

УДК 347.73:343.9.024:336.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.3.9>

ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ КОШТІВ

Голота Н.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства і гуманітарних дисциплін,
Вінницький навчально-науковий інститут економіки
Західноукраїнського національного університету
ORCID: 0000-0003-4113-7743
e-mail: n.golota@wunu.edu.ua*

Голота Н.П. Еволюція правового регулювання протидії відмиванню коштів.

У статті досліджено еволюцію законодавчого регулювання у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (ПВК/ФТ) від перших законодавчих ініціатив до сучасного глобального регуляторного ландшафту. Проаналізовано ключові етапи формування антилегалізаційного законодавства, починаючи з Bank Secrecy Act 1970 року, який заклав фундамент національної системи фінансового моніторингу США через запровадження вимог щодо звітності про валютні операції та ведення обліку фінансових транзакцій.

Досліджено період посилення регуляторних заходів у 1980-1990-х роках, що характеризувався криміналізацією відмивання коштів як окремого складу злочину через Money Laundering Control Act 1986 року, стандартизацією процедур повідомлення про підозрілу діяльність шляхом запровадження Suspicious Activity Reports у 1996 році та розробкою національної стратегії боротьби з фінансовими злочинами. Розглянуто трансформаційний вплив терористичних атак 11 вересня 2001 року на архітектуру глобального регулювання, що призвело до ухвалення USA PATRIOT Act з його революційними положеннями щодо розширеної належної перевірки клієнтів, заборони обслуговування оболонкових банків, обов'язкових програм ідентифікації клієнтів та посилення міжнародного обміну інформацією.

Систематизовано роль ключових міжнародних інституцій у формуванні уніфікованих стандартів, зокрема Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів через її 40 Рекомендацій; Європейського Союзу (ЄС) з послідовними Директивами з протидії відмиванню коштів; та Організації Об'єднаних Націй (ООН) через міжнародні конвенції про боротьбу з транснаціональною організованою злочинністю.

Визначено основні напрями сьогоденного етапу розвитку регулювання, включаючи технологізацію процесів комплаєнсу через впровадження регуляторних технологічних інновацій на основі штучного інтелекту (ШІ), посилення міжнародної координації, розширення регуляторної сфери на постачальників послуг з віртуальними активами та підвищення уваги до корпоративної прозорості. Обґрунтовано необхідність адаптації національних систем фінансового моніторингу до глобальних стандартів.

Ключові слова: протидія відмиванню коштів, фінансовий моніторинг, ПВК-регулювання, FATF, регуляторний комплаєнс, фінансування тероризму.

Holota N.P. Evolution of anti-money laundering legal framework.

The article examines the evolution of legal regulation in the sphere of combating money laundering and terrorist financing (AML/CFT) from initial legislative initiatives to the contemporary global regulatory landscape. Key stages in the formation of anti-money laundering legislation are analyzed, beginning with the Bank Secrecy Act of 1970, which laid the foundation for the U.S. national financial monitoring system through the introduction of currency transaction reporting requirements and financial transaction record-keeping obligations.

The period of strengthening regulatory measures in the 1980s-1990s is investigated, characterized by the criminalization of money laundering as a separate criminal offense through the Money Laundering Control Act of 1986, standardization of suspicious activity reporting procedures by introducing Suspicious Activity Reports in 1996, and the development of a national strategy for combating financial crimes. The transformational impact of the September 11, 2001, terrorist attacks on the architecture of global regulation is examined, which led to the adoption of the USA PATRIOT Act with its revolutionary provisions on enhanced customer due diligence, prohibition of servicing shell banks, mandatory customer identification programs, and strengthening international information exchange.

The role of key international institutions in forming unified standards is systematized, specifically the Financial Action Task Force through its Forty Recommendations, the European Union with its successive Anti-Money Laundering Directives, and the United Nations through international conventions on combating transnational organized crime.

Main trends of the contemporary stage of regulatory development are identified, including technologization of compliance processes through the implementation of regulatory technologies based on artificial intelligence, strengthening international coordination, expansion of the regulatory scope to virtual asset service providers, and increased attention to corporate transparency. The necessity of adapting national financial monitoring systems to global standards is substantiated.

Key words: anti-money laundering, financial monitoring, AML regulation, FATF, regulatory compliance, terrorist financing.

Постановка проблеми. Глобалізація фінансових ринків та технологічний розвиток створили безпрецедентні можливості для транскордонного руху капіталів, водночас підвищивши ризики зловживань у фінансовому секторі, пов'язаних з відмиванням злочинних активів та фінансовим забезпеченням терористичної діяльності [1]. За оцінками ООН, щорічний світовий обсяг легалізації кримінальних активів становить від 2% до 5% світового ВВП, що еквівалентно 800 мільярдів – 2 трильйонам доларів США. Ефективна протидія цим загрозам потребує скоординованої міжнародної відповіді та гармонізації національних правових систем [2]. Правове регулювання у сфері ПВК/ФТ пройшло тривалий шлях еволюції від перших національних законодавчих ініціатив до формування комплексної системи міжнародних стандартів та наднаціональних регуляторних механізмів. Розуміння цієї еволюції є критично важливим для країн, які перебувають у процесі модернізації власних систем фінансового моніторингу відповідно до міжнародних вимог [3].

Актуальність дослідження обґрунтовується необхідністю поглибленого аналізу історичних передумов формування сучасної архітектури глобального ПВК-регулювання, систематизації ключових етапів його розвитку та визначення перспектив подальшої трансформації у контексті цифровізації фінансових послуг і появи нових типів фінансових загроз.

Аналіз наукових публікацій. Проблематика правового регулювання протидії відмиванню коштів досліджувалася у наукових доробках працях вітчизняних та зарубіжних вчених та практиків у сфері ПВК/ФТ. Серед українських дослідників питання ПВК-комплаєнсу розглядали Безродна О.С., Внукова Н.М., Головка К.В., Каменський Д.В., Нечипоренко Д.І., Титаренко С.С., Чмутова І.М. Міжнародні аспекти регулювання аналізували Адамик Б.П., Банах С.В., Нугіантарі А.Р. (Nugiantari A.R.), Осман А.Х. (Osman A.H.), Setabouha D. (Сетабуха Д.), Nailat M. (Хайлат М.) та інші. Водночас системний аналіз еволюції правового регулювання ПВК/ФТ з огляду на поточні глобалізаційні трансформації у фінансовій сфері потребує подальшого наукового опрацювання.

Метою статті є дослідження історичної еволюції правового регулювання протидії відмиванню коштів, систематизація ключових етапів розвитку ПВК-законодавства та визначення основних тенденцій його модернізації.

Виклад основного матеріалу. Законодавче регулювання протидії відмиванню коштів у сучасному розумінні розпочалося з ухвалення у 1970 році Закону «Про банківську таємницю» (Bank Secrecy Act, BSA) у США. BSA став першим у світі комплексним законодавчим актом, спрямованим на запобігання використанню фінансових установ для легалізації злочинних доходів [4]. Концептуальною основою BSA стало визнання того, що фінансові інституції можуть несвідомо або свідомо сприяти відмиванню коштів, надаючи послуги з переміщення та зберігання капіталів без належної ідентифікації їх походження. Закон запровадив революційну на той час вимогу щодо документування та звітності про певні категорії фінансових операцій, тим самим створюючи «паперовий слід», який правоохоронні органи могли використовувати для розслідування фінансових злочинів.

Ключовими положеннями BSA стали вимоги до фінансових установ повідомляти про готівкові операції, що перевищують 10 000 доларів США протягом одного робочого дня [5]. Ця вимога поширюється як на окремі транзакції, так і на множинні взаємопов'язані операції, що здійснюються однією особою. Запровадження звітів про валютні операції (Currency Transaction Reports, CTR) створило механізм систематичного збору інформації про значні готівкові рухи через фінансову систему. BSA також встановив норми з ведення документообігу та зберігання інформації стосовно фінансових операцій, зобов'язавши установи зберігати копії чеків, платіжних доручень та іншої супровідної документації, що підтверджує здійснення транзакцій. Це забезпечило регуляторам та правоохоронним органам доступ до детальної інформації про фінансову діяльність у разі проведення розслідувань. Правове значення BSA полягає у запровадженні фундаментального принципу, згідно з яким фінансові установи несуть певну відповідальність за моніторинг операцій своїх клієнтів та повідомлення про підозрілу діяльність. Цей принцип став наріжним каменем усіх подальших розробок у сфері ПВК-регулювання як на національному, так і на міжнародному рівнях [4].

Наступний етап розвитку ПВК-законодавства характеризувався поглибленням регуляторних вимог та розширенням кола підзвітних суб'єктів. У 1986 році Конгрес США ухвалив Закон «Про контроль за відмиванням коштів» [6] – Money Laundering Control Act, який вперше криміналізував саме відмивання коштів як окремий склад злочину. До цього моменту особи могли бути притягнуті до відповідальності за базові злочини (наприклад, наркоторгівлю), але не за подальші дії щодо легалізації отриманих доходів.

Цей Закон визначив два основні склади злочину відмивання коштів. Перший передбачає здійснення фінансових операцій з доходами, отриманими внаслідок певних незаконних видів діяльності, з наміром приховати джерело, право власності або контроль над такими коштами. Другий склад стосується транспортування або переказу грошових коштів за межі США з наміром сприяти незаконній діяльності або приховати джерело коштів. Законодавець встановив суворі санкції за порушення, включаючи довгострокове позбавлення свободи та експропріацію активів, пов'язаних з відмиванням коштів. Це створило потужний стримувальний ефект та підкреслило серйозність ставлення держави до проблеми легалізації злочинних доходів. У 1990-х роках відбулася подальша еволюція регуляторної системи. У 1992 році Закон Аннунціо-Вайлі про протидію відмиванню коштів, або «Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act» [4] підвищив вимоги щодо звітності та розширив повноваження регуляторів проводити перевірки фінансових установ на предмет дотримання ПВК-вимог. Закон також запровадив обов'язок для фінансових установ призначати спеціального співробітника, відповідального за дотримання BSA.

Внесення змін до BSA у 1996 році стандартизувало порядок повідомлення про підозрілу діяльність [7]. Було запроваджено єдину форму звіту про підозрілі операції, відоме як SAR – «Suspicious Activity Report» [4]. Вона замінила попередню фрагментовану систему кримінальних повідомлень. SAR став основним інструментом, через який фінансові установи повідомляють регуляторів про операції, що можуть свідчити про відмивання коштів, фінансування тероризму або інші фінансові злочини. На відміну від CTR, що базуються на чітких кількісних критеріях, подання SAR вимагає від фінансової установи професійного судження щодо того, чи є операція підозрілою.

У 1998 році було ухвалено Закон «Про стратегію протидії відмиванню коштів і фінансовим злочинам» (Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act) [7]. Цей законодавчий акт зобов'язав виконавчу владу розробити національну стратегію боротьби з фінансовими злочинами, що передбачала координацію зусиль різних федеральних агентств, органів влади штатів та місцевих правоохоронних органів. Було створено сім зон підвищеної інтенсивності фінансових злочинів – географічних регіонів, які характеризувалися особливо високим рівнем фінансової злочинності. У цих зонах концентрувалися додаткові ресурси та координувалися зусилля різних правоохоронних агентств для більш ефективної протидії відмиванню коштів.

Паралельно відбуваються перші спроби міжнародної координації у сфері ПВК. Під час паризького саміту Великої сімки 1989 року було засновано Групу з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (Financial Action Task Force, FATF). Ця міжурядова організація покликана встановлювати міжнародні стандарти протидії відмиванню коштів. FATF розробила 40 Рекомендацій, які стали глобальним еталоном ПВК-регулювання та вплинули на формування національного законодавства у десятках країн світу [9].

Після терористичні атак, здійснених 11 вересня 2001 року у США, для підготовки та здійснення яких використовувалась міжнародна фінансова система для переказу коштів, було посилено контроль над фінансовими потоками не лише для боротьби з традиційною фінансовою злочинністю, але й для протидії фінансуванню тероризму. 26 жовтня 2001 року ухвалено Закон «Про об'єднання та зміцнення Америки шляхом надання відповідних інструментів, необхідних для запобігання та припинення тероризму» [10], відомий як USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act). Закон суттєво посилив вимоги до фінансових установ та надав додаткові повноваження регуляторам і правоохоронним органам. USA PATRIOT Act встановив для американських банків заборону відкривати та обслуговувати рахунки іноземних фінансових установ, що не мають фізичної присутності в жодній юрисдикції та часто використовуються для відмивання коштів. Обов'язковими стали програми ідентифікації клієнтів, що включають збір ідентифікаційної інформації, верифікації особи клієнта з використанням документів та недокументарних методів, ведення обліку отриманої інформації та порівняння даних клієнтів зі списками відомих або підозрюваних терористів. Закон також сприяв посиленню обміну інформацією між правоохоронними органами та фінансовими установами для кращого виявлення та запобігання фінансовим злочинам. USA PATRIOT Act розширив коло суб'єктів, на яких поширюються ПВК-вимоги, включивши туди бізнеси з переказу коштів, дилерів коштовностей та дорогоцінних металів, а також казино [10].

USA PATRIOT Act наділив американських регуляторів екстратериторіальними повноваженнями, що фактично поширило дію американського ПВК-законодавства на глобальний рівень, оскільки більшість великих міжнародних банків мають відносини з американськими фінансовими установами. Після ухвалення USA PATRIOT Act спостерігалася глобальна хвиля посилення ПВК-регулювання [10]. Багато країн переглянули та оновили своє законодавство, орієнтуючись як на американські стандарти, так і на Рекомендації FATF, які також були суттєво переглянуті у 2003 році з урахуванням викликів протидії фінансуванню тероризму [9].

Сучасна архітектура глобального регулювання у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму формується під впливом кількох ключових міжнародних інституцій та наднаціональних регуляторних механізмів.

FATF залишається центральним елементом глобальної системи ПВК/ФТ-стандартів. Її 40 Рекомендацій, останнього разу оновлених у 2012 році з подальшими поправками, встановлюють комплексний підхід до протидії легалізації злочинних доходів, фінансовій підтримці тероризму та фінансуванню поширення зброї масового знищення [9]. Рекомендації FATF охоплюють правові системи, заходи превентивного характеру для фінансових установ та визначених нефінансових бізнесів і професій, повноваження компетентних органів та міжнародне співробітництво. Механізм взаємної оцінки FATF передбачає регулярне оцінювання країн-членів та асоційованих юрисдикцій на предмет відповідності Рекомендаціям. Країни, що демонструють суттєві недоліки у своїх системах ПВК/ФТ, можуть бути включені до «сірого списку» або навіть «чорного списку» FATF, що тягне за собою репутаційні ризики та можливі обмеження у міжнародних фінансових операціях.

ЄС розробив власну багаторівневу систему ПВК-регулювання через серію Директив з протидії відмиванню коштів [11]. 4-та Директива (AMLD) була ухвалена у 1991 році, а найновіша – 6-та AMLD, прийнята у 2018 році та імплементована державами-членами до січня 2021 року. Кожна наступна AMLD розширювала та поглиблювала вимоги до держав-членів. 4AMLD (2015) запровадила ризик-орієнтований підхід та вимоги щодо створення реєстрів бенефіціарних власників. 5AMLD (2018) розширила регулювання на постачальників послуг, пов'язаних з віртуальними валютами, та посилила вимоги щодо прозорості бенефіціарного володіння. 6AMLD уніфікувала визначення предикатних злочинів у всіх державах-членах, розширила кримінальну відповідальність на юридичних осіб та збільшила мінімальні строки покарання за відмивання коштів.

ООН у свою чергу сприяє розбудові глобальної системи ПВК/ФТ через декілька міжнародних конвенцій. Віденська конвенція ООН 1988 року «Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин» [12] стала першою міжнародною угодою, яка визнала відмивання коштів злочином. Палермська конвенція ООН 2000 року проти транснаціональної організованої злочинності розширила застосування заходів протидії відмиванню коштів на доходи від широкого кола злочинів [13]. «Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму» [14] 1999 року зобов'язала держави-учасниці криміналізувати фінансування терористичних

актів та запровадити заходи щодо виявлення, заморожування та конфіскації коштів, призначених для терористичної діяльності.

Сучасний етап розвитку ПВК-регулювання визначається рядом основних напрямів, що окреслюватимуть його подальший розвиток [1, 15–17]. 1. Технологізація комплаєнсу через впровадження RegTech-рішень на базі ШІ, машинного навчання та великих даних стає не просто опцією, а необхідністю для ефективної протидії фінансовим злочинам. Регулятори провідних юрисдикцій активно підтримують впровадження інноваційних технологій, створюючи регуляторні «пісочниці» та надаючи методичну підтримку. 2. Посилення міжнародної координації та обміну інформацією: спільні фінансові центри розвідки та платформ обміну інформацією між юрисдикціями покликані подолати інформаційні бар'єри, які традиційно використовувалися для відмивання коштів. 3. Адаптація регуляторної системи до цифрової трансформації фінансового сектору: розширення сфери регулювання на нові типи фінансових послуг та посередників, зокрема постачальників послуг з віртуальними активами, платформи краудфандингу та фінтех-компанії. 4. Створення централізованих реєстрів бенефіціарних власників у багатьох юрисдикціях є важливим кроком у цьому напрямку. 5. Акцент на результативності, а не лише на формальному дотриманні вимог: регулятори дедалі більше оцінюють установи не за кількістю поданих звітів, а за якістю їхніх аналітичних процесів та реальним внеском у виявлення та запобігання фінансовим злочинам.

Висновки. Еволюція правового регулювання протидії відмиванню коштів демонструє безперервну адаптацію регуляторних механізмів до нових викликів фінансової злочинності. Цей процес характеризується послідовним розширенням регуляторної сфери, поглибленням вимог до фінансових установ та посиленням міжнародної координації. Ключовими етапами формування сучасної архітектури регулювання стали: запровадження BSA як фундаменту системи звітності та ведення обліку; криміналізація відмивання коштів через Money Laundering Control Act 1986 року; стандартизація процедур повідомлення про підозрілу діяльність у 1990-х роках; радикальне посилення вимог після терактів 11 вересня через USA PATRIOT Act; формування глобальних стандартів під егідою FATF та їх адаптація у регіональних контекстах. Трансформація від регламентного до ризик-орієнтованого підходу стала визначальною характеристикою еволюції ПВК-регулювання, що відображає зміщення акцентів з формального дотримання процедур до досягнення реальних результатів у протидії фінансовим злочинам.

Майбутнє ПВК-регулювання визначатиметься технологічною трансформацією через впровадження ШІ та RegTech-рішень, подальшою глобалізацією стандартів та механізмів обміну інформацією, розширенням регуляторної сфери на нові типи фінансових послуг та посередників, особливо у сегменті віртуальних активів, а також підвищенням акценту на результативності та якості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Kovalchuk O., Shevchuk R., Banakh S., Holota N., Verbitska M., Lutsiv O. Legal Dimensions of Global AML Risk Assessment: A Machine Learning Approach. *Risk*. 2026. Vol. 14(1). Article 5. <https://www.mdpi.com/2227-9091/14/1/5>.
2. Improving regional investigations on money laundering and asset recovery. United Nations. 2025. URL: https://www.unodc.org/roca/en/NEWS/news_2024/november/improving-regional-investigations-on-money-laundering-and-asset-recovery.html (дата звернення: 13.01.2026).
3. Global Regulatory Landscape of Anti-Money Laundering: Challenges and Opportunities. Cellbunq. 2024. URL: <https://cellbunq.com/> (дата звернення: 17.01.2026).
4. The Bank Secrecy Act. Financial Crimes Enforcement Network. 2026. URL: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/bank-secrecy-act> (дата звернення: 07.01.2026).
5. Ozioko A.C. Evolution of Anti-Money Laundering Laws: A Comparative Study. *Multi-Disciplinary Research and Development Journals Int'l*. 2024. Vol. 6(1). P. 1–27. <https://doi.org/10.5281/m.v6i1.90>.
6. H.R.5077 – Money Laundering Control Act of 1986. Congress.Gov. 2026. URL: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/house-bill/5077> (дата звернення: 07.01.2026).
7. FDIC enforcement policy RE: Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act of 1992. Federal Deposit Insurance Corporation. (n.d.). URL: <https://fdic.gov/board/discussion-draft-annunzio-wylie-anti-money-laundering-act-1992> (дата звернення: 09.01.2026).

8. H.R.1756 – Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act of 1998. Congress.Gov. 2026. URL: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/1756> (дата звернення: 12.01.2026).
9. FATF Recommendations. FATF. 2026. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/fatf-recommendations.html> (дата звернення: 12.01.2026).
10. USA PATRIOT Act. Financial Crimes Enforcement Network. 2026. URL: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/usa-patriot-act> (дата звернення: 18.01.2026).
11. Holota N.P. Legal Foundations of International Interoperability in Anti-Money Laundering: Harmonization Problems and Development Prospects. *WayScience*. 2025. Vol. 8(2). P. 24–39. <https://doi.org/10.30888/2663-5712.2025-33-05-041>.
12. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988. United Nations, 1988. URL: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf (дата звернення: 21.01.2026).
13. United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Adopted by UN General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000. New York, 2000. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html> (дата звернення: 21.01.2026).
14. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism: resolution / adopted by the General Assembly. UN General Assembly (54th sess.: 1999-2000). 1999. United Nations Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/404084?v=pdf> (дата звернення: 21.01.2026).
15. Голота Н.П. Правове регулювання RegTech у системі фінансового моніторингу України: перспективи впровадження штучного інтелекту для виявлення підозрілих операцій. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Право*. 2025. № 6. С. 103–108. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.12>.
16. Kovalchuk O., Shevchuk R., Banakh, S. Cryptocurrency Crime Risks Modeling: Environment, E-Commerce, and Cybersecurity Issue. *IEEE Access*. 2024. Vol. 12, 50673–50688. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2024.3386428>.
17. Banakh S., Holota N. Legal Regulation of Artificial Intelligence Application in Anti-Money Laundering: Analysis of International Experience. *Actual Problems of Law*. 2025. No. 3. P. 82–88. <https://doi.org/10.35774/app2025.03.082>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 03.02.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.02.2026
Дата публікації: 3.03.2026

© Голота Н.П., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0