



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3637-доопр. від 14.09.2020  
Народні депутати України  
О. Жмеренецький та інші

### ВИСНОВОК на проект Закону України «Про віртуальні активи»

Проект подано як доопрацьований варіант однойменного законопроекту реєстр. № 3637 від 11.06.2020. При цьому, в ньому: уточнено зміст понять «віртуальний актив», «гаманець віртуального активу», «забезпечений віртуальний актив»; віртуальні активи визначаються як нематеріальне благо; запроваджується поняття «фінансовий віртуальний актив»; деталізується порядок державної реєстрації діяльності постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів тощо.

Зазначимо, що до позитивних положень доопрацьованого проекту слід віднести наближення визначення поняття «віртуального активу» до відповідного визначення, наданого FATF. Нове визначення віртуального активу як «сукупності даних в електронній формі, яка має вартість та існує в системі обігу віртуальних активів» (п. 1 ст. 1 допрацьованого проекту), є ближчим до визначення FATF «представлення вартості, яким можна торгувати в цифровому форматі або переказувати, і яке може використовуватись для платіжних або інвестиційних цілей»<sup>1</sup>, хоча й не повною мірою відображає зміст останнього. Варто підтримати також доповнення проекту положенням про заборону використання віртуальних активів як засобу платежу на території України (ч. 7 ст. 4 доопрацьованого проекту).

Розглянувши законопроект у стислий термін, Головне управління зазначає, що у ньому не враховано ряд зауважень, наведених у висновку Головного управління від 14.07.2020 на попередню редакцію проекту. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне ще раз звернути на них увагу, а також висловити зауваження до нових положень проекту.

1. Насамперед, підтримуючи необхідність законодавчого врегулювання діяльності, пов'язаної з віртуальними активами, зазначаємо, що віртуальні активи, як такі, є новим інструментом як у сфері економіки, так і у сфері права, пов'язаним з розвитком технологій. Зауважимо також, що у міжнародній практиці на даний час відсутній єдиний підхід до визначення змісту вказаних інструментів і механізмів їх регулювання. Причому найбільша увага у правовому регулюванні діяльності з віртуальними активами приділяється,

<sup>1</sup> Див., URL: [https://finmonitoring.in.ua/wp-content/uploads/2019/09/virtualni\\_aktyvy.pdf](https://finmonitoring.in.ua/wp-content/uploads/2019/09/virtualni_aktyvy.pdf)

зазвичай, питанням: запобігання використанню віртуальних активів для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення, шахрайству з віртуальними активами; оподаткування прибутків, отриманих від вказаної діяльності; регулювання діяльності постачальників віртуальних послуг<sup>2</sup>. Зазначимо, що, як правило, більшість країн зосереджується на правовому регулюванні діяльності з криптовалютами<sup>3</sup> тощо.

З огляду на це, а також, враховуючи важливість питання на врегулювання якого розроблено законопроект, звертаємо увагу на необхідність *проведення оцінки впливу прийняття вказаного проекту*, зокрема, дослідження правових та фінансово-економічних наслідків широкого застосування віртуальних активів в Україні, як це пропонується у проекті (насамперед, з точки зору ризиків для фінансової системи України, у першу чергу, системи державних фінансів, а також забезпечення дотримання вимог щодо протидії використанню віртуальних активів для легалізації злочинних доходів та фінансування тероризму).

Слід зазначити, що при прийнятті вказаного проекту потрібно також врахувати, що наслідки широкого розповсюдження операцій, пов'язаних, зокрема, з публічною пропозицією та/або продажем віртуальних активів, можуть бути не лише позитивними. Зокрема, частина вільних інвестиційних ресурсів може бути спрямована не безпосередньо у реальний сектор економіки, а для фінансових спекуляцій з використанням віртуальних активів.

2. На нашу думку, значна частина положень проекту викладена нечітко, (іноді у занадто абстрактному вигляді), наслідком чого може стати як можливість їх неоднакового тлумачення, так і нерозуміння їх змісту учасниками відповідних правовідносин. До того ж, окремі положення проекту не узгоджуються з відповідними положеннями чинного законодавства та іншими положеннями проекту. Деякі важливі питання діяльності з віртуальними активами доцільно врегулювати у проекті детальніше, що, зокрема, дозволить створити завершений механізм правового регулювання відповідних суспільних відносин.

У першу чергу, це стосується, зокрема, таких базових положень проекту:

2.1. У п. 1 ст. 1 проекту визначено, що «віртуальний актив може бути як *самостійним об'єктом цивільного обороту*, так і посвідчувати майнові або немайнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав». Отже, за змістом вказаного припису «віртуальний актив», який посвідчує майнові і немайнові права, не визнається об'єктом цивільного обороту, а тому його участь у системі обігу віртуальних активів виглядає сумнівною.

2.2. Хоча у проекті з'являється поняття «фінансові віртуальні активи» (ч. 6 ст. 4 проекту), проблема чіткого визначення видів віртуальних активів залишається у цілому невирішеною, причому це стосується як забезпечених, так і незабезпечених віртуальних активів. Звертаємо увагу на те, що без цього

<sup>2</sup> - Див., наприклад, URL: [https://finmonitoring.in.ua/wp-content/uploads/2019/09/virtualni\\_akyvy.pdf](https://finmonitoring.in.ua/wp-content/uploads/2019/09/virtualni_akyvy.pdf)

<sup>3</sup> Криптовалюти в Україні: технологія, ринок, регулювання. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору»; Київ, 2018

важко уявити, про що конкретно йдеться у проекті. Зазначимо також, що від вирішення цього питання залежить, який саме орган державної влади має здійснювати державне регулювання діяльності з відповідним видом віртуального активу. Причому варто вказати, що діяльність з незабезпеченими віртуальними активами у проекті майже не регулюється.

Слід також звернути увагу на те, що у змінах до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (п. 2 розділу VI «Прикінцеві положення» проекту) перелік видів фінансових послуг доповнюється новою послугою – «участь і надання послуг, пов'язаних із пропозицією емітента та/або продажем *інвестиційних віртуальних активів*». Проте у самому проекті зміст терміну «інвестиційні віртуальні активи» не розкривається.

2.3. Згідно з ч. 4 ст. 4 проекту під «забезпеченням віртуального активу» розуміється «посвідчення ним майнових або немайнових прав». Однак, що саме мається на увазі під таким посвідченням у проекті не визначено.

2.4. Згідно з ч. 1 ст. 7 проекту «розпорядження забезпеченим віртуальним активом означає розпорядження майновим правом на об'єкт забезпечення віртуального активу». Разом з тим, у проекті чітко не визначено, чи може власник об'єкту забезпечення віртуального активу розпорядитися ним окремо від самого віртуального активу.

Крім цього, відповідно до ч. 6 ст. 6 проекту володіння, користування та розпорядження віртуальним активом *фіксується в системі обігу віртуальних активів*. Звертаємо увагу на те, що зміни щодо майнових прав на окремі об'єкти цивільних прав, які можуть бути об'єктами забезпечення віртуального активу, *фіксуються у відповідних державних реєстрах*, наприклад, у Єдиному державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, у реєстрах майнових прав на об'єкти прав інтелектуальної власності тощо. Проте питання взаємодії системи обігу віртуальних активів з відповідними державними реєстрами в проекті не розглядаються.

2.5. За змістом п. 2 ч. 1 ст. 2 проекту особа, яка здійснює правочин відносно віртуальних активів, *самоостійно визначає, чи застосовується до нього право України*, що, на нашу думку, не враховує того, що закон як нормативно-правовий акт вищої юридичної сили регулює суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин.

Виходячи з викладеного у п.п. 2.1 – 2.5. цього пункту висновку, вважаємо, що вказані положення проекту не відповідають конституційному принципу верховенства права у частині дотримання у законодавстві принципу правової визначеності. У зв'язку з цим звертаємо увагу на те, що у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20.06.2019 № 6-р/2019 вказано, що «у контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта

правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави. *Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування).* Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. *Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права».*

**3.** У проекті не вирішені питання бухгалтерського обліку віртуальних активів та їх оцінки, що, на наш погляд, може негативно вплинути на оподаткування віртуальних активів чи операцій з ними.

**4.** Сумнівною виглядає пропозиція проекту щодо зазначення в тексті законопроекту Міністерства цифрової трансформації України (ч. 1 ст. 15 даного проекту). Відповідно до правил законодавчої техніки, власні назви органів державної влади варто зазначати у законопроекті лише в тому випадку, якщо ця назва передбачена Конституцією України (наприклад: Конституційний Суд України, Рада національної безпеки і оборони України тощо). Згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Оскільки цей процес є динамічним, використання у законі власної назви такого органу виконавчої влади не є доцільним.

**5.** Вважаємо, що у проекті недостатньо уваги приділяється захисту прав власників віртуальних активів, що може негативно позначитися на застосуванні віртуальних активів, зокрема, питанням відповідальності постачальника послуг зі зберігання віртуальних активів за завдання шкоди власнику майна. Зокрема, як зазначено в ч. 3. ст. 6 даного проекту, «володілець ключа віртуального активу є власником такого віртуального активу, за винятком випадків, коли: 1) ключ віртуального активу або віртуальний актив знаходиться на зберіганні у третьої особи відповідно до умов правочину між зберігачем та власником віртуального активу; 2) віртуальний актив передано на зберігання будь-якій особі відповідно до норми закону або рішення суду, що набрало законної сили».

З вищенаведених положень випливає, що власник віртуального активу та ключа віртуального активу не визнається їх власником у разі їх передання на зберігання. Така пропозиція не враховує ст. 936 Цивільного кодексу України, згідно з якою «за договором зберігання одна сторона (зберігач) зобов'язується зберігати річ, яка передана їй другою стороною (поклажодавцем), і повернути її поклажодавцеві у схоронності».

6. Зауважимо, що ряд визначень, запропонованих у проекті, не враховують положень відповідних міжнародно-правових актів. Зокрема, у п. 6 ст. 1 проекту міститься визначення «постачальники послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів - суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють в інтересах третіх осіб один або декілька з наступних видів діяльності: зберігання або адміністрування віртуальних активів та ключів віртуальних активів; обмін віртуальних активів; переказ віртуальних активів; участь і надання фінансових послуг, пов'язаних із пропозицією емітента та/або продажем віртуальних активів». Зауважимо, що запропоноване визначення відповідних суб'єктів не узгоджується з підходами, що містить Директива Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу від 30.05.2018 № 2018/843/ЄС про внесення поправок в Директиву 2015/849/ЄС про запобігання використанню фінансової системи для відмивання коштів та фінансового тероризму, а також про внесення поправок в Директиви 2009/138/ЄС та 2013/36/ЄС (далі – Директива № 2018/843/ЄС), в якій передбачено виділення серед постачальників (провайдерів) послуг лише провайдерів обміну між віртуальними та фіатними валютами та провайдерів-гаманців зберігача.

Крім цього, у проекті відсутні положення, якими б унормовувались питання ідентифікації власників віртуальних активів. Адже підходи щодо деанонімізації закріплені Директивою 2018/843 у змінах до абз. 1 ст. 10 Директиви 2015/849/ЄС (щодо заборони анонімних рахунків, депозитів, банківських скриньок тощо) та новій редакції ст. 65 цієї ж Директиви (щодо створення централізованої бази ідентифікаторів власників віртуальних валют).

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Е. Вальковський, О. Макаренко, Є. Гришко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01  
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/193685 від 27.10.2020



244067