

**О. В. Бондаренко**

начальник відділу Управління оперативного забезпечення розслідування кримінальних правопорушень, вчинених організованими злочинними групами, та виявлення необґрунтованих активів Головного оперативного управління Державного бюро розслідувань

## СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБІГУ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ

*Дослідження присвячено визначенню системи органів, яких уповноважено здійснювати забезпечення діяльності в сфері обігу віртуальних активів. Зазначено, що категорія «суб'єкти забезпечення» обрана для того, щоб акцентувати уваги на системі органів державної влади, наділених повноваженнями, які стосуються або стосуватимуться обігу віртуальних активів.*

*Забезпечення обігу віртуальних активів визначено як діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на створення необхідних та належних умов для функціонування обігу ринку віртуальних активів шляхом застосування регулятивних інструментів публічної адміністрації, заходів контролю та нагляду, а також притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язанні з використанням віртуальних активів. Виокремлено систему суб'єктів забезпечення обігу віртуальних активів, до якої належать: 1) органи загальної компетенції, повноваження яких поширюватимуться на забезпечення обігу віртуальних активів (Кабінет Міністрів України, Президент України); 2) органи спеціальної компетенції (до них віднесено: Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку; Національний банк України; Міністерство цифрової трансформації; Міністерство фінансів України; Державну службу фінансового моніторингу; Бюро економічної безпеки тощо).*

*Зроблено висновок про те, що органи загальної компетенції прямо не уповноважено на забезпечення обігу віртуальних активів, але надані їм повноваження створюють умови для належної фінансової діяльності, елементом якої мають стати віртуальні активи.*

*Обґрунтовано доцільність внесення змін до Указу Президента України «Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» шляхом його доповнення таким змістом: «до основних завдань Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку віднесено контроль та нагляд за ринком віртуальних активів, регулювання правил функціонування постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, а також заходів щодо запобігання і протидії зловживанням і порушенням на ринку віртуальних активів».*

**Ключові слова:** суб'єкт впорядкування, державне регулювання, віртуальні активи, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Міністерство цифрової трансформації.

**Постановка проблеми.** Вагоме значення в сучасних умовах інтенсифікації використання цифрових технологій відведено суб'єктам, які уповноважені впорядкувати діяльність пов'язану з віртуальними активами та супровідними питанням (типу, використання цифрових технологій, забезпечення безпеки в цифровому полі). Відповідаючи наявним викликам сучасності, Україна максимально прискорює створення правового середовища для стимулювання розвитку в державі відповідних високотехнологічних проєктів, які можуть сприяти експоненціальному зростанню її міжнародного авторитету.

Наразі ринок віртуальних активів фактично вже є сформованим, але знаходиться повністю поза межами правового поля держави. Цілком очевидно, що учасники ринку не мають можливості отримувати правовий захист, а держава не отримує майже ніяких надходжень від функціонування відповідної галузі економіки. Саме тому, необхідним є ефективне здійснення державою та уповноваженими від її імені суб'єктами як державного регулювання обігу віртуальних активів в цілому, так і здійснення контролю за обігом віртуальних активів. За таких умов, актуальним є доктринальне осмислення системи

уповноважених суб'єктів, яких уповноважено забезпечувати певним чином обіг віртуальних активів.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Встановлення змістовних ознак, що характеризують інституційне забезпечення обігу віртуальних активів не проводилось. Однак, для його встановлення за основу взято наукові праці, що стосуються, з одного боку, суспільних відносин, що складаються в сфері віртуальних активів, а з другого – правового статусу суб'єктів владних повноважень. Йдеться про дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.Б. Авер'янов, Н. О. Армаш, Л.Р. Білою-Тіунова, Т.І. Білоус-Осінь, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.О. Грицай, А.Й. Іванський, С.В. Ківалов, І.І. Ковалевич, В.К. Колпаков, А.А. Кудь, М.П. Кучерявенко, Р.С. Мельник, А.С. Овчаренко, К.Г. Некіт, Є. М. Смичок та інші.

Суб'єктний вимір впорядкування суспільних відносин вказує на конкретні публічні інституції, що наділені визначеною компетенцією. У доктрині адміністративного права для позначення тих учасників суспільних відносин, що наділені владними повноваженнями використовуються такі категорії, як: «суб'єкт владних повноважень», «уповноважений суб'єкт», «інституційна система», «суб'єкт публічної адміністрації», «публічна адміністрація» [1, с. 73; 2, с. 523; 3, с. 23]. При цьому, вибір у їх використанні залежить від цілі та завдань дослідження, сфери наукового пізнання, авторського бачення концепту вирішення відповідного наукового завдання тощо. Для цілей цього дослідження обрано категорію «суб'єкти забезпечення», за допомогою якої відображено систему органів державної влади, наділених повноваженнями, що стосуються або стосуватимуться обігу віртуальних активів.

Поняття «обіг віртуальних активів» відповідно до положень Закону України «Про віртуальні активи» [4] співпадає з терміном «оборот віртуальних активів» та охоплює правовідносини, що складаються як між учасниками ринку віртуальних активів, так і між учасниками ринку віртуальних активів та державою. Під забезпеченням обігу віртуальних активів розуміється діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на створення необхідних та належних умов для функціонування обігу ринку віртуальних активів шляхом застосування регулятивних інструментів публічної адміністрації, заходів контролю та нагляду, а також притягнення до

адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язанні з використанням віртуальних активів.

До системи суб'єктів забезпечення обігу віртуальних активів, віднесемо: 1) органи загальної компетенції, повноваження яких поширюватимуться на забезпечення обігу віртуальних активів (Кабінет Міністрів України, Президент України); 2) органи спеціальної компетенції (до них віднесемо: Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку; Національний банк України; Міністерство цифрової трансформації; Міністерство фінансів України; Державну службу фінансового моніторингу; Бюро економічної безпеки тощо). Проаналізуємо статусні характеристики обраних суб'єктів, що дозволили віднести їх до системи забезпечення обігу віртуальних активів.

Так, Президент України є главою держави і виступає від її імені, визначаючи основні напрями політичного курсу держави. Не виключенням є сфера впровадження цифрових технологій в фінансовий простір та приєднання України до держав, у яких регламентовано використання цифрових активів. Юридичні можливості реалізувати вказані права засновано на положеннях ст. 106 Конституції України, якою передбачено наступні повноваження Глави держави: призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України; зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності їх Конституції; підписання законів, прийнятих Верховною Радою України; видання указів і розпоряджень, обов'язкових до виконання на всій території України [5]. Щодо Кабінету Міністрів України, то відповідно до ст. 116 Конституції України його уповноважено забезпечувати економічну самостійність України, забезпечувати здійснення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробляти і реалізовувати загальнодержавні програми економічного розвитку України [5]. Ці положення деталізовано Законом України «Про Кабінет Міністрів України» шляхом зазначення що діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері, зокрема, економіки та фінансів (ст. ст. 19, 20) [6]. Таким чином, органи загальної

компетенції прямо не уповноважено на забезпечення обігу віртуальних активів, але надані їм повноваження створюють умови для належної фінансової діяльності, елементом якої мають стати віртуальні активи.

Ключовим спеціально уповноваженим суб'єктом, що забезпечуватиме обіг віртуальних активів, що забезпечені валютними цінностями, Законом України «Про віртуальні активи» [4] визначено Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку (ст. 16). Відповідно, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку є державним органом, підпорядкованим Президенту України і підзвітним Верховній Раді України [7]. До основних завдань Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку віднесено: формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринку цінних паперів та їхніх похідних в Україні, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів; координацію діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та їхніх похідних; здійснення державного регулювання та контролю за випуском та обігом цінних паперів та їхніх похідних на території України, а також у сфері спільного інвестування; захист прав інвесторів шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень тощо [7]. При цьому змін щодо повноважень з регулювання ринку віртуальних активів внесено не було. На противагу, Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» передбачено повноваження Міністерства цифрової трансформації щодо контролю за обігом віртуальних активів [8], хоча положення Закону України «Про віртуальні активи» ще не набули чинності. Одночасно, вказівка про цей вид повноважень міститься в Положенні про Міністерство цифрової трансформації [9]. Таким чином, доцільним є внесення змін до Указу Президента України «Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» шляхом його доповнення таким змістом: «До основних завдань Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку віднесено контроль та нагляд за ринком віртуальних активів, регулювання правил функціонування постачальни-

ків послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, а також заходів щодо запобігання і протидії зловживанням і порушенням на ринку віртуальних активів».

Позитивним кроком видається те, що при Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку утворено консультаційну раду, основним завданням якої є проведення експертизи та професійної оцінки у напрямку впровадження віртуальних активів. Станом на теперішній час, серед пріоритетів консультативної ради розробка та узгодження законопроекту про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами та змін до Закону України «Про віртуальні активи», а також узгодження інших питань щодо нормативного врегулювання діяльності на ринку віртуальних активів [10].

Наступним спеціально уповноважено суб'єктом є Національний банк України, що наділений контрольно-наглядовими повноваженнями щодо віртуальних активів, які забезпечені валютними цінностями (ст. 16 Закону України «Про віртуальні активи» [4]). Відповідно до положень Закону України «Про Національний банк України», це уповноважений на виконання таких функцій орган: а) визначення засад грошово-кредитної політики; б) монополне здійснення емісії національної валюти України та організації її обігу; в) встановлення для банків правил здійснення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; г) визначення системи, порядку і форм платежів, у тому числі між банками; г) здійснення банківського регулювання та нагляд; д) визначення порядку здійснення операцій в іноземній валюті, організація і здійснення валютного контролю за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію НБУ на ведення валютних операцій і т.д. [11]. Жодної згадки про віртуальні активи у спеціальному законодавстві не міститься, що аналогічно потребує коректування.

Цікавим з позиції правозастосування є віднесення Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» до суб'єктів державного фінансового моніторингу Міністерства цифрової трансформації (ст. ст. 6, 18). Детальніше йдеться про державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії щодо

постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів [8]. Віднесення цих повноважень до компетенції Міністерства цифрової трансформації підтверджує, що законодавцем враховано технічну складову віртуальних активів, а не лише їх значення для фінансово-правової сфери.

Звернемо увагу й на Державну службу фінансового моніторингу України, яку уповноважено на здійснення таких завдань, як: реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення; забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [12]. Тобто, з моменту набуття чинності положень законодавства про віртуальні активи означені повноваження будуть спрямовані на сферу віртуальних активів.

Основним призначенням Бюро економічної безпеки України є протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, а саме: виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних; оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення; забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави; збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому; виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги тощо [13]. Значення означених повноважень матимуть втілення щодо віртуальних активів.

Підсумовуючи приходимо до висновку про наявність розгалуженої системи суб'єктів, повноваження яких прямо чи опосередковано

торкаються впорядкування сфери віртуальних активів. Виокремлено систему суб'єктів забезпечення обігу віртуальних активів, до якої належать: 1) органи загальної компетенції, повноваження яких поширюватимуться на забезпечення обігу віртуальних активів (Кабінет Міністрів України, Президент України); 2) органи спеціальної компетенції (до них віднесено: Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку; Національний банк України; Міністерство цифрової трансформації; Міністерство фінансів України; Державну службу фінансового моніторингу; Бюро економічної безпеки тощо). Належне нормативне забезпечення їх повноважень буде можливим з моменту набрання чинності законодавства про віртуальні активи.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Кравцова Т. М., Солонар. А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. Ст. 522–525.
3. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Суценок [та ін.] / за ред. В.К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
4. Про віртуальні активи: Закон України від 17.02.2022 р. № 2084-IX. (не набув чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text>.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
7. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1063/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011#Text>.
8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 р. № 361. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>.
9. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019%D0%BF?find=1&text=%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B3#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019%D0%BF?find=1&text=%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B3#w1_1)

10. Професійний діалог: НКЦПФР створила консультаційну раду з питань регулювання віртуальних активів. Урядовий портал. 17.11.2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/profesijnij-dialog-nkcpfr-stvorila-konsultacijnu-radu-z-pitan-regulyuvannya-virtualnih-aktiviv>.
11. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
12. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#Text>.
13. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 р. № 1150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.
- 

### **Bondarenko O. V. Entities providing circulation of virtual assets**

*The research is devoted to determining the system of bodies authorized to regulate activities in the field of circulation of virtual assets. It is noted that the category "enforcement entities" was chosen in order to focus on the system of state authorities empowered with powers that relate or will relate to the circulation of virtual assets.*

*Ensuring the circulation of virtual assets is defined as the activity of authorized entities aimed at creating the necessary and appropriate conditions for the functioning of the circulation of the virtual assets market through the use of regulatory tools of public administration, control and supervision measures, as well as bringing to administrative responsibility for offenses related to using virtual assets. The system of subjects for ensuring the circulation of virtual assets has been singled out, which includes: 1) bodies of general competence, whose powers will extend to ensuring the circulation of virtual assets (the Cabinet of Ministers of Ukraine, the President of Ukraine); 2) bodies of special competence (these include: the National Securities and Stock Market Commission; the National Bank of Ukraine; the Ministry of Digital Transformation; the Ministry of Finance of Ukraine; the State Financial Monitoring Service; the Bureau of Economic Security, etc.).*

*It was concluded that the bodies of general competence are not directly authorized to ensure the circulation of virtual assets, but the powers granted to them create conditions for proper financial activity, the element of which should be virtual assets.*

*The expediency of amending the Decree of the President of Ukraine "Regulations on the National Securities and Stock Market Commission" by supplementing it with the following content: "the main tasks of the National Securities and Stock Market Commission include control and supervision of the virtual assets market, regulation of the rules of operation providers of services related to the turnover of virtual assets, as well as measures to prevent and counter abuse and violations in the virtual assets market."*

**Key words:** *authorized subjects, state regulation, virtual assets, National Securities and Stock Market Commission, Ministry of Digital Transformation.*