



До реєстр. № 3637 від 11.06.2020 р.

# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## Комітет з питань цифрової трансформації

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: (044) 255-26-09

№ \_\_\_\_\_

" \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

### Верховна Рада України

Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації розглянув на своєму засіданні 15 липня 2020 року (протокол № 25) проект Закону України про віртуальні активи, реєстр. № 3637 від 11.06.2020 р., поданий народними депутатами України Жмеренецьким О. С., Василівим І. В. та іншими.

Автори законопроекту у пояснювальній записці зазначають, що необхідним елементом нової економічної парадигми будь-якої держави стає розвинений ринок віртуальних активів. В Україні він фактично вже є сформованим та існує протягом приблизно п'яти років, але знаходиться повністю поза межами правового поля держави. Учасники ринку віртуальних активів повинні отримати можливість користуватися банківськими послугами, сплачувати податки з отриманих доходів і отримувати юридичний захист в судах при порушенні їх прав.

Відтак ринок віртуальних активів потребує належного законодавчого врегулювання, яке покликане не лише надати можливість учасникам суспільних правовідносин розпоряджатись такими об'єктами, але й забезпечити баланс інтересів учасників ринку та сприяти надходженню інвестицій в Україну.

Також існує необхідність визначення державного органу, що здійснюватиме державне регулювання, нагляд та моніторинг за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних з віртуальними активами; реєстрацію таких суб'єктів; встановлення механізмів превентивних заходів, санкцій та інших правозастосовних методів. Разом з тим, розбудова повноцінної функціонуючої ринку віртуальних активів є вкрай важливим та відповідальним завданням на сучасному етапі розвитку української економіки, зважаючи на важливість її інтегрування у європейську та світову економічну спільноту.

Метою законопроекту є комплексне врегулювання відносин, що виникають, створення, випуску в обіг та обігу віртуальних активів, зокрема, укладення й виконання правочинів з ними і уніфікованого підходу до організації торгівлі віртуальними активами.

Законопроектом пропонується комплексно врегулювати:

впорядкування нормативно- правового регулювання для ринку віртуальних активів, його учасників;

правовий статус віртуальних активів як об'єктів цивільних прав;

впорядкування цивільно-правових відносин між фізичними та юридичними особами які виникають в процесі використання віртуальних активів;

визначення правового статусу учасників ринку та користувачів у сфері віртуальних активів;

встановлення основних засад та принципів державної політики у сфері віртуальних активів;

державне регулювання та контроль на ринку віртуальних активів.

Міністерство цифрової трансформації своїм висновком підтримує законопроект та висловлює деякі застереження до нього, а саме:

щодо термінології законопроекту;

щодо сфери застосування Закону;

щодо визначення послуг зі зберігання або адміністрування віртуальних активів або ключів віртуальних активів;

щодо функціонування Державного реєстру постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів.

Національний банк України у своєму висновку зазначає, що в цілому підтримує мету законопроекту, яка полягає у врегулюванні цивільного обігу віртуальних активів в Україні, визначенні прав та обов'язків учасників ринку таких активів, встановленні засад державної політики у сфері віртуальних активів, що є вкрай актуальним для забезпечення відкритості та ефективності ринку віртуальних активів, розбудови “цивілізованої” інфраструктури здійснення операцій з ними, але звертає увагу на концептуальні зауваження до положень законопроекту.

Одним з ключових питань, яке має бути відображене у нормах законопроекту, є питання щодо заборони використання віртуальних активів у якості засобу платежу. Для здійснення оплати за товари, послуги, роботи віртуальний актив має бути обмінаний на фіатні гроші, тобто на території України – виключно на гривні. У зв'язку з цим, вбачається за необхідне доповнити законопроект нормою, яка б не дозволяла пряме використання віртуальних активів з метою оплати товарів, робіт, послуг шляхом їх обміну.

Необхідно визначити у законопроекті загальні правила проведення операцій з віртуальними активами (зокрема, порядку їх обміну на фіатні гроші, а також порядку розрахунків при здійсненні такого обміну), механізмів контролю за їх використанням, включаючи питання захисту прав споживачів.

При цьому, що у законопроекті мають бути встановлені запобіжні норми щодо недопущення використання віртуальних активів не для здійснення реальних економічних операцій, а як інструменту уникнення обмежень та заборон, що встановлюються Національним банком України як заходи захисту на валютному ринку у період кризових явищ (наприклад, е-лімітів на здійснення фізичними/юридичними особами переказу коштів за кордон, у тому числі з метою інвестування в іноземні фінансові інструменти або накопичення грошових коштів на рахунках за кордоном).

Такі заходи захисту запроваджуються Національним банком України з огляду на наявні істотні ризики для макроекономічної стабільності та стабільності фінансової системи. Тому наявність законодавчих прогалин для обходу цих заходів негативно вплине на ефективність інструментарію Національного банку України з протидії таким ризикам в цілому.

Встановити відповідні законодавчі застереження слід або на етапі переходу права власності на віртуальний актив від резидента до нерезидента (за аналогією з валютним законодавством), або – якщо це неможливо технічно реалізувати з огляду на особливості обігу тих чи інших віртуальних активів – на стадії обміну грошових коштів на віртуальні активи.

Що стосується обміну віртуальних активів, то Національний банк України наголошує на тому, що діяльність постачальників послуг обміну віртуальних активів має бути контрольована з боку держави, і тому послуги з обміну віртуальних активів мають надаватися виключно через професійні (ліцензовані) біржі віртуальних активів, що має знайти відображення у законопроекті. Пропонується доповнити законопроект нормою про необхідність погодження правил біржі віртуальних активів із Національним банком України.

З огляду на зазначене, Національний банк України вважає, що законопроект підлягає суттєвому доопрацюванню.

Міністерство юстиції України у своєму висновку висловлює пропозиції та зауваження до законопроекту та наголошує на наступному.

Законопроект не містить жодних положень стосовно того, що слід розуміти під поняттям «правочин відносно віртуальних активів» та не конкретизує, які правочини можливо вчиняти щодо такого особливого виду майна як віртуальні активи.

Крім того, не визначено, якими нормативними положеннями варто керуватися при їх вчиненні, зокрема в частині вимог до таких правочинів, їх форми тощо. Загальні положення про правочини містить § 1 глави 16 Цивільного кодексу України (далі – ЦК). Так, зокрема відповідно до частин першої, другої, п'ятої статті 202 ЦК правочином є дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків.

Частинами другою, третьою статті 4 проекту Закону пропонується встановити, що під забезпеченням віртуального активу розуміється право власника віртуального активу на об'єкти цивільних прав, в тому числі, але не обмежуючись, право на майно, майнові правами, на права вимоги, отримання послуг, майнові права об'єктів інтелектуальної власності, якими забезпечені віртуальні активи.

Забезпечення віртуального активу визначається правочином, згідно з яким такий віртуальний актив створено, а право вимоги на відповідний об'єкт цивільних прав передається набувачу такого віртуального активу.

При цьому пунктом 3 статті 1 проекту Закону пропонується встановити, що забезпечений віртуальний актив – віртуальний актив, який надає його власнику право вимоги щодо інших, крім самого віртуального активу, об'єктів цивільних прав.

Водночас слід зазначити, що проектом Закону не визначено чіткого алгоритму дій, які необхідно вчинити для забезпечення віртуального активу, а також випадки, в яких таке забезпечення може мати місце. При цьому відсутність нормативного регулювання вказаних правовідносин ставить під сумнів можливість реалізації зазначених положень проекту Закону на практиці.

Частинами першою, третьою, п'ятою статті 6 проекту Закону пропонується встановити, що право власності на віртуальний актив набувається з факту створення віртуального активу, укладення та виконання правочину відносно віртуального активу, норм закону або рішення суду, і засвідчується володінням ключа такого віртуального активу.

Володіння віртуальним ключем віртуального активу прирівнюється до володіння віртуальним активом.

За відсутності рішення суду, яким встановлено інше, та яке набрало законної сили в Україні, вважається, що будь-яка особа, якій віртуальний актив належав у минулому, на законних підставах мала та має права власності на цей віртуальний актив протягом терміну володіння ключем віртуального активу щодо такого віртуального активу.

Водночас відповідно до частини першої статті 317 ЦК «Зміст права власності» власникові належать права володіння, користування та розпорядження своїм майном.

Тобто право володіння є складовим елементом права власності, а отже, частина третя зазначеної статті проекту Закону, якою пропонується встановити, що володіння віртуальним ключем віртуального активу прирівнюється до володіння віртуальним активом, не узгоджується з частинами першою, п'ятою цієї ж статті, положеннями яких передбачається, що володіння віртуальним ключем засвідчує право власності на віртуальний актив.

У тексті законопроекту, зокрема у статті 15, передбачається вживання власної назви Міністерства цифрової трансформації України та слів «центральный орган виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері обігу віртуальних актів». Водночас питання організації, повноважень та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади врегульовано положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Так, зазначеним Законом визначено, що міністерство є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, визначає пріоритетні напрями розвитку, забезпечує нормативно-правове регулювання, вправі видавати накази нормативно-правового змісту (частина друга статті 1, частина перша статті 6, статті 7, 15), інші ж центральні органи виконавчої влади таких повноважень не мають, а виконують виключно окремі функції з реалізації державної політики, їх основними завданнями є, зокрема надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; ці органи в межах своїх повноважень видають лише накази організаційно-розпорядчого характеру

(частина друга статті 1, частина перша статті 16, частина перша статті 17, частина перша статті 23).

Відповідно, з метою уникнення втручання парламенту у компетенцію Кабінету Міністрів України при реалізації ним своїх конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації і ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та узгодження з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», центральний орган виконавчої влади, який, виходячи з конкретного повноваження, формує державну політику у відповідній сфері (зокрема, шляхом нормативно-правового регулювання) у законопроектах слід визначати як «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ...», а у випадку, коли конкретне повноваження за своїм змістом направлено на реалізацію державної політики – як «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ...».

Крім цього, при визначенні у законодавчому акті центрального органу виконавчої влади слід зазначати ту сферу його діяльності, яка має безпосереднє відношення до сфери регулювання Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Також пунктом 1 частини п'ятої статті 15 проекту Закону пропонується визначити, що Мінцифри має право, зокрема затверджувати акти рекомендаційного характеру.

Проте згідно з положеннями частин першої, другої статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр.

Міністерство фінансів України у своєму висновку зазначає, що законопроект потребує суттєвого доопрацювання та висловлює такі зауваження та пропозиції до нього.

Видатки на створення та підтримку функціонування Державного реєстру постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, створення відповідної програмно-апаратної бази та розширення штату Мінцифри планується забезпечити за рахунок перерозподілу державних видатків на фінансування Мінцифри та його інших програм, а також залучення міжнародної технічної допомоги. При цьому, враховуючи те, що у пояснювальній записці до законопроекту не подано відповідних розрахунків щодо розміру коштів, необхідних для створення та функціонування Реєстру, оцінити його вплив на Державний бюджет України неможливо. Разом з тим, реалізація положень законопроекту може потребувати додаткових бюджетних коштів на створення, адміністрування, ведення Реєстру.

У зв'язку з тим, що 28.04.2020р. набрав чинності Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» № 361-IX та з метою узгодження

термінології, яка вживається в законопроекті та зазначеному Законі, Міністерство фінансів України пропонує низку відповідних змін та доповнень.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку у своєму висновку зазначає про не підтримку законопроекту та наголошує на такому.

Частиною другою статті 19 законопроекту передбачено, що контроль за обігом забезпечених віртуальних активів на умовах, передбачених цим Законом, в межах своєї компетенції можуть здійснювати також і інші державні органи, до компетенції яких віднесено регулювання обігу окремих об'єктів цивільних прав та/або реєстрації правочинів з такими об'єктами цивільних прав.

У вищенаведених нормах, які стосуються питань державного регулювання віртуальних активів, що має здійснюватися різними, не визначеними в законопроекті державними органами в залежності від виду віртуальних активів, а також від виду об'єкта цивільних прав, що виступають забезпеченням віртуальних активів, відсутня правова визначеність, що не дає можливості майбутнім учасникам ринку та інвесторам однозначно розуміти свої права та обов'язки, а державним органам – реалізовувати свої повноваження, що призведе до неможливості практичного виконання передбачених законодавчих норм та їх негативного сприйняття.

Крім того, законопроектом передбачається надання права визначення переважної більшості повноважень щодо регулювання діяльності учасників ринку віртуальних активів Міністерству цифрової трансформації України (далі – Мінцифра) шляхом розробки та затвердження обов'язкових до виконання нормативно-правових актів, наприклад, визначення «порядку здійснення державної реєстрації постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів», «порядку прийняття рішення про державну реєстрацію діяльності постачальника послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, чи про відмову в державній реєстрації», «встановлення правил та вимог щодо діяльності постачальників послуг», а також встановлення вимог до особи, яка має намір провадити діяльність постачальника послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, та інших.

Отже, значна частина питань, що стосуються функціонування ринку віртуальних активів, а також їх учасників, мають вирішуватися на власний розсуд Мінцифрою та визначатися її нормативно-правовими актами. При цьому, конкретних меж реалізації наданих повноважень законопроектом не передбачено. Зазначене призводить до правової невизначеності цих питань. Нові повноваження, якими Законопроект наділяє Мінцифру в сфері регулювання діяльності учасників ринку віртуальних активів, є надзвичайно суттєвими та одночасно мають дискреційний характер. В деяких випадках від рішення зазначеного державного органу залежатиме навіть визначення кола суб'єктів (або об'єктів), що належать до сфери дії закону. Надання повноважень такого самого невизначеного характеру передбачено також для інших державних органів.

Крім того, у законопроекті відсутні важливі блоки питань щодо державного регулювання та нагляду за професійними постачальниками послуг

на ринку віртуальних активів, які в законопроекті передбачені тільки у вигляді державної реєстрації цих суб'єктів, а саме, щодо:

- передбачення вимог до діяльності професійних постачальників послуг на ринку віртуальних активів, у тому числі врегулювання питань ліцензування та нагляду за окремими категоріями постачальників послуг щодо віртуальних активів, зокрема, в частині встановлення умов та порядку отримання ліцензії на провадження ними такої діяльності, а також вимог до організаційної структури постачальників послуг щодо віртуальних активів та вимог до розкриття ними інформації;

- інсайдерської інформації, у тому числі визначення терміну, що є інсайдерською інформацією на ринку віртуальних активів, вимог щодо заборони її використання та відповідальності за протиправне використання такої інформації;

- маніпулювання на ринку віртуальних активів, у тому числі визначення терміну, що є маніпулюванням на ринку віртуальних активів, вимог щодо заборони здійснення маніпулювання та відповідальності за його здійснення, а також механізмів запобігання маніпулюванню на ринку віртуальних активів.

Народні депутати України – члени Комітету під час обговорення законопроекту зазначили, що зауваження та пропозиції, які надійшли до Комітету є слушними та можуть бути враховані при доопрацюванні законопроекту. Крім того, члени Комітету погоджуються, що питання розбудови інфраструктури ринку віртуальних активів, забезпеченню його відкритості та ефективності і запобігання зловживанням на цьому ринку з боку недобросовісних учасників є на часі та потребують законодавчого врегулювання.

Враховуючи зазначене, за результатами обговорення Комітет прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання проект Закону України про віртуальні активи, реєстр. № 3637 від 11.06.2020р., поданий народними депутатами України Жмеренецьким О. С., Василівим І.В. та іншими.

Співдоповідачем від Комітету із зазначеного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України визначено народного депутата України – заступника Голови Комітету з питань цифрової трансформації – Чернева Єгора Володимировича

Голова Комітету

М. Крячко

