процедур та ІТ- рішень не були підтверджені жодним незалежним аудитом чи контрольною групою. Обмеження, посилені перебоями, спричиненими повномасштабним вторгненням, мали структурний вплив на безперервність роботи НАЗК. Незважаючи на ці обмеження, НАЗК протягом усього процесу демонструвало конструктивну, відкриту, щирі та орієнтовану на співпрацю взаємодію.

12. У цьому звіті застосовано комплексний аналітичний підхід, що дозволяє зробити зважену оцінку існуючої системи, водночас відверто визнаючи виклики, з якими довелося стикнутися. Зокрема, в умовах війни виникають труднощі з отриманням надійних даних про кількість декларантів, а також існують загальні операційні обмеження, які одночасно збільшили ризики нелегальних фінансових потоків та обмежили інституційний розвиток НАЗК. Ефективність СДА, зрештою, залежить від надійної багатовимірної системи оцінки результатів, яка вимірює конкретні антикорупційні результати (наприклад, показники виявлення незадекларованих активів та кількість кримінальних проваджень, порушених на підставі поданих декларацій), а не лише адміністративну відповідність вимогам. У цьому контексті відстеження довгострокових тенденцій щодо рівнів дотримання вимог законодавства (комплаєнсу) та частоти випадків корупції має

¹⁵ Відповідно до ЗЗК, незалежний зовнішній аудит має проводитися кожні 2 роки; отже, термін проведення нового аудиту вже сплив.

¹⁶ IMF (2026). Ukraine: Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility and Cancellation of the Current Arrangement, IMF Country Report No. 26/58. (МВФ (2026). Україна: запит щодо укладення розширеної угоди в рамках Механізму розширеного фінансування та скасування поточної угоди, Звіт МВФ про стан справ у країні №26/58). Це структурний маяк на кінець червня 2026 року.

вирішальне значення для визначення того, чи сприяє СДА формуванню справжньої культури прозорості, або ж чи вона функціонує переважно як процедурна формальність.

13. Решта цього звіту містить базовий опис системи декларування активів в Україні (Розділ II) та ключовий аналіз і рекомендації щодо реформи (Розділ III). Зокрема, аналітичний розділ охоплює: (а) загальний дизайн системи декларування активів; (b) систему повної перевірки декларацій про активи посадових осіб; (c) систему моніторингу способу життя; та (d) міжвідомчу співпрацю НАЗК у зв'язку з перевіркою декларацій про активи та моніторингом способу життя.

II. Огляд системи декларування активів в Україні

14. Система декларування активів (СДА) є наріжним каменем антикорупційної архітектури України. Як було зазначено раніше, СДА була суттєво перетворена після Революції гідності 2014 року шляхом ухвалення ЗЗК і почала функціонувати у 2016 році. Цей розділ має на меті описати існуючі та ключові особливості СДА, а саме: хто повинен подавати декларації про активи, яка інформація розкривається та як, механізми перевірки, функція моніторингу способу життя та санкції. Ці ж самі елементи будуть у центрі уваги оцінки в наступному розділі.

Чисельність декларантів

15. Українська СДА є одним з найбільших у світі репозиторіїв декларацій про майно та доходи державних посадових осіб. Коло осіб, які зобов'язані подавати декларації про активи відповідно до ЗЗК, є широким. Воно охоплює всі три гілки влади, включаючи Президента, Прем'єр-міністра, міністрів Кабінету міністрів та їх заступників, керівників центральних органів виконавчої влади, депутатів Верховної Ради, суддів КСУ та Верховного суду, членів органів судового самоврядування, а також членів сімей та домочадців цих декларантів. Кількість зареєстрованих користувачів у СДА НАЗК становить близько 1,7 мільйона осіб (кількість декларантів є динамічною і не є постійною). Щорічно НАЗК отримує близько 700 000 декларацій. (Див. Таблицю 1).

Таблиця 1. НАЗК щорічно отримує біля 700 000 декларацій

	2022	2023	2024
Кількість поданих декларацій	658,456	689,037	675,039

Джерело: НАЗК.

Зміст декларацій

16. Закон про запобігання корупції (ЗЗК) забезпечує комплексну основу для відстеження всього спектру фінансових потоків державних посадових осіб, відповідно до міжнародних стандартів (ЗЗК, Стаття 46). З метою забезпечення повної прозорості закон вимагає розкриття широкого спектру видів інформації: активи, включаючи рухоме та нерухоме майно; цінні папери, включаючи акції та облігації; інші корпоративні права; юридичні особи, трасти; нематеріальні активи, включаючи криптовалюти та права інтелектуальної власності; доходи всіх видів та їхні джерела; фінансові активи, рахунки в іноземних банках; подарунки, у тому числі у вигляді готівки; фінансові зобов'язання, включаючи позики, витрати або операції, що впливають на права власності або створюють фінансові зобов'язання. Слід зазначити, що інформація про бенефіціарну

власність¹⁷ та поширення вимог щодо розкриття інформації на іноземні фінансові потоки є важливими елементами, оскільки обидві ці категорії є типовими каналами приховування незаконно набутих активів від внутрішнього нагляду. Таким чином, ЗЗК забезпечує всебічну правову основу для формування повного фінансового профілю державних посадових осіб, який включає як вхідні, так і вихідні грошові потоки.

Періодичність та терміни подання декларацій

17. ЗЗК встановлює три основні етапи подання декларацій: при вступі на державну посаду, щорічно під час перебування на посаді та після залишення посади (ЗЗК, Стаття 45). Крім того, існує вимога про подання декларацій у разі суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування, згідно з якою декларанти мають обов'язок динамічного розкриття інформації та повідомлення НАЗК протягом 10 днів про будь-які «істотні зміни» у своєму фінансовому стані. Сюди входить отримання доходу або придбання майна на суму, що перевищує 50 мінімальних заробітних плат (розраховану станом на 1 січня відповідного року). Декларант також зобов'язаний повідомити протягом 10 днів у разі відкриття ним або членом його сім'ї валютного рахунку в установі банку-нерезидента. Це положення є важливим запобіжним заходом, оскільки закордонні рахунки часто використовуються для приховування фінансових операцій від внутрішнього нагляду.

Спосіб подання декларацій

18. СДА працює на платформі відкритих даних, розробленій у співпраці з ПРООН та Світовим банком. Усі декларації необхідно подавати в електронній формі, що має на меті полегшити їх аналіз та перевірку. Завдяки інтеграції з іншими державними базами даних система забезпечує можливість перехресної перевірки інформації, що значно підвищує можливість розслідування випадків неправдивих декларацій. Щоб полегшити декларантам дотримання вимог щодо розкриття інформації, з часом агентство запровадило додаткову підтримку для декларантів, таку як інструкції, відеопосібники та онлайн навчання. Нещодавно також було впроваджено функцію «Автоматичного попереднього заповнення чернетки декларації» на основі отриманих «Даних для декларації».¹⁸

Публічний доступ

19. Ключовою особливістю СДА в Україні є те, що декларації про активи оприлюднюються в Інтернеті через Єдиний державний реєстр декларацій НАЗК.¹⁹ Це забезпечує високий рівень прозорості та підзвітності перед громадськістю. Однак особиста інформація (така як реєстраційний номер платника податків, номер паспорта, місце проживання, інформація про банківський рахунок та дата народження членів сім'ї) вважається інформацією з

¹⁷ Однак обмеження доступу громадськості до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, введені в період війни під час дії воєнного стану, вплинули на точність і надійність інформації про бенефіціарну власність (див. Закон № 4576-IX, 2025).

¹⁸ З жовтня 2024 року обсяг інформації, яку декларанти можуть автоматично вносити під час подання декларації, збільшився з 31 до 75 відсотків. НАЗК вже розробив систему надання рекомендацій декларантам щодо правильного заповнення декларацій, яка включає близько 300 сторінок порад, а також вжив інших заходів, спрямованих на зменшення кількості помилок у деклараціях до рівня менше 5 відсотків.

¹⁹ НАЗК, Єдиний державний реєстр декларацій. Доступний за посиланням: <https://public.nazk.gov.ua/>

обмеженим доступом і тому не підлягає публічному оприлюдненню, що відповідає міжнародному стандарту з цього питання.

Механізми та процедури перевірки (верифікації)

20. 33К передбачає три види перевірок з боку НАЗК, коли йдеться про декларації про активи (Стаття 51-1), а саме: (i) щодо своєчасності подання, (ii) щодо правильності та повноти заповнення, та (iii) логічний та арифметичний контроль (ЛАК). НАЗК визначає порядок проведення цих видів контролю, а також порядок повної (комплексної) перевірки декларацій.

- **Своєчасність подання (33К, Стаття 51-2).** Кожна державна установа/ інституція здійснює цей вид контролю (перевіряє сам факт подання декларації). У разі виявлення неподання або несвоєчасного подання декларації про активи (ДА), необхідно повідомити НАЗК, яке має провести подальшу перевірку, коли є наявною поважна причина для неподання/ несвоєчасного подання ДА. На основі перевірки НАЗК можуть бути вжиті подальші дії, такі як подання адміністративного протоколу до суду (у разі несвоєчасного подання без серйозної причини), або надсилання обґрунтованого висновку до правоохоронного органу (у разі неподання ДА без серйозної причини навіть після запиту НАЗК).

- (i) **Правильність та повнота заповнення.** Контроль правильності та повноти заповнення даних, зазначених у ДА, здійснювався автоматично та одночасно із заповненням ДА на основі технічних правил визначених НАЗК. Метою такого контролю на той час було допомогти декларанту правильно заповнити ДА, зокрема не пропустити обов'язкові поля, уникнути зазначення неправильних символів у полях ДА та невідповідностей між даними, задекларованими у різних полях або розділах ДА тощо. ДА не могла бути подана без успішного проходження цього виду контролю, тобто доки декларант не виправить усі виявлені помилки.
- (ii) **Логічний та арифметичний контроль (ЛАК).** ЛАК здійснюється автоматично та містить два компоненти перехресної перевірки відповідності конкретної ДА: (i) раніше поданим деклараціям про активи; та (ii) даним, що містяться в інших публічних базах даних і реєстрах. Невідповідності, виявлені під час проведення ЛАК, класифікуються як «виявлені ризики» у ДА. До даних декларації застосовуються спеціальні формули для виявлення ознак незаконного збагачення або необґрунтованих активів, а також ознак порушень щодо обмежень на отримання подарунків, забороненої сумісної діяльності або конфлікту інтересів (поєднання діяльності). Якщо спрацює хоча б одна формула, це фіксується як виявлений ризик. Кожному виявленому ризику присвоюється ваговий коефіцієнт. Сума вагових коефіцієнтів усіх виявлених ризиків формує розрахунковий рейтинговий бал ризику ДА.

Вставка 1. Розрахований рейтинговий бал ризику для кожної декларації про активи

НАЗК використовує підхід, що базується на оцінці ризиків, для пріоритезації декларацій для повної перевірки, присвоюючи числові «коефіцієнти» різним елементам даних. Хоча конкретні алгоритмічні ваги залишаються конфіденційними з метою запобігання зловживанням системою, визначення ризиків ґрунтується на таких загальних критеріях:

- **Пороги активів.** Вищі коефіцієнти присвоюються деклараціям, що містять активи з високою вартістю, значні суми готівкових коштів або предмети розкоші, вартість яких перевищує певний відсоток від офіційного доходу посадової особи.
- **Невідповідності даним в реєстрах.** Коефіцієнт спрацьовує, коли інформація надана декларантом, не відповідає даним, що містяться в інших публічних базах даних або реєстрах (наприклад, незадекларована нерухомість, транспортні засоби або доходи).
- **Політична значущість.** Система автоматично підвищує вагу ризику для «високопосадовців», таких як Президент, міністри та народні депутати, з огляду на більш високий притаманний ризик корупції.
- **Складність та місцезнаходження.** Активи, що знаходяться в іноземних юрисдикціях або оформлені через складні корпоративні структури, часто отримують вищі коефіцієнти ризику, оскільки їх складніше перевірити за допомогою стандартних автоматизованих перевірок.
- **Індикатори способу життя.** Будь-які задокументовані невідповідності між задекларованим рівнем життя державного службовця та його заявленими фінансовими ресурсами суттєво впливають на загальний бал ризику.

Джерело: НАЗК, аналіз МВФ.

21. Технічна інфраструктура НАЗК наразі взаємодіє з 21 публічною базою даних та реєстром (Додаток II). Кілька державних реєстрів, що містять важливу інформацію, мають вирішальне значення та управляються Міністерством юстиції, Міністерством внутрішніх справ, Державною податковою службою та Державною морською службою. Хоча більшість з'єднань здійснюються через інформаційно-телекомунікаційну систему (ITC) «Реєстр», поточний стан справ свідчить про наявність значних технічних і структурних прогалин.

22. Усі декларації, що підлягають ЛАК, ранжуються відповідно до їх рейтингового балу ризику (від найвищого до найнижчого). Цей рейтинг потім використовується як основа для відбору декларацій, що підлягають перевірці. При визначенні декларацій, які підлягають повній перевірці, також враховуються отримані повідомлення або скарги (включно з випадками захисту інформаторів). Кожен декларант відноситься до однієї з трьох окремих категорій ризику для визначення рівня подальшої перевірки:

- **Високий ризик.** Декларації, що значно перевищують поріг ризику, пріоритезуються для повної перевірки.
- **Середній ризик.** Такі декларації можуть містити незначні невідповідності або належати до другого рівня пріоритетності.
- **Низький ризик.** Декларації, які успішно пройшли автоматизовані перевірки з мінімальними або відсутніми ознаками ризику, сертифікуються та не потребують подальшого ручного втручання.

23. Згідно з даними НАЗК, майже всі з приблизно 700 000 декларацій про активи оцінюються як такі, що мають низький ризик відповідно до ЛАК. Тим не менш, решта декларацій про активи, які вважаються такими, що мають середній ризик (в середньому понад 7 000 декларацій) та високий ризик (в середньому дець понад 300 декларацій) все ще становлять значну кількість, порівняно з ресурсами та спроможністю персоналу НАЗК.

24. У рамках існуючої системи кожній декларації присвоюється певний рейтинг ризику, який визначає подальший шлях її опрацювання. Цей ризик-орієнтований підхід передбачає, що «неризикові» декларації мають високу ймовірність проходження прискореної автоматизованої перевірки за допомогою програмного забезпечення НАЗК, що не потребує участі людини. Суттєві зміни відбулися після внесення змін до ЗЗК (Стаття 51-3) у вересні 2023 року. Скасування обов'язкових перевірок для фіксованих категорій посадових осіб надало НАЗК можливість повною мірою застосувати ризик-орієнтований підхід (RBA), пріоритезуючи ресурси для перевірки найбільш підозрілих декларацій.

Повна перевірка (ПП)

25. Повна перевірка – це комплексна перевірка, що проводиться під керівництвом людини приблизно 30 уповноваженими посадовими особами Управління проведення перевірок НАЗК. Її мандат виходить за рамки простого зіставлення даних з метою перевірки достовірності та законності всіх задекларованих активів. Процес передбачає оцінку вартості активів та активне виявлення ознак незаконного збагачення або необґрунтованих активів. Процедури відбору НАЗК передбачають чотири рівні («кошики») з яких здійснюється пріоритезація та відбір декларацій для ПП: (I) посади з високим рівнем ризику (ДА осіб, які займають відповідальну посаду або посаду, пов'язану з високим чи підвищеним ризиком корупції); (II) інші декларанти з найвищим рейтингом ризику за результатами ЛАК; (III) ДА з ознаками кримінального правопорушення (тобто розбіжності перевищують поріг у 500 прожиткових мінімумів (ПМ)²⁰); and (IV) ДА з ознаками адміністративного правопорушення (тобто розбіжності на суму від 100 до 500 ПМ). З цих чотирьох «кошиків» щорічно для ПП відбирається близько 1000 декларацій.

Автоматизована перевірка (АП)

26. НАЗК також запровадило інструмент автоматизованої перевірки для декларацій про активи з низьким рівнем ризику. За цією спрощеною процедурою перевірка низько-ризикових декларацій завершується протягом 15 днів. Шляхом автоматичного перехресного зіставлення даних, що містяться в деклараціях, з даними з усіх підключених національних реєстрів та баз даних система має на меті швидко виявляти «недостовірні відомості» під якими розуміються будь-які розбіжності, що перевищують поріг у 100 ПМ (приблизно 332 800 грн або 7 600 доларів США). Після завершення перевірки НАЗК формує офіційну довідку (сертифікат), що надсилається безпосередньо в кабінет декларанта, підтверджуючи, що подана декларація не містить суттєвих неточностей, конфлікту інтересів, ознак незаконного збагачення та необґрунтованих активів.

²⁰ В Україні прожитковий мінімум – це розрахункова вартість мінімального споживчого кошика товарів і послуг, необхідних для щомісячного прожиття, яка щорічно встановлюється Верховною Радою України у Законі «Про державний бюджет». Станом на 1 січня 2026 року ПМ становить 3 328 грн.

Моніторинг способу життя (МСЖ)

27. НАЗК також проводить моніторинг способу життя, в рамках якого оцінюється, чи відповідає рівень життя посадових осіб їхнім задекларованим доходам та активам.²¹ Метою МСЖ є виявлення необґрунтованого збагачення та підтримка ширшої системи фінансового контролю й антикорупційної політики. МСЖ проводиться на вибірковій основі, а також на підставі інформації від фізичних осіб, викривачів, юридичних осіб, засобів масової інформації та аналізу даних з відкритих джерел (OSINT). Він слугує аналітичним механізмом, спрямованим на виявлення розриву між формальною декларацією про активи державного службовця та його реальним рівнем життя. Питання, що можуть вказувати на розбіжності у статках, можуть включати: чи достатньо офіційного доходу для придбання високовартісного активу; чи є ознаки непрямого або бенефіціарного володіння; чи є підозрілі подарунки через посередників, а також, чи витрати сім'ї значно перевищують загальний задекларований дохід.

28. Етап збору доказів в ході моніторингу способу життя є багатоступінчастим процесом. Він розпочинається з базових запитів до роботодавця декларанта, правоохоронних органів та понад 60 банківських установ з метою отримання доступу до банківської таємниці. Далі працівники НАЗК розширюють обсяг перевірки, відстежуючи використання та відчуження майна через комунальні підприємства, нотаріусів та автосалони, одночасно аналізуючи витрати на подорожі та роздрібні покупки через авіакомпанії з метою визначення фінансових можливостей. Процес також включає такі техніки як проведення офіційної оцінки майна та направлення міжнародних запитів щодо виявлення активів за кордоном. Складність зростає, коли працівники аналізують банківські виписки з великим оборотом коштів як щодо декларанта, так і щодо пов'язаних осіб, збирають матеріали з поточних кримінальних проваджень (включно з протоколами допитів та даними мобільного зв'язку) та перевіряють фінансовий стан номінальних власників активів або кредиторів. Нарешті, НАЗК вимагає власних пояснень від декларанта, на що часто потрібен місяць для доставки поштою та додатковий час для розгляду об'ємних документів, що часто спричиняє останній раунд додаткових запитів для перевірки законності наданих версій. У 2025 році НАЗК завершило 247 справ з МСЖ, причому 64 обґрунтованих висновків на загальну суму 5.79 млн євро було передано до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП).

²¹ НАЗК, Порядок здійснення моніторингу способу життя декларантів, Наказ № 236/23 від 26 жовтня 2023 року.

Рисунок 1. Зведена інформація про напрями роботи НАЗК з проведення перевірок

НАПРЯМИ РОБОТИ НАЗК З ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРОК				
Порівняльний аналіз механізмів перевірки декларацій про активи				
КАТЕГОРІЯ	Логічний та арифметичний контроль (ЛАК)	Автоматична перевірка	Повна перевірка	Моніторинг способу життя
Опис	Оцінює всі ДА з метою виявлення невідповідностей між задекларованими даними та офіційними записами, використовуючи заздалегідь визначені правила та коефіцієнти	Порівнює задекларовану інформацію з даними державних реєстрів; оперативне виявлення невідповідностей, що перевищують 100 прожиткових мінімумів	Комплексна перевірка "вручну", що здійснюється співробітниками НАЗК; ДА відбираються з чотирьох "кошиків" ДА з високим рівнем ризику; проводиться на основі оцінки ризику (ЛАК) та зовнішніх джерел інформації	Оцінює, чи відповідає рівень життя посадових осіб їхнім задекларованим доходам та активам
Фокус уваги	Декларація про активи (документ)	Декларація про активи (документ)	Декларація про активи (документ)	Декларант (Особа) + аналітика на основі відкритих джерел
Охоплені ДА Сов	Усі декларації	ДА з НИЗЬКИМ ризиком	ДА з ВИСОКИМ ризиком	ДА з ВИСОКИМ ризиком
Результат	Усі ДА отримують ОЦІНКУ РИЗИКУ В БАЛАХ для подальшого опрацювання	Декларанти отримують ОФІЦІЙНУ ДОВІДКУ (СЕРТИФІКАТ), що засвідчує відсутність суттєвих неточностей	У разі виявлення ознак незаконного збагачення → НАЗК видає обґрунтований висновок → Справа передається до правоохоронних органів для розслідування (наприклад, НАБУ/САП)	У разі виявлення ознак незаконного збагачення → НАЗК видає обґрунтований висновок → Справа передається до правоохоронних органів для розслідування (наприклад, НАБУ/САП)

Джерело: фахівці МВФ.

Санкції

29. Санкції за порушення правил СДА регулюються багаторівневою системою визначених законом порогових значень. Залежно від порогової суми, що базується на ПМ, державні службовці, які порушують свої зобов'язання щодо декларування активів, можуть бути притягнуті до адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності (Таблиця 2).

Таблиця 2. Система відповідальності за порушення вимог щодо декларування активів

Вид відповідальності	Правова основа	Поріг	Приблизна сума (УАН/\$)	Штраф / санкційний захід
Адміністративна	Ст. 172-6 (Адмін. кодекс)	100 – 500 ПМ	332,800 – 1.664 млн УАН (~\$7,500 - ~\$37,500)	Грошовий штраф за подання неправдивих даних.
Кримінальна (звичайна)	Ст. 366-2(1) (Кримінальний кодекс)	500 – 2,000 ПМ	1.664млн – 6.656млн УАН (~\$37,500 - ~\$150,000)	Штраф у розмірі від 51 тис. до 68 тис. УАН; можливе обмеження свободи.
Кримінальна (з обтяжуючими обставинами)	Ст. 366-2(2) (Кримінальний кодекс)	> 2,000 ПМ	> 6.656 млн УАН (>~\$150,000)	Штраф у розмірі від 68 тис. до 85 тис. УАН; можливе позбавлення волі..
Цивільна конфіскація	Ст. 290 (Цивільний процесуальний кодекс)	> 750 ПМ	> 2.496 млн УАН (>~\$56,000)	Конфіскація майна та повернення його державі..
Незаконне збагачення	Ст. 368-5 (Кримінальний кодекс)	> 6,500 ПМ*	> 21.6 млн УАН (~\$487,000)	Тяжке кримінальне правопорушення; судове переслідування на високому рівні.

30. Цивільна конфіскація дає змогу САП звертатися до Вищого антикорупційного суду (ВАКС) з вимогою про повернення необґрунтовано набутих активів, які перебувають у володінні державних службовців, чиї статки значно перевищують їхні законні доходи.

Цивільна конфіскація необґрунтованих активів, вартість яких перевищує 750 ПМ не потребує попереднього кримінального вироку. Однак, коли фінансова невідповідність досягає значно більшого розміру – а саме перевищує легальний дохід на понад 3 000 ПМ (наразі це приблизно 9 млн грн) – результати розслідування переходять у кримінальну площину. У таких випадках НАЗК повідомляє уповноважені антикорупційні органи про необхідність порушення кримінальної справи щодо незаконного збагачення відповідно до статті 368-5 Кримінального кодексу.

III. Основні висновки та аналіз

31. Українська система декларування активів (СДА) є розвинуеною системою з важливими сильними сторонами, проте її здатність мінімізувати вразливості, пов'язані з високим ризиком корупції, суттєво обмежується недоліками в її дизайні та впровадженні. Основні висновки охоплюють чотири напрями: (а) загальний дизайн системи (включно з кількістю декларантів), (b) ефективність перевірки на основі оцінки ризиків, (c) ефективність моніторингу способу життя, та (d) обсяг міжвідомчої співпраці та санкції.

A. Посилення загального дизайну української СДА

Переналаштування та вирішення проблем, пов'язані з кількістю декларантів

32. Виняткова чисельність декларантів, охоплених українською СДА, свідчить про інституційні амбіції, але при цьому породжує некерований обсяг даних, що перевантажує можливості НАЗК. Таке широке охоплення перевищує аналогічні параметри в багатьох порівнянних юрисдикціях (наприклад, у Грузії (~6 000), Франції (~18 000), Молдові (~60 000), та Литві (~60,000)),²² де зобов'язання щодо декларування, як правило, поширюються лише на високопосадовців. Це свідчить про свідомий законодавчий вибір, спрямований на забезпечення максимальної прозорості всього спектру державної влади. Частота та різноманітність зобов'язань щодо звітування ускладнюють це завдання, створюючи своєрідну адміністративну «стіну даних». Це несе системні ризики. Як зазначає Мессік (2009), режими розкриття інформації часто *«виходять за межі необхідного, вимагаючи розкриття інформації від надто великої кількості персоналу, що займає більш низькі посади»*, що призводить або до надмірно високих адміністративних витрат, або до зниження системної ефективності через обмеженість ресурсів.²³ Ця проблема є гострою яскраво простежується в СДА України.

33. З огляду на величезну кількість декларантів та обмежені ресурси для повної перевірки, з 2023 року НАЗК запровадило ризик-орієнтований підхід (РБА). Відповідно, ЛАК розроблено таким чином, щоб дозволити НАЗК зосередити зусилля з перевірки на найбільш значних загрозах і деклараціях, які мають найвищу ймовірність порушень законодавства. Ефективність такого підходу залежить від постійного вдосконалення правил оцінки ризиків і відповідних їм вагових коефіцієнтів, які визначають, які декларації мають бути передані для подальшої перевірки уповноваженими особами (тобто повної перевірки). За даними НАЗК, ефективність цієї системи у виявленні порушень підтверджується значним підвищенням «коефіцієнта виявлення» правопорушень серед тих декларацій про активи, що підлягають повній перевірці (а саме: з 19% у 2019 році до приблизно 50% у 2024/2025 роках). Проте, навіть із

²² Варто зазначити, що співвідношення кількості декларантів до загальної чисельності населення в Україні (1,7 %) є порівнянним із показниками Молдови (2,03%) та Литви (2,14 %), але перевищує показники Грузії (0,16%) та Франції (0,03 %).

²³ Messick, Richard. Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime, Anti-Corruption Resource Centre (U4 Issue 2009:6). (Мессік, Річард. Декларації про доходи та активи: Питання, які слід враховувати при розробці системи розкриття інформації, Антикорупційний ресурсний центр (У4, випуск 2009:6).

запровадженням ризик-орієнтованого підходу, спроможності НАЗК (з приблизно 30 співробітниками, які займаються повною перевіркою) залишаються критично недостатніми для обробки навіть тих декларацій, які визначені як високо- та середньо-ризикові (понад 7 000), не кажучи вже про 700 000 щорічних декларацій.

34. Отже, для підвищення ефективності та сталості СДА необхідне структурне вдосконалення кількості та кола декларантів. Пропорційний підхід гарантує, що обмежені ресурси не витратяться на незначні або технічні порушення, а зосереджуватимуться на умисних, найбільш серйозних та таких, що мають значні наслідки, корупційних загрозах. Ця мета відповідає принципам, викладеним у Висновку Венеціанської комісії щодо градуйованого підходу до кримінальної відповідальності за порушення у сфері декларування, який передбачає її застосування лише до найсерйозніших випадків, пов'язаних з умислом.

35. Отже, українським розробникам політики варто розглянути два варіанти: Варіант 1 – переглянути склад кола декларантів або Варіант 2 – провести розмежування між цілями щодо прозорості СДА та цілями нагляду.

36. Перегляд склад кола декларантів (Варіант 1). З метою перегляду як кола суб'єктів декларування, так і змісту обов'язків щодо подання декларацій, закріплених у Законі України «Про запобігання корупції» (ЗПК), можна внести зміни до ЗЗК, ґрунтуючись на всебічній оцінці корупційних ризиків, розроблених за консультацій із національними органами влади, міжнародними партнерами та громадянським суспільством. Логіка цієї реформи є переконливою. Коло декларантів в Україні, що складає 700 000 осіб, є винятково широким за міжнародними стандартами, оскільки ЗЗК вимагає від усіх посадових осіб та визначених категорій державних службовців подавати декларацій незалежно від їхнього фактичного рівня корупційного ризику. Хоча таке широке охоплення діє як «мультиплікатор» підзвітності, оскільки воно дає змогу організаціям громадянського суспільства (ОГС), банківським установам, які проводять перевірки на предмет відмивання коштів, та іноземним слідчим органам мати доступ та здійснювати перехресну перевірку розкритої інформації, це буде ефективним лише в тому випадку, якщо операційно забезпечується змістовна пріоритетна перевірка декларацій з високим рівнем ризику. На практиці ж, така велика кількість декларантів перевантажує спроможності НАЗК щодо проведення перевірок та правозастосування, створює ризик відволікання обмежених людських та технічних ресурсів від систематичного нагляду за високопосадовцями, які становлять найбільші корупційні ризики, а також може підірвати довіру суспільства до об'єктивності та достовірності процесу перевірки.

37. Розмежування між забезпеченням прозорості та здійсненням нагляду (Варіант 2). Якщо внесення змін до ЗЗК стосовно перегляду кола декларантів та обсягу декларацій не є реалістичним з огляду на поточний контекст повномасштабного вторгнення та не є доречним в контексті країни, законодавці та НАЗК могли б ще більше вдосконалити підхід, що базується на оцінці ризиків, шляхом розмежування декларацій, що подаються з метою забезпечення прозорості та інформування, та тих, що підлягають нагляду (перевірці) з боку НАЗК на підставі значних ризиків. Пропорційна перевірка ДА могла би бути структурована навколо трьох рівнів зобов'язань, диференційованих за функціями, рівнем посади та рівнем ризику корупції.

Рівень 1 — Повне декларування з активною перевіркою НАЗК. Високопосадовці, посади яких становлять найвищий інституційний корупційний ризик, включаючи ключових

представників виконавчої, законодавчої та судової влади, державних службовців категорії «А», а також керівництво секторів оборони та безпеки, мають бути пріоритетовані для перевірки НАЗК, включаючи повну перевірку та моніторинг способу життя. Оскільки не існує універсального міжнародного стандарту щодо визначення кола декларантів, такий перегляд має ґрунтуватися на комплексній національній оцінці корупційних ризиків, що забезпечить сталість та ефективність системи. Зокрема, необхідно забезпечити узгодженість заходів НАЗК з перевірок на цьому рівні з повноваженнями НАБУ та САП щодо розслідування корупційних злочинів, вчинених високопосадовцями, а також з їхньою політикою щодо визначення пріоритетності справ.²⁴ Окрім державних посад, заходи з перевірки мають враховувати галузеві коефіцієнти ризику, які періодично переглядаються з метою відображення секторів, визначених НАЗК як такі, що становлять найвищий ризик корупції, зокрема податкова та митна сфери, державні підприємства, будівництво та оборонна галузь.²⁵ Наприклад, аналітичний підрозділ НАЗК підготував аналіз рівня корупційного ризику у будівництві та сфері державних закупівель.²⁶

Рівень 2 — Стандартне розкриття інформації з перевіркою за умови виявлення ризиків. Декларації про активи посадових осіб середньої ланки, які мають значний, але менший інституційний вплив, таких як голови регіональних адміністрацій або посадові особи, відповідальні за закупівлі, підлягатимуть попередньому скринінгу за системою ЛАК, причому повна перевірка проводитиметься лише у разі підвищення балів оцінки ризику. Згідно з останніми даними, серед усіх декларацій про активи, відібраних для повної перевірки, приблизно 48–52 % декларацій (260 у 2024 році та 505 у 2025 році) призвели до виявлення НАЗК ознак подання неправдивої інформації, незаконного збагачення та наявності необґрунтованих активів (підтверджені/обґрунтовані висновки).²⁷

Рівень 3 — Декларування з метою забезпечення прозорості. Державні службовці нижчого рівня, які мають обмежені дискреційні повноваження та мінімальний ризик корупції, все одно подаватимуть декларації, але вони будуть призначені насамперед для забезпечення прозорості та перехресних перевірок у рамках боротьби з відмиванням грошей, а перевірка з боку буде проводитися лише у випадках наявності конкретних підстав для занепокоєння на основі оперативних даних. Такі декларанти все одно нестимуть цивільну та кримінальну відповідальність у разі порушення кримінальних справ поліцією або іншими правоохоронними органами (крім НАБУ/САП).

²⁴ Обов'язкова слідча юрисдикція НАБУ спеціально розроблена для охоплення «вищого ешелону» української держави (Президент, Прем'єр-міністр, міністри, депутати Верховної ради, судді КСУ та Верховного суду, органи судового самоврядування) з метою забезпечення дотримання найвпливовішими особами найвищих стандартів підзвітності. Варто зазначити, що НАБУ має кримінальну слідчу юрисдикцію навіть у тих випадках, коли фінансові розбіжності у деклараціях про активи є відносно невеликими. Щодо будь-якого іншого посадовця, якого немає в цьому переліку, НАБУ втручається лише в тому випадку, якщо масштаб ймовірного злочину або «необґрунтованих активів» перевищує 500-кратний розмір прожиткового мінімуму (~1.5 млн грн).

²⁵ НАЗК. Національна антикорупційна стратегія (2021-2025 рр.). Важливо зазначити, що ці сектори залишаються пріоритетними й у проєкті Національної антикорупційної стратегії (2026–2030 рр.).

²⁶ НАЗК (2023). Ризики корупції під час проведення державних закупівель в умовах воєнного стану (червень 2023).

²⁷ Див. також веб-сайт НАЗК, де опубліковані поточні статистичні дані щодо повної перевірки: <https://nazk.gov.ua/uk/category/monitoring-diyalnosti-nazk/>.

38. Крім того, з огляду на ситуацію в Україні та профіль ризиків, зміни до законодавства також могли би уточнити вимоги щодо декларування у ключових сферах, що викликають занепокоєння:

- а. Управління державними підприємствами (ДП).** Слід чітко визначити коло керівників ДП, які мають значні дискреційні повноваження щодо розпорядження державними ресурсами (зокрема тих, хто обіймає посади вищого керівництва, наглядових органів та відповідає за прийняття фінансових рішень), і на них мають поширюватися відповідні обов'язки щодо розкриття інформації, враховуючи підвищені корупційні ризики, пов'язані з цією категорією. Насправді наразі не повністю зрозуміло, чи входять керівники державних компаній або компаній, що дотуються державою – надзвичайно чутлива категорія – до переліку осіб, зобов'язаних подавати декларації, а також, чи повністю вони виконують вимоги НАЗК. Існує суттєва правова прогалина щодо «правової природи» ДП. Хоча закон поширюється на посадових осіб «юридичних осіб публічного права» багато ДП у процесі «корпоратизації» заявляють про статус «юридичних осіб приватного права», щоб звільнити своє вище керівництво (CEO, бухгалтерів) від декларування активів. Це створює небезпечну «сіру зону», у межах якої особи, що управляють значними державними ресурсами, уникають такого ж антикорупційного контролю, який застосовується до членів наглядових рад, що здійснюють нагляд за ними. Ця невизначеність посилилася після серпня 2025 року, коли до Цивільного кодексу були внесені зміни, які скасували автоматичне віднесення ДП до юридичних осіб публічного права.²⁸ Відповідно до ризик-орієнтованого підходу (RBA), пріоритетом для зусиль з проведення перевірок НАЗК має надаватися критично важливим ДП з високим рівнем ризику, які управляють значними публічними активами. Важливо, що в проєкті Антикорупційної стратегії на 2026-2030 роки пропонується внести зміни до переліку осіб, які підлягають декларуванню, зокрема додавши до нього керівників ДП.
- б. Політично значущі особи (ПЗО).** Хоча Закон про запобігання корупції (ЗЗК) містить спеціально визначений перелік державних посадових осіб, необхідно встановити чіткий нормативно-правовий зв'язок, щоб забезпечити юридичну синхронізацію між цим переліком та переліком, що використовується в рамках системи протидії відмиванню коштів (ПВК). Юридичне закріплення цього зв'язку є надзвичайно важливим для досягнення узгодженості та прозорості між системами декларування активів та фінансової розвідки, що дозволить усунути прогалини в охопленні. Нинішня відсутність єдиного підходу щодо сфери застосування вимог до звітності в рамках боротьби з корупцією та нормативних актів у сфері ПВК може створити «сірі зони», що потенційно дасть змогу особам із високим рівнем ризику уникнути ретельного фінансового моніторингу (наприклад, керівники ДП, як було зазначено вище). Структурування цього обов'язкового нормативного зв'язку дозволить оптимізувати та спростити майбутні механізми обміну даними між НАЗК та підрозділом фінансової розвідки, забезпечивши

²⁸ Це спричинило гучні судові спори, зокрема позов, поданий у 2024 році ПАТ «УКРНАФТА» проти НАЗК. У листопаді 2024 року Київський районний адміністративний суд виніс рішення на користь НАЗК, підтвердивши, що компанії під контролем держави повинні ставити прозорість вище за організаційно-правову форму. Однак відсутність постійного законодавчого визначення продовжує створювати підґрунтя для опору та правової невизначеності у всьому секторі.

обидві установи єдиною вихідною інформацією про цільову групу населення. Узгодження цих визначень має ключове значення для забезпечення того, щоб НАЗК та правоохоронні органи ефективно виявляли посадових осіб з високим рівнем ризику, тим самим підвищуючи ефективність перевірки активів та більш широких фінансових розслідувань.

- с. Подвійне громадянство членів сім'ї.** Система декларування активів має передбачати обов'язкове чітке розкриття інформації про громадянство членів сім'ї декларанта з метою мінімізації ризику використання подвійного громадянства для приховування іноземних активів або фінансових інтересів, які перебувають поза межами національного контролю. Такий статус створює суттєві лазівки, сприяючи виведенню активів в офшори або їх приховуванню, що значною мірою унеможлиблює їх відстеження через національні реєстри та традиційні інструменти перевірки.

39. Судді становлять окрему структурну категорію в межах системи декларування активів. У багатьох юрисдикціях із широким охопленням декларантів судді, зазвичай, підпадають під ті ж самі вимоги щодо декларування, що й інші державні службовці. Водночас, міркування щодо незалежності судової влади та інституційної довіри (що в європейських системах додатково підсилюється відсутністю загальної виборності суддів) спонукали низку країн запровадити диференційовані або більш обмежені механізми декларування для судової влади. В Україні незалежність суддів гарантується Конституцією (Стаття 126). Судді зобов'язані подавати щорічну декларацію активів до НАЗК, а також дві додаткові декларації до Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС): декларацію доброчесності та декларацію родинних зв'язків. Важливо, що автоматизована система перевірки ЛАК не застосовується до чинних суддів або суддів КСУ (за винятком суддів у відставці), оскільки ЗЗК встановлює окрему процедуру перевірки для цієї категорії відповідно до Статті 52-2. Незважаючи на ці процедурні особливості, НАЗК здійснює активний нагляд за судовою владою шляхом цільового МСЖ, що вже призвело до суттєвих правозастосовних результатів.²⁹

40. Інша категорія, яка потребує індивідуального підходу це офіцери розвідки та персонал органів безпеки з доступом до держтаємниці. Хоча СДА є обширною, ситуативні винятки під час повномасштабного вторгнення означають, що державні службовці, безпосередньо залучені до мобілізації або військових дій, наразі звільнені від подання декларацій, що тимчасово залишає частину очікуваної бази декларантів поза контролем з міркувань безпеки. Точний розмір цієї групи декларантів залишається невідомим і ще більш утаємниченим в умовах війни.³⁰ Ця категорія становить структурну прогалину в здійсненні нагляду, оскільки НАЗК не створив прозорої та підзвітної системи перевірки декларацій про активи співробітників розвідки та осіб, що мають доступ до державної таємниці, а відповідні нормативні акти не були опубліковані та не проходили

²⁹ У 2024 році НАЗК розпочав 16 процедур моніторингу способу життя (МСЖ) щодо суддів, завершивши 7; у 2025 році – 12, з яких завершено 10, а станом на 28 січня 2026 року 17 процедур МСЖ залишаються незавершеними. За результатами цих розслідувань у 2025 році до САП було подано три клопотання про цивільну конфіскацію, що стосувалися необґрунтованих активів на 16,07 млн грн. У кримінальній площині обґрунтований висновок НАЗК, в якому йшлося про виявлене незаконне збагачення на суму 97,49 млн грн, призвів до вручення у листопаді 2025 року повідомлення про підозру колишньому заступнику голови Вищого господарського суду України, що демонструє масштаби діяльності та інституційний вплив функції судового нагляду НАЗК.

³⁰ У внутрішніх підрозділах СБУ вже працює близько 27 000 співробітників, <https://ssu.gov.ua/en/zaproshuiemo-do-spiivpratsi>.

громадського обговорення під час процесу їх розробки.³¹ Що є ще важливішим, нинішня система, за якої процедури перевірки щодо співробітників під прикриттям та розвідників підлягають затвердженню самими розвідувальними органами, створює інституційний конфлікт інтересів, що є несумісним із незалежністю, авторитетом та доброчесністю наглядової функції. Для усунення цієї проблеми, нормативно-правова база, щодо декларування співробітників розвідки та осіб, які мають доступ до державної таємниці має розроблятися НАЗК як компетентним органом у координації з відповідними органами, але без необхідності отримання їх погодження. Крім того має бути створений обмежений, але зовнішньо контрольований механізм нагляду для забезпечення мінімального стандарту належної підзвітності щодо цієї категорії декларантів. Жодна категорія державних службовців не повинна бути повністю звільнена від зовнішнього контролю, а відсутність такого механізму є суттєвою вразливістю в антикорупційній системі України. Консультації з відповідними державними органами та службами безпеки, а також з Громадською радою НАЗК матимуть вирішальне значення для досягнення ефективного балансу між прозорістю та підзвітністю з одного боку та необхідністю захисту національної безпеки – з іншого.

Посилити інституційну спроможність НАЗК

41. Юридичний статус НАЗК як незалежного адміністративного органу в системі органів виконавчої влади (а не правоохоронного органу) визначає як природу його наглядової функції, так і професійну орієнтацію його підрозділів з перевірки. Ця класифікація передбачає існування двох режимів діяльності: суто адміністративного, що регулює проведення повної перевірки декларацій про активи, та квазі-судового, який застосовується в контексті моніторингу способу життя. Це розмежування має істотні наслідки для сфери застосування, процесуальних стандартів та доказової сили висновків НАЗК.

³¹ Див. Звіт ЄК за 2023 рік.

Вставка 2. Багатогра́нний мандат НАЗК

Хоча СДА є високопрофільним компонентом роботи НАЗК, це представляє лише частину його ширших обов'язків як органу центральної влади. З 425 штатних одиниць на початку 2026 року 10 – посади керівного складу НАЗК, 22 – посади в сфері нагляду за політичними фінансами. Кілька десятків зайняті в сфері формування політики, а не розслідуваннями. Приблизно 50 – зайняті в сфері контролю за деклараціями та декларантами, до того ж 24 – в Управлінні проведення спеціальних перевірок та контролю за своєчасністю подання декларацій. Крім того, є 7 осіб у підрозділі заходів фінансового контролю щодо окремих категорій осіб.

Окрім управління розкриттям фінансової інформації, на НАЗК покладено завдання щодо кількох ключових аспектів забезпечення доброчесності у державному секторі (ЗЗК, Стаття 11).

- *Антикорупційна політика.* Розробка, формулювання та координація антикорупційної політики, аналіз та дослідження стану корупції, корупційних ризиків та запобігання корупції;
- *Антикорупційна стратегія.* Оцінка виконання Антикорупційної стратегії та підготовка національного звіту;
- *Запобігання корупції.* Забезпечення запобігання корупції у державному та приватному секторах, включаючи моніторинг лобювання та конфлікту інтересів, а також захист викривачів;
- *Фінансування політичних партій.* Поряд з Центральною виборчою комісією, моніторинг фінансування політичних партій та виборчих кампаній;
- *Навчання.* Організація навчання державних службовців з питань, пов'язаних із запобіганням корупції.

Джерело: Фахівці МВФ

42. Три структурні аспекти є критично важливими для довгострокової інституційної ефективності НАЗК та потребують чіткого врахування під час будь-якої оцінки СДА. *По-перше*, юридична відповідальність за достовірність декларацій лежить на декларантах, а не на НАЗК. Наявність широкого кола декларантів, визначеного ЗЗК, не покладає на НАЗК обов'язок перевіряти достовірність усіх 700 000 щорічних декларацій, що оприлюднюються для публічного доступу. Основний мандат НАЗК – це нагляд та забезпечення дотримання вимог законодавства (а не перевірка введених даних), і його операційні пріоритети мають бути відповідно скориговані. *По-друге*, війна суттєво ускладнила завдання виявлення незаконних активів. Конфлікт посилив ризики відтоку активів з регіону до іноземних юрисдикцій (у тому числі готівки), що створює прогалини у правозастосуванні, які виходять за межі односторонніх повноважень НАЗК щодо проведення розслідувань. Вирішення цього аспекту мандата вимагає постійної та структурованої міжнародної співпраці, зокрема вдосконалення механізмів обміну інформацією з іноземними підрозділами фінансової розвідки, мережами з розшуку та повернення активів та юрисдикціями-партнерами, щоб запобігти перетворенню транскордонних потоків незаконних активів на систематичний канал ухилення від відповідальності. *По-третє*, достатність людських і фінансових ресурсів НАЗК безпосередньо впливає на його здатність виконувати свій інституційний мандат. Довгостроковий успіх антикорупційного мандата вимагає гарантованого, достатнього та професійно компетентного штату працівників, які регулярно проходять навчання та ретельне оцінювання. Фінансова стабільність НАЗК (включаючи конкурентну оплату праці) є ключовим запобіжником від зовнішнього впливу та інституційного поглинання. Як зазначено у Звіті Європейської Комісії за 2023 рік, є беззаперечним той факт, що попередні скорочення заробітних плат перешкоджали спроможності

НАЗК належним чином виконувати свої функції. Достатня та передбачувана бюджетна підтримка допомогла б забезпечити, щоб НАЗК міг виконувати свій складний та стратегічно важливий мандат у сталий спосіб та на міцній інституційній основі.

43. Операційна спроможність НАЗК в частині виконання його функції щодо декларування активів має структурні обмеження, пов'язані з розбіжністю між широтою його законного мандату та кадровими ресурсами, виділеними на виконання його основних наглядових функцій. Від загальної кількості працівників НАЗК тільки менша частка персоналу задіяна у проведенні перевірок декларацій активів та моніторингу способу життя (МСЖ), які є основними функціями НАЗК із забезпечення дотримання вимог законодавства. В абсолютному вираженні, команда, що складається лише з 30 уповноважених осіб, несе відповідальність за проведення встановленого законом мінімуму у 1 000 повних перевірок щорічно, порівняно з загальним обсягом надходження близько 700 000 декларацій за рік. Це структурне обмеження, внаслідок якого малочислена команда з проведення перевірок змушена опрацьовувати колосальний обсяг складних фінансових даних, робить перехід до високоточної ризик-орієнтованої моделі проведення перевірок не просто бажаним, а операційно необхідним задля збереження якості аналітичних висновків та запобігання відтоку кадрів з установи. З метою забезпечення того, щоб наявні ресурси використовувалися з максимальною ефективністю, діяльність НАЗК з проведення перевірок має постійно базуватися на ризик-орієнтованому підході.

44. Слід розглянути два заходи реформування. *По-перше*, бюджетні асигнування для НАЗК (зокрема, для забезпечення конкурентоспроможної заробітної плати персоналу) слід зробити пропорційними масштабам його мандату та інституційній незалежності, щоб забезпечити ефективну перевірку ДА та діяльність з МСЖ. *По-друге*, на перехідний період НАЗК слід чітко визначити нагляд за деклараціями про активи як пріоритет при прийнятті внутрішніх рішень щодо набору та укомплектування персоналу, забезпечивши, щоб розподіл людських ресурсів відображав ключове значення цієї функції для антикорупційної місії НАЗК.

45. Щодо періодичності подання декларацій, слід ще раз оцінити практичну доцільність повідомлень про суттєві зміни у майновому стані в межах періоду з метою зменшення обсягу документів, що надходять до НАЗК. Необхідно провести розмежування між потоками доходів, які фінансуються державою (наприклад, суддівська винагорода та соціальні виплати, де незначні зміни несуть обмежений ризик) та придбанням активів вище визначеного грошового порогу, яке становить значно вищий ризик корупції та потребує своєчасного цілеспрямованого розкриття інформації. Закон має бути спрощений задля усунення надлишкових повідомлень, таких як «повідомлення про суттєві зміни» що стосуються заробітної плати та виплат, які фінансуються державою (наприклад, виплати суддям). Натомість, такі сповіщення мають бути обмежені виключно випадками набуття активів, вартість яких перевищує конкретно визначений поріг. Це є вкрай важливим для зменшення навантаження на декларантів та надання НАЗК можливості пріоритезувати використання своїх обмежених ресурсів.

В. Ефективність перевірки декларацій про активи на основі оцінки ризиків

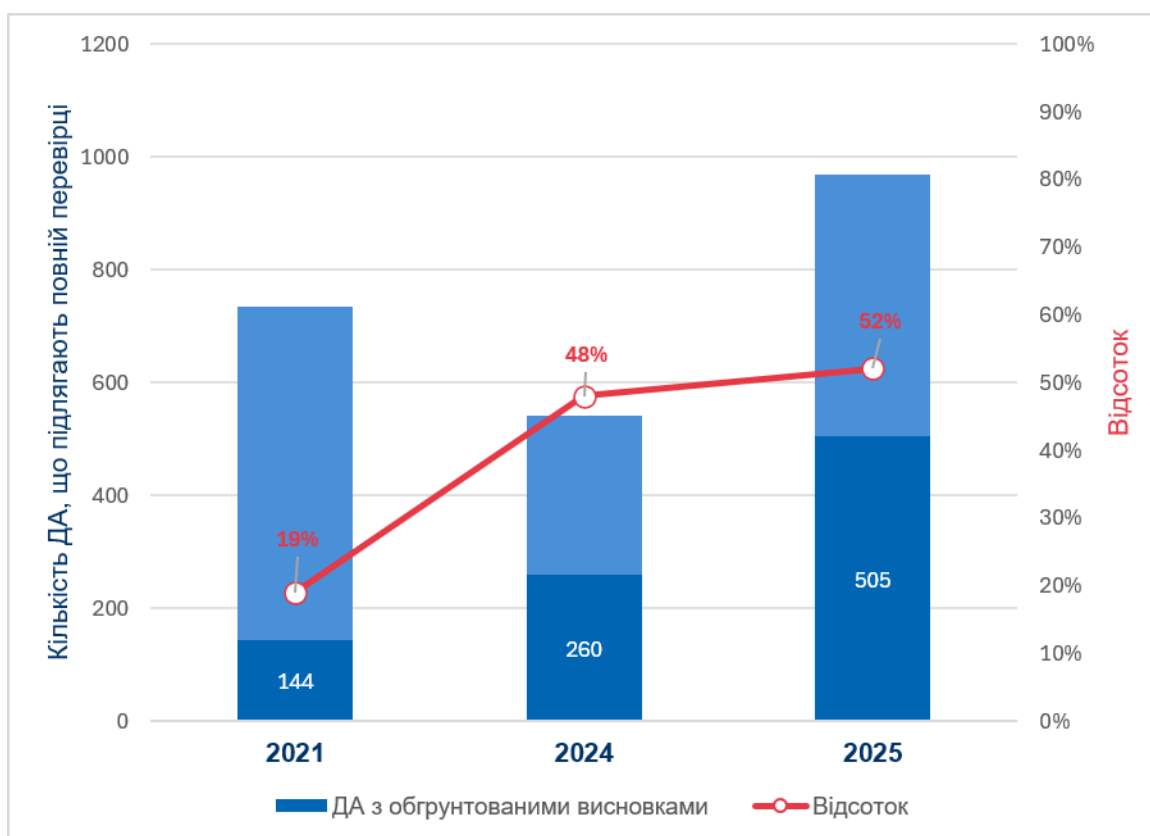
46. Загалом, перевірка НАЗК декларацій про майновий стан і доходи ґрунтується на ризик-орієнтованому підході, але потребує подальшого вдосконалення, більш чіткої

послідовності та періодичного перегляду критеріїв ризику. З точки зору міжнародної практики, відбір декларацій про активи для перевірки передбачає застосування кількох різних методологій – від обов’язкових аудитів до фільтрування на основі оцінки ризиків. Перевірка ex officio (за посадою) націлена на всіх посадових осіб на конкретних керівних посадах задля забезпечення підзвітності вищої ланки, хоча вона може залишати поза увагою діяльність з високими корупційними ризиками, що здійснюється працівниками нижчої ланки. На відміну від цього, випадковий (рандомний) відбір передбачає перевірку певного визначеного заздалегідь відсотка всіх осіб, які подають декларації, з метою створення широкого стримуючого ефекту, але цей підхід не враховує конкретні ризики, пов’язані з окремими посадовцями. З метою оптимізації використання обмежених ресурсів багато систем використовують оцінку на основі ризиків, за якою розслідування ініціюються на підставі наявності певних індикаторів у розкритій інформації (таких як значне збільшення статків або розбіжності між активами та законними доходами) або зовнішніх факторів, таких як скарги громадян та повідомлення від уповноважених державних органів щодо невідповідного способу життя. Нарешті, проста перевірка (яку часто називають арифметичною та логічною перевіркою) забезпечує базову оцінку внутрішньої узгодженості декларації з метою виявлення очевидних помилок або ознак конфлікту інтересів, перш ніж переходити до більш глибокого експертного аналізу.

Повна перевірка

47. Результати проведених НАЗК повних перевірок у 2025 році свідчать про перехід до більш цільового ризик-орієнтованого підходу (RBA), незважаючи на постійні обмеження ресурсів. Повній перевірці підлягало близько 1 000 щорічних декларацій – обсяг, визначений законодавчо встановленим мінімальним показником ефективності (КПЕ), закріпленим у Постанові Кабінету міністрів. У межах цієї вибірки покращився показник виявлення: у 505 випадках (52%) були виявлені істотні порушення, порівняно з показником виявлення, що був на рівні 19% у 2021 році. (Див. Рисунок 2). Це свідчить про майже подвоєння точності виявлення за чотири роки. У результаті цих перевірок було виявлено неправдивої або істотно недостовірної інформації на 3.8 млрд грн та підозр у незаконному збагаченні на 463.2 млн грн, що підтверджує, що підхід RBA дає змогу зосередити ресурси перевірки на декларантах із профілями підвищеного ризику.

Рисунок 2. Половина декларацій про активи, відібраних для повної перевірки, мають ознаки корупції



Джерело: НАЗК, розрахунки фахівців МВФ.

48. Виявлені НАЗК порушення виявилися непропорційно зосередженими на рівні органів місцевої влади, на які припадає 43 відсотки випадків, причому 186 випадків стосуються місцевих депутатів. Ця тенденція відображає підвищені та структурно вкорінені ризики в децентралізованому управлінні, особливо у сферах, пов'язаних з управлінням земельними ресурсами та розподілом місцевих бюджетів. Це підкреслює, що однієї лише адміністративної перевірки недостатньо для усунення системних вразливостей у сфері врядування, що існують на суб-національному рівні.

49. Незважаючи на підвищення ефективності виявлення порушень, перетворення результатів роботи НАЗК на остаточні судові санкції залишається обмеженим. У 2025 році НАЗК передало 369 обґрунтованих висновків до правоохоронних органів для притягнення до кримінальної відповідальності. В результаті було винесено 12 обвинувальних вироків, що є значним покращенням порівняно з нульовою кількістю вироків у 2021 році, але коефіцієнт конверсії залишається низьким порівняно з кількістю направлень і відображає ширші системні затримки проходження в судовій системі справ про корупцію на високому рівні. Прискорення перетворення результатів розслідувань НАЗК на судові рішення, що підлягають виконанню, вимагає постійної інституційної уваги до стандартів доказування, визначення пріоритетів у діяльності прокуратури та спроможності судів.

50. Повідомлення декларантів в процесі перевірки мають залишатися в розумних межах і не бути надмірними, щоб не призвести до негативних наслідків для операційної діяльності.

Процедурна прозорість є інституційним імперативом та юридичною вимогою. Однак потенційно надмірна кількість повідомлень, що надсилаються декларантам, може спричинити зайве адміністративне навантаження для НАЗК, викликати невиправдане занепокоєння у декларантів, які дотримуються вимог законодавства, а також надати особам, щодо яких ведеться активне розслідування, тактичні можливості для перешкоджання або обходу процесу перевірки. Процедури повідомлення повинні і надалі зосереджуватися на двох ключових процедурних етапах, а саме: на початку повної перевірки та на виданні офіційних висновків. Це забезпечує дотримання зобов'язань щодо прозорості без шкоди для цілісності розслідування чи операційної ефективності.

51. Управління проведення повних перевірок, засноване 18 березня 2015 року, функціонує з чисельністю персоналу, яка є вкрай непропорційною масштабам його мандату.

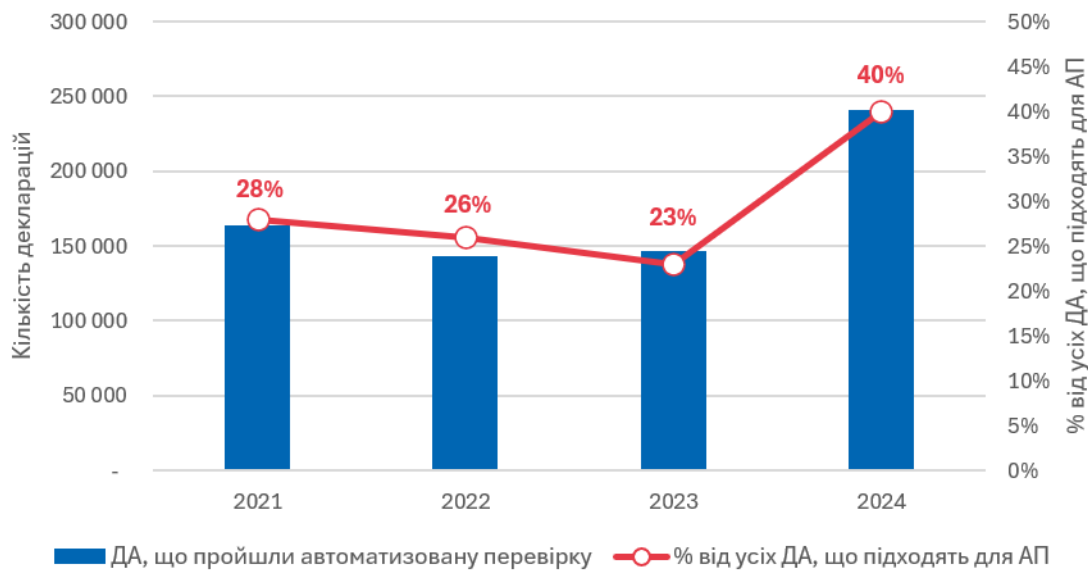
У 2024 штат Управління налічував у середньому 19 фахівців, а й 2025 році їхня кількість незначно зменшилася до 18. Ця невелика кількість співробітників має проводити ретельні з точки зору криміналістики перевірки складних фінансових декларацій, що містять дані про значні активи та в яких застосовуються складні техніки приховування. Така структурна невідповідність між чисельністю персоналу Управління та його повноваженнями з нагляду суттєво обмежує спроможність НАЗК розширити охоплення повною перевіркою, покращити якість направлень щодо виявлених правопорушень та зберегти динаміку підвищення ефективності виявлення порушень, зумовлену впровадженням ризик-орієнтованого підходу (RBA).

Автоматизована перевірка

52. Операційна доцільність та правова основа механізму автоматизованої перевірки (АП) НАЗК потребують комплексного інституційного аудиту. У Звіті Європейської Комісії щодо розширення за 2023 рік цей «спрощений механізм перевірки» був визначений як такий, що потенційно не має належної правової основи, створює процедурне дублювання без забезпечення співмірної або унікальної слідчої цінності. Ці застереження не обмежуються лише зовнішньою оцінкою: організації громадянського суспільства також незалежно від інших порушували суттєві питання щодо правових підстав застосовуваних процедур. Структурований перегляд законодавчих засад та операційної логіки механізму АП дозволить визначити, чи є він дублюючим, чи достатньо відрізняється від системи ЛАК.

53. Крім того, чинний механізм АП несе значний ризик формування хибного уявлення про дотримання вимог як у декларантів, так і у широкої громадськості. Видаючи сертифікати про успішне проходження перевірки виключно на основі АП, система може ненавмисно трактувати суттєві порушення як «технічні помилки» (clerical noise), дозволяючи незначним технічним розбіжностям створювати хибні позитивні результати. Водночас ризики вищого рівня можуть залишатися невиявленими та без належного реагування. Така динаміка створює ризик перетворення контролю декларацій на суто процедурну формальність, у якій пріоритет надається адміністративним показникам, а не якісній доброчесності. Це потенційно може підірвати суспільну довіру до нагляду з боку НАЗК. Для усунення цієї структурної слабкості НАЗК має забезпечити публічне пояснення своїх методологій перевірки та їх чітке налаштування на виявлення корупції з високим рівнем ризику, рішуче відходячи від нинішнього сприйняття системи як «чорної скриньки», що підриває інституційну довіру.

Рисунок 3. Кількість декларацій про активи, що проходять автоматизовану перевірку зростає



Джерело: НАЗК, розрахунки фахівців МВФ.

54. Нинішня операційна термінологія НАЗК (яка позиціонує його засоби АП як інструменти для «встановлення достовірності інформації» або «встановлення законності походження статків») створює значний і комплексний концептуальний та правовий ризик. Використовуючи таку мову, НАЗК фактично позиціонує себе як гаранта фінансової доброчесності декларанта — стандарту, який є як інституційно недосяжним, так і юридично необґрунтованим з огляду на обмеження притаманні автоматизованому перехресному зіставленню даних. НАЗК має припинити практику видачі сертифікатів відповідності, які означають підтвердження доброчесності декларанта, та замінити цей підхід висновками, класифікованими за рівнями ризику, які точно відображають сферу застосування та обмеження застосованої методології перевірки.³²

Прозорість методології перевірки

55. Поступові уточнення та нашарування внутрішніх регламентів перевірки НАЗК (зокрема процесу АП) призвело до такого рівня адміністративної складності, який підриває правову визначеність та об'єктивний нагляд.³³ Надмірна процедурна деталізація створює інституційні «вузькі місця», які уповільнюють терміни проведення перевірок, породжують неоднозначність тлумачення для співробітників НАЗК та ускладнюють визначення відповідальності за результати розслідувань. Regulatory frameworks governing asset declaration oversight should be proportionate, internally coherent, and operationally legible, prioritizing clarity of mandate and efficiency of process over procedural comprehensiveness. Необхідно провести систематичний перегляд та узагальнення нормативних актів НАЗК щодо перевірки, зокрема стосовно АП, з метою усунення

³² Зазначається, що проєкт Антикорупційної стратегії передбачає законодавче регулювання порядку проведення АП.

³³ Порядок № 26/2 НАЗК пройшов правову експертизу під час реєстрації в Міністерстві юстиції.

зайвих процедурних рівнів, врегулювання внутрішніх суперечностей та створення оптимізованої нормативно-правової архітектури, яка сприятиме, а не обмежуватиме ефективний нагляд.

56. Критичний інституційний виклик для НАЗК полягає в прозорості його методології проведення перевірки. Існує структурна напруженість між операційною необхідністю захисту чутливих показників ризику та алгоритмічних формул, що лежать в основі механізмів ЛАК та ПП («секретний інгредієнт»), та необхідністю уникнення сприйняття «чорної скриньки», що підриває довіру декларантів та довіру громадянського суспільства до об'єктивності процесу нагляду. Для усунення цієї напруженості НАЗК має встановити чіткі, загальнодоступні принципи, що регулюють, яка інформація, що стосується методологій перевірки, може бути оприлюднена без шкоди для цілісності розслідування. Як мінімум, Громадська рада НАЗК повинна бути офіційно уповноважена здійснювати моніторинг проведення аудитів та процедур перевірки, а також активно взаємодіяти з призначеною Технічною робочою групою з аудиту (ТРГА), що забезпечить структурований канал нагляду, який не вимагатиме повного розкриття чутливих операційних параметрів.

57. Колективні висновки, викладені у звіті Європейської комісії за 2023 рік та інших оцінках, вказують на критичний дефіцит прозорості в рамках системи ЛАК НАЗК. Єврокомісія виявила, що правила ЛАК 2024 року були «приховані від публічного доступу шляхом їх безпосереднього вбудовування в закритий програмний код Реєстру», — захід, який прямо суперечить експертним рекомендаціям про те, що ці правила мають залишатися доступними для Наглядової ради НАЗК та міжнародних спостерігачів як запобіжник проти алгоритмічної упередженості та інституційного захоплення. Цей брак прозорості посилюється пов'язаним із ним операційним недоліком: система може генерувати «хибні тривоги», тобто оповіщення про високий рівень ризику, викликані незначними технічними помилками (описками), а не суттєвими корупційними індикаторами. Це свідчить про потенційну неузгодженість між технічними полями форми декларації та базовими формулами ЛАК, що призводить до неефективного витрачання обмежених людських ресурсів, доступних для проведення ПП.

58. Для усунення цієї прогалини в прозорості та підзвітності рекомендується створити незалежну Технічну робочу групу з аудиту (ТРГА). Цей аудиторський орган функціонував би під егідою Громадської ради НАЗК і складався б із зовнішніх технічних експертів з відповідним досвідом, які підпадають під заздалегідь визначені угоди про конфіденційність і нерозголошення. Як альтернатива, до складу ТРГА можуть увійти незалежні експерти, залучені в рамках зовнішнього незалежного аудиту НАЗК або за допомогою технічної підтримки з боку міжнародних партнерів. Мандат ТРГА охоплював би періодичний конфіденційний перегляд ІТ та технічних аспектів правил ЛАК, оцінки ризиків і процедур ПП з метою забезпечення того, щоб алгоритми залишалися об'єктивними, методологічно обґрунтованими, актуальними та вільними від системних упереджень. ТРГА функціонуватиме як структурований механізм «колегіального огляду», що матиме достатній доступ до технічної інформації та документації, забезпечуючи незалежний рівень аналізу та надаючи рекомендації щодо логіки перевірок НАЗК (включно з тестуванням або відбором проб), зберігаючи при цьому конфіденційність чутливих методів розслідування та оперативних параметрів. Вкрай важливо, щоб опубліковане положення про ТРГА містило юридично зобов'язуючі зобов'язання щодо конфіденційності, пропорційні ступеню секретності перевіреної інформації, що гарантуватиме, що незалежний нагляд не порушуватиме цілісність правозастосовної функції НАЗК. Неконфіденційні висновки та рекомендації ТРГА також повинні оприлюднюватися.

59. Запропонований механізм ТРГА відповідає фундаментальному принципу управління. Жодна система перевірки, хай якою б технічно досконалою вона не була, не повинна функціонувати як непідконтрольна «чорна скринька», ізольована від будь-якої форми незалежного контролю. Запровадивши конфіденційний, але структурований процес колегіального огляду, НАЗК може одночасно захистити свої слідчі спроможності та продемонструвати об'єктивність і доброчесність своєї методології нагляду декларантам, громадянському суспільству та міжнародним партнерам.

Ключові показники ефективності (перевірки)

60. У системі розкриття інформації такого масштабу та складності, як в Україні, пріоритезація ресурсів перевірки за допомогою суворого ризик-орієнтованого підходу є операційною необхідністю, а не стратегічним вибором. Ефективне впровадження вимагає системної інституційної відданості справі виявлення нових корупційних схем та постійного коригування методологій перевірки для протидії ризикам, що еволюціонують. Критично важливими є дві сприятливі умови: спеціалізований, аналітично спроможний штат працівників НАЗК із перевірок та міцна технологічна інфраструктура, здатна здійснювати автоматизоване масштабне перехресне зіставлення даних по всьому спектру державних реєстрів та баз даних. Хоча НАЗК має автоматизований доступ до ключових публічних реєстрів, основною перешкодою залишається брак цифровізації історичних даних. Наприклад, «Електронний архів БТІ» залишається неповним щодо нерухомого майна, зареєстрованого до 2013 року. Крім того, зберігаються проблеми із синхронізацією даних. Категорії доходів у податкових записах не завжди збігаються з полями декларації, а у більш давніх записах про транспортні засоби часто відсутні сучасні ідентифікаційні номери (РНОКПП або УНЗР). НАЗК отримало прямий доступ до банківських даних після внесення законодавчих змін у липні 2021 року (що скасували потребу в судовому ухваленні). Проте в системі відсутній єдиний реєстр банківських рахунків, а також існують міжнародні обмеження на доступ до даних про іноземні активи, попри участь України в Загальному стандарті звітності (CRS). Ці обмеження поглиблюються дефіцитом фінансування, який зупинив створення централізованого Сховища даних (СД), що мало б оптимізувати поглиблений автоматизований аналіз та накопичення даних. У зв'язку з цим зберігається суттєва прогалина: система автоматизованого накопичення та аналізу даних (Сховище даних), передбачена заходом 1.4.3.2.3 Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки для значного спрощення обробки інформації та аналітичних процесів, не змогла бути розроблена через недостатнє фінансування. Закриття цієї інфраструктурної прогалини є пріоритетною інвестицією для операційної сталості та ефективності мандата НАЗК щодо перевірок.

61. Існуюча система ключових показників ефективності (КПЕ) — запроваджена постановою Кабінету міністрів у 2018 році, яка передбачає обов'язкове виконання щонайменше 1 000 ПП на рік — є структурним вузьким місцем, що суттєво обмежує стратегічну та операційну ефективність НАЗК. Прив'язуючи інституційну ефективність до жорсткого кількісного показника, ця система створює «пастку обсягів», яка стимулює НАЗК надавати пріоритет кількості завершених перевірок над їх якісним впливом та значенням для розслідувань. На практиці дотримання цієї квоти може систематично спрямовувати ресурси, відведені на перевірки, на простіші справи з нижчим ризиком, які адміністративно легше закрити, що відбувається безпосередньо за рахунок складних розслідувань підвищеної важливості щодо незаконного збагачення та необґрунтованих активів, які становлять найбільші корупційні загрози.

Ця невідповідність між системою показників ефективності та основним антикорупційним мандатом НАЗК підриває як стратегічну орієнтацію, так і інституційну довіру до функції проведення перевірок.

62. З огляду на те, що існуючий поріг КПЕ встановлюється постановою Кабінету Міністрів і, отже, може коригуватися без внесення змін до законодавства, його перегляд є пріоритетом реформи, який можна реалізувати негайно. Після проведення консультацій із зацікавленими сторонами існуючий показник, заснований на квотах, слід замінити на набір показників ефективності, орієнтованих на результат та заснованих на ризик-орієнтованому підході. Цілі щодо перевірок слід переорієнтувати з показників, що базуються на обсягах (наприклад, 1 000 перевірок на рік), на показники, орієнтовані на результати, які вимірюють якість, ефективність та стримуючий ефект процесу перевірки. Вони мають включати:

- **Ефективність виявлення («коефіцієнт влучення»).** Відсоток ПП, що призвели до виявлення суттєвого порушення законодавства (обґрунтовані висновки), що вимірює точність та якість націлювання процесу проведення перевірки.
- **Обсяг направлень та їх фінансова вартість.** Кількість та сукупна фінансова вартість офіційних повідомлень, переданих ключовим партнерам з правозастосування, таким як НАБУ та САП, як показник внеску НАЗК у ширший ланцюг антикорупційного правозастосування; а також випадки обміну інформацією з Державною службою фінансового моніторингу (щодо відмивання коштів) та податковими органами (щодо податкових злочинів).
- **Вартість стягнутих активів.** Загальна вартість активів, визнаних необґрунтованими та стягнутих на підставі остаточних судових рішень у рамках проваджень, порушених за ініціативи НАЗК, що є прямим показником впливу системи на фінансову доброчесність (див. *Додаток 1*).

63. Такий перехід від кількісних показників оцінки ефективності на основі обсягів до показників на основі результативності (впливу) дозволить переорієнтувати інституційні стимули відповідно до основного мандата НАЗК у сфері СДА. Таким чином, ресурси, відведені на перевірку, можуть бути систематично спрямовані на випадки з найвищим рівнем ризику та на найсерйозніші загрози корупції. Прозорість та підзвітність у процесі перевірки фундаментально залежать від послідовного та своєчасного оприлюднення цих КПЕ. Публічне розкриття інформації є передумовою для змістовного зовнішнього нагляду, що дозволяє громадянському суспільству, міжнародним партнерам та широкій громадськості ретельно аналізувати ефективність діяльності інституції та гарантувати, що зусилля з перевірки трансформуються в реальні антикорупційні результати.

С. Удосконалення моніторингу способу життя (МСЖ)

64. МСЖ є окремим і стратегічно важливим інструментом у архітектурі нагляду НАЗК. Протягом періоду воєнного стану 2022–2023 років, коли стандартний цикл декларування активів було призупинено, МСЖ слугував основним механізмом фінансового нагляду за державними посадовцями, дозволяючи порівнювати задекларовані доходи та спостережуваний рівень життя на основі даних OSINT та повідомлень викривачів. Його тривала операційна актуальність виходить далеко за межі воєнного контексту, оскільки ця система вирішує проблему структурних обмежень

перевірки на основі документів: неможливість виявлення незаконних статків, які навмисно приховуються поза межами офіційної системи декларування.³⁴

Таблиця 3. Кількість завершених НАЗК справ з МСЖ

	2023	2024	2025
Завершені справи МСЖ	553	186	223

Джерело НАЗК.

65. Нормативно-правова база, що регулює розбіжності, виявлені під час МСЖ, встановлює подвійний правозастосовний трек (цивільний та кримінальний). У разі виявлення необґрунтованих активів НАЗК може ініціювати провадження щодо цивільної конфіскації, за якого тягар доведення законності походження задекларованих статків покладається на посадову особу, — стандарт, який застосовується незалежно від наявності будь-якого кримінального вироку. Якщо вартість необґрунтованих активів перевищує приблизно 9 мільйонів гривень, справа перекваліфікується на кримінальне правопорушення — незаконне збагачення за Статтею 368-5 Кримінального кодексу України, що тягне за собою передачу відповідальності за розслідування НАБУ та САП.

66. Хоча цивільний механізм є більш ефективним з оперативної точки зору з огляду на зворотний тягар доказування, поріг у 6,5 млн грн для перекваліфікації справи у кримінальну створює структурну вразливість, якою можуть скористатися досвідчені суб'єкти за допомогою трьох різних тактичних підходів:

- **Маніпулювання порогом.** Суб'єкт, який не здатний підтвердити законність походження помірної суми необґрунтованих активів (наприклад, 4 млн грн), що призвело б до швидкої цивільної конфіскації, може стратегічно розкрити або заявити про наявність додаткових необґрунтованих активів для перевищення порогу у 6,5 млн грн, тим самим змусивши перекваліфікувати справу на кримінальну та застосувати більш сприятливий стандарт доказування, що супроводжує таку перекваліфікацію.
- **Арбітраж щодо тягаря доказування.** Переведення справи в кримінальну площину перекладає тягар доказування з декларанта (який повинен довести законність дій у рамках цивільного судочинства) на державу (яка повинна довести факт незаконного збагачення поза розумним сумнівом відповідно до кримінально-процесуальних стандартів), що істотно підвищує поріг доказування, необхідний для досягнення успішного результату.
- **Процесуальне затягування.** Кримінальні провадження, що стосуються корупції на високому рівні, є значно складнішими та тривалішими, ніж цивільні процедури повернення активів. Суб'єкти можуть використовувати тривалі терміни досудового розслідування та

³⁴ НАЗК щорічно отримує приблизно 6 000 повідомлень, пов'язаних із корупцією, які проходять фільтрацію та передаються до підрозділів «ПП» або «МСЖ». До секторів підвищеного ризику, визначених на 2023–2025 роки, належать: митний та прикордонний контроль; територіальні центри призову; міське будівництво та реконструкція; медичні звільнення від служби; а також державні закупівлі та оборонна логістика.

послідовні апеляційні інстанції для відтермінування остаточного рішення на роки, протягом яких активи можуть бути ще більше приховані або розтрачені.

Ці вразливості вимагають перегляду законодавчих норм щодо порогу цивільно-кримінальної відповідальності з метою усунення тактичних можливостей, якими користуються суб'єкти, що прагнуть скористатися різницею в стандартах доказування між цими двома підходами.

67. З метою усунення занепокоєння щодо достатності правових підстав для застосування процедури МСЖ та ризика адміністративного свавілля, НАЗК прийняло Наказ № 236/23 від 26 жовтня 2023 року, яким встановлено обов'язкові процедурні рамки, що замінюють попередню практику використання неофіційних операційних рекомендацій. У рамках цієї системи ініціювання процедури МСЖ більше не є питанням індивідуального розсуду окремого співробітника: для цього необхідна офіційна доповідна записка від керівника самостійного структурного підрозділу в складі НАЗК, в якій конкретно задокументовано об'єктивні докази розбіжності між спостережуваним рівнем життя посадової особи та її задекларованими активами. Ця вимога щодо централізованого санкціонування гарантує, що моніторинг ініціюється виключно на підставі задокументованих, нововиявлених фактів, що забезпечує структурний захист від несанкціонованих, довільних або політично вмотивованих розслідувань.

68. Цей порядок також забезпечує додаткові гарантії прав посадових осіб, щодо яких проводиться моніторинг. Після завершення необхідно підготувати детальну доповідну записку, в якій мають бути задокументовані вжиті заходи, фактичні висновки щодо рівня життя посадової особи та будь-які подальші правозастосовні заходи. НАЗК зобов'язана згідно із законом повідомити декларанта про результати протягом п'яти робочих днів через Єдиний державний реєстр декларацій або за допомогою офіційного електронного повідомлення. Це забезпечує процедурну прозорість на етапі завершення процесу моніторингу без шкоди для цілісності триваючих розслідувань.

69. Два структурні параметри системи МСЖ потребують законодавчого уточнення для забезпечення як операційної ефективності, так і правової визначеності. По-перше, що стосується тривалості, відсутність законодавчих норм щодо допустимої тривалості процедури МСЖ створює ризик проведення розслідування протягом необмеженого терміну, що суперечить принципам верховенства права та правам посадових осіб, щодо яких здійснюється моніторинг. За допомогою внесення змін до нормативно-правової бази НАЗК можна встановити мінімальний законодавчо закріплений базовий термін (наприклад, шість місяців), що надасть слідчим достатньо операційного часу та водночас гарантуватиме, що суб'єкти не будуть підлягати безстроковому моніторингу. Важливо, щоб цей базовий термін не функціонував як обов'язкове граничне обмеження для завершення процесу. З урахуванням стратегічних пріоритетів агентства та оцінок галузевих ризиків НАЗК слід щорічно видавати публічну директиву, в якій визначаються пріоритетні сектори для проведення МСЖ. Така прозорість у визначенні цільових секторів зміцнить довіру громадськості до доброчесності та об'єктивності процесу перевірки. Нормативно-правова база НАЗК повинна чітко передбачати можливість обґрунтованого продовження строків, зокрема у випадках, коли для перевірки законності офшорних активів та транскордонних фінансових потоків необхідна інформація з іноземних юрисдикцій, міжнародних баз даних або багатосторонніх мереж з повернення активів. По-друге, що стосується юрисдикції після закінчення терміну повноважень, обмеження чинної правової системи щодо застосування МСЖ лише періодом активного

перебування на посаді створює суттєву прогалину у правозастосуванні. Незаконні статки часто структуруються таким чином, щоб проявитися або бути переданими лише після того, як посадова особа залишила свою посаду, саме з метою використання закінчення терміну дії наглядової юрисдикції. Щоб ефективно протидіяти цій схемі, необхідні зміни до правової бази, які нададуть НАЗК юридичні повноваження проводити довготривалий фінансовий аналіз, що охоплюватиме як період перебування на посаді, так і визначений період після закінчення повноважень, відповідно до чинних строків давності щодо незаконного збагачення. Цей часовий діапазон, який Вищий антикорупційний суд (ВАКС) підтвердив у відповідних провадженнях, є операційно необхідним для розмежування між раніше існуючими законними активами та відкладеним накопиченням багатства, що є характерною рисою витончених схем корупції на високому рівні.

70. МСЖ є концептуальним відходом від традиційних аудитів декларацій про майно, що ґрунтуються на документах. Замість того, щоб перевіряти саму декларацію, ця система піддає декларанта, його спостережувану поведінку, рівень життя та фінансову діяльність пов'язаних осіб постійному слідчому контролю. Цей підхід, орієнтований на особу, має обмежену кількість прямих міжнародних аналогів. Однак його легітимна мета — виявлення та запобігання економічним злочинам на високому рівні та системній корупції — є усталеною в порівняльних антикорупційних системах і має особливе значення в українському контексті, зважаючи на масштаб та складність виявлених корупційних ризиків. Питання про те, чи має МСЖ залишатися інституційно закріпленим за НАЗК чи бути переміщеним у рамках ширшої правоохоронної архітектури, потребує окремого політичного обговорення, з огляду на його суто квазісудовий характер та операційну близькість до функцій кримінального розслідування.

71. Нинішня чисельність персоналу, задіяного у моніторингу способу життя (менше двадцяти спеціалістів), є ще одним суттєвим стратегічним вузьким місцем, що обмежує функціональні можливості та глибину розслідувань НАЗК. Щоб максимально збільшити ефективність використання цих обмежених людських ресурсів, НАЗК має звільнити свою команду МСЖ від адміністративних та канцелярських завдань, зосередивши їхню фахову експертизу виключно на найскладніших та найважливіших справах щодо незаконного збагачення та фінансових злочинів. Визначення секторальних пріоритетів у рамках ЛАК має чітко орієнтуватися на сфери підвищеного ризику, такі як енергетика, будівництво, а також закупівлі та витрати, пов'язані з війною, де поєднання значних державних ресурсів та послабленого нагляду створює гострі вразливості до корупції. Концентрація ресурсів МСЖ на високопосадовцях та пов'язаних з ними особах, особливо тих, хто має дискреційні повноваження щодо управління державними активами високої вартості, є як пропорційним, так і стратегічно обґрунтованим розподілом слідчих можливостей НАЗК.

Ключові показники ефективності (Моніторинг способу життя)

72. З огляду на цілеспрямований, заснований на аналізі даних характер МСЖ, традиційні ключові показники ефективності (КПЕ) на основі обсягів не підходять для оцінки його інституційної ефективності. Натомість НАЗК має розробити набір показників, орієнтованих на результат, які точно відображатимуть якісний внесок цієї функції в антикорупційне правозастосування, водночас поважаючи право на приватне життя осіб, щодо яких здійснюється моніторинг, та конфіденційність триваючих розслідувань. Оприлюднення повних результатів окремих справ є недоцільним: анонімізація, необхідна для дотримання зобов'язань щодо захисту

приватного життя, позбавила б звіти про справи їх контекстуальної цінності, що зробило б їх неефективними як інструменти громадського контролю. Натомість НАЗК має подавати узагальнені статистичні дані високого рівня, структуровані за такими показниками (за умови необхідності внесення змін до ЗЗК та інших відповідних нормативних актів):

- **Інтенсивність моніторингу в розрізі гілок влади.** Загальна кількість процедур моніторингу способу життя, ініційованих для посадовців виконавчої влади (міністрів та державних службовців категорії "А"), членів законодавчих органів (народних депутатів) та судових працівників (Верховного Суду, КСУ та звичайних суддів), з розподілом за гілками влади для забезпечення цілеспрямованої підзвітності.
- **Системний показник виявлення.** Відсоток завершених процедур, у яких було виявлено необґрунтовані статки (складено обґрунтовані висновки) у кожній інституційній категорії, що дає змогу оцінити точність виявлення та якість цільового спрямування розслідувань.
- **Результати правозастосування.** Деталізований звіт про процедури цивільної конфіскації, розпочаті щодо активів, вартість яких не перевищує поріг у 6,5 млн грн, та кримінальні направлення до НАБУ щодо справ про незаконне збагачення, вартість активів у яких перевищує цей поріг, із окремим зазначенням сукупної фінансової вартості активів за кожним напрямком.
- **Показник/Рівень виявлення міжнародних активів.** Частка справ, що потребували офіційного міжнародного обміну даними або використання механізмів багатостороннього співробітництва для перевірки законності активів, що знаходяться за кордоном, як показник транскордонного охоплення та ефективності розслідувань НАЗК. (Див. Додаток 1).

73. Опублікування цих показників у сукупності надало б громадськості, організаціям громадянського суспільства та міжнародним партнерам прозору та інституційно значущу «теплову карту доброчесності» функції МСЖ НАЗК, не порушуючи при цьому основоположні права окремих осіб чи операційну безпеку активних розслідувань.

74. МСЖ та ПП є інституційно та концептуально відмінними інструментами нагляду, і їхні відповідні процедурні терміни повинні відображати цю відмінність. Процедура ПП, цілком доцільно, підпадає під дію суворого встановленого законом терміну в 120 днів (з можливістю продовження на 60 днів), що відповідає її природі, що ґрунтується на документах та обмежена адміністративними рамками.³⁵ Однак запровадження аналогічних процедурних дедлайнів для МСЖ було б операційно контрпродуктивним. Оскільки МСЖ за своєю природою пов'язаний із тривалістю мандата або терміну повноважень посадової особи і має охоплювати як мінімум застосовні строки давності для притягнення до відповідальності за незаконне збагачення, жорсткі адміністративні дедлайни є структурно несумісними з логікою розслідування, що лежить в основі цієї функції. Натомість нормативно-правова база має встановити гнучкі строки для МСЖ, прив'язані до періоду повноважень, із чітко визначеними умовами для їх продовження та офіційним механізмом перегляду, щоб гарантувати, що відкриті процедури залишаються активними та обґрунтованими, а не перебувають у безстроково замороженому стані.

³⁵ ПП може проводитися протягом періоду здійснення декларантом діяльності, пов'язаної з виконанням функцій державної влади чи місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності.

D. Міжвідомча співпраця (як на національному рівні, так і міжнародна) та санкції

75. Декларації про майно є найбільш ефективними, коли їх розглядати як інструмент контролю за статками. Щоб зрозуміти, як сучасна держава запобігає корупції, корисно розглядати декларації про майно як «фінансовий фізичний огляд» для державних службовців (крім того, що це самостійний захід із забезпечення прозорості). Міжнародний досвід показує, що найефективніший спосіб перевірки таких декларацій — це порівняння їх з офіційними податковими документами, які є остаточним підтвердженням законних доходів особи. У цьому контексті податкова служба є найбільш логічним партнером для моніторингу майнового стану, оскільки саме вона володіє первинними даними про доходи та активи, необхідними для перевірки заяв посадової особи. Ключовим викликом для української антикорупційної системи є рівень ефективності податкової адміністрації, незважаючи на те, що вона є найбільш логічним партнером для моніторингу статків. Важливо враховувати, що в міру того, як декларації державних службовців слугують меті моніторингу майнового стану, функції таких систем неминуче перетинаються з функціями податкової адміністрації. Посилення інтеграції податкових даних у систему перевірок, зокрема шляхом систематичного направлення інформації про значні незадекларовані доходи, забезпечило б отримання високоякісних сигналів про ризики, що дозволило б покращити таргетування в межах системи ЛАК. Однак ефективність податкової служби як партнера з моніторингу статків залишається обмеженою, оскільки нинішня практика не передбачає систематичного використання інформації про активи для виявлення незадекларованих доходів, а відповідні реєстри активів є неповними.

76. У стандартній адміністративній моделі податкова адміністрація має бути найкомпетентнішим органом для моніторингу доходів та запобігання збагаченню з незаконних, а отже, неоподатковуваних, джерел. Проте в Україні і НАЗК, і податкові органи функціонують в умовах суттєвих інформаційних прогалин. Відсутність Єдиного реєстру банківських рахунків не дозволяє жодному з цих органів отримати консолідоване уявлення про фінансові зв'язки особи в межах національної банківської системи, а відсутність доступу до первинних даних фінансового моніторингу, що збираються банками, ще більше обмежує ефективність перехресної перевірки доходів та активів. Узгодження інфраструктури даних податкового органу із системою перевірок НАЗК, орієнтованою на доброчесність, є необхідною передумовою для створення цілісної, автоматизованої та ризик-орієнтованої системи виявлення необґрунтованих активів.

77. Україна зробила значний крок уперед у вересні 2024 року, запустивши автоматичний обмін інформацією відповідно до Загального стандарту звітності (CRS). Хоча ці дані є ключовими для НАЗК з метою виявлення прихованих закордонних рахунків та ознак незаконного збагачення, НАЗК не отримало доступу до відомостей CRS через суворі вимоги щодо конфіденційності Багатосторонньої угоди компетентних органів про автоматичний обмін інформацією про фінансові рахунки (MCAA CRS) та Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах. Ці міжнародні правові рамки, відображені в Податковому кодексі України, загалом обмежують використання таких даних виключно податковим адмініструванням та кримінальним переслідуванням за податкові правопорушення. Відповідно, хоча правова база для міжнародного обміну даними діє, НАЗК залишається відстороненим від цього потоку інформації, якщо не буде внесено конкретних змін до національного законодавства і юрисдикції, що надають

інформацію, не дадуть чіткої попередньої згоди на розширення цілей використання цих даних. Подібним чином законодавчий орган має встановити обов'язок для податкової служби повідомляти НАЗК про випадки, пов'язані з незадекларованими доходами, що перевищують порогові значення, визначені для правопорушень щодо декларування майна, забезпечуючи тим самим ефективне залучення даних міжнародної та внутрішньої податкової розвідки до ланцюга антикорупційного правозастосування.

78. Міжвідомча співпраця, як на національному рівні, так і міжнародна, є ключовим оперативним чинником, що забезпечує ефективність антикорупційної архітектури України.

На міжнародному рівні здатність НАЗК виявляти та відстежувати активи, що знаходяться за кордоном, суттєво залежить від її партнерства з Агентством з розшуку та менеджменту активів (АРМА).³⁶ У період з липня 2024 року по грудень 2025 року НАЗК направило 75 офіційних запитів до АРМА, спрямованих саме на виявлення та відстеження активів, що зберігаються за межами України декларантами та їхніми членами сімей. Це відображає зростаюче оперативне значення транскордонного виявлення активів у контексті ризиків витоку капіталу в умовах війни та навмисного переведення в офшори незаконного багатства. Підтримання та поглиблення цього партнерства, зокрема шляхом розширення офіційних угод про обмін інформацією з іноземними підрозділами фінансової розвідки та міжнародними мережами з повернення активів, є необхідним для того, щоб приховування активів за кордоном не перетворилося на системний шлях уникнення відповідальності поза межами досяжності внутрішнього контролю.

79. На національному рівні операційна ефективність механізму взаємодії НАЗК–НАБУ–САП ще перебуває на стадії розвитку. Приблизно 60 відсотків рішень ВАКС про цивільну конфіскацію наразі ґрунтуються на матеріалах, отриманих у межах функції моніторингу способу життя НАЗК, що підкреслює вагомий внесок НАЗК у ширшу систему антикорупційного правозастосування.

Незважаючи на цю ефективність, існують дві структурні прогалини, які обмежують внутрішні слідчі можливості НАЗК та потребують першочергової законодавчої уваги. *По-перше*, в Україні наразі відсутній Єдиний реєстр банківських рахунків – інструмент, який існує в низці порівняльних юрисдикцій і який дозволив би НАЗК встановлювати повний перелік банківських відносин декларанта в усіх національних фінансових установах без необхідності надсилання окремих запитів до кожного банку. Відсутність такої інфраструктури суттєво обмежує здатність НАЗК своєчасно та системно зіставляти задекларовані активи з фактичними фінансовими активами. *По-друге*, НАЗК наразі не має прямого доступу до документації, що збирається банківськими установами під час процедур первинного фінансового моніторингу відповідно до зобов'язань у сфері ПВК. Ця інформація, що включає результати належної перевірки клієнтів, звіти про підозрілі операції та дані про бенефіціарну власність, має безпосереднє значення для розслідувань у рамках процедур МСЖ та ПП. Створення офіційного, законодавчо обґрунтованого механізму доступу НАЗК до цих даних (за умови дотримання відповідних гарантій конфіденційності та захисту даних) суттєво посилює його спроможність виявляти нерозкриті фінансові інтереси, а також підтверджувати чи спростовувати задекларовані відомості про активи. Усунення обох прогалин є пріоритетним реформаторським заходом, спрямованим на зміцнення національної

³⁶ АРМА — це центральний орган виконавчої влади, який несе основну відповідальність за розшук, відстеження та управління активами, що підлягають арешту в рамках кримінального провадження

міжвідомчої архітектури, що лежить в основі системи декларування активів та антикорупційного правозастосування в Україні.

80. У наступній частині будуть описані конкретні механізми співпраці НАЗК з ключовими вітчизняними державними органами. Зокрема, це охоплюватиме НАБУ, САП та ДСФМ.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

81. Ефективна координація між НАЗК та НАБУ має вирішальне значення для забезпечення своєчасного та надійного виявлення, розслідування та судового переслідування порушень декларування активів та справ про незаконне збагачення. НАБУ (разом із САП) є одним з головних антикорупційних правоохоронних органів в Україні, діяльність якого спрямована на високопосадовців та найбільш системно значущі корупційні ризики. Структурна співпраця між НАЗК, НАБУ та САП розвивалася завдяки проведенню цільових спільних семінарів та скоординованих навчальних ініціатив. У Звіті Європейської Комісії за 2023 рік цей прогрес було чітко визнано, зокрема зазначалося, що порівняно з періодом до 2020 року «співпраця між НАЗК та правоохоронними органами покращилася, що сприяло більш ефективним розслідуванням щодо неправдивих декларацій або незаконного збагачення». Це свідчить про фундаментальний перехід від інституційного протистояння до операційної координації в межах антикорупційного ланцюга правозастосування.

82. Незважаючи на цей прогрес, стійкі розбіжності в інституційних сприйняттях продовжують обмежувати повну операційну ефективність. НАЗК вказує на проблему недостатньої пріоритетності: результати перевірок НАЗК, підготовлені внаслідок багатомісячної роботи, не завжди отримують своєчасну або належну увагу з боку партнерів із правоохоронних органів, що знижує оперативну ефективність направлених матеріалів. Натомість НАБУ та САП наголошують на проблемі якості: матеріали та обґрунтовані висновки, передані НАЗК, часто не містять достатньої криміналістичної глибини та доказової бази, необхідної для дотримання кримінального стандарту доказування в судових провадженнях.

83. Ця напруженість відображає структурне «вузьке місце», властиве переходу від адміністративного аудиту до кримінального переслідування. Хоча НАЗК ефективно функціонує як механізм раннього попередження та збору доказів, перетворення результатів адміністративних висновків на готові до кримінального провадження матеріали потребує більш інтегрованого зворотного зв'язку в режимі реального часу між НАЗК та його правоохоронними партнерами. Перегляд системи КПЕ НАЗК шляхом включення до неї включення якості переданих матеріалів та показників їхньої конверсії у судові справи як критеріїв ефективності створив би інституційні стимули, узгоджені з цією метою, та прискорив би перехід до узгодженого стандарту направлення матеріалів, орієнтованого на подальше судове переслідування.

84. Ще одна пов'язана з цим проблема полягає у стійкому статистичному розриві, що виникає внаслідок розбіжностей в інституційних методологіях підрахунку. Внутрішні дані НАБУ свідчать, що протягом останніх двох років було опрацьовано понад 100 матеріалів (обґрунтованих висновків), сформованих НАЗК, з яких приблизно 70 відсотків містили якісну та релевантну інформацію для початку нових досудових розслідувань або долучення до вже існуючих кримінальних проваджень. Цей показник конверсії є операційно значущим, однак приховує глибинні інституційні суперечності щодо застосовного стандарту доказування. НАЗК вважає, що для

формування сталої судової практики, необхідної для уточнення доказових стандартів щодо порушень у сфері декларування активів та незаконного збагачення, потрібна більша кількість судових рішень; водночас НАБУ та САП історично висловлювали занепокоєння щодо судової адекватності (достатності) переданих матеріалів для виконання обов'язку доказування у кримінальному провадженні.

85. Втім, останні події свідчать про те, що ця розбіжність зменшується. Стратегічні семінари, включно з круглим столом у грудні 2024 року, розпочали гармонізацію інституційних підходів: зокрема, НАБУ охарактеризувало матеріали НАЗК як край релевантні та високоякісні, що є помітним зрушенням порівняно з попередніми оцінками. Хоча дискусія щодо балансу «пріоритетності/якості» ще не повністю вирішена, траєкторія вказує на зближення до єдиного правового підходу, за якого результати адміністративних перевірок НАЗК усе більше узгоджуються зі стандартами доказування, які застосовує ВАКС. Збереження цієї динаміки потребує накопичення достатньої кількості судових рішень, які остаточно уточнять доказовий стандарт, застосовний до матеріалів, сформованих НАЗК, — питання, що залишається структурним пріоритетом для всієї системи антикорупційного правозастосування.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

86. Оперативний зворотний зв'язок від САП свідчить про суттєве покращення якості слідчих матеріалів, сформованих НАЗК. Матеріали, передані у 2022 та 2023 роках, часто оцінювалися як недостатньо обґрунтовані для порушення кримінального провадження; проте подальше інтегрування МСЖ у методологію перевірки НАЗК очевидно змінило цю тенденцію, і САП характеризує останні результати як «дуже цілеспрямовані» та придатні для операційної реалізації. Ця оцінка підтверджує тенденцію до зближення підходів, виявлену в рамках співпраці між НАЗК, НАБУ та САП, та підкреслює додану цінність МСЖ як окремого правозастосовного інструменту.

87. Розширення ролі НАЗК у справах про цивільну конфіскацію меншої вартості могло б підвищити ефективність правозастосування за умови, що інституційні мандати та юрисдикційні межі будуть чітко визначені. САП висловила умовну підтримку цій реформі за умови встановлення чітких меж юрисдикції між НАЗК, НАБУ, САП та судами. Такий мандат може бути реалізований на практиці за умови встановлення чітких і юридично точних критеріїв юрисдикції для розмежування відповідних компетенцій НАЗК, НАБУ, САП та судів. Однак САП зазначає, що практичний вплив на ВАКС, ймовірно, буде незначним, оскільки справи такого характеру з меншою сумою позову доцільніше направляти до судів загальної юрисдикції, що також зменшить ризик інституційного дублювання зі спеціалізованим мандатом ВАКС.

88. САП також підтверджує важливість консенсусу, досягнутого під час останніх спільних зустрічей НАЗК, НАБУ та САП, у межах яких були напрацьовані загальні правила доказування для виявлення ознак корупційних правопорушень. Щоб забезпечити юридичну обґрунтованість та операційну стійкість цих правил, САП наголошує на тому, що узгоджена система повинна пройти незалежну експертну оцінку за участю правознавців, технічних фахівців та відповідних зацікавлених сторін до її офіційного затвердження. Такий процес перевірки є надзвичайно важливим для виявлення та виправлення потенційних істотних помилок, які можуть підірвати доказову цілісність та довгострокову можливість забезпечення виконання заходів фінансового контролю в рамках судових проваджень.

Державна служба фінансового моніторингу (ДСФМ)

89. Згідно з нещодавною Національною оцінкою ризиків України, корупція є однією з найважливіших загроз відмивання коштів. Державна служба фінансового моніторингу України (ДСФМ) є підрозділом фінансової розвідки (FIU) адміністративного типу та має статус незалежного центрального органу виконавчої влади в Україні. Вона займає ключове інституційне становище на перетині фінансової розвідки та антикорупційної діяльності

90. Виявлення та перевірка активів, що знаходяться за кордоном, залишається першочерговим завданням для антикорупційних органів. Національні органи моніторингу часто не мають прямих правових повноважень або технічних можливостей для доступу до фінансових даних поза межами своєї безпосередньої юрисдикції. Оскільки протоколи обміну інформацією та правила декларування активів суттєво відрізняються між державами, успіх міжнародної перевірки майже повністю залежить від спроможності ДСФМ та ефективності міжнародних механізмів співпраці.

91. Подолання цього структурного обмеження вимагає багатогранної інституційної відповіді. Це включає отримання законодавчого мандата на доступ до іноземних реєстрів нерухомості; нарощування кадрового потенціалу в проведенні розвідувальних розслідувань OSINT та між юрисдикційного аналізу даних; а також укладення формальних двосторонніх і багатосторонніх угод про обмін інформацією, насамперед із юрисдикціями, де українські декларанти з найбільшою ймовірністю можуть утримувати активи. Підтримка регіональних ініціатив із прозорості та участь у міжнародних мережах з повернення активів також є критично важливими для того, щоб активи, утримувані за кордоном, не ставали безпечним притулком для незаконного збагачення поза межами досяжності національних правоохоронних органів.

92. Посилення партнерських стосунків між НАЗК та ДСФМ піддалося ретельному аналізу з боку Зовнішнього аудиту. У Звіті Комісії з зовнішнього аудиту за 2023 рік наголошується, що міжнародні стандарти не допускають необмеженого доступу до фінансових реєстрів FIU, а також висловлюється критика на адресу НАЗК за те, що воно не проявило ініціативи щодо укладення нових меморандумів про взаєморозуміння з метою формалізації більш тісної співпраці. Хоча базову основу забезпечує Угода про міжвідомчу співпрацю 2016 року, практичні результати залишаються, справді, відносно низькими; за даними ДСФМ, у період з 2022 року по лютий 2026 року від НАЗК було отримано лише 31 повідомлення — з них 3 у 2022 році, 13 у 2023 році, 7 у 2024 році та 8 у 2025 році. Цю ситуацію ще більше ускладнює прагнення до взаємності, оскільки ДСФМ чітко висловила бажання отримати такий самий рівень прямого доступу до електронних декларацій НАЗК, яким наразі користується НАБУ. Цей взаємний обмін даними вважається необхідним для узгодження діяльності фінансової розвідки з антикорупційним наглядом, хоча це вимагає дотримання суворих протоколів конфіденційності, що регулюють роботу даних підрозділів фінансової розвідки (FIU).

93. Щоб ефективно зняти завісу з активів, які утримуються в іноземних юрисдикціях, Україна має здійснити цільові законодавчі зміни, які офіційно наділять ДСФМ повноваженнями передавати результати аналізу фінансової розвідки до НАЗК. Найбільш операційно ефективний шлях передбачає внесення змін до законодавства, які визначають НАЗК компетентним органом з питань боротьби з корупцією та пов'язаним із корупцією відмиванням

коштів, що створить правову основу для передачі ДСФМ фінансових аналітичних даних, отриманих із міжнародних джерел до НАЗК. Ця реформа має включати два взаємодоповнюючі елементи:

- а. Обов'язкове сприяння передачі даних.** Слід дозволити спонтанне поширення інформації ДСФМ та податковими органами до НАЗК з метою сприяння обміну даними через їхні відповідні міжнародні мережі, з дотриманням чинних вимог щодо конфіденційності. Це гарантує, що НАЗК матиме доступ до інформації іноземних фінансових розвідок через налагоджені міжвідомчі канали без необхідності прямого доступу до первинних (необроблених) даних підрозділів фінансової розвідки.³⁷
- б. Юридична презумпція відмивання коштів або ухилення від сплати податків.** Запровадження юридичної презумпції того, що незадекларовані активи, виявлені під час перевірок НАЗК, становлять потенційне ухилення від сплати податків або відмивання коштів. Це створює чітко структурований механізм для направлення матеріалів до ДСФМ або податкового органу та посилює доказову базу для подальшого правозастосування (притягнення до відповідальності).

94. Ці реформи відповідають міжнародним стандартам боротьби з відмиванням коштів/фінансуванням тероризму. Рекомендації FATF 2 і 40 підтримують операційну співпрацю та опосередкований обмін інформацією між відомствами для забезпечення того, щоб компетентні органи могли ефективно координувати політику. Зрештою, оскільки корупція та відмивання коштів є функціонально пов'язаними – де одне явище породжує незаконні доходи, а інше прагне їх приховати – подолання розриву між аналітичними даними НАЗК та ДСФМ є необхідним для того, щоб статки, приховані за кордоном, більше не залишалися поза межами досяжності закону.

Санкції

95. Шляхом внесення послідовних законодавчих змін було створено надзвичайно складну правову базу, в якій переплітаються різні види відповідальності та, відповідно, різні державні органи, уповноважені здійснювати нагляд за їх застосуванням. Надмірна деталізація грошових порогів, з одного боку, призводить до потенційного неправильного тлумачення: декларантами — щодо характеру їхньої відповідальності, а громадянським суспільством — щодо пропорційності порушень, коли прості адміністративні помилки часто ототожнюються з очевидно кримінальною поведінкою. У Звіті ЄС щодо розширення України було рекомендовано посилити спроможності та фокус НАЗК на виявленні необґрунтованих статків, а також «внести зміни до Кримінального процесуального кодексу для усунення перешкод і процедурних затримок задля ефективного ведення кримінального провадження, особливо у справах про корупцію на найвищому рівні».³⁸

96. З іншого боку, органи державної влади, правоохоронні органи та судова система не можуть ефективно сприяти ані профілактиці, ані притягненню до відповідальності, доки не

³⁷ У Франції Постановою № 2016-1635 від грудня 2016 року було доповнено перелік адміністративних органів, яким французька FIU «Трасфін» може надсилати інформацію. До цього переліку було включено орган нагляду за декларуванням активів (Вища рада з питань прозорості в суспільному житті, HATVP). Відповідно було внесено зміни до статті L 561-31 Французького валютно-фінансового кодексу (Див. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033511344>)

³⁸ Звіт ЄС щодо розширення для України, від 4 листопада 2025 року.

буде чітко зрозуміло, у чому полягає суть та внутрішня тяжкість діянь, за які передбачено покарання. Тому доцільно, у співпраці із зацікавленими сторонами, розглянути можливість спрощення цієї системи. Наприклад, недостовірне декларування могло б становити кримінальне правопорушення лише у випадку, якщо декларант, будучи вже притягнутим до адміністративної відповідальності на цих підставах, вчиняє повторне недостовірне декларування (тобто за ознакою рецидиву). Аналогічно, слід переглянути доцільність законодавчо визначених грошових порогів для кваліфікації кримінальних правопорушень навіть після рішення КСУ, враховуючи як природну інфляцію товарів і послуг, так і потребу в правовій передбачуваності для декларантів. Перехід від складних кількісних порогів до зосередження на доказовому кримінальному умислі сприяє більш ефективному судовому розгляду. Такий підхід відповідає традиційній юридичній практиці, оскільки судді за своєю природою краще обізнані з якісними визначеннями корупції, розкрадання та відмивання грошей — злочинів, які зазвичай визначаються елементами поведінки, а не довільними фінансовими критеріями. Надаючи пріоритет «завідомому умислу», система наближається до встановлених міжнародних стандартів кримінальної відповідальності, що дає змогу судовим органам застосовувати звичні правові принципи до випадків порушення вимог щодо декларування майна.

97. Для впровадження системи ступеневої відповідальності та розмежування адміністративних помилок від злочинного умислу на основі поняття «рецидиву» можна розглянути два варіанти вдосконалення правової бази:

Варіант 1. Кримінальний поріг на основі рецидивізму. Встановити чітку правову ієрархію, за якої подання недостовірної декларації визнається кримінальним правопорушенням лише тоді, коли декларант є повторним порушником, тобто якщо за аналогічне порушення вже було застосовано адміністративне покарання, а згодом вчинено нове порушення. Такий підхід безпосередньо пов'язує суворість кримінальної відповідальності з моделлю поведінки та наміром декларанта, усуває нинішнє змішування адміністративних помилок і кримінальної поведінки, а також зменшує труднощі тлумачення для суспільства, громадських організацій і судової гілки влади. Втім, надійні запобіжні заходи є необхідними для того, щоб адміністративний механізм не підірвав стримуючий ефект системи санкцій. Таким чином, застосування адміністративного механізму має бути можливим лише за умови одночасного виконання всіх наведених нижче умов: (а) фінансовий поріг: вартість незадекларованих або неправильно задекларованих активів не перевищує встановлений законом кримінальний поріг; (б) адміністративна історія: декларант раніше не піддавався санкціям чи попередженням з боку НАЗК; та (в) історія судимостей: декларант раніше не мав судимостей. Недотримання хоча б однієї з цих умов має призводити до автоматичного передання справи до кримінального переслідування без права на відхилення від кримінального переслідування на власний розсуд.

Варіант 2. Раціоналізація порогів. Провести комплексний перегляд законодавчо визначених грошових порогів, які використовуються для кваліфікації кримінальних правопорушень. Реформа має відійти від «надмірної деталізації» до ширших і більш передбачуваних категорій. Це забезпечить «правову передбачуваність» для декларантів і дозволить правоохоронним органам та судам зосередити свої обмежені ресурси на справах значної ваги. Спрощення таких порогів зробить систему більш стійкою до економічних змін і простішою для моніторингу всіма заінтересованими сторонами.

98. Щоб гарантувати, щоб зусилля з повернення активів у справах високої складності не підірвалися процесуальними формальностями, Україні також слід гармонізувати строки позовної давності зі стандартами ЄС.³⁹ Наразі ці строки закінчуються занадто швидко, щоб бути ефективними. Чинну законодавчу базу часто критикують за надмірну обмежувальність та вразливість до «простих корупційних маневрів», спрямованих на затягування цивільної конфіскації доти, доки не сплине час. Критично важливою запропонованою реформою є запровадження правового механізму призупинення строку позовної давності в цивільному процесі щоразу, коли триває активне кримінальне провадження щодо незаконного збагачення (за статтею 368-5 ККУ). Призупиняючи чотирирічне вікно для цивільного стягнення на час пов'язаного кримінального розслідування, держава може завадити відповідачам використовувати латентність фінансових злочинів для захисту своїх активів від звернення в дохід держави, забезпечуючи, що здійснення правосуддя не зазнає поразки через календарні строки.

99. Головною перевагою цивільної конфіскації перед кримінальним провадженням є спрощений порядок доказування, при цьому забезпечується дотримання принципів правової визначеності, пропорційності та права на справедливий судовий розгляд. «Державі» достатньо довести, що особа не мала законних джерел для набуття певних активів, без необхідності доведення конкретного базового злочину. Для максимізації цієї ефективності НАЗК також запропонувало потенційне подвоєння порогу незаконного збагачення, що має на меті суттєво розширити обсяг необґрунтованих активів, які можуть бути предметом цивільного стягнення. Однак таке розширення нерозривно пов'язане з критично важливою законодавчою реформою — продовженням чинного чотирирічного строку позовної давності у Цивільному кодексі з метою гармонізації зі стандартами ЄС. Оскільки наразі перебіг строку починається з моменту набуття активу, властива незаконному збагаченню «латентність» часто призводить до того, що на момент виявлення підозрілих активів через фінансовий моніторинг строк для їх стягнення вже спливає, що робить чинний часовий горизонт недостатнім для ефективного правозастосування. Незалежно від цих законодавчих перспектив, як зазначалося у звіті Комісії з питань проведення Зовнішнього аудиту за 2023 рік, НАЗК також повинна розглянути можливість створення справді окремої системи відстеження строку позовної давності, щоб уникнути закриття справ через затримки.

³⁹ У травні 2021 року Венеціанська комісія висловила свою думку щодо строків давності: «Однак Венеціанська комісія вважає за краще не займати категоричної позиції. Вона вважає, що розумніше було б ухвалити законопроект у запропонованій редакції та переглянути тривалість строку давності з урахуванням практики, зокрема, з огляду на можливу кількість справ, у яких не вдалося ухвалити остаточне рішення через закінчення строку давності».

IV. Заключення

100. Ефективність української системи декларування активів (СДА) підринається надмірно розгалуженою та надто формалістичною законодавчою базою, яка створює надмірне навантаження на НАЗК, послаблює пріоритезацію та обмежує здатність системи забезпечувати ефективне виявлення та повернення незаконних активів. Таке широке охоплення, яке не має аналогів в інших європейських країнах, виснажує НАЗК, змушуючи його управляти найбільшою у світі базою даних про активи державних службовців в умовах вкрай обмежених ресурсів. Крім того, «надмірна деталізація» грошових порогів у законі призводить до суттєвих помилок у тлумаченні та неналежного визначення операційних пріоритетів. Законодавчі «сліпі зони», такі як відсутність єдиного реєстру банківських рахунків та обмежувальний чотирирічний строк позовної давності, додатково заважають системі стати високошвидкісним двигуном для повернення активів. Вплив системи також розмивається через брак точних показників ефективності та проблематичні внутрішні операційні рішення, які пріоритезують адміністративні обсяги, а не якісні результати. Наразі НАЗК перебуває в «пастці обсягу», зумовленій жорсткою, пов'язаною з бюджетом квотою, яка вимагає проведення 1 000 повних перевірок на рік, що створює неефективні стимули для Агентства. Усередині організації ресурси часто спрямовуються на «адміністративний шум», такий як незначні технічні неточності у площі об'єктів нерухомості, замість того, щоб зосередити спеціалізовані знання невеликої команди, що складається лише з 30 уповноважених посадових осіб, на цілях, що мають значний вплив. Перехід НАЗК до повного впровадження ризик-орієнтованого підходу до перевірки залишається незавершеним, оскільки основна увага й надалі приділяється адміністративним помилкам, що обмежує ефективність процесів перевірки та знижує стримуючий ефект і стратегічну спрямованість його наглядового мандата.

101. Протягом останніх п'яти років процедури та інструменти НАЗК зазнали кардинальних змін. У зв'язку з цим важко оцінити в довгостроковій перспективі доцільність запроваджених змін, а також їхній вплив на якість зібраних даних і, зрештою, на результати діяльності НАЗК. Хоча було досягнуто суттєвого технічного прогресу, важко сказати, чи ця система насправді стає кращою, чи вона просто стає іншою.

102. Висновки місії свідчать про те, що найбільш обмежувальні чинники для Системи декларування активів (СДА) мають не технологічний, а інституційний характер. Існує очевидна невідповідність між масштабами системи та ресурсами, доступом до даних і системами стимулювання, наявними для перетворення інформації на результати у сфері стримування та правозастосування.

103. Реформи, спрямовані на зменшення розриву між виявленням ризиків та досягненням результатів у вигляді притягнення до відповідальності (або повернення активів), зокрема через спрощення процедур та впровадження орієнтованих на результат КПЕ, суттєво зміцнили б цінність СДА для забезпечення доброчесності. У цьому контексті НАЗК має всі можливості для консолідації нещодавніх операційних досягнень та закріплення більш орієнтованої на результат системи забезпечення доброчесності, яка підтримуватиме ширші антикорупційні зобов'язання України в складних умовах війни.

Додаток І: Еволюція СДА в Україні

ЕВОЛЮЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ СДА	
Від фрагментованого нагляду до інтегрованої прозорості	
СИСТЕМА 1990-их	ТЕПЕРІШНЯ СИСТЕМА
ВІДПОВІДАЛЬНИЙ ОРГАН	
Головний департамент державної служби • Номінальна установа • Обмежена спроможність нагляду	Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) • Спеціалізоване незалежне агентство • Повноваження перевіряти декларації активів
ІНТЕГРАЦІЯ СИСТЕМИ	
Фрагментований процес • Подання на паперових носіях • Відсутність централізованої бази даних	Централізована цифрова система • Платформа Єдиного реєстру • Інтеграція даних в реальному часі
ПУБЛІЧНИЙ ДОСТУП	
Конфіденційна інформація • Рідко публікується • Обмежений громадський контроль	Прозорі і відкриті • Публічно доступний реєстр • Онлайн база даних з можливістю пошуку
ПРОЦЕС ПЕРЕВІРКИ	
Мінімальні перевірки вручну • Спонтанні перегляди • Відсутні систематичні перевірки	Розвинута перевірка даних • Повна перевірка • Моніторинг способу життя
ОБМЕЖЕНА —————▶ КОМПЛЕКСНА	

Додаток II: Широкий спектр баз даних та реєстрів України пов'язаних з СДА

Міністерство юстиції	Міністерство внутрішніх справ	Державна податкова служба	Державна служба морського та річкового транспорту
Державний реєстр речових прав на нерухоме майно Державний реєстр обтяжень рухомого майна Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (наприклад, інформація про бенефіціарну власність) Спадковий реєстр Державний реєстр актів цивільного стану громадян	Єдиний державний реєстр транспортних засобів	Державний реєстр фізичних осіб-платників податків	Державний судновий реєстр України Суднова книга України

Додаток III: Запропонована таблиця ключових показників ефективності для системи декларування активів та моніторингу способу життя в Україні

Таблиця 1	Кількість декларацій про активи, поданих державними службовцями						
	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — виконавча влада	Члени Парламенту (народні депутати)	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — судова влада	Державні службовці категорії «А»	Керівники ДП	Інші	ЗАГАЛОМ ПОДАНО
2024							
2025							
2026							

Таблиця 2	Кількість повних перевірок декларацій про активи, проведених НАЗК						
	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — виконавча влада	Члени Парламенту (народні депутати)	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — судова влада	Державні службовці категорії «А»	Керівники ДП	Інші	ЗАГАЛОМ ДА, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ПОВНІЙ ПЕРЕВІРЦІ
2024							
2025							
2026							

Таблиця 3	Декларації про активи, що підлягали повній перевірці, за результатами якої НАЗК зробив обґрунтований висновок (ефективність виявлення)						
	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — виконавча влада	Члени Парламенту (народні депутати)	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — судова влада	Державні службовці категорії «А»	Керівники ДП	Інші	ЗАГАЛОМ ОБґРУНТОВА-НІ ВИСНОВКИ (ПП)
2024							
2025							
2026							

Таблиця 4	Кількість справ моніторингу способу життя завершених НАЗК						
	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — виконавча влада	Члени Парламенту (народні депутати)	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — судова влада	Державні службовці категорії «А»	Керівники ДП	Інші	ЗАГАЛОМ ПРОВЕДЕНО МСЖ
2024							
2025							
2026							

Таблиця 5	Кількість справ моніторингу способу життя, що потребують офіційного міжнародного обміну даними або механізмів багатостороннього співробітництва						
	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — виконавча влада	Члени Парламенту (народні депутати)	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — судова влада	Державні службовці категорії «А»	Керівники ДП	Інші	ЗАГАЛОМ СПРАВИ МСЖ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ МІЖНАРОДНОГО ОБМІНУ ІНФОРМАЦІЄЮ

2024							
2025							
2026							
Таблиця 6	Кількість обґрунтованих висновків НАЗК, зроблених за результатами завершених справ моніторингу способу життя						
	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — виконавча влада	Члени Парламенту (народні депутати)	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — судова влада	Державні службовці категорії «А»	Керівники ДП	Інші	ЗАГАЛОМ ОБґРУНТОВА-НІ ВИСНОВКИ (МСЖ)
2024							
2025							
2026							
Таблиця 7	Обґрунтовані висновки, надіслані НАЗК до НАБУ (кримінальні злочини) (включаючи фінансову вартість)						
	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — виконавча влада	Члени Парламенту (народні депутати)	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — судова влада	Державні службовці категорії «А»	Керівники ДП	Інші	ЗАГАЛОМ ОБґРУНТОВА-НІ ВИСНОВКИ ПЕРЕДАНІ ДО НАБУ
2024							
2025							
2026							

Таблиця 8	Обґрунтовані висновки, надіслані НАЗК до САП (цивільна конфіскація) (включаючи фінансову вартість)						
	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — виконавча влада	Члени Парламенту (народні депутати)	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — судова влада	Державні службовці категорії «А»	Керівники ДП	Інші	ЗАГАЛОМ ОБґРУНТОВА-НІ ВИСНОВКИ ПЕРЕНДАНІ САП (ЦИВІЛЬНА КОНФІСКАЦІЯ)
2024							
2025							
2026							

Таблиця 9	Вартість повернутих активів (загальна вартість активів, повернутих на підставі остаточних судових рішень та в рамках проваджень, ініційованих НАЗК)						
	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — виконавча влада	Члени Парламенту (народні депутати)	Посадові особи, які обіймають особливо відповідальні посади — судова влада	Державні службовці категорії «А»	Керівники ДП	Інші	ЗАГАЛЬНА ВАРТІСТЬ ПОВЕРНУТИХ АКТИВІВ НА ПІДСТАВІ ВИСНОВКІВ НАЗК
2024							
2025							
2026							

Додаток IV: Порівняльна таблиця СДА у Франції та в Україні

Аспект	Франція	Україна
Ціль	Відстеження змін у статках державного службовця з плином часу	Виявлення випадків незаконного збагачення та необґрунтованих активів
Нормативна база	Закон від 11 жовтня 2013 року (Статті 7 та 26)	Закон про запобігання корупції (Стаття 31(4)); Кримінальний кодекс (Стаття 368-5)
Компетентний орган	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)
Процедури	Адміністративний контроль; можливе оприлюднення звіту, передача справи до прокуратури	Адміністративне, цивільне або кримінальне провадження; можлива конфіскація
Пороги	Немає фіксованого грошового порогу, фокус уваги на невідповідностях та поясненнях	Кількісні пороги (100–500, 500–2,000, та >2,000 прожиткових мінімумів)
Результати	Публічний звіт, опублікований у офіційному журналі та переданий прокурору	Довідка (сертифікат) про перевірку або подання для адміністративного, цивільного або кримінального провадження
Санкції ⁴⁰	До 3 років позбавлення волі, штраф €45,000 та можлива втрата громадянських прав	Адміністративні штрафи або кримінальні санкції залежно від встановлених порогів

⁴⁰ Неподання декларації, приховування значних активів, або надання неправдивої оцінки вартості карається позбавленням волі на строк до 3 років, штрафом у €45,000, та можливою втратою громадянських прав або права обіймати державні посади.

Додаток V: Основні ризики, пов'язані з готівкою та цифровими активами в системі декларування активів (СДА) України

Декларування готівки

Високий рівень обігу готівки є значною та офіційно визнаною вразливістю системи фінансової цілісності України. Це визначено як один із основних ризиків у Національній оцінці ризиків. У поєднанні зі значним відтоком готівки, слабким прикордонним контролем та вкрай обмеженою кількістю розслідувань випадків відмивання грошей за участю кур'єрів, що перевозять готівку, нерегульоване зберігання готівки спричиняють істотні негативні наслідки для фінансової системи та становлять реальну загрозу економічній безпеці.

Феномен «завищення сум готівки». За десятирічну історію існування електронної системи декларування активів (СДА) в Україні сформувалася систематична практика, за якої державні службовці завищують суми задекларованих готівкових коштів на початку своєї кар'єри, створюючи тим самим стратегічний фінансовий резерв, який згодом використовується для обґрунтування придбання дорогих активів. Масштаби цього явища є значними. Лише у 2024 році загальна сума задекларованих готівкових коштів у всіх поданих деклараціях становила 51 млрд грн, 3,12 млрд доларів США та 529 млн євро. Ці кошти зазвичай виправдовуються за допомогою пояснень, які неможливо перевірити, зокрема посиланнями на анонімні подарунки з-за кордону, неофіційні сімейні заощадження та доходи від продажу сільськогосподарської продукції. Такі пояснення структурно не піддаються документальному підтвердженню і фактично слугують механізмом, що захищає незаконне збагачення від виявлення.

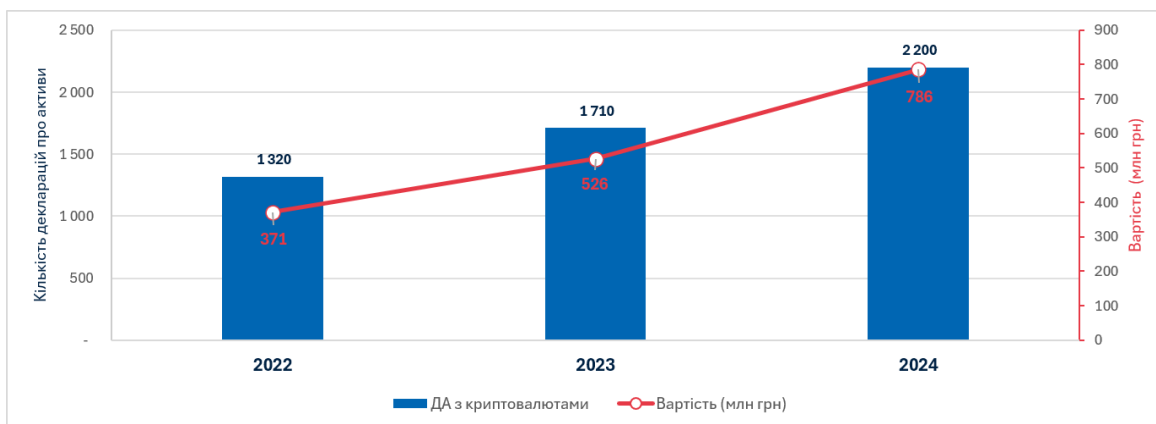
Реакція правоохоронних органів. У відповідь НАЗК посилив підхід до перевірки, запровадивши ризико-орієнтовану модель, спрямовану на виявлення аномальних декларацій щодо готівки, у тісній оперативній взаємодії з НАБУ та іншими правоохоронними органами. Нещодавні заходи з забезпечення дотримання законодавства продемонстрували, що виявлення таких порушень є оперативно здійсненним: справи щодо депутатів місцевих рад та співробітників міграційної служби, які неправдиво задекларували мільйони готівки, призвели до винесення повідомлень про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, а у Вінницькій області було винесено вирок у справі про неправдиво задекларовані кошти на суму 5,5 млн грн.

Прогалина в законодавстві та пріоритет реформи. Ці результати правозастосування, хоч і є значними, водночас виявляють структурну прогалину в законодавстві: відсутність нормативно-правової бази, яка б суворо регулювала готівку, що зберігається поза банківською системою. Без такого регулювання декларанти-«білі комірці» зберігають правовий простір для використання заяв про готівку, які неможливо перевірити, як захист від проваджень щодо незаконного збагачення. Усунення цієї прогалини шляхом законодавчих реформ, передбачених «Дорожньою картою верховенства права», є пріоритетним заходом для зміцнення цілісності та ефективності функціонування системи декларування активів в Україні.

Цифрові активи

Зростання популярності цифрових активів у деклараціях про доходи державних службовців додало суттєво нового виміру до системи декларування доходів в Україні. Обсяг задекларованих цифрових активів значно зріс. Це свідчить як про поширення цифрових активів як інвестиційного інструменту, так і про зростаючий, хоча й нерівномірний, рівень дотримання декларантами зобов'язань щодо розкриття інформації. Хоча криптовалюта є легітимним класом активів, у середовищі фахівців з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (ПВК/ФТ) її широко визнають як високоризиковий вектор приховування незаконно набутого майна. НАЗК підтверджує цю характеристику на основі свого оперативного досвіду. НАЗК виявила систематичні схеми зловживань, в яких цифрові активи використовуються як механізм для приховування походження та справжніх власників незаконних коштів, використовуючи псевдонімний та транскордонний характер транзакцій на блокчейні для обходу традиційних методів верифікації.

Рисунок 4. Зростання кількості криптовалют та їхньої вартості, зазначених у деклараціях про активи



Джерело: НАЗК, розрахунки фахівців МВФ.

Найбільш значуща з оперативної точки зору схема порушень пов'язана з декларуванням неіснуючих цифрових активів. Державні посадовці заявляють про значні запаси криптовалюти, нібито придбані роками раніше за номінальною або символічною ціною, але не надають підтверджуючих документів, що піддаються перевірці, зокрема адрес гаманців, виписок з біржових рахунків або записів про транзакції, достатніх для встановлення існування, права власності або вартості задекларованих активів. Така практика є свідомим використанням труднощів із доказовою базою, властивих перевірці криптовалют, і має на меті створення уявної бази активів, на яку згодом можна буде посилаючись для виправдання нез'ясованого накопичення багатства. Для протидії таким схемам Національне агентство з боротьби з корупцією (НАЗК) використовує спеціалізовані інструменти аналізу блокчейну для перевірки історії транзакцій та встановлення бенефіціарного власника у тісній технічній співпраці з Департаментом кіберполіції. Зміцнення цієї спроможності, зокрема шляхом розширення доступу до міжнародних мереж аналізу блокчейнів та вдосконалення механізмів міжвідомчого обміну даними, є пріоритетним напрямком подальшого розвитку системи нагляду за цифровими активами в Україні.