ЦЕНТР ФІНАНСОВОЇ ЦІЛІСНОСТІ

CFS RUSI Centre for Finance & Security

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

Посилення боротьби України з фінансовими злочинами шляхом підвищення стійкості

Кінга Редловська та Оксана Ігнатенко

БЕРЕЗЕНЬ 2025

Центр фінансової цілісності

Центр фінансової цілісності (ЦФЦ), що базується в Чернігові, є неурядовою організацією, яка прагне зміцнити стійкість і цілісність фінансової системи України. Використовуючи свій досвід та можливості для координації зусиль, ЦФЦ сприяє інтеграції фінансової системи України зі стандартами Європейського Союзу та міжнародними нормами боротьби з фінансовими злочинами.

Для досягнення своєї місії ЦФЦ працює над такими завданнями: підвищення фінансової стійкості та цілісності України, посилення державно-приватного партнерства в боротьбі з фінансовими злочинами, узгодження стандартів України у сфері запобігання фінансовим злочинам зі стандартами ЄС, поглиблення розуміння серед українських зацікавлених сторін взаємозв'язку фінансів і безпеки.

Ця публікація має виключно інформаційний характер. Перед ухваленням будь-яких рішень або утриманням від дій на основі її змісту вам слід звернутися за консультацією до професійного радника чи спеціаліста. Думки, висловлені в цій публікації, належать авторкам і не обов'язково відображають позицію ЦФЦ чи будь-якої іншої організації.

Щоб дізнатися більше про умови використання, відвідайте вебсайт ЦФЦ. У максимально допустимій законом мірі ЦФЦ не несе відповідальності за будь-які збитки чи шкоду, незалежно від того, були вони передбачуваними чи ні (включно, але не лише з наклепом), що виникли у зв'язку з відтворенням, використанням або покладанням на інформацію, викладену в цій публікації, як вами, так і третіми особами.

© 2025 Центр фінансової цілісності
Посилення боротьби України з фінансовими злочинами шляхом підвищення стійкості

Аналітична записка ЦФЦ, березень 2025 року
Зображення на обкладинці: mehaniq / Freepik.com

Посилення боротьби України з фінансовими злочинами шляхом підвищення стійкості

Вступ

До лютого 2022 року Україна стикалася з труднощами в діяльності, спрямованій на наближення до стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (Financial Action Task Force, FATF) та протидію фінансовій злочинності. Багато держав переживало подібні виклики. Повномасштабне вторгнення Росії кардинально змінило ситуацію. Воно прискорило надходження міжнародних коштів для підтримки України і, як наслідок, посилило тиск із приводу більшої прозорості фінансових потоків. Після завершення військової агресії відбудова України буде пов'язана з багатомільярдними транзакціями. Уже зараз потрібні превентивні заходи, інакше потреба в надійних механізмах нагляду та запобігання стане ще більш нагальною.

Громадянське суспільство посилило свій нагляд за забезпеченням належного розподілу ресурсів. Утім, умови воєнного часу, такі як обмежений доступ до державних реєстрів та інформації, ускладнюють моніторинг.

Україна бореться на передовій та одночасно розв'язує такі глибоко вкорінені проблеми, як корупція. Подібне поєднання робить процес реформ водночас і вимогливим, і складним. Країна поступово реалізує заходи на своєму шляху вступу в ЄС. У межах цього процесу потрібно реалізувати 69 реформ, передбачених Планом Ukraine Facility[1] — програмою фінансової підтримки України від Європейського Союзу, що містять 150 квартальних індикаторів виконання. Боротьба з фінансовими злочинами — ключовий компонент цього плану.

Україна є членом MONEYVAL і зобов'язана виконувати Резолюцію 1617 (2005) Ради Безпеки ООН. І те і інше вимагає дотримання стандартів FATF. У 2017 році в ході п'ятого раунду взаємного оцінювання було виявлено низку недоліків в ефективності дотримання Україною зобов'язань. Хоча в наступних звітах було визнано прогрес, нерозв'язані питання залишилися, зокрема у сфері регулювання віртуальних активів і державно-приватного партнерства (ДПП).

Україна повинна усунути ці прогалини, оскільки вона починає готуватися до шостого раунду взаємного оцінювання. Він буде присвячений перевірці технічної відповідності, ефективності й може вплинути на міжнародну довіру та підтримку фінансової системи країни. Хоча Україна зосереджена на своєму виживанні та захисті критично важливої інфраструктури, вона повинна приділяти пріоритетну увагу створенню ефективної та стійкої системи. І реформи в цій сфері мають виходити за рамки дотримання технічних вимог. Для побудови ефективної та стійкої системи необхідні реальні, трансформаційні зміни. Покладатися лише на дотримання технічних вимог було б помилкою, особливо з огляду на те, що світові стандарти зараз наголошують на ефективності, а не формальному дотриманні. На цьому етапі міжнародної підтримки існує унікальна можливість зробити суттєвий прогрес, яка випадає раз на покоління.

[1] Ukraine Facility. URL: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

Мета цієї аналітичної записки — виявити ключові проблеми у фінансовій системі України. У ній окреслено шляхи кращого реагування на них, оскільки країна розпочинає заплановані реформи, необхідні для вступу до ЄС та виконання рекомендацій FATF.

Методологія

Ця аналітична записка містить рекомендації для суб'єктів політики щодо того, як вони можуть визначати пріоритети та здійснювати комплексні реформи. У документі також подана інформація для міжнародної спільноти. Аналітична записка ґрунтується на широкому огляді політик (опублікованих протягом 2017–2024 років), зокрема Плану Ukraine Facility та звітів MONEYVAL. Також використані результати напівструктурованих інтерв'ю з експертами, проведених наприкінці 2024 року. Окрім того, дослідження доповнено оглядом «сірої» літератури, опублікованої з 2017 по січень 2025 року.

Проблеми у сфері боротьби з фінансовими злочинами

Варто зазначити, що в Україні добре розуміють ризики відмивання грошей та фінансування тероризму. Експерти з оцінювання MONEYVAL підкреслили[2] , що країна усвідомлює такі ризики. Однак через геополітичне розташування, політичну ситуацію й повномасштабне вторгнення Росії Україна залишається вразливою до них. Попри зусилля, спрямовані на вдосконалення законодавства й підвищення ефективності системи, деякі питання залишаються нерозв'язаними. Серед причин — брак людських ресурсів, скоординованих підходів і фінансування для підтримки IT-рішень у сфері боротьби з відмиванням грошей (AML).

Оглядаючи літературу, автори виявили, що реформи в першу чергу спрямовані на боротьбу з корупцією. Проте також встановили, що питанням, пов'язаним із відмиванням грошей, часто приділяється недостатньо уваги. Тому комплексні превентивні заходи необхідно впроваджувати для підвищення стійкості системи до різних фінансових злочинів, а не тільки корупції.

У цій аналітичній записці висвітлені два типи проблем: ті, які пов'язані з процесом вступу до ЄС, і ті, які необхідно розв'язати для посилення заходів реагування України на фінансові злочини й підвищення стійкості її фінансової системи. Також у документі надані рекомендації для покращення ситуації.

У межах дослідження було визначено шість ключових сфер, які потребують уваги в Україні: низький рівень ДПП у сфері боротьби з фінансовими злочинами; відсутність регулювання віртуальних активів; недостатній нагляд за визначеними нефінансовими установами й професіями (DNFBP); обмежений потенціал фінансових розслідувань; зростання поширеності «грошових мулів»; слабкі цільові фінансові санкції.

[2] MONEYVAL, «Україна», Звіт про взаємну оцінку п'ятого раунду, зведена пояснювальна записка, 2017 рік. URL: https://rm.coe.int/summary-fifth-round-mutual-evaluation-report-on-ukraine/1680782395. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

Керівництво ключової української установи з реалізації політики в галузі боротьби з відмиванням грошей — Державної служби фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг) — було раптово замінено[3] через неконкурентний процес. У зв'язку із цим виникає ще одне занепокоєння: ширша проблема відновлення конкурентних процесів відбору керівників державних установ, особливо в секторі боротьби з відмиванням грошей.

Проблема 1. Низький рівень ДПП у сфері боротьби з фінансовими злочинами

Наразі Україні бракує[4] ДПП у сфері боротьби з фінансовими злочинами. Необхідно налагодити конструктивний діалог між державним і приватним секторами, який дозволив би ефективно реагувати на проблему відмивання грошей.

Система боротьби з відмиванням грошей потребує як надійного законодавства, так і зусиль державного сектору, а також активної участі приватного сектору. В Україні громадські ради сприяли деякій співпраці між державними установами та приватними структурами. Однак цих зусиль недостатньо для всебічної протидії загрозам у сфері боротьби з відмиванням грошей. Інші ініціативи в галузі ДПП, такі як Всеукраїнська мережа доброчесності і комплаєнсу (UNIC) та Офіс бізнес-омбудсмена, досягли певного прогресу. Але в першу чергу вони зосереджені на усуненні корупційних загроз. З огляду на значну міжнародну підтримку, яку отримує Україна, розвиток надійних механізмів ДПП має важливе значення для підвищення прозорості фінансової системи.

Організації приватного сектору мають цінну інформацію, дані та технології, які можуть допомогти виявляти та запобігати підозрілим діям. Ефективний обмін інформацією з підрозділами фінансової розвідки здатний значно посилити зусилля у сфері боротьби з відмиванням грошей. Міжнародні приклади, такі як австралійська[5] ініціатива ДПП, якій усього за шість тижнів вдалося припинити діяльність синдикату з відмивання грошей на суму 5,4 мільйона доларів США, ілюструє потенціал такої співпраці.

У новому пакеті заходів ЄС по боротьбі з відмиванням грошей[6] розвиток обміну інформацією між державним і приватним секторами та між приватним і державним секторами розглядається як основоположний елемент нормативних актів. Урахування Україною цих тенденцій має вирішальне значення на шляху до членства в ЄС. Побудова довірливих відносин між державними установами та приватними структурами має стати пріоритетом.

Рекомендації

Для розв'язання проблеми низького рівня ДПП у сфері боротьби з фінансовими злочинами в цій аналітичній записці Україні рекомендовано:

[3] Оксана Ігнатенко та Кінга Редловська, «Україні потрібно щось більше, ніж зміна керівництва, для боротьби з фінансовими злочинами», *Kyiv Independent*, 3 лютого 2025 року. URL: https://kyivindependent.com/ukraine-needs-more-than-a-leadership-shake-up-to-fight-financial-crime/. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[4] Оксана Ігнатенко та Арзу Аббасова, «Стійкість та цілісність фінансової системи в Україні», доповідь на конференції RUSI, березень 2024 року. URL: https://static.rusi.org/resilience-integrity-financial-system-ukraine-web-final.pdf. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[5] AUSTRAC, «Fintel Alliance». URL: https://www.austrac.gov.au/partners/fintel-alliance. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[6] Європейська комісія, «Остання інформація про законодавчий пакет щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму», стаття, 24 квітня 2024 року. URL: https://finance.ec.europa.eu/news/latest-update-anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package-2024-04-24_en. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

• **Розробити єдине бачення ДПП.** Забезпечити загальне розуміння зацікавленими сторонами мети та переваг ДПП у сфері боротьби з фінансовими злочинами. У недавньому Першому звіті цільової групи: ДПП і боротьба з фінансовими злочинами в Україні[7] підкреслюється, що існує певна взаємодія державного й приватного секторів. Однак також зазначено, що зацікавлені сторони по-різному тлумачать, що таке ДПП і як воно має функціонувати в країні, через наявні законодавчі перешкоди, такі як відсутність законодавчих положень про добровільний обмін інформацією для підтримки правоохоронного сектору.

• **Зосередитися на цілеспрямованих ініціативах.** Розпочати конкретні пілотні проєкти, наприклад із регулювання віртуальних активів, боротьби з торгівлею людьми тощо, із залученням ключових зацікавлених сторін як із державного, так і приватного секторів на ранній стадії процесу. Такі пілотні проєкти могли б стати цінною можливістю для перевірки співпраці та зміцнення довіри між учасниками.

• **Використовувати міжнародний досвід.** Здійснювати керівництво й проводити навчання для покращення співпраці та зміцнення довіри.

• **Створити комунікаційні платформи.** Створити платформи для діалогу й технологічних рішень, прикладом можуть слугувати успішні моделі, такі як сінгапурська платформа COSMIC[8].

Проблема 2. Відсутність регулювання віртуальних активів

Згідно зі звітом про проведення Національної оцінки ризиків за 2022 рік, щодня в Україні обертається криптовалют на суму 1 мільярд гривень[9]. Впровадження Україною нових технологій прискорилося від початку повномасштабної війни. За перші десять місяців вторгнення Україні було передано віртуальних активів на суму 212,1 мільйона доларів. Разом з іншими факторами, що стимулюють використання віртуальних активів, це вивело Україну на шосте місце в Глобальному індексі впровадження криптовалют у 2024 році[10].

Попри чимраз більше значення, ринок віртуальних активів залишається поза законодавчим регулюванням. Спроба врегулювати віртуальні активи в Україні була зроблена у 2022 році шляхом ухвалення й підписання Закону України «Про віртуальні активи» № 2074-IX[11]. Утім, він ще не набув чинності через очікувані зміни в оподаткуванні.

[7] Ян Майнот та Оксана Ігнатенко, «Перший звіт робочої групи: ДПП та боротьба з фінансовими злочинами в Україні», Звіт про конференцію RUSI, 10 січня 2025 року. URL: https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/conference-reports/first-taskforce-report-ppps-and-fighting-financial-crime-ukraine. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[8] Грошове управління Сінгапуру, «COSMIC». URL: https://www.mas.gov.sg/regulation/anti-money-laundering/cosmic>. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[9] Державна служба фінансового моніторингу України, «Національний звіт про оцінку ризиків», 2022, с. 188. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[10] Chainalysis, «Глобальний індекс впровадження криптовалют за 2024 рік: регіон Центральної та Південної Азії та Океанії (CSAO) лідирує у світі за глобальним впровадженням криптовалют», 11 вересня 2024 року. URL: https://www.chainalysis.com/blog/2024-global-crypto-adoption-index/. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[11] Закон України «Про віртуальні активи» від 17 лютого 2022 року № 2074-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-IX#Text. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

З листопада 2023 року на розгляді в податковому комітеті Верховної Ради України перебувають два альтернативні законопроєкти про віртуальні активи. Законопроєкт № 10225[12] Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку України (НКЦПФР) пропонує ставку податку розміром 18 % і військовий збір розміром 1,5 %, що відповідає стандартам регулювання криптоактивів на ринках ЄС. Законопроєкт № 10225-1[13], підготовлений Міністерством цифрової трансформації України, передбачає поетапне підвищення податків протягом восьми років для сприяння розвитку ринку віртуальних активів й узгодження регулювання зі стандартами ЄС. Ці два законопроєкти викликали серйозні дебати[14] й розбіжності в думках серед зацікавлених сторін. Дискусії вказують на потребу збалансувати можливості для розвитку українського ринку й залучення користувачів і компаній, з одного боку, і необхідність оподаткування — з іншого.

Існують також побоювання з приводу пропозицій запровадити законодавче регулювання ринку віртуальних активів тільки після проведення амністії капіталу й декларування наявних віртуальних активів. Нині це питання обговорюють у Верховній Раді України. Якщо такий підхід погодять, сам процес потрібно ретельно узгодити з основними принципами FATF, а отже, його мають дотримуватися програми добровільного виконання податкових зобов'язань (податкова амністія).

У Другому розширеному звіті про подальші заходи та переоцінку технічної відповідності за 2020 рік рейтинг України за Рекомендацією 15 FATF, що регулює нові технології, було знижено зі «значною мірою відповідає» до «частково відповідає». Без прогресу в цій сфері Україна ризикує надалі опуститися в рейтингу під час наступного оцінювання та не виконати свої зобов'язання за Планом Ukraine Facility[15]. Згідно із цим планом, відповідні закони мають бути ухвалені до 2025 року. Спочатку Міжнародний валютний фонд встановив кінцевим терміном для вдосконалення регуляторного середовища грудень 2024 року, але влада не змогла виконати цю вимогу.

Через регулятивний вакуум в Україні можливі такі ризики, як незаконні фінансові потоки, використання віртуальних активів для приховування незаконних коштів, фінансування тероризму й транскордонних транзакцій. Попри зусилля Держфінмоніторингу та органів правопорядку щодо розслідування злочинів, пов'язаних із віртуальними активами, відсутність нагляду робить сектор вразливим до злочинної експлуатації.

Згідно зі звітом про проведення Національної оцінки ризиків, на додаток до попередніх випадків, пов'язаних із крадіжкою електроенергії для майнінгу, викраденнями людей із метою отримання викупу за криптовалюту, хакерськими атаками на криптобіржі та іншими інцидентами, повномасштабне вторгнення призвело до появи нових способів вчинення злочинів із криптовалютою[16]. До них належать злочинці, які видають себе за відомі волонтерські або урядові організації для отримання допомоги у вигляді віртуальних активів, а також

[12] Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо регулювання обігу віртуальних активів в Україні від 07 листопада 2023 року № 10225. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43123. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[13] Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні від 17 листопада 2023 року № 10225-1. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43232. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[14] Марія Денисюк, «Оподаткувати крипту. Мінцифри та Нацкомісія з цінних паперів сперечаються за право регулювати цифрові активи, закон можуть прийняти у січні 2025-го. Чого чекає бізнес», *Forbes Ukraine*, 5 листопада 2024 року. URL: https://forbes.ua/money/rada-gotue-zakonoproekt-pro-vregulyuvannyu-virtualnikh-aktiviv-shcho-pro-nogo-dumae-kriptoindustriya-ta-yaki-klyuchovi-parametri-dokumenta-04112024-24573. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[15] Ukraine Facility. URL: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/

заробляють на антиросійських санкціях за допомогою віртуальних активів.

Рекомендації

З метою посилення регулювання віртуальних активів у цій аналітичній записці Україні рекомендовано:

- **Ухвалити комплексне законодавство.** Ухвалити законопроєкт, який визначить регуляторний орган для нагляду за постачальниками послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів (VASP). Нині робоча група, очолювана Національним банком України (НБУ), НКЦПФР та іншими зацікавленими сторонами, активно працює над легалізацією віртуальних активів і ставить це питання на перше місце в політичному порядку денному[17].

- **Впровадити систему реєстрації.** Використовувати стимули та заходи контролю за дотриманням законодавства для заохочення реєстрації VASP.

- **Провести оцінювання ризиків.** Провести детальне вивчення транскордонних і внутрішніх ризиків, пов'язаних із віртуальними активами. Росія продовжує[18] використовувати Придністров'я, Донбас та Абхазію для видобутку нових біткоїнів, які можуть піти на фінансування війни. Тому важливо, щоб Україна знала про всі загрози, пов'язані із цією діяльністю, щоб убезпечити свій ринок.

- **Використовувати інновації.** Використовувати такі інструменти, як регуляторні «пісочниці», щоб сприяти співпраці зацікавлених сторін та інноваціям, налагодженню взаємодії й обміну інформацією між органами влади та VASP. Міністерство цифрової трансформації України може підтримати поточні зусилля робочої групи, зосередившись на інноваціях і налагоджуючи міцні зв'язки з приватним сектором. Примітно, що Міністерство розробляє регуляторну «пісочницю»[19] для поліпшення взаємодії між зацікавленими сторонами. Цей прототип також може бути ефективно використаний для взаємодії з VASP та іншими учасниками сектору.

- **Підтримувати виявлення фінансових злочинів, пов'язаних із віртуальними активами.** Використовувати спеціалізоване програмне забезпечення для виявлення підозрілих операцій і проводити відповідне навчання для регуляторів, Держфінмоніторингу та органів правопорядку, щоб підвищити їхню кваліфікацію.

[16] Державна служба фінансового моніторингу України, «Національний звіт про оцінку ризиків», 2022, с. 420–421.

[17] Інтерв'ю авторок з анонімним експертом, 13 вересня 2024 року.

[18] Ніл Барнетт, «Ще один біткоїн-бум: майнінг криптовалют на тіньових територіях Росії», *Королівський Об'єднаний інститут оборонних досліджень*, 12 грудня 2024 року. URL: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/other-bitcoin-boom-crypto-mining-russias-shadow-territories. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[19] Регуляторна «пісочниця» — це контрольоване середовище, у якому регулятори дозволяють компаніям тестувати нові продукти або моделі в реальних умовах. Щоб дізнатися більше, ознайомтеся з брифінгом Європейського парламенту «Про штучний інтелект та регуляторні "пісочниці"». URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS_BRI(2022)733544_EN.pdf. Дата перегляду: 23 січня 2025 року.

Проблема 3. Недостатній нагляд за визначеними нефінансовими підприємствами й професіями

За результатами оцінювання MONEYVAL у 2017 році Україна отримала оцінку «частково відповідає» Рекомендації 28 FATF. Цей рейтинг виявив недоліки в нагляді регуляторними органами й обізнаності серед визначених нефінансових підприємств і професій. Рекомендація 28 вимагає від визначених нефінансових підприємств і професій ужити заходів для боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, серед яких — належна перевірка клієнтів і повідомлення про підозрілі операції.

Недавні поправки до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»[20] розширили сферу його дії, охопивши нові категорії, такі як артдилери. Однак через слабкі процедури регулювання й нагляду за визначеними нефінансовими підприємствами та професіями зберігаються прогалини в комунікації між регуляторами та «гейткіперами»[21]. Без поліпшень у цій сфері Україні буде важко досягти вищого рівня ефективності за Безпосереднім результатом 3 FATF. Цей результат вимагає пильної уваги до застосування підходу, заснованого на оцінюванні ризику.

Рекомендації

Для поліпшення нагляду за визначеними нефінансовими підприємствами та професіями в цій аналітичній записці Україні рекомендовано:

- **Покращити комунікацію.** Регулятори повинні надавати чітку методологічну й процедурну підтримку піднаглядним визначеним нефінансовим підприємствам і професіям, щоб забезпечити дотримання вимог. Для цього влада може використовувати вже наявні навчальні майданчики, наприклад Академію фінансового моніторингу.

- **Поліпшити нагляд на основі оцінювання ризиків.** Регуляторам слід удосконалити збір та аналіз даних для більш ефективного виявлення визначених нефінансових підприємств і професій високого ризику. Украй важливо впровадити комплексну систему оцінювання ризиків, яка враховує специфічні характеристики ризиків у різних секторах групи визначених нефінансових підприємств і професій.

- **Координувати зусилля.** Розробити єдину стратегію наглядових органів для розв'язання проблеми фрагментованого нагляду. Як і в багатьох інших країнах, в Україні нагляд за суб'єктами первинного фінансового моніторингу здійснюють різні органи влади. У кожного органу влади свій підхід до регулювання. Україна також може розглянути ідею використання наявних саморегулівних організацій у цій галузі (наприклад, Нотаріальної палати України та Аудиторської палати України) для здійснення нагляду за визначеними нефінансовими підприємствами та професіями. Цей підхід активно використовується в кількох країнах-членах FATF. Тому важливо об'єднати такі зусилля для вироблення комплексного підходу й стратегії за допомогою робочих груп або інших ініціатив.

[20] Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06 грудня 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#top. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[21] Інтерв'ю авторки з анонімним експертом, 1 жовтня 2024 року.

Проблема 4. Обмежений потенціал для проведення фінансових розслідувань

Фінансові розслідування зі значущими результатами залишаються однією з найбільш проблемних сфер для українських органів правопорядку.

Ефективне розслідування, кримінальне переслідування та винесення судових рішень щодо фінансових злочинів, а також конфіскація активів, отриманих злочинним шляхом, — найважливіші компоненти ширшої програми боротьби з відмиванням грошей. Таким чином, План Ukraine Facility[22] вимагає зміцнення інституційного потенціалу для проведення фінансових розслідувань. Вони ще чітко не визначені в українському законодавстві.

Спільний наказ[23], підготовлений Офісом Генерального прокурора, Національним антикорупційним бюро України, Бюро економічної безпеки України та іншими відомствами, був ухвалений у 2024 році відповідно до Рекомендації 30 FATF. Однак фінансові розслідування залишаються слабкою ланкою, і багатьом відомствам не вистачає ясності щодо своїх функцій і методології. У звіті за 2024[24] рік та оцінці розділу 24 Європейська комісія надала рекомендації щодо прискорення розроблення подальшого законодавства, а також забезпечення його ухвалення й проведення відповідної підготовки співробітників органів правопорядку.

З огляду на нинішній фокус на ефективності це питання, імовірно, стане предметом пильної уваги під час майбутнього процесу оцінювання. Раніше його було визначено[25] одним із найбільш суттєвих слабких місць в оцінці України MONEYVAL за 2017 рік.

Рекомендації

З метою підвищення потенціалу у сфері фінансових розслідувань у цій аналітичній записці Україні рекомендовано:

- **Розробити методичні рекомендації.** Надати детальні інструкції для забезпечення послідовного проведення фінансових розслідувань. Органи правопорядку також мають додатково навчатися, проходити підготовку з питань проведення фінансових розслідувань і розвивати найкращі практики. Розбудова потенціалу та співпраця з міжнародними органами правопорядку можуть дати цінну інформацію та технічний досвід. Роль Офісу Генерального прокурора в цьому процесі має бути вирішальною.

[22] Ukraine Facility. URL: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/

[23] Офіс Генерального прокурора, спільний наказ Офісу Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України «Про затвердження Порядку організації та забезпечення досудового розслідування злочинів, у результаті вчинення яких одержано майно (доходи)» від 28 жовтня 2024 року № 254/724/520/401/177/185. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/posts/inshi-organizacijno-rozporyadchi-dokumenti-2024-roku. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[24] Європейська комісія, «Звіт по Україні за 2024 рік», SWD(2024) 699 final, 30 жовтня 2024 року. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[25] MONEYVAL, «Україна: заходи боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму», Звіт про взаємну оцінку п'ятого раунду, грудень 2017 року. URL: https://rm.coe.int/fifth-round-mutual-evaluation-report-on-ukraine/1680782396. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

• **Уточнити ролі.** Розрізнити фінансові розслідування та паралельні фінансові розслідування. Це покращить розуміння стандартів FATF щодо фінансових розслідувань у всьому секторі. Сьогодні різниця між згаданими двома типами розслідувань залишається незрозумілою. Паралельне фінансове розслідування передбачає[26] вивчення фінансових елементів паралельно з кримінальним розслідуванням відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, тоді як фінансове розслідування зосереджується лише на фінансових аспектах злочинної діяльності.

Проблема 5. Зростання поширеності «грошових мулів»

За останній рік кількість «грошових мулів»[27] в Україні значно зросла, завдаючи безпрецедентних збитків державному бюджету й підриваючи стабільність фінансової системи.

Зростання однорангових (P2P) транзакцій для військових донатів створило можливості для виникнення схем «грошових мулів». Вони мають подібні характеристики, такі як різні суми переказів, нерегулярні шаблони та непередбачуваний час, що ускладнює їх розрізнення. Згідно з оцінкою[28] НБУ, близько 200 мільярдів гривень (приблизно 4,78 мільярда доларів) щорічно проходить через схеми «грошових мулів». У 2024 році це призвело до припинення ділових відносин із більш як 80 000 клієнтів. Фактичні показники незаконних потоків можуть бути ще вищими, що створює ризики для національної безпеки та сусідніх країн. У Молдові поліція розкрила[29] організовану групу злочинців, яка ошукувала українських військовослужбовців за допомогою схем «грошових мулів». Вони розміщували рекламні оголошення про продаж автомобілів, орієнтовані на військовослужбовців Збройних Сил України. Автомобілі продавалися за привабливими цінами, і група злочинців уже отримала передоплату.

1 жовтня 2024 року НБУ ввів[30] щомісячний ліміт розміром 150 000 гривень (приблизно 3600 доларів

[26] Державна служба фінансового моніторингу України, «Посібник щодо деяких аспектів здійснення фінансових розслідувань (дослідження фінансових відносин)», 08 жовтня 2021 року. URL: https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/200/Typologies (National Studies, Guidances etc)/UKR_FINANCIAL INVESTIGATIONS MANUAL.pdf. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[27] За даними Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), «грошові мули» — це фізичні особи, які свідомо чи несвідомо переказують незаконно отримані гроші від імені інших осіб, часто в межах шахрайських схем, таких як фішинг і крадіжка особистих даних. Щоб дізнатися більше про мережі «грошових мулів», див. FATF, «Професійне відмивання грошей», липень 2018 року. URL: https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Professional-Money-Laundering.pdf. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[28] Національний банк України (НБУ), «Тимчасовий ліміт на суму переказів з "карти на карту" запобігатиме використанню платіжної інфраструктури в протиправних цілях та не вплине на діяльність волонтерів (уточнено)», 27 серпня 2024 року. URL: https://bank.gov.ua/ua/news/all/timchasoviy-limit-na-sumu-perekaziv-z-karti-na-kartu-zapobigatime-vikoristannyu-platijnoyi-infrastrukturi-v-protipravnih-tsilyah-ta-ne-vpline-na-diyalnist-volonteriv. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[29] Національна поліція України, «Ошукали військових на 46 млн грн: Нацполіція спільно з молдавськими колегами викрила злочинне угруповання», 14 серпня 2024 року. URL: https://www.npu.gov.ua/news/oshukaly-viiskovykh-na-46-mln-hrn-natspolitsiia-spilno-z-moldavskymy-kolehamy-vykryla-zlochynne-uhrupovannia. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[30] НБУ, постанова правління Національного банку України «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» від 27 серпня 2024 року. URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_27082024_102. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

США) на P2P-перекази, також відомі як перекази між двома особами, для боротьби зі схемами «грошових мулів». Хоча обмеження можуть перешкоджати незаконній діяльності та збільшувати оперативні витрати злочинців, вони навряд чи повністю усунуть проблему: ті можуть швидко адаптуватися.

Паралельно українські банки у співпраці з банківськими асоціаціями активізували зусилля для боротьби зі схемами відмивання грошей, підписавши Меморандум[31] про забезпечення прозорості функціонування ринку платіжних послуг. Меморандум дозволяє банкам обмінюватися інформацією про підозрілих клієнтів та їхні дії. Це приклад ефективного ДПП, спрямованого на усунення загроз фінансових злочинів. Меморандум також вводить нові обмеження, що набирають чинності з лютого 2025 року. Для клієнтів, віднесених до категорії високого ризику, ліміт становитиме до 50 000 гривень на місяць (приблизно 1200 доларів).

Суб'єкти політики також вивчають такі заходи, як криміналізація «грошових мулів» і створення реєстру фізичних осіб і карток, залучених у такі схеми. Створення реєстру могло б покращити ситуацію. Однак водночас може зрости адміністративний тягар без підвищення ефективності, оскільки відмивання грошей в Україні вже є кримінально караним діянням, і наявні правові норми здатні регулювати цю діяльність.

Рекомендації

Для розв'язання проблеми зростання поширеності «грошових мулів» у цій аналітичній записці Україні надані такі рекомендації:

- **Удосконалити процедури «знай свого клієнта» (KYC).** Посилити належну перевірку клієнтів, особливо з вразливих груп, таких як студенти[32]. Дуже часто учасники схем навіть не усвідомлюють своєї ролі «грошових мулів». Тому важливо, щоб банки також брали участь в інформаційно-пропагандистській роботі з підвищення обізнаності громадськості про подібні ризики та загрози.

- **Сприяти обміну інформацією та ДПП.** Розширити співпрацю між банками й асоціаціями для виявлення підозрілих дій. Підписання меморандуму банками — важливий крок уперед. Однак, оскільки він не має такої ж юридичної сили, як закон, його учасникам украй важливо зайняти активну позицію та сприяти ефективній співпраці.

Проблема 6. Слабкі цільові фінансові санкції

Зусилля у сфері боротьби з фінансуванням зброї масового знищення за допомогою цільових фінансових санкцій в Україні все ще недостатні.

Попри відповідні повноваження Служби безпеки України, не зафіксовано жодного розслідування щодо фінансування розповсюдження зброї масового знищення. Державна служба експортного контролю України також не брала активної участі в розв'язанні цього питання. Хоча Держфінмоніторинг намагався заповнити цю прогалину шляхом розроблення індикаторів ризику, самі собою ці зусилля недостатні.

[31] НБУ, «Українські банки за координації банківських асоціацій підписали Меморандум про забезпечення прозорості функціонування ринку платіжних послуг», 10 грудня 2024 року. URL: https://bank.gov.ua/ua/news/all/ukrayinski-banki-za-koordinatsiyi-bankivskih-asotsiatsiy-pidpisali-memorandum-pro-zabezpechennya-prozorosti-funktsionuvannya-rinku-platijnih-poslug. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[32] Інтерв'ю авторки з анонімними експертами, 1 жовтня 2024 року та 12 листопада 2024 року.

У звіті про взаємну оцінку MONEYVAL за 2017 рік указано на недоліки в правовій базі України для цільових фінансових санкцій проти фізичних осіб, юридичних осіб та організацій, пов'язаних із тероризмом і діяльністю з розповсюдження зброї масового знищення. Попри те, що законопроєкт[33], який враховує Рекомендації 6 та 7 FATF, перебуває на стадії розгляду, обізнаність про важливість цільових фінансових санкцій залишається низькою і затьмарюється санкціями проти Росії.

У результаті зростає ризик того, що, навіть попри введення санкцій проти Росії, можуть виникнути прогалини в забезпеченні дотримання інших заходів проти розповсюдження зброї масового знищення. У звіті про взаємну оцінку за 2017 рік розглянуто[34] впровадження Україною цільових фінансових санкцій проти Ірану. У ньому відзначені недоліки заморожування зобов'язань, прогалини у сфері охоплення і відсутність чіткої процедури вилучення коштів із переліку.

У звіті про проведення Національної оцінки ризиків підкреслюється, що активне використання готівки та зростання популярності віртуальних активів можуть сприяти фінансовим операціям, які допомагають фінансуванню тероризму[35]. Окрім того, Україна все більш впливовий виробник та експортер зброї, промислових товарів (у тому числі хімічної продукції) та обладнання, які можуть використати ті, хто розповсюджує зброю масового знищення.

Рекомендації

Щоб усунути прогалини в цільових фінансових санкціях, у цій аналітичній записці Україні рекомендовано:

- **Координувати зусилля.** Держфінмоніторинг має взяти на себе відповідальність за координацію зусиль із протидії фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в межах усієї системи.

- **Розробити індикатори ризику.** Спиратися на наявні ініціативи Держфінмоніторингу щодо вдосконалення механізмів ідентифікації та звітності.

- **Сприяти міжнародному співробітництву.** Зміцнювати партнерські відносини з іншими країнами, особливо сусідніми, з метою підтримки національної безпеки й зусиль у сфері боротьби з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та розповсюдженням зброї масового знищення.

- **Порушити питання про цільові фінансові санкції в політичному порядку денному.** Підвищити обізнаність про значення цільових фінансових санкцій для боротьби з тероризмом і фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення. Ухвалити закон відповідно до Рекомендацій 6 і 7 FATF важливо як для технічної відповідності міжнародним стандартам, так і захисту України від потенційних ризиків. У загальних принципах боротьби з фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення стверджується, що мережі розповсюдження багатонаціональні. Таким чином, через фокусування лише на Росії поза увагою можуть залишитися інші мережі розповсюдження зброї масового знищення, що створюватиме значні ризики для світової спільноти.

- **Зміцнити правову базу.** Забезпечити відповідність міжнародним стандартам для усунення

[33] Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) від 19 вересня 2023 року. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/42823. Дата перегляду: 27 лютого 2025 року.

[34] MONEYVAL, «Україна: заходи боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму», Звіт про взаємну оцінку п'ятого раунду.

[35] Державна служба фінансового моніторингу України, «Національний звіт про оцінку ризиків», 2022, с. 430–433.

прогалин у зобов'язаннях із заморожування активів і процедурах вилучення зі списків. Україна повинна продемонструвати міжнародним партнерам, що вона робить свій внесок у глобальні зусилля у сфері боротьби з фінансовими злочинами, а не просто отримує вигоду.

Висновок

Оскільки Україна працює над впровадженням реформ ЄС і виконанням рекомендацій FATF, вона має вийти за рамки технічної відповідності, щоб досягти справжньої ефективності. Для цього потрібно оновити застарілі підходи й шляхи розв'язання таких важливих проблем, як «грошові мули» та регулювання віртуальних активів. Запобіжні заходи для підвищення стійкості фінансової системи так само важливі, як і ретельні розслідування, кримінальні переслідування й повернення активів. Україна стикається з проблемами, які вимагають багатостороннього реагування й залучення різних суб'єктів як із державного, так і приватного секторів. Це свідчить про потребу в сильному регуляторі політики у сфері боротьби з відмиванням грошей.

Посилення співпраці з міжнародними партнерами також може дозволити Україні краще виявляти незаконні фінансові потоки, запобігати їм і реагувати на них. Такі ініціативи, як обмін знаннями, технічна допомога та програми розбудови потенціалу, мають вирішальне значення для забезпечення українських органів влади інструментами, необхідними для боротьби зі складними фінансовими злочинами.

Зміцнюючи систему боротьби з відмиванням грошей, Україна може підвищити свою міжнародну репутацію, зміцнити довіру союзників і забезпечити національну безпеку. Це своєю чергою сприятиме створенню більш безпечного фінансового середовища, залученню іноземних інвестицій та підтримці ширшої інтеграції України в європейську і світову фінансові системи.

Про авторок

Кінга Редловська — голова Європейського центру фінансів та безпеки. Керує діяльністю Центру фінансів та безпеки в Брюсселі, зосередженій на перетині незаконних фінансів і безпеки та сфокусованій на ЄС і його країнах-сусідах. Також Кінга — співзасновниця та голова консультативної ради Центру фінансової цілісності.

Оксана Ігнатенко — керівниця Центру фінансової цілісності в Україні. Дослідниця проєкту «Нагляд та моніторинг фондів реконструкції України (SMURF)» Центру фінансів та безпеки при RUSI. Її дослідження присвячено стійкості та цілісності фінансової системи України.