

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-4/55>

ІНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ В ЄС: ВИКЛИКИ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

INSTITUTIONAL REFORM OF THE ANTI-MONEY LAUNDERING AND COUNTERING THE FINANCING OF TERRORISM SYSTEM IN THE EU: CHALLENGES AND INFLUENCE ON UKRAINE

Біла В.Р., д.ю.н., доцент,
професор кафедри фінансового та податкового права
Державний податковий університет

Бондарчук В.В., к.ю.н., доцент,
професор кафедри фінансово-економічної безпеки
Національна академія Служби безпеки України

Посилення ризиків негативного впливу протиправної діяльності з легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування поширення зброї масового знищення на фінансову систему Європейського Союзу (далі – ЄС), усвідомлення недосконалостей чинної системи запобігання та протидії зумовили прийняття пакету нормативно-правових актів вторинного права ЄС щодо посилення заходів фінансового моніторингу. Частиною цієї реформи стало утворення нового органу у сфері запобігання та протидії ЄС AMLA з наднаціональною юрисдикцією. До основних повноважень AMLA віднесено здійснення фінансового моніторингу щодо низки зобов'язаних суб'єктів, у діяльності яких вбачається високі ризики легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, забезпечення високих стандартів фінансового моніторингу та єдності практик правозастосування у сфері запобігання та протидії в державах-членах ЄС, а також підтримку діяльності підрозділів фінансової розвідки, посилення їх координації та обміну інформацією як між ПФР, так і між ПФР та іншими компетентними органами. Амбітні очікування від діяльності AMLA в той же час зумовлюють низку викликів у його діяльності, що стосуються: забезпечення балансу між обсягом та деталізацією інформації про фінансові операції як частини високих стандартів фінансового моніторингу та навантаження на підрозділи фінансової розвідки держав членів ЄС, дотримання процесуальних гарантій та законодавства у сфері захисту персональних даних осіб, щодо яких здійснюється транскордонне дослідження, подолання негативного впливу децентралізації правил фінансового моніторингу, що буде ускладнене через наявність національного законодавства та пріоритетів у сфері запобігання та протидії. Для України зазначений пакет реформ у сфері запобігання та протидії є обов'язковим внаслідок євроінтеграційних зобов'язань. Із утворенням AMLA вочевидь вже буде не достатньо адаптувати правила фінансового моніторингу у Базовому законі. Йдеться про інституційні та функціональні зміни у взаємодії національного підрозділу фінансової розвідки як із національними суб'єктами запобігання та протидії, так і з відповідними суб'єктами ЄС.

Ключові слова: запобігання та протидія, фінансова розвідка, фінансування тероризму, легалізація доходів.

The increasing risks of the negative impact on the financial system of the European Union (hereinafter referred to as the EU caused by money laundering, financing of terrorism and financing of proliferation of weapons of mass destruction, awareness of the shortcomings of the current system of prevention and counteraction led to the adoption of a package of secondary EU law's legal acts on strengthening financial monitoring measures. Part of this reform was the creation of a new body in the field of prevention and counteraction of the EU AMLA with supranational jurisdiction. The main powers of the AMLA include the implementation of financial monitoring of a number of obliged entities, in whose activities high risks of legalization of proceeds from criminal activities are seen, ensuring high standards of financial monitoring and unity of law enforcement practices in the field of prevention and counteraction in the EU Member States, as well as supporting the activities of financial intelligence units, strengthening their coordination and exchange of information both between the FIU and between the FIU and other competent authorities. Ambitious expectations from the AMLA's activities at the same time lead to a number of challenges in its activities, relating to: ensuring a balance between the volume and detail of information on financial transactions as part of high standards of financial monitoring and the burden on the financial intelligence units of the EU Member States, compliance with procedural guarantees and legislation in the field of personal data protection of persons subject to cross-border investigation, overcoming the negative impact of decentralization of financial monitoring rules, which will be complicated by the presence of national legislation and priorities in the field of prevention and counteraction. For Ukraine, the specified package of reforms in the field of prevention and counteraction is mandatory due to European integration obligations. With the formation of the AMLA, it will obviously no longer be enough to adapt the financial monitoring rules in the Basic Law. We are talking about institutional and functional changes in the interaction of the national financial intelligence unit with both national entities of prevention and counteraction, and with relevant EU authorities.

Key words: prevention and counteraction, financial intelligence, terrorism financing, money laundering.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації фінансових потоків проблема легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму набуває критичного значення. Терористичні угруповання використовують складні фінансові схеми, віртуальні активи, анонімні перекази та нелегальні фінансові послуги для фінансування своєї діяльності, що створює

серйозні загрози міжнародній безпеці. Боротьба з цими явищами вимагає ефективної взаємодії держав, міжнародних організацій та фінансових установ.

У 2024 році Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу (далі – ЄС) ухвалили низку нових Директив та Регламентів ЄС, що значно посилюють правила протидії використанню фінансової системи ЄС для цілей

легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення [1–4]. Зокрема, згадуваними актами вторинного права ЄС вносяться зміни (в частині розкриття інформації про кінцевого бенефіціарного власника), а з 2027 року скасовується Директива ЄС 2015/849 [5]. Крім того утворюється новий Орган з протидії відмиванню коштів та протидії фінансуванню тероризму (The Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (далі – AMLA) з наднаціональною юрисдикцією [1].

Зазначені зміни безпосередньо впливатимуть на національну систему запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансуванні поширення зброї масового знищення (далі – запобігання та протидія) в силу норми ч. 1 ст. 459 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), згідно з якою «сторони вживають ефективних заходів з метою попередження та боротьби із шахрайством, корупцією та іншою нелегальною діяльністю, *inter alia* шляхом взаємної адміністративної допомоги та спільної правової підтримки у сферах, охоплених цією Угодою» [6]. Отже, нові правила ЄС у сфері запобігання та протидії повинні будуть адаптовані у нормах Закону України № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансуванні поширення зброї масового знищення» (далі – Базовий закон) [7]. Крім того, утворення AMLA, як органу що, серед іншого, здійснюватиме координацію співпраці підрозділів фінансової розвідки (далі – ПФР) держав-членів ЄС, зумовить необхідність перегляду процесів взаємодії в національній системі фінансового моніторингу.

Огляд останніх досліджень та публікацій. Зважаючи на достатньо невеликий період, що минув з часу прийняття в ЄС пакету реформ у сфері запобігання та протидії, в українській науковій літературі відсутні публікації, присвячені викликам у діяльності нового органу наднаціональної юрисдикції у сфері запобігання та протидії. В той же час дослідники з держав-членів ЄС вже активно працюють над вивченням впливу AMLA на систему запобігання та протидії як ЄС, так і окремих його держав-членів.

Так, Andrea Minto та Thomaz de Arruda дослідили відмінності нової системи запобігання та протидії від попередньої, а також правила й обмеження AMLA у застосуванні національного законодавства відповідно до частини 6 статті 5 Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2024/1620 від 31 травня 2024 року (далі – Регламент 2024/1620) [8].

Stanisław Tosza та Olivier Voordeckers характеризують запроваджену в ЄС реформу запобігання та протидії як амбітну, що відрізняється від попереднього варіанту двома визначальними рисами: основні правила запобігання та протидії вперше регулюватимуться регламентом ЄС прямого застосування; компетенція щодо забезпечення виконання цих правил буде реалізована органом ЄС (AMLA) з прямими повноваженнями щодо прийняття рішень [9].

Oldrich Bures [10] також розглядає згадувану реформу системи запобігання та протидії ЄС як визначний та безпрецедентний крок вперед у зусиллях ЄС щодо протидії фінансуванню тероризму. Дослідник зазначає, що до заснування AMLA заходи ЄС щодо боротьби з тероризмом були мали фрагментарний характер, а їх реалізація в різних країнах-членах ЄС відбувалося нерівномірно через відмінність національного законодавства та практики його застосування, а також відсутність нагляду за виканням цих правил.

В той же час, у вказаних працях вказується про низку викликів у діяльності AMLA, зокрема щодо можливості

розбудови належної взаємодії у системі запобігання та протидії, що є одним із основних завдань цього органу ЄС.

Отже, **метою** нашого дослідження є аналіз завдань та повноважень AMLA, як складових його компетенції, а також викликів у їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Як було вказано вище, регламентом 2024/1620 було утворено новий орган запобігання та протидії – AMLA [1]. В обґрунтування такого рішення було покладено те, що країни-члени ЄС застосовують різні підходи до компетенції підрозділів фінансової розвідки (далі – ПФР) та процедур фінансового моніторингу, що не лише ускладнює координацію між національними ПФР, однак й створює загрози для ефективності функціонування системи запобігання та протидії [1]. Недоліки в організації фінансового моніторингу однієї країни можуть створювати ризики для функціонування всієї системи запобігання та протидії ЄС [11].

Oldrich Bures зазначає, що створення AMLA свідчить про визнання ЄС необхідності посилення координації зусиль та гармонізації правил запобігання та протидії між державами-членами ЄС: «Запровадивши «єдиний збірник правил ЄС» та надаючи AMLA наглядові повноваження над високоризиковими зобов'язаними суб'єктами, ЄС прагне подолати фрагментарний характер правового регулювання запобігання та протидії, посилити моніторинг фінансової діяльності та покращити обмін інформацією між суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу» [10]. На думку дослідника створення AMLA не лише наступний крок у вдосконалення системи запобігання та протидії, але й «ідеологічний зсув» в усвідомленні фінансування тероризму як транснаціональної проблеми, що вимагає гармонізованих транскордонних рішень, зокрема запровадження певного наднаціонального нагляду, гармонізації правил застосування законодавства у сфері запобігання та протидії, вдосконалення процедур та підходів до обміну інформацією [10].

Так, згідно з частиною 3 статті 1 Регламенту 2024/1620 метою діяльності AMLA є захист суспільних інтересів, стабільності та цілісності фінансової системи ЄС та належного функціонування внутрішнього ринку, що здійснюється через: запобігання використанню фінансової системи ЄС для цілей легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (далі – ML/TF); сприяння в ідентифікації та оцінці внутрішніх ризиків та загроз ML/TF, так само як і зовнішніх загроз, що впливають або можуть впливати на внутрішній ринок ЄС; забезпечення високих стандартів фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії в ЄС; сприяння гармонізації практик ПФР держав-членів ЄС у сфері запобігання та протидії в ЄС, зокрема щодо виявлення підозрілих фінансових операцій (діяльності); підтримку та координацію обміну інформацією між ПФР, а також ПФР та іншими компетентними органами [1].

Варто вказати, що останнє питання є одним із ключових в діяльності Регламенту 2024/1620, можемо виокремити такі завдання, спрямовані на розбудову належної системи координації та обміну інформацією між усіма залученими до системи запобігання та протидії ЄС суб'єктами: запобігання та протидії; суб'єктів фінансового моніторингу держав-членів ЄС запобігання та протидії; запобігання та протидії запобігання та протидії. Додатково AMLA виявляє прогалини у застосуванні органами публічної адміністрації, що здійснюють нагляд за саморегулювними організаціями, законодавства ЄС щодо запобігання та протидії, надає рекомендації щодо подолання цих прогалин, а у разі виявлення порушень – видає попередження про необхідність вжиття заходів із їх усунення.

Відносно ПФР держав-членів ЄС AMLA володіє дещо ширшим функціоналом: не лише підтримує в актуальному стані перелік ПФР держав-членів ЄС, однак і здійснює моніторинг змін законодавства про діяльність ПФР,

а також законодавства у сфері запобігання та протидії; сприяє вдосконаленню взаємодії та скоординованій діяльності ПФР, зокрема ідентифікації та спільному аналізу у транскордонних справах; проводить аналіз діяльності ПФР з метою забезпечення узгодженості та ефективності їх діяльності у сфері запобігання та протидії, виявляє кращі практики; розробляє аналітичні інструменти, зокрема з використанням штучного інтелекту, інші ІТ інструменти, забезпечує їх доступність для ПФР, а також забезпечує безпечний обмін інформацією, зокрема через платформу FIU.net., готує та координує оцінку та стратегічний аналіз загроз, ризиків і методів ML/TF, визначених ПФР; виконує функції медіації за запитом ПФР [1].

Такий широкий спектр повноважень вимагає належного процедурного та організаційного забезпечення. Саме в цій площині дослідники вбачають найбільшу кількість ризиків. Так у частині гармонізації законодавства у сфері фінансового моніторингу та практики його застосування, зокрема з використанням штучного інтелекту, інші ІТ інструменти, забезпечує їх доступність для ПФР, а також забезпечує безпечний обмін інформацією, зокрема через платформу FIU.net., готує та координує оцінку та стратегічний аналіз загроз, ризиків і методів ML/TF, визначених ПФР; виконує функції медіації за запитом ПФР [1].

Власне запровадження високих стандартів фінансового моніторингу є ще одним ризиком у діяльності AMLA, якому буде необхідно віднайти баланс між ступенем деталізації інформації про фінансові операції та навантаженням на національні ПФР. На сьогодні суб'єкти первинного фінансового моніторингу скоріше уникають ризиків (через відмову у наданні фінансових послуг певним категоріям клієнтів або подання великої кількості повідомлень про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу тощо), ніж управляють ними [10].

Оскільки одним із основних завдань AMLA є забезпечення координації між ПФР держав-членів ЄС, викликами у його діяльності стануть і засоби ефективної взаємодії, що повинні обиратись із врахуванням процесуальних гарантій та захисту персональних даних осіб, щодо яких, наприклад, проводиться спільне дослідження [12]. Крім того звертається увага на недоцільності побудови субординаційних зв'язків між AMLA та ПФР держав-членів ЄС, останні повинні мати можливість щонайменше вносити свої пропозиції для прийняття рішень [13].

Висновки. Утворення AMLA є не стільки посиленням заходів у сфері запобігання та протидії, скільки віддзеркаленням у праві ЄС зміни усвідомлення про проблему ML/TF. Транскордонний характер ML/TF вимагає консолідації зусиль й відповідного інституційного забезпечення на наднаціональному рівні. Очевидно, що різні практики нормативного забезпечення запобігання та протидії держав-членів ЄС створюють можливості для легального «обходу» встановлених правил. Прикметно, що існуючих до цього організацій (FATF) та агенцій (OLAF) виявилось недостатнім для ефективної відповіді на виклики, створювані ML/TF. Відмінністю AMLA є наявність компетенції прямо впливати як на матеріально-правові, так і на організаційно-процедурні аспекти системи запобігання та протидії, особливо в частині функціонування ПФР. Дослідниками висловлюється занепокоєння щодо перетворення AMLA на контролюючий орган, незважаючи на всі встановлені у Регламентах 2024/1620 та 2024/1624 запобіжники. В той же час лише практика функціонування AMLA зможе виявити чи були виправдані ті позитивні очікування або негативні застереження, що дискутувались при реформуванні системи запобігання та протидії в ЄС.

Для України ці зміни не лише вимагатимуть адаптації у Базовому законі, однак й перегляду усталених процедур взаємодії між ПФР та суб'єктами фінансового моніторингу, ПФР та правоохоронною системою як національного, так і європейського рівня. Саме останнє є одним із перспективних і своєчасних напрямів подальшого дослідження запропонованої тематики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Regulation (EU) 2024/1620 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1620> (дата звернення 01.04.2025);
2. Regulation (EU) 2024/1624 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1624&qid=1725236451523> (дата звернення 01.04.2025);
3. Directive (EU) 2024/1654 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 amending Directive (EU) 2019/1153 as regards access by competent authorities to centralised bank account registries through the interconnection system and technical measures to facilitate the use of transaction records. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1654/oj> (дата звернення 01.04.2025);
4. Directive (EU) 2024/1640 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 on the mechanisms to be put in place by Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Directive (EU) 2019/1937, and amending and repealing Directive (EU) 2015/849. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1640&qid=1725236292936> (дата звернення 01.04.2025);
5. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/849 від 20 травня 2015 року про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, про внесення змін до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 648/2012 та про скасування Директиви Європейського Парламенту і Ради 2005/60/ЄС та Директиви Комісії 2006/70/ЄС. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_037-15#Text (дата звернення 01.04.2025);
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення 01.04.2025);
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення 01.04.2025);
8. Minto A., De Arruda T. The new Eu Anti-Money Laundering Authority (AMLA) and the standard for the application of national laws – “What's past is prologue?”. European Business Organization Law Review. №1.2025.
9. Tosza S., Voordeckers O.. An anti-money laundering authority for the European Union: a new center of gravity in AML enforcement. ERA Forum. 2024. Volume 25, pages 405–424. URL : <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-024-00805-9#Sec16>
10. Bures O. The New EU Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism: A Paradigm Shift in EU Efforts to Combat Terrorist Financing? Studies in Conflict & Terrorism. 2025. Pp. 1–31. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2025.2460594>.
11. Anti-money-laundering authority (AMLA): Countering money laundering and the financing of terrorism : briefing of Thin Tank of European Parliament. URL : [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733645](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733645)
12. Maria Bergström The EU's Fight against Money Laundering and Terrorist Financing in a Digital and Fragmented World. The Borders of the European Union in a Conflicted World. Interdisciplinary European Studies. Springer Nature Switzerland. 2024. Pp 177-203. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-54200-8>
13. Villard K. A European anti-money laundering supervisory authority: perspectives and challenges. A Research Agenda for Financial Law and Regulation. 2025. Pp. 179–196. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781803929996.00016>