



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ЦЕНТР**  
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ РІШЕНЬ  
У СФЕРІ ЗАСТОСУВАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ  
РОЗПОДІЛЕНОГО РЕЕСТРУ

03113, М. КИЇВ, ПРОВУЛОК АРТИЛЕРІЙСЬКИЙ,  
БУДИНОК 7Б, ОФІС 301  
ID@BLOCKCHAINUKRAINE.ORG

**ЗВЕРНЕННЯ**  
**щодо проекту Закону України «Про віртуальні активи»**  
**№ 3637 у редакції від 14.09.2020 р.**

*Розуміючи важливість упровадження регуляторної діяльності у сфері віртуальних активів, Науково-дослідний центр економіко-правових рішень у сфері застосування технологій розподіленого реєстру, одними із ключових завдань якого є створення сприятливого середовища та умов для цифровізації суспільства, а також створення конкурентоспроможної економіки України за допомогою широкого застосування технологій розподіленого реєстру, зокрема технології блокчейн, у всіх сферах суспільного життя, цим зверненням **акцентує Вашу увагу на низці порушень і недоробок, що містяться в проекті Закону України «Про віртуальні активи» № 3637 у редакції від 14.09.2020 р., а також пропонує не підтримувати прийняття цього законопроекту.***

Текст проекту Закону України «Про віртуальні активи», що був зареєстрований у Верховній Раді України 11.06.2020 р. за номером 3637 (далі — **Законопроект № 3637**), у редакції від 14.09.2020 р. містить низку порушень і недоробок, які можна згрупувати так:

**1**

Суперечності  
з міжнародними  
зобов'язаннями  
України,  
законопроектами  
та чинними  
законами

**2**

Змістові  
помилки  
у термінології,  
зумовлені  
комплексністю  
природи  
віртуальних  
активів

**3**

Концептуальні  
помилки щодо  
розуміння мети  
законодавчого  
регулювання  
сфери  
віртуальних  
активів

## **1. Законопроект № 3637 суперечить міжнародним зобов'язанням України, законопроектам і чинним законам.**

Відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства України. Щодо сфери віртуальних активів особливе значення мають Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, ратифікована Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами і рекомендації FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering), які Україна зобов'язалася враховувати у своїй нормотворчій практиці.

З огляду на це Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. містить такі суперечності:

### **1.1. Невідповідність у відображенні ключового терміну «віртуальний актив» із дефініцією, що закріплена у чинному законодавстві.**

З метою узгодження законодавчих актів ЄС із Міжнародними стандартами з протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, ухваленими FATF у лютому 2012 року, ще 20 травня 2015 року Європейський Парламент і Рада ЄС прийняли Директиву ЄС № 2015/849 «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму» і схвалили Регламент (ЄС) № 2015/847 «Про інформацію, що супроводжує грошові перекази». Отже, міжнародні стандарти FATF стали основою для формування законодавства Європейського Союзу з протидії відмиванню грошей, фінансуванню тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення і поширюються на сучасну Україну.

Як відомо, обов'язком України на міжнародному рівні у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення є виконання рекомендацій FATF. FATF визначає **віртуальний актив** як **«цифрове вираження вартості, що може бути продане або передане у цифровій формі та може використовуватися для цілей оплати або інвестування»<sup>1</sup>**.

На сьогодні термін «віртуальний актив», закріплений у рекомендаціях FATF (2018) і поширений у всьому світі, міститься в пункті 13 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX: «віртуальний актив — цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або передавати і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей».

Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. містить визначення **терміну «віртуальний актив», яке суттєво не відповідає терміну, що був закріплений в частині 1 статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів,**

<sup>1</sup> FATF. Guidance for a risk-based approach. Virtual assets and virtual asset service providers. URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/RBA-VA-VASPs.pdf>.

одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX відповідно до міжнародних зобов'язань України, і ставить принципово інші змістові акценти. У разі прийняття Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. це буде означати порушення Україною своїх міжнародних зобов'язань, а також виникнення колізії на рівні національного законодавства.

**1.2. Існування суттєвих неузгодженостей Законопроекту № 3637 з іншою законодавчою ініціативою у сфері регулювання віртуальних активів із частково однаковим складом ініціаторів-народних депутатів — проектом Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо оподаткування операцій з криптоактивами» № 2461 від 15.11.2019 р.**

Окрему увагу варто приділити питанню узгодженості Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. з іншими суміжними законопроектами у сфері віртуальних активів, зареєстрованими станом на сьогодні. Так, 15 листопада 2019 року до Верховної Ради України було подано Законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо оподаткування операцій з криптоактивами» № 2461 (далі — Законопроект № 2461). Попри очевидну **тотожність у складі ініціаторів** Законопроекту № 2461 та Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р, відзначаємо **суттєву різницю у підході до регулювання** відносин у сфері віртуальних активів, що простежується через неузгодженість термінології та предмету регулювання.

Спільними ініціаторами для Законопроекту № 3637 та Законопроекту № 2461 є такі народні депутати України:

- Жмеренецький Олексій Сергійович;
- Подгорна Вікторія Валентинівна;
- Федієнко Олександр Павлович;
- Наталуха Дмитро Андрійович;
- Крячко Михайло Валерійович;
- Чернев Єгор Володимирович;
- Рудик Кіра Олександрівна;
- Штепа Сергій Сергійович;
- Шкрум Альона Іванівна;
- Соха Роман Васильович.

Якщо, зважаючи на тексти обох законопроектів, Законопроект № 3637 у значній мірі спрямований на: (а) створення універсальних підстав для законного обігу всіх видів віртуальних активів без урахування їх особливостей і (б) унормування ролі Міністерства цифрової трансформації України як виключного «мегарегулятора» у сфері обігу віртуальних активів без огляду на інші державні органи влади (Національний банк України; Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку; Державну службу фінансового моніторингу; Державну фіскальну службу України), то Законопроект № 2461 спрямований на визначення особливостей оподаткування податком на прибуток підприємств, податком на доходи фізичних осіб операцій із криптоактивами через:

- запровадження особливого податкового режиму до них без можливості забезпечення однакового підходу до оподаткування однотипних за своїм економічним змістом явищ;
- доповнення ст. 190 Цивільного кодексу України, зокрема переліку об'єктів цивільних прав, та доповнення ст. 139 Господарського кодексу України, а саме переліку сукупності речей та матеріальних цінностей, якими визнається майно, «віртуальними активами» тощо.

Прийняття Законопроектів № 3637 і № 2461 у їх актуальних редакціях матиме досить негативні наслідки для України перш за все через те, що для постачальників послуг не буде створено привабливих умов для здійснення господарської діяльності на території України та сплати податків саме в Україні, оскільки операції з криптоактивами в усьому світі мають зазвичай спекулятивний характер і фактично ніщо не заважає не звітувати за цими операціями, легко змінювати юрисдикцію провадження офіційної господарської діяльності тощо. Нажаль, ці передумови не враховані законодавцями у сутнісних підходах в обох законопроектах.

Також непослідовність полягає у тому, що Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. є профільним та повинен розглядатися у першу чергу, у той час як Законопроект № 2461, що наразі включено до порядку денного 4-ої сесії ІХ скликання Верховної Ради, так і не був відкликаний. Отже, обидва законопроекти, спрямовані на врегулювання **нової для законодавства України сфери**, мають повністю неузгоджені між собою положення, а в окремих випадках суперечать один одному.

## **2. Змістові помилки у термінології зумовлені комплексністю природи віртуальних активів.**

### **2.1. Неточності у термінах і підстави для різночитань.**

Як відомо, коректність побудови термінологічного апарату становить понятійно-смысловий базис нормативно-правового акта та є основою для побудови правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з обігом віртуальних активів. Окрім згаданого вище зауваження до терміну «віртуальний актив» звертаємо Вашу увагу на таке:

- термін «*віртуальний актив*», що міститься у пункті 1 частини 1 статті 1 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р., не відповідає терміну «віртуальний актив», закріпленому в рекомендаціях FATF (2018), який на рівні національного законодавства також міститься у пункті 13 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-ІХ. До того ж під пропонуване визначення терміну «*віртуальний актив*» підпадають будь-які електронні файли тощо. Це зумовить прямий конфлікт з іншими законами, що регламентують правовий режим таких об'єктів;
- термін «*постачальники послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів*» у частині його ознак через 4 види діяльності. Зокрема, такі ознаки, як «зберігання або адміністрування віртуальних активів та ключів віртуальних активів» і «участь у фінансових послугах...» майже не піддаються результативному державному регулюванню, оскільки їх провадження може передбачати легку зміну юрисдикції

(юридично провадитися з-за кордону), а технічно — не мати відношення до України (наприклад, «хмарні обчислення» на серверах і реклама операцій із віртуальними активами). Неврахування цього ставить під сумнів увесь розділ «Державне регулювання...» у законопроекті та спонукає до зловживань із боку державних органів і різночитань у судовій практиці;

- термін «система обігу віртуальних активів», що міститься у пункті 8 частини 1 статті 1 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р.: змістова помилка полягає в тому, що у даному визначенні використовуються дві категорії: «програмний комплекс» і «програмно-апаратний комплекс», що є некоректним і створює тавтологію через те, що програмний комплекс є складовою частиною програмно-апаратного комплексу.

## **2.2. Змістові помилки, зумовлені обмеженням розумінням природи технологій розподіленого реєстру, що стануть причиною виникнення складнощів у правозастосовній практиці.**

1. Пункт 6 частини 1 статті 1 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. визначає одним із видів діяльності постачальника послуг, пов'язаних із обігом віртуальних активів, зберіганням або адмініструванням віртуальних активів. Це положення проблематично реалізувати на практиці, оскільки:

- зберігання віртуальних активів, а зокрема таких, що були створені з використанням технології розподіленого реєстру (блокчейну), відбувається безпосередньо в самому розподіленому реєстрі (блокчейні). Постачальник послуг, пов'язаних із обігом віртуальних активів, може лише надавати доступ до розподіленого реєстру (блокчейну). Сама природа технології розподіленого реєстру (блокчейн) припускає децентралізоване зберігання даних і можливість здійснення доступу до них без посередників. Водночас існує практика надання послуг зі зберігання самих віртуальних активів та/або ключів доступу до них. Оскільки така діяльність здійснюється виключно в мережі, то не існує механізмів здійснення ефективного регулювання такої діяльності.

2. У Законопроекті № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. мова йде про те, що діяльність постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, здійснюється на підставі державної реєстрації у порядку, визначеному Міністерством цифрової трансформації України. Проблемність такого підходу полягає в тому, що не всі постачальники послуг будуть суб'єктами підприємницької діяльності, а ті, які, навпаки, будуть здійснювати підприємницьку діяльність, вже пройшли процедуру державної реєстрації відповідно до порядку, відображеного у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 р. № 755-IV. Тому коректніше говорити саме про ліцензування окремих видів діяльності постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, зокрема, послуг з обміну та/або переказу незабезпечених віртуальних активів.

Варто зауважити, що для мінімізації корупційних ризиків щодо провадження ліцензування, необхідно на законодавчому рівні визначити підстави для відмови в ліцензуванні діяльності постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів.

3. Досі невирішеним залишається питання фіксації на законодавчому рівні положень про правочини у сфері застосування віртуальних активів. Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. використовує формулювання «правочин з віртуальними активами», «правочин



відносно віртуального активу», що не є достатнім у разі, коли законопроект врегульовує принципово нову сферу суспільних відносин.

4. Відповідно до частини 4 статті 4 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. зазначається, що під «забезпеченням віртуального активу» розуміється «посвідчення ним майнових або немайнових прав, зокрема, права вимоги на інші об'єкти цивільних прав. Забезпечення віртуальних активів не є забезпеченням виконання зобов'язання». Проте це положення не відображає повністю елемент похідності віртуального активу та не дає можливості визначити правовий зв'язок віртуального активу з об'єктом свого забезпечення. Також вбачається правова невизначеність і у питанні реалізації та забезпечення можливості посвідчення майнових або немайнових прав на об'єкти цивільних прав. На практиці нехтування цими питаннями у законі призведе до масштабних фінансових махінацій і складних судових справ в умовах правової невизначеності.

5. У частині 6 статті 4 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. згадується фінансовий віртуальний актив. Проте у статті 1 цього законопроекту, що передбачає визначення термінів, фінансовий віртуальний актив не зазначається. Правова природа та правовий режим фінансового віртуального активу є невизначеними, адже в законопроекті чи актах чинного законодавства України не міститься положень щодо фінансового віртуального активу.

6. У частині 6 Прикінцевих положень Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. зазначається необхідність у створенні та затвердженні Кабінетом Міністрів України нормативно-правових актів про особливості випуску та обігу інвестиційних віртуальних активів. Зауважуємо, що «інвестиційні віртуальні активи» взагалі не згадуються в положеннях цього законопроекту. Тобто сутність, правова природа та правовий режим таких віртуальних активів залишаються взагалі незрозумілим, що також порушує принцип правової визначеності.

7. Раніше Науково-дослідним центром було опубліковано Звернення від 02.07.2020 р. щодо Законопроекту «Про віртуальні активи» № 3637 від 11.06.2020 р. (його перша редакція), в якому було зазначено, що «якісна класифікація віртуальних активів має ключове значення у закріпленні правового режиму віртуальних активів»<sup>2</sup>. Варто зазначити, що хоча в Законопроекті № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. виокремлено терміни «забезпечені віртуальні активи» та «незабезпечені віртуальні активи», в самому тексті законопроекту використовується загальне поняття «віртуальний актив», що свідчить про встановлення єдиного правового режиму для різних видів віртуальних активів, одним з яких є криптоактиви, і вони всі присутні в неофіційному обігу в Україні зараз.

Зауважуємо, що **такий підхід не сприятиме розвитку сфери віртуальних активів в Україні**. Відсутність уніфікації термінології щодо видів віртуальних активів, а також не виявлення їхніх суттєвих ознак, дозволяє констатувати відсутність чіткої класифікації віртуальних активів у Законопроекті № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. Питання класифікації є важливим, адже розподіл компетенції між органами державної влади дає однозначне розуміння, хто саме повинен здійснювати державне регулювання діяльності з конкретним видом віртуального активу.

<sup>2</sup> Звернення від 02.07.2020 р. щодо Законопроекту «Про віртуальні активи» № 3637 від 11.06.2020 р. URL: [https://www.blockchainukraine.org/obrashchenie-po-proektu-zakona-ukrainy-o-virtualnyh-aktivah.pdf?fbclid=IwAR3Fk\\_sgE6wyhagpBLN8-hvdiit6bkzmGuw7RbYhun1PLV35t6IeW3gD6-go](https://www.blockchainukraine.org/obrashchenie-po-proektu-zakona-ukrainy-o-virtualnyh-aktivah.pdf?fbclid=IwAR3Fk_sgE6wyhagpBLN8-hvdiit6bkzmGuw7RbYhun1PLV35t6IeW3gD6-go).

### **2.3. Логічні помилки в належному описі правового режиму віртуальних активів і наслідків операцій із віртуальними активами.**

1. Чинна редакція Законопроекту № 3637 також не містить відповіді на важливу проблему синхронізації щодо визначення операцій із віртуальними активами відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерської звітності, відображення віртуальних активів на балансі підприємств та їх належної оцінки. Це матиме негативні наслідки для подальшого оподаткування віртуальних активів, а також для операцій із ними.

2. Відповідно до підпункту «і» пункту 1.1.2 «Стратегії розвитку фінтеху в Україні до 2025 року»<sup>3</sup> планується здійснення випуску е-гривні (CBDC) до 2021 року. Відповідальними за реалізацію цього проекту є Національний банк України та Міністерство цифрової трансформації України. З урахуванням положень Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р., а саме з визначення «віртуальний актив», е-гривня підпадає під визначення віртуального активу, що спричинятиме поширення на неї правового режиму віртуальних активів, регламентованого Законом № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. Також, згідно з частиною 7 статті 4 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р., віртуальні активи не є засобом платежу на території України, а отже, у разі прийняття Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. **використання е-гривні як засобу платежу буде неможливим.**

Отже, некоректне визначення терміну «віртуальний актив» унеможливить реалізацію очікуваної «Стратегії розвитку фінтеху в Україні до 2025 року» в частині положень про впровадження е-гривні.

3. Відповідно до частини 1 статті 4 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. віртуальний актив визначається як нематеріальне благо. Це визначення є некоректним з огляду на те, що нематеріальним благом визнаються явища та цінності, що здатні задовольнити потреби людини, невіддільні від особистості (носія). Відповідно до глави 15 Цивільного кодексу України нематеріальними благами визнаються: результати інтелектуальної творчої діяльності, інформація, особисті немайнові блага (життя, честь, здоров'я, ділова репутація тощо). Особливістю нематеріальних благ є також відсутність у них майнового, економічного змісту. Так, беручи до уваги природу та функції віртуального активу, варто зазначити, що положення частини 1 статті 4 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. помилково відображають поняття та сутність віртуальних активів, а також суперечать національному законодавству, а саме главі 15 Цивільного кодексу України, пункту 13 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX.

4. У пункті 2 частини 5 статті 15 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. серед прав Міністерства цифрової трансформації України як центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері обігу віртуальних активів, зазначено таке: «здійснювати нагляд та контроль за господарською діяльністю постачальників послуг в порядку, передбаченому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Погоджуючись із офіційною позицією Державної податкової служби України щодо проекту Закону України «Про віртуальні активи» № 3637 (перша редакція), варто зазначити, що відповідно до частин 1 і 10 статті 4 Закону України від 05.04.2007 р. №877- V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» такий державний

<sup>3</sup> Стратегія розвитку фінтеху в Україні до 2025 року. URL: <https://bank.gov.ua/ua/files/DDWIAwXTdqjClp>.

нагляд здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання або його відокремлених підрозділів, або у приміщенні органу державного нагляду у випадках, передбачених законом. Посадові особи органу державного нагляду здійснюють огляд територій або приміщень, що використовуються для провадження господарської діяльності, а також будь-яких предметів і документів у спосіб та випадках, передбачених законом.

До того ж відповідно до пункту 2 частини 1 статті 2 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. дія такого Закону буде «застосовуватися до осіб, які не мають зареєстрованого місцезнаходження або постійного представництва на території України», але в договірних відносинах використовують матеріальне право України. Отже, здійснення державного нагляду за діяльністю такого суб'єкта господарювання є неможливим та суперечить положенням Закону України від 05.04.2007 р. №877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

5. Державний регулятор в особі Міністерства цифрової трансформації України не має повноважень на заборону ведення в Україні операцій із віртуальними активами іноземним постачальникам послуг і українським чи іноземним користувачам, а також використання українських серверів для поточних операцій із віртуальними активами з-за кордону: право на вибір юрисдикції завжди залишається за підприємцем. Тоді пункти 3–5 частини 3 статті 15 та стаття 17 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. втрачають свій сенс.

### **3. Концептуальні помилки щодо розуміння мети законодавчого регулювання сфери віртуальних активів.**

#### **3.1. Спрямування значної регуляторної уваги на надання Міністерству цифрової трансформації України широких повноважень у регулюванні сфери віртуальних активів.**

1. Наявний текст Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. свідчить про спробу законотворців створити новий «мегарегулятор», який матиме широкі повноваження, але на сьогодні не має підтверджених компетенцій для реалізації таких повноважень у принципово новій для України сфері.

Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. порушує принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України) через надання особливих повноважень Міністерству цифрової трансформації України:

- встановлює **порядок здійснення державної реєстрації** постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів (пункт 10 частини 4 статті 15);
- здійснює **державну реєстрацію** постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів (пункт 11 частини 4 статті 15);
- здійснює **створення, адміністрування, ведення Державного реєстру** постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів (пункт 12 частини 4 статті 15);
- встановлює **обсяги, склад, терміни, вимоги, порядок і стандарти щодо звітності** постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів (пункт 13 частини 4 статті 15);



- здійснює **контроль і нагляд за дотриманням учасниками ринку віртуальних активів законодавства України** про обіг віртуальних активів і притягнення таких учасників до відповідальності (пункт 15 частини 4 статті 15);
- **має право виносити попередження, розпорядження про усунення порушень, виключити постачальника послуг із Державного реєстру** постачальників послуг у разі встановлення факту порушення ним вимог законодавства про обіг віртуальних активів (пункт 3 частини 5 статті 15);
- **має право розглядати справи про порушення законодавства про обіг віртуальних активів і накладати фінансові санкції** та застосовувати заходи впливу, передбачені законодавством (пункт 4 частини 5 статті 15);
- **має право вимагати надання пояснень, інформації та документів**, що стосуються діяльності постачальників послуг, у інших державних органів та учасників ринку віртуальних активів (пункт 5 частини 5 статті 15);
- **має право проводити перевірки** самостійно чи з іншими державними органами дотримання учасниками ринку вимог законодавства про обіг віртуальних активів (пункт 6 частини 5 статті 15);
- тощо.

Зазначені вище повноваження Міністерства цифрової трансформації України вказують на те, що цей центральний орган виконавчої влади встановлює **правила, згідно з якими має функціонувати ринок віртуальних активів** в Україні.

Але, згідно з пунктом 8 частини 1 пункту 1 частини 2 статті 92 Конституції України, правові засади і гарантії підприємництва, засади створення та функціонування фінансового ринку **визначаються виключно на законодавчому рівні**. Наявність в Законопроекті № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. такої кількості норм, що з приводу умов провадження господарської діяльності відсилають учасників ринку віртуальних активів до підзаконних актів Міністерства цифрової трансформації України, свідчить про фактичне делегування відповідному органу законодавчих повноважень, що неприпустимо. Отже, вбачається невідповідність положень Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. стосовно порядку державного регулювання нормам Конституції України.

Тобто Міністерство цифрової трансформації України саме для себе встановлює правила, за якими буде здійснювати реєстрацію постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, або відмовляти в реєстрації, здійснювати нагляд, контроль у сфері обігу віртуальних активів, **розглядати справи про порушення законодавства** про віртуальні активи, запитувати й оцінювати звітність у постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів тощо. Такий стан справ є прямою передумовою до виникнення низки корупційних ризиків, пов'язаних із діяльністю Міністерства цифрової трансформації України, та проявом посилення державної регуляції замість дерегуляції економіки.

2. Також однією із суттєвих помилок, що містяться в Законопроекті № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. (пункт 4 частини 5 статті 15) у частині повноважень Міністерства цифрової трансформації України, є **надання йому функцій судової гілки** влади, а саме: «Міністерство цифрової трансформації України має право розглядати справи про порушення законодавства про обіг віртуальних активів і накладати фінансові санкції та застосовувати заходи впливу, передбачені законодавством».

Це положення порушує статтю 6 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, що закріплює принцип поділу влади на судову, законодавчу та виконавчу. Цей принцип є фундаментальним для побудови демократичної держави, в основі якої лежить принцип верховенства права.

Так, під час правозастосування у разі порушення законодавства, що регламентує обіг віртуальних активів, Міністерство цифрової трансформації України буде органом державної влади, що **виступатиме стороною в правовому спорі**, і в той же час Міністерство цифрової трансформації України **розглядатиме справу про порушення законодавства про обіг віртуальних активів та накладатиме фінансові санкції**. Правова конструкція, яку пропонують автори Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р., порушує принцип *Nemo iudex in propria causa*, що існує ще з часів римського приватного права («ніхто не суддя у своїй справі») і забороняє бути суддею у власній справі через свідомо наявні суб'єктивність та упередженість на свою користь.

3. Наявна редакція Законопроекту № 3637 не враховує зауважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, наданих до редакції від 11.06.2020 р. Зокрема, варто зауважити на такому:

- Повноваження Міністерства цифрової трансформації України відповідно до Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. у сфері регулювання діяльності учасників ринку віртуальних активів є доволі суттєвими, а також **мають дискреційний характер**. Проте, меж реалізації таких повноважень у тексті цього законопроекту не передбачено, що спричиняє правову невизначеність.
- 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. Тобто невизначеність меж, вимог та критеріїв до повноважень Міністерства цифрової трансформації та інших органів державної влади в Законі № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. суперечать положенням Конституції України.
- Відповідно до абзацу 3 підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп\2016 суд зазначив, що «у випадку, якщо за органом державної влади визнається можливість мати дискреційні повноваження у прийнятті власних рішень, необхідно забезпечити, з одного боку, захист особи від свавільного втручання цих органів державної влади у її права і свободи, а з другого — наявність можливості у особи передбачати дії цих органів».
- Відповідно до пункту 45 Доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні, закон повинен вказувати на обсяг будь-якої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади.

4. У статті 13 Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. згадується поняття «публічна пропозиція» щодо обігу віртуальних активів в Україні, але законопроект не містить визначення цього поняття. Також Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. не містить у своїх положеннях визначеного порядку щодо регулювання процедури публічної пропозиції віртуальних активів, що створює правову невизначеність. Невраховання цього гарантує

створення паралельного тіньового ринку різних фінансових активів, що частково підпадатимуть і під Закон «Про цінні папери і фондовий ринок».

### **3.2. Повна підзвітність малого й ІТ-бізнесу державі не може бути пріоритетом держави у глобальному світі.**

1. Приділивши значну увагу державному регулюванню та контролю у сфері обігу віртуальних активів, Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. не містить заохочень, пропозицій та гарантій учасникам ринку для операцій із віртуальними активами з урахуванням факту їх численних різновидів.

2. Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. у значній мірі демонструє ставлення до віртуальних активів як до соціально небезпечного і вже усталеного у часі явища, яке потребує підвищеного контролю та уваги органів державної влади. Це суттєво знижує потенційну привабливість України як країни для розвитку бізнесу, пов'язаного з віртуальними активами й операціями з ними.

### **Загальні висновки**

1. Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. суперечить політичній програмі Президента України В. О. Зеленського у частині стимулювання підприємницької ініціативи, створення рівних умов для господарювання, а також підвищення інвестиційної привабливості України як цивілізованої юрисдикції для ринку віртуальних активів, що стрімко розвивається.

2. Законопроект № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. стане причиною виникнення численних розбіжностей між чинними нормативно-правовими актами, спрямованими на врегулювання правовідносин у сфері обігу віртуальних активів, а також спричинить порушення в розмежуванні компетенцій і суперечності між представниками державних органів — регуляторів цих правовідносин. Усе викладене вище негативно вплине на стан законодавства у сфері регулювання обігу віртуальних активів і, як наслідок, на стан законодавства загалом.

3. Зазначені вище порушення та помилки авторів Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. детерміновані відсутністю розуміння природи віртуальних активів, однобоким поглядом на технологію розподіленого реєстру (блокчейн) і прагненням авторів цього проекту Закону України отримати повний контроль над угодами із незабезпеченими віртуальними активами, такими як Bitcoin.

4. Відображений у Законопроекті № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. підхід до регулювання ринку віртуальних активів не дозволяє побачити перспективу використання технології розподіленого реєстру (блокчейну) для операцій із майном, що будуть зрозумілі для бухгалтерського та податкового обліку.

5. У разі прийняття Законопроекту № 3637 у чинній редакції без суттєвих виправлень виникнуть приховані корупційні ризики у великих масштабах на основі значного впливу людського фактору під час перевірок суб'єктів господарювання.


Сьогодні економіка України потребує надходження іноземних інвестицій для виведення країни із затяжної кризи. Запропонований в Законопроекті № 3637 у редакції від 14.09.2020 р. підхід до регулювання обігу віртуальних активів в Україні створить численні правові різночитання та навіть обмеження для потенційно ефективних способів залучення інвестицій в Україну.

Отже, відсутність всебічного діалогу із суб'єктами, які працюють на ринку віртуальних активів, порушення правил законодавчої техніки під час взаємоузгодження термінів і принципів, створення нового «мега-регулятора», порушення норм міжнародного та національного законодавства мають стати підставою для подальшого доопрацювання Законопроекту № 3637 у редакції від 14.09.2020 р.

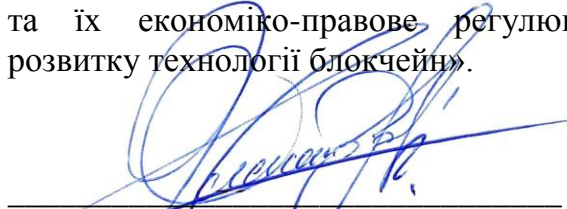
24 вересня 2020 р.

Голова правління громадської організації «Науково-дослідний центр економіко-правових рішень у сфері застосування технологій розподіленого реєстру», доктор наук із державного управління, професор Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України



 \_\_\_\_\_ Дунаєв Ігор

Член правління громадської організації «Науково-дослідний центр економіко-правових рішень у сфері застосування технологій розподіленого реєстру», автор науково-дослідних робіт «Обґрунтування поняття «цифровий актив»: економіко-правовий аспект», «Методика діагностики токєну блокчейну на відповідність цифровому активу» і «Цифрові активи та їх економіко-правове регулювання у світлі розвитку технології блокчейн».

 \_\_\_\_\_ Кудь Александр

Контакти:

Email: [ic@blockchainukraine.org](mailto:ic@blockchainukraine.org)

Офіційний сайт: [www.blockchainukraine.org](http://www.blockchainukraine.org)

Конт. тел. +38 (050) 400-48-50