



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-20-76

До реєстр. № 3637
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ до проекту Закону України «Про віртуальні активи»

У Головному юридичному управлінні здійснено юридичну експертизу підготовленого Комітетом Верховної Ради України з питань цифрової трансформації до другого читання однойменного законопроекту та за наслідками експертизи зазначаємо таке.

1. Низка положень законопроекту, в тому числі таких, що стосуються основних понять та правових категорій, визначають статус віртуальних активів в системі цивільного обігу, мають суттєві недоліки з точки зору дотримання принципу правової визначеності, який передбачає насамперед ясність та недвозначність викладення правових приписів, їх у згодженість з іншими законодавчими приписами. Так, зокрема.

1.1. Запропонована редакція статті 201¹ Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) визначає, що «віртуальним активом є нематеріальне благо, що є об'єктом цивільних прав, має вартість та виражене сукупністю даних в електронній формі. Існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів. Віртуальний актив може посвідчувати майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав». Однак словосполучення «існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів» є зайвим та звужує сферу законодавчого регулювання. Так, саме визначення нового об'єкта цивільних прав та наділення його оборотоздатністю дозволяє учасникам цивільних правовідносин здійснювати свої права та обов'язки щодо такого об'єкта. При цьому вказівка про те, що існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів автоматично виключає будь-яке законодавче регулювання поза межами цієї сфери (наприклад, відчуження іншій особі файлового носія чи онлайн-гаманця, на якому знаходиться віртуальний актив). Це також свідчить про

незавершеність механізму правового регулювання та не враховує правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у Рішенні від 30 травня 2001 року за № 7-рп/2001, за яким неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави.

До того ж існування таких нематеріальних благ, як комп'ютерні програми, електронні бази даних, аудіовізуальні твори чи такі цінні папери, як акції, фактично теж забезпечується певною системою, однак законодавець не визначає для них спеціальне забезпечення існування. Відтак, з метою дотримання принципу правової визначеності та одноманітності загальних засад правового регулювання відносин щодо об'єктів цивільних прав словосполучення «існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів» слід виключити.

Аналогічні зауваження стосуються другого речення пункту 1 частини першої статті 1 законопроекту та змін до пункту 13 статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон про запобігання легалізації).

1.2. Відповідно до пункту 6 частини першої статті 1 законопроекту «незабезпечений віртуальний актив – віртуальний актив, що не посвідчує жодних майнових або немайнових прав». У порівняльній таблиці до законопроекту (у редакції від 17.06.2021) словосполучення «немайнові права» вживалося у взаємозв'язку з визначенням забезпеченого/незабезпеченого віртуального активу. Водночас у теперішній редакції порівняльної таблиці до законопроекту словосполучення «немайнові права» в контексті визначення забезпеченого/незабезпеченого віртуального активу, окрім наведеного вище випадку, більше не вживається.

При цьому наведене положення не узгоджується із пропонованими законопроектом змінами до ЦК України, відповідно до яких «незабезпечений віртуальний актив майнових прав не посвідчує» (частина третя нової статті 201³ ЦК України).

Таким чином, у разі якщо у законопроекті вкралася технічна описка, то зазначену редакцію пункту 6 частини першої статті 1 законопроекту слід редакційно доопрацювати та усунути внутрішню неузгодженість його положень.

1.3. Частинами другою і третьою запропонованої статті 201³ ЦК України визначено, що «забезпечений віртуальний актив посвідчує майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав» та «незабезпечений віртуальний актив майнових прав не посвідчує». Водночас законопроект

загалом не розкриває порядку надання віртуальному активу (незабезпеченому віртуальному активу) статусу забезпеченого та не передбачає правових наслідків розпорядження незабезпеченим віртуальним активом.

Аналогічні зауваження стосуються пунктів 3 і 6 частини першої статті 1 законопроекту.

1.4. Відповідно до частини четвертої статті 4 законопроекту «під забезпеченням віртуального активу розуміється посвідчення ним майнових прав, зокрема прав вимоги на інші об'єкти цивільних прав. Забезпечення віртуальних активів не є забезпеченням виконання зобов'язання. Під посвідченням майнових прав розуміється підтвердження **права власника забезпеченого віртуального активу вимагати об'єкт забезпечення**». Водночас у тексті законопроекту відсутні положення, які б давали змогу встановити, що мається на увазі під «правом вимагати об'єкт забезпечення» (зазвичай праву вимоги однієї сторони кореспондує обов'язок щодо вчинення/невчинення дій іншою стороною), яким чином власник може вимагати об'єкт забезпечення, у якого суб'єкта та як власнику реалізувати право на захист у разі невиконання відповідної вимоги? Відтак, можна констатувати відсутність чіткості та ясності при визначенні статусу забезпеченого віртуального активу.

Не конкретизують правовий статус забезпеченого віртуального активу і положення частини п'ятої статті 4 законопроекту, за якими «об'єктом забезпечення віртуального активу є інший об'єкт цивільних прав, права вимоги на який посвідчує такий віртуальний актив. Об'єкт забезпечення віртуального активу визначається правочином, згідно з яким такий віртуальний актив створено». Наведене положення зарегулює два різні інститути цивільного права, чим створює законодавчу колізію та порушує системність норм цивільного законодавства. Так, у першому реченні об'єктом забезпечення віртуальних активів є об'єкт цивільних прав, тобто матеріальні чи нематеріальні блага, з приводу яких особи вступають в цивільні правовідносини (стаття 177 ЦК України). У другому ж реченні об'єкт забезпечення *визначається правочином як дією особи*, спрямованою на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків (стаття 202 ЦК України). При цьому неоднозначно, яким чином об'єкт цивільних прав *визначатиметься дією особи* щодо його створення та набуття статусу об'єкта забезпечення. Таким чином, законопроект фактично створює суперечливе правове регулювання законодавчо визначених правових норм, що матиме негативні правові наслідки на практиці.

До того ж третє речення частини п'ятої статті 4 законопроекту, за яким «майнові права, зокрема права вимоги, на об'єкт забезпечення віртуального активу **передаються набувачу такого віртуального активу**», має незавершений механізм правового регулювання, оскільки за загальним правилом особа, яка набула право власності (в тому числі майнове право) на

об'єкт цивільних прав, є його власником з моменту вчинення відповідного правочину, проте наведене положення додатково встановлює необхідність передачі, не зазначаючи, яким чином така передача здійснюється.

Окремо слід зазначити, що положення частини сьомої статті 4 законопроекту, згідно з яким «віртуальні активи не є засобом платежу на території України та не можуть бути предметом обміну на майно (товари), роботи (послуги)», позбавлене правового змісту, є невизначеним та суперечить нормам чинного цивільного законодавства, а тому буде незастосовним на практиці. Так, відповідно до частини першої статті 715 ЦК України за договором міни (бартеру) кожна із сторін зобов'язується передати другій стороні у власність один товар в обмін на інший товар. Водночас частиною другою цієї ж статті визначено, що кожна із сторін договору міни є продавцем того товару, який він передає в обмін, і покупцем товару, який він одержує в замін. Таким чином, договір міни фактично є поєднанням двох договорів купівлі-продажу. А відтак, віртуальний актив як об'єкт цивільних прав зможе бути предметом договору міни.

Крім того, відповідно частини шостої статті 715 ЦК України законом можуть бути передбачені особливості укладення та виконання договору міни. Тобто, допускається лише визначення законом певних особливостей укладення та виконання цього виду договору, а не заборони відносин загалом. Відтак, реалізація такої пропозиції законопроекту зумовлює розрегулювання правовідносин та не враховує вимог абзаців другого і третього частини другої статті 4 ЦК України, за якими актами цивільного законодавства є також інші закони України, які приймаються відповідно до Конституції України та цього Кодексу; якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України. Поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до Цивільного кодексу України.

Водночас наведене положення законопроекту не враховує правової позиції Конституційного Суду України, за змістом якої конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному (пункт 3 мотивувальної частини Рішення від 03.10.1997 № 4-зп).

До того ж у законопроекті залишилася неврегульованою низка питань, необхідних для однозначного розуміння організації обороту віртуальних активів, а саме:

- відсутнє визначення використовуваних термінів «ідентифікатор у системі забезпечення обороту віртуальних активів» та «ідентифікація віртуальних активів», з якими пов'язується визначення особи, з гарантом якої здійснюються операції щодо віртуальних активів;

- у статті 5 залишилося неврегульованим питання щодо виведення віртуальних активів з цивільного обороту (крім припинення обороту забезпеченого віртуального активу), хоча згідно з назвою зазначеної статті це є предметом її правового регулювання;

- відповідно до частини першої статті 6 «право власності на віртуальний актив набувається за фактом створення віртуального активу, вчинення та виконання правочину щодо віртуального активу, на підставі норм закону або рішення суду і засвідчується володінням ключа такого віртуального активу, крім випадків, передбачених частиною третьої цієї статті». Проте не зазначено, яким чином створюється, набувається і передається ключ віртуального активу;

- у статті 8 («Обмеження щодо вчинення правочинів з відчуження віртуальних активів. Нікчемність правочинів з віртуальними активами») знову-таки питання, пов'язані з незабезпеченими віртуальними активами, не врегульовані.

Також низка норм законопроекту є нечіткою, порушує логіку викладення або не узгоджується з нормами інших законів. Зокрема:

- у частині першій статті 5 момент створення віртуального активу визначено із застереженням - «якщо немає можливості достовірно встановити інший момент створення віртуального активу», у зв'язку з чим зміст норми неоднозначний;

- згідно з частиною п'ятою статті 5 «особа, яка несе зобов'язання за забезпеченим віртуальним активом, має забезпечити припинення обороту віртуального активу, якщо об'єкти цивільних прав, якими його було забезпечено, ним втрачені або **вибули з цивільного обороту з тих чи інших підстав**, а можливість заміни забезпечення такого віртуального активу не передбачена правочином про створення відповідного забезпеченого віртуального активу або правочином про відчуження такого віртуального активу». Водночас формулювання «вибули з цивільного обороту з тих чи інших підстав» свідчить про те, що об'єкти цивільних прав повинні бути або знищені (стаття 349 ЦК України), або бути вилученими з цивільного обороту (абзац перший частини другої статті 178 ЦК України), або набути статусу об'єктів, що обмежені в обороті (абзац другий частини другої статті 178 ЦК України). При цьому у разі втрати права власності на такі об'єкти власником (наприклад, внаслідок відчуження, банкрутства юридичної особи) особа, яка несе зобов'язання за забезпеченим віртуальним активом, не має обов'язку щодо забезпечення припинення обороту віртуального активу. Відтак, наведене положення слід редакційно доопрацювати;

- згідно з частиною шостою статті 6 «володіння, користування та розпорядження віртуальним активом фіксується у системі забезпечення обороту віртуальних активів». Проте незрозуміло, який правовий зміст вкладається у відповідну «фіксацію» та в чому вона полягає;

- потребує уточнення, хто в контексті законопроекту належить до «керівників» юридичної особи, що мається на увазі під «неналежним чином виконують рекомендації» (стаття 9 та інші);

- у статті 10 йдеться про «послуги із зберігання або адміністрування віртуальних активів чи ключів віртуальних активів», однак зі змісту законопроекту неможливо встановити, що саме розуміється під поняттям «адміністрування» і чим послуга «зі зберігання» відрізняється від послуги «з адміністрування»;

- на нашу думку, застосування терміна «переміщення» стосовно віртуальних активів (статті 10 і 12) є некоректним з огляду на те, що до цінних паперів та грошей використовується термін «переказ» (закони України «Про депозитарну систему України» та «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні»). Термін «переміщення» не узгоджується також з термінологією, запропонованою у змінах до статей 1 і 14 Закону про запобігання легалізації;

- стаття 15 («Публічна пропозиція віртуальних активів») за предметом свого правового регулювання не належить до розділу «Державне регулювання обороту віртуальних активів»; у цій статті потребує уточнення, чого має стосуватися «публічна пропозиція віртуальних активів» (йдеться, очевидно, про пропозицію придбання); також вимоги щодо забезпечення «загальної доступності», «незмінності», «легкості розуміння та аналізу» публічної інформації не мають конкретного значення;

- встановлення вимог до заявника, що звертається за одержанням відповідного дозволу (частина четверта статті 20), є фактичним дублюванням вимог до постачальника послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, встановлених частиною п'ятою статті 9 законопроекту;

- словосполучення «укладення правочинів» не відповідає загальним положенням ЦК України, згідно з якими правочини вчиняються, а договори укладаються. Тому ці положення потребують коригування;

- словосполучення «постачальник послуг» є некоректним, оскільки відповідно до загальних положень ЦК України послуги надаються виконавцем, а не постачаються;

- у законопроекті зустрічаються випадки, коли терміни «ринок віртуальних активів» і «система забезпечення обороту віртуальних активів» фактично отожднюються (наприклад, власник отримує можливість володіти, користуватися та розпоряджатися віртуальним активом у системі забезпечення обороту відповідного віртуального активу). Внаслідок цього створюється ситуація, за якою особа розпоряджається своїм майном не на певному ринку (як сукупності правовідносин щодо вчинення відповідних правочинів), а у певному програмному або програмно-апаратному комплексі обміну електронними даними, що є термінологічно некоректним. Відтак, слід говорити про розпорядження віртуальними активами за допомогою певної системи забезпечення;

- у запропонованій редакції пункту 6 частини першої статті 46 Закону України «Про запобігання корупції» поняття «угода» слід замінити загальноновживаним терміном цивільного законодавства «договір»;

- положення статті 7, за яким «розпорядження забезпеченим віртуальним активом – це розпорядження майновим правом на об'єкт забезпечення цього віртуального активу», є некоректним, оскільки і забезпечений віртуальний актив, і об'єкт забезпечення є об'єктами цивільних прав. Відчуження іншій особі одного об'єкта, який посвідчує майнове право на інший об'єкт, автоматично змінює особу, якій належить таке право. Відтак, має йтися про здійснення права власності шляхом розпорядження віртуальним активом, який у свою чергу посвідчує майнове право на об'єкт забезпечення, що відповідатиме положенням ЦК України щодо оборотоздатності об'єктів цивільних прав;

- частиною другою статті 13 визначено, що «надавач посередницьких послуг, пов'язаних з віртуальними активами, має право вчиняти правочини з віртуальними активами (у тому числі щодо здійснення публічної пропозиції віртуальних активів) в інтересах третіх осіб, від свого імені та від імені третіх осіб **за дорученням інших осіб** та за їхній рахунок».

За загальним правилом ЦК України, відповідно до договору доручення сторона має право вчинити від імені та за рахунок другої сторони (довірителя) певні юридичні дії (стаття 1000 ЦК України), а згідно з договором комісії одна сторона за дорученням другої сторони (комітента) за плату має вчинити один або кілька правочинів від свого імені, але за рахунок комітента (стаття 1011 ЦК України). Однак наведене положення законопроекту в частині права надавача посередницьких послуг «в інтересах третіх осіб від імені третіх осіб **за дорученням інших осіб**» вчиняти певні правочини позбавлене правового змісту та суперечить принципу правової визначеності (стаття 8 Конституції України), оскільки його не можна віднести ні до норм щодо договору доручення, ні до норм щодо договору комісії, а саме формулювання «за дорученням інших осіб» позбавляє можливості вчиняти дії в інтересах третіх осіб (з огляду на положення статті 1000 ЦК України).

Відтак, з метою усунення правової невизначеності пропонуємо таку редакцію частини другої статті 13 законопроекту: «надавач посередницьких послуг, пов'язаних з віртуальними активами, має право укладати правочини з віртуальними активами (у тому числі щодо здійснення публічної пропозиції віртуальних активів) в інтересах третіх осіб, **за їхнім дорученням** та за їхній рахунок від свого імені чи від імені цих третіх осіб»;

- пункти 4-6 частини сьомої статті 16 містять посилання на здійснення певних функцій «у встановленому законодавством порядку», при цьому не встановлено, про яке саме законодавство йдеться;

- відповідно до частини восьмої статті 16, а також пункту 30¹ статті 7 Закону України «Про Національний банк України», абзацу третього частини першої статті 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (в редакції законопроекту)

Національний банк України здійснює державне регулювання у сфері обороту одного з видів фінансових віртуальних активів, а саме - забезпечених віртуальних активів, що забезпечені валютними цінностями. Це не узгоджується з пунктами 2 і 5 частини першої статті 17 законопроекту, якими передбачено повноваження Національного банку України щодо обміну будь-яких віртуальних активів.

З огляду на наведене вище вбачається, що норми законопроекту не створюють завершених правових механізмів, необхідних для його реалізації, та не відповідають конституційним вимогам щодо правової визначеності як елементу верховенства права (стаття 8 Конституції України). Не враховано також правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у Рішенні від 30 травня 2001 року за № 7-рп/2001, за яким неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави. У Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 Конституційний Суд України зазначив, що держава повинна вживати належних заходів для забезпечення можливості повної реалізації прав і свобод людини; з цією метою, зокрема законодавець, має забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини.

Європейський суд з прав людини також неодноразово підкреслював, що закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Зокрема, у рішенні у справі «Веренцов проти України від 11 квітня 2013 року йдеться про те, що «закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія».

2. Викликають зауваження положення законопроекту щодо організації державного регулювання в сфері обороту віртуальних активів.

Так, відповідно до частини другої статті 14 «державне регулювання обороту віртуальних активів, зокрема затвердження порядку видачі дозволів постачальникам послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, здійснюється Кабінетом Міністрів України відповідно до цього Закону та інших законів України. Державне регулювання обороту фінансових віртуальних активів здійснюється за участю уповноважених органів державної влади відповідно до законодавства про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Зазначена норма не відповідає статтям 6 і 19 Конституції України, відповідно до яких органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і

відповідно до законів України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, повноваження державних органів, у тому числі в сфері регулювання обороту віртуальних активів, мають бути чітко визначені та закріплені за конкретними регуляторами. Вживання слів «зокрема», «здійснюється за участю» є неприпустимим.

Зазначене повною мірою стосується пункту 2 частини шостої, пункту 9 частини сьомої статті 16 законопроекту, згідно з якими на центральні органи виконавчої влади покладається «здійснення інших прав, передбачених законодавством», «здійснення інших повноважень, передбачених законодавством», а також статті 23 законопроекту, предметом правового регулювання якої є контрольні функції державних органів у відповідній сфері.

Крім того, зазначені положення статті 14 не узгоджуються зі статтею 16 законопроекту, згідно з якою державне регулювання у в сфері обороту віртуальних активів здійснюють «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері обороту віртуальних активів», «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері обороту віртуальних активів», Національний банк та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР).

У частині восьмій статті 16 та статті 18 законопроекту передбачено надання додаткових повноважень НКЦПФР. Проте правовий статус Комісії та порядок визначення її повноважень не узгоджуються з частиною першою статті 6 Конституції України, згідно з якою державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Вичерпний перелік державних органів, які формально не належать до жодної з гілок влади, прямо встановлено Конституцією України (ЦВК, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, органи прокуратури тощо). Натомість відповідно до статті 6 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» Комісія створена як державний колегіальний орган, підпорядкована Президенту України, Голова та члени Комісії призначаються на посади Президентом України, ним же затверджується Положення про Комісію. Водночас стаття 106 Конституції України не наділяє Президента України правом брати участь у формуванні державних органів, не передбачених Конституцією України, та визначати порядок їх діяльності. З урахуванням наведеного вбачається, що положення законопроекту щодо визначення нових повноважень Комісії не враховують вимог статей 6 і 106 Конституції України.

Звертаємо також увагу на те, що за своїм правовим статусом НКЦПФР та Національний банк України не належать до органів державної влади, як це зазначено у частині восьмій статті 16 законопроекту.

Крім того, частини четверта і шоста, а також п'ята і сьома статті 16 законопроекту мають однаковий предмет правового регулювання (визначають відповідно повноваження «центрального органу виконавчої влади, що

забезпечує формування державної політики у сфері обороту віртуальних активів» та «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері обороту віртуальних активів») та потребують об'єднання між собою.

3. Частиною другою статті 6 законопроекту передбачено, що «умови набуття, умови переходу та обсяг прав на віртуальні активи можуть виражатися у формі алгоритмів та функцій системи забезпечення обороту віртуальних активів, у межах якої здійснюється оборот віртуальних активів».

У контексті цього зазначаємо, що виключно законами України визначається правовий режим власності (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України).

На підставі цих приписів Основного Закону України Конституційний Суд України сформулював низку юридичних позицій, відповідно до яких:

- правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном визначаються законами (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2000 року № 14-рп/2000);

- для реалізації закріпленого в Конституції України права власності потрібні галузеві закони, які встановлюють конкретні норми використання власником належного йому майна з урахуванням інтересів усіх суб'єктів правовідносин (третє речення абзацу четвертого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002);

- виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого – конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності (четверте речення абзацу другого підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007);

- правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (землею) визначаються законом (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008).

Таким чином, Конституція України гарантує фізичним та юридичним особам право власності на майно, а законодавець відповідно до пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України визначає правовий режим власності, в тому числі порядок та умови його набуття. Відтак, питання щодо порядку набуття права власності, в тому числі на віртуальні активи, на нашу думку, мають бути врегульовані на законодавчому рівні.

4. У пункті 1 частини першої статті 24 законопроекту передбачена відповідальність за здійснення діяльності, що має ознаки діяльності постачальника послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, без

одержання дозволу на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів. Проте у законопроекті не передбачено повноважень державних органів щодо віднесення діяльності суб'єктів до такої, що має відповідні ознаки, що свідчить про незавершеність правових механізмів реалізації норм закону.

5. Положення частини другої статті 24 законопроекту щодо встановлення Кабінетом Міністрів України «порядку розгляду справ про застосування відповідальності за порушення законодавства у сфері обороту віртуальних активів, у тому числі фінансових санкцій» суперечать конституційним засадам застосування відповідальності. Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Виключно законами України встановлюються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (пункт 22 частини першої статті 92 Конституції). Відповідно до частини другої статті 241 ГК України перелік порушень, за які з суб'єкта господарювання стягується штраф, розмір і **порядок його стягнення визначаються законами**, що регулюють податкові та інші відносини, в яких допущено правопорушення. Запропоноване законопроектом положення також не враховує правової позиції Конституційного Суду України, за змістом якої неповнота законодавчого регулювання притягнення юридичних осіб до відповідальності не відповідає конституційному визначенню України як правової держави (пункт 5 мотивувальної частини Рішення від 30 травня 2001 року за №7-рп/2001).

Аналогічні зауваження стосуються пункту 3 частини сьомої статті 16 законопроекту, за яким до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері обороту віртуальних активів, належить «розгляд справ про порушення постачальниками послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, та іншими особами законодавства про оборот віртуальних активів, застосування фінансових санкції та заходів впливу, передбачених законодавством».

Таким чином, механізм застосування передбачених санкцій, в тому числі порядок складання протоколів, повноваження посадових осіб під час їх застосування, визначення строків оскарження, порядок зарахування стягнутих коштів тощо, мають бути визначені безпосередньо у законопроекті.

6. Законопроект передбачає доповнення Закону України «Про захист прав споживачів» відсилочною нормою, відповідно до якої «особливості захисту прав споживачів фінансових послуг, а також послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, визначаються відповідними законами». Проте у законопроекті відсутні норми, які б стосувалися повноважень регуляторних

органів у сфері обороту віртуальних активів щодо захисту прав споживачів відповідних послуг.

7. Положення пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту, що містять доручення Кабінету Міністрів України після набрання чинності цим Законом прийняти необхідні для його реалізації нормативно-правові акти, свідчать про відсутність достатніх і завершених механізмів для реалізації положень Закону, у разі його прийняття, оскільки виконання норм Закону ставиться у залежність від прийняття у майбутньому відповідних підзаконних актів. Варто зауважити, що Конституційний Суд України у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 зазначив, що у контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності.

8. Пунктом розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту передбачено надання Кабінету Міністрів України доручення протягом шести місяців з дня опублікування цього Закону створити центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері обороту віртуальних активів.

У цьому контексті слід звернути увагу, що відповідно до пункту 9¹ та Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Водночас, до визначених Конституцією України повноважень Верховної Ради України не віднесено здійснення управлінських та розпорядчих дій, в тому числі і щодо Кабінету Міністрів України.

Відтак, надання парламентом доручення Кабінету Міністрів України щодо створення центрального органу виконавчої влади є порушенням вимог частини першої статті 6 Конституції України, якою передбачено здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Конституційний Суд України неодноразово наголошував на безумовному додержанні вимог принципу поділу державної влади, зазначаючи, що «закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову та положення, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19), є гарантією недопущення узурпації державної влади» (абзац другий пункту 4.5 мотивувальної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/1999).

Крім того, Державним бюджетом України на 2021 рік не передбачено коштів на створення цього нового державного органу.

9. Відповідно до пункту 9 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту Кабінету Міністрів України доручається у 2022 році поінформувати Верховну Раду України про стан виконання цього Закону.

Підтримуючи необхідність запровадження повноцінного парламентського контролю ефективності впровадження прийнятих законів, звертаємо увагу, що Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України як органи державної влади мають діяти відповідно до частини другої статті 19 Конституції України (лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України).

Наразі статтею 15 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що «порядок ... відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог цього Закону». А згідно із статтею 16 цього ж Закону «Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади. Щорічні звіти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх опублікування в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр».

Однак натепер ні Регламентом Верховної Ради України, ні Законом України «Про Кабінет Міністрів України» не визначено строки, порядок, критерії та наслідки здійснення Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України оцінки стану виконання закону, а також процедуру подання та розгляду відповідних звітів. Відтак, ефективне впровадження положення, передбаченого законопроектом, можливе за умови внесення відповідних змін до згаданих законодавчих актів.

Зважаючи на висловлені зауваження, пропонуємо законопроект доопрацювати з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

**Заступник керівника
Головного управління**

В.МІЛОВАНОВ



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F290035D59100
Дійсний до: 10.03.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/232801 від 14.07.2021



585211