

**ГЕНЕЗИС ВИЗНАЧЕННЯ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ  
У ПРАВОВОМУ ПОЛІ УКРАЇНИ: ВІД ГРОШОВОГО СУРОГАТУ  
ДО ЦИФРОВОГО ВИРАЖЕННЯ ВАРТОСТІ**

Поява криптовалют та виклики, перед якими опинився світ у результаті їх появи, обумовили розвиток правового регулювання їх обігу в багатьох країнах. Не уникла цього процесу і Україна, хоча протягом певного часу український уряд займав позицію відмови від правового регулювання обігу віртуальних активів. Так, у Листі Національного банку України від 8 грудня 2014 року № 29-208/72899 вказувалося, що випуск криптовалюти Bitcoin не має будь-якого забезпечення та юридично зобов'язаних за нею осіб, не контролюється державними органами влади жодної із країн, отже Bitcoin є грошовим сурогатом, який не має забезпечення реальної вартості [1]. У частині 2 статті 32 Закону України від 20 травня 1999 року № 679-XIV «Про Національний банк України» встановлювалася заборона випуску та обігу грошових сурогатів на території України [2]. У зв'язку з тим, що криптовалюти, хоч і не на законодавчому рівні, а лише в листі Національного банку України визначалися як заборонені до обігу грошові сурогати, протягом певного часу український законодавець не ставив перед собою мети врегулювати відносини у сфері обігу криптовалют на території нашої країни.

Проте криптовалюти набували все більшої популярності та розповсюдження серед населення, отримували визнання у правовому полі спочатку окремих країн, потім і на міжнародному рівні. Обговорення сутності криптовалют, їх визначення і необхідності правового врегулювання набуло поширення в науковому та публіцистичному полі, цим питанням присвячували дослідження

Н. Архирейська, О. Бегер, М. Бурдоносова, А. Грінспанс, О. Дмитрик, В. Мандрик, В. Мороз, А. Квитка, С. Криворучко, Р. Кохен, О. Кудь, М. Кучерявенко, Е. Маск, Н. Поппер, А. Проценко, К. Пащенко, В. Рядінська, Є. Смичок, Т. Ямненко тощо. Вплив усіх цих факторів призвів до рішучих змін у правовому полі України, які стосувалися легалізації обігу криптовалют та їх визначення.

**Метою статті** є аналіз генезису правового регулювання у сфері обігу криптовалют (які з часом отримали назву віртуальних активів), що стосується легалізації їх обігу та надання визначення в національному правовому полі.

Від позиції визначення криптовалют як грошових сурогатів Національний банк України відступив у 2017 році, коли разом з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Національною комісією, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, випустив спільний прес-реліз під назвою «Спільна заява фінансових регуляторів щодо статусу криптовалют в Україні», де зазначалося, що у криптовалюти відсутні ознаки документа у вигляді грошових знаків, відсутній емітент, а також відсутня мета виготовлення, таким чином, криптовалюта не може бути визнана грошовим сурогатом (відповідно до його визначення у Законі України «Про Національний банк України») [3]. У цьому ж прес-релізі вказувалося на відсутність національного правового регулювання операцій з криптовалютами у сфері обігу грошових коштів (оскільки криптовалюта не існує у формі банкнот, монет, записів на рахунках у банках, вона не може бути визнана

грошима (грошовими коштами, коштами, грошовими знаками) у трактуванні українського законодавства); валютного законодавства (оскільки криптовалюта не має прив'язки до грошової одиниці жодної з держави, вона не може бути визнана валютою або законним платіжним засобом іноземної держави, та не є валютною цінністю в трактуванні валютного законодавства); обігу електронних грошей та використання платіжних засобів (оскільки криптовалюта не випускається банком і не є грошовим зобов'язанням певної особи, вона не може бути визнана електронними грошима); цивільних правовідносин щодо регулювання діяльності із цінними паперами (у криптовалюті відсутні ознаки документа та емітента, а саме: немає установленної форми документа з відповідними реквізитами, що посвідчує грошове або інше майнове право, немає визначення взаємовідносин емітента цінного папера (особи, яка видала цінний папір) і особи, яка має права на цінний папір, та не передбачає виконання зобов'язань за таким цінним папером, а також можливості передачі прав на цінний папір та прав за цінним папером іншим особам, отже, криптовалюта не може бути цінним папером) [3].

Першою спробою законодавчого врегулювання операцій з віртуальними активами став законопроект від 6 жовтня 2017 року № 7183 «Про обіг криптовалюти в Україні», в якому криптовалюта визначалася як програмний код (набір символів, цифр та букв), що є об'єктом права власності, який може виступати засобом міни, відомості про який вносяться та зберігаються у системі блокчейн в якості облікових одиниць поточної системи блокчейн у вигляді даних (програмного коду) [4]. Подібний підхід зазнав суттєвої критики. Аналітики вказували, що прив'язка лише до технічної складової криптовалют не надає їм статусу платіжного засобу [5, с. 68]. Зважаючи на це, законопроект не дійшов навіть до другого читання.

Крім зазначеного вище, 10 жовтня 2017 року до Верховної Ради України було

подано ще один законопроект – «Про стимулювання ринку криптовалют і їх похідних в Україні» № 7183-1, в якому пропонувалося закріпити визначення криптовалют як децентралізованого цифрового виміру вартості, що може бути виражений в цифровому вигляді та функціонує як засіб обміну, збереження вартості або одиниця обліку; що заснований на математичних обчисленнях, є їх результатом та має криптографічний захист обліку; а фінансово-правову сутність криптовалют визначати як фінансовий актив [6]. Цей законопроект також не отримав подальшого руху, оскільки мав ряд серйозних недоліків, серед яких аналітики відзначали недосконалість визначення криптовалют [7, с. 754].

Аналізуючи подальші спроби врегулювати відносини у сфері обігу криптовалют слід визнати врахування законодавцем зарубіжного та міжнародного досвіду у цій сфері. Так, у Концепції державної політики у сфері віртуальних активів до 2021 року, представленій у проекті розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2018 року, замість терміну «криптовалюти» вже використовувався термін «віртуальні валюти», і надавалося таке його визначення: «... це цифрове представлення вартості, яке не випущене чи гарантоване центральним банком або державним органом, не обов'язково прив'язане до законодавчо закріпленої валюти та не має юридичного статусу валюти чи грошей, але приймається фізичними або юридичними особами як засіб обміну, і яке може передаватися, зберігатися та торгуватися в електронному вигляді» [8]. Крім цього, у цій же Концепції вперше в українському правовому полі з'являється поняття «віртуальні активи» і надається їх визначення: «...це як будь-які записи в рамках розподіленого реєстру записів у формі даних, використання яких, як очікується, приведе до отримання економічних вигід у майбутньому» [8].

Слід зазначити, що в міжнародній практиці на той час під впливом Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) (Групи

розробки фінансових заходів по боротьбі з відмиванням грошей (ФАТФ)), яка плідно займалася вивченням криптовалют з метою уникнення їх використання для фінансування тероризму та легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, використовувався саме термін «віртуальні активи». Так, у жовтні 2019 року до Методології оцінки дотримання рекомендацій ФАТФ і ефективності протидії відмивання грошей, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення, прийнятої 22 лютого 2013 року, внесені зміни, результатом яких стало закріплення у вищевказаних рекомендаціях поняття віртуальних активів як цифрового виразу цінності, що може цифровим чином обертатися або переводитися, а також використовуватись для цілей платежу або інвестицій» [10]. Після цього зазначений термін почали використовувати і у міжнародному законодавстві, наприклад, у Директиві 2018/843/EU Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу про внесення поправок у Директиву 2015/849/EU «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей і фінансування тероризму, а також внесенню поправок у Директиви 2009/138/EC и 2013/36/EU» («The Fifth Anti-Money Laundering Directive или 5AMLD» (5AMLD EU) [11].

Крім цього, термін «віртуальні активи» набуває широкого розповсюдження у наукових та публіцистичних статтях [12, с. 58; 13, с. 155], фактично набуваючи загального вживання, що характеризує усталеність терміну.

Незважаючи на попит на віртуальні активи, зростаючі обсяги операцій з ними та внесені до Верховної Ради України законопроекти, їх правовий статус залишався в Україні на рівні їх визначення Національним банком України у листі від 8 грудня 2014 року № 29-208/72899, як грошовий сурогат. Проте 22 березня 2018 року Національний банк України вищевказаний лист відкликав і на своїй офіційній сторінці опублікував спільну заяву з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Національною комі-

сією, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, в якій зазначалося, що складна правова природа криптовалют не дає змоги визнати їх ані грошовими коштами, ані валютою і платіжним засобом іншої країни, ані валютною цінністю, ані електронними грошима, ані цінними паперами, ані грошовим сурогатом [14]. Правовий статус віртуальних активів у нашій країні став взагалі незрозумілим. З одного боку, відсутність будь-якої позиції законодавця чи державного регулятора щодо їх фінансово-правової сутності, нібито переводила їх з позиції «заборонених» на позицію «дозволенних», а з іншого – добросовісні «гравці» не могли бути впевнені у однозначній правомірності своїх операцій з віртуальними активами.

Ситуація ускладнювалася і позицією Державної фіскальної служби України, яка в податковій консультації від 25 січня 2019 року № 282/К/99-99-13-01-02-14/ПК вказувала, що «...у зв'язку із відсутністю на сьогодні консолідованого підходу до класифікації криптовалют та регулювання операцій з нею, криптовалюта не має визначеного правового статусу в Україні» [15].

Виникала нагальна потреба у прискоренні законодавчого врегулювання у цій сфері.

27 вересня 2018 року до Верховної Ради України було подано проєкт Закону України № 9083-1 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами в Україні», в якому вже був використаний термін «віртуальні активи», які пропонувалося визначити як будь-яку форму запису в рамках розподіленого реєстру записів у цифровій формі, що може використовуватися як засіб обміну, одиниця обліку чи як засіб збереження вартості [16, 17]. При цьому, автори законопроекту виділяли два види віртуальних активів – криптовалюту (яку пропонувалося визначити як віртуальний актив у формі токenu, що функціонує як засіб обміну або збереження вартості) та токен-активи (які пропонувалося визначити як віртуальний актив у формі

токену, який посвідчує майнові та/або немайнові права власника токена, що відповідають зобов'язанням емітента токена) [16, 17]. Проте такий підхід не відповідав визначенню, закріпленому у рекомендаціях ФАТФ.

Аналогічний підхід був застосований і в законопроекті від 27 вересня 2018 року № 9083-1 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами в Україні», де віртуальні активи визначалися як токени, а також криптовалюта, при цьому під криптовалютою пропонувалося розуміти нематеріальний цифровий актив, що визначає одиниці цінності, безпосереднє право власності на які фіксується згідно записів у розподіленому реєстрі транзакцій (блокчейні), а під токеном – запис у розподіленому реєстрі транзакцій (блокчейні), який засвідчує наявність у власника прав власності або вимоги на об'єкти цивільного права) [17].

Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, визначення, запропоновані розробниками вищевказаних законопроектів, не могли бути запроваджені в правовий простір нашої країни, тому законопроекти були відправлені на доробку.

Суттєвим проривом у визначенні віртуальних активів став Закон України № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового ураження», прийнятий 6 грудня 2019 року [18], який прийшов на заміну чинному раніше Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [19]. У новому законі визначення віртуальних активів надаються таким чином: «... це цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або переказувати і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей (п. 13 ст. 1) [19].

Визначення віртуальних активів, закріплене у національному законодавстві, цілком відповідає рекомендованому ФАТФ визначенню, а отже можна констатувати, що український законодавець при формуванні основ правового регулювання у сфері обігу віртуальних активів використав прогресивний міжнародний досвід щодо врегулювання відносин у визначеній сфері.

### Список використаних джерел

1. Роз'яснення щодо правомірності використання в Україні «віртуальної валюти/криптовалюти» Bitcoin: лист Національного банку України від 08.12.2014 № 29-208/72899. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0435500-14/card5>. Дата звернення: .07.2018.
2. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.
3. Спільна заява фінансових регуляторів щодо статусу криптовалют в Україні. URL: [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=59735329](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=59735329). Дата звернення: 07.10.2018.
4. Про обіг криптовалют в Україні : проект Закону України від 06.10.2017 № 7183. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62684](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62684). Дата звернення: 15.11.2018.
5. Мандрик В. О., Мороз В. П. Законодавче регулювання крипто валют в Україні, проблеми та перспективи їх розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2019. Т. 29. № 4. С. 67–71.
6. Про стимулювання ринку криптовалют і їх похідних в Україні: проект Закону України від 10.10.2017 № 7183-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62710](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62710). Дата звернення: 15.11.2018.
7. Архірейська Н. В. Державне регулювання ринку криптовалют в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Випуск 22. 2018. С. 753–757.

8. Концепція державної політики у сфері віртуальних активів до 2021 року: проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.10.2018. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?id=dbfc2a7e-47f9-4fce-9110-66ed61c0ae17> Дата звернення: 07.10.2019.
9. Prasolov V. I., Kolesnikova A. S. Aspects of Crypto Currency's Legislative Regulation. *Utopia Y Praxis Latinoamericana*. 2018;23(82):262–268. URL : <http://doi.org/10.5281/zenodo.1509820>. Дата звернення: 11.10.2021.
10. Information on updates made to the FATF Methodology. Financial Action Task Force. URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatfmethodology.html>. Дата звернення: 11.01.2020
11. Тапскотт А., Тапскотт Д. Технология блокчейн – то, что движет финансовой революцией сегодня. Издательство: Эксмо. 2017. 550 с.
12. Гончаренко С. Ю. Становлення і розвиток віртуальних активів. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 20–21 вересня 2019 р.). Львів. Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». 2019. С. 58–62.
13. Овчаренко А. С., Полатай В. Ю. Криптовалюта в системі міжнародного приватного валютного права. Щодо окремих питань оподаткування віртуальних активів в Україні. *Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS) (Право країн Східної Європи)*. 2018. № 4. С.155–162.
14. Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://www.bank.gov.ua/control/uk/index>. Дата звернення: 17.10.2018.
15. ПІК від 25.01.2019 № 282/К/99-99-13-01-02-14/ПІК. URL: <https://news.dtkr.ua/debet-kredit/portal-news/53507>. Дата звернення: 25.01.2019.
16. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами в Україні: проєкт Закону України від 14.09.2018 № 9083. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64597](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64597). Дата звернення: 15.11.2018.
17. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами в Україні: проєкт Закону України від 27.09.2018 № 9083-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64696](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64696). Дата звернення: 07.11.2018.
18. Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового ураження: Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18#Text>. Дата звернення: 12.01.2020.
19. Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 № 1702-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18#Text>. Дата звернення: 15.10.2019.

### Анотація

У статті досліджено генезис правового регулювання у сфері обігу криптовалют (віртуальних активів), що стосується легалізації їх обігу та надання визначення в національному правовому полі. Проаналізовано позицію Національного банку України, який спочатку визначав криптовалюту як заборонені до обігу грошові сурогати та не ставив перед собою мети врегулювати відносини у сфері обігу криптовалют на території нашої країни. 22 березня 2018 року Національний банк України опублікував спільну заяву з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Національною комісією, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, в якій зазначалося, що складна правова природа криптовалют не дає змоги

дати визначення криптовалюти у правовому полі України.

Зазначено, що першою спробою законодавчого врегулювання операцій з віртуальними активами стали законопроекти, подані на розгляд у жовтня 2017 року № 7183 «Про обіг криптовалюти в Україні» та № 7183-1 «Про стимулювання ринку криптовалют і їх похідних в Україні». В яких пропонувалися різні підходи до визначення криптовалюти: як програмного коду (набору символів, цифр та букв), що є об'єктом права власності, який може виступати засобом міни, відомості про який вносяться та зберігаються у системі блокчейн в якості облікових одиниць поточної системи блокчейн у вигляді даних (програмного коду); або як децентралізованого цифрового виміру вартості, що може бути виражений в цифровому вигляді та функціонує як засіб обміну, збереження вартості або одиниця обліку, що заснований на математичних обчисленнях, є їх результатом та має криптографічний захист обліку; а фінансово-правову сутність криптовалют визначати як фінансовий актив.

Акцентовано увагу на врахуванні законодавцем зарубіжного та міжнародного досвіду при подальших спробах врегулювати відносини у цій сфері. Вперше в українському правовому полі використано терміни «віртуальні валюти» та «віртуальні активи» у Концепції державної політики у сфері віртуальних активів до 2021 року, представлений у проекті розпорядження Кабінету Міністрів України у жовтні 2018 року. Розглянуто позицію Державної фіскальної служби України від 25 січня 2019 року щодо невизначеності в Україні правового статусу криптовалюти.

Констатовано, що суттєвим проривом у визначенні віртуальних активів став прийнятий у грудня 2019 року Закон України № 361-ІХ «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового ураження», підготовлений відповідно до рекомендованому ФАТФ визначенню віртуальних активів. Обґрунтовано, що при формуванні основ правового регулювання у сфері обігу віртуальних активів в Україні використаний прогресивний міжнародний досвід щодо врегулювання відносин у визначеній сфері.

**Ключові слова:** блокчейн, віртуальні активи, правове регулювання, заборона обігу віртуальних активів, біткойн.

### **Samsin R.I. Genesis of the definition of virtual assets in the legal field of Ukraine: from monetary surrogate to digital expression of value**

The article investigates the genesis of legal regulation in the sphere of cryptocurrencies (virtual assets) circulation, which concerns the legalization of their circulation and the provision of a definition in the national legal field. The author analyzes the position of the National Bank of Ukraine, which initially defined cryptocurrencies as prohibited monetary surrogates and did not aim to regulate relations in the field of cryptocurrency circulation in our country. On March 22, 2018, the National Bank of Ukraine published a joint statement with the National Securities and Stock Market Commission and the National Commission for Regulation of Financial Services Markets, in which it was noted that the complex legal nature of cryptocurrencies does not allow to define cryptocurrencies in the legal field of Ukraine.

It was noted that the first attempt to legislatively regulate transactions with virtual assets was the draft laws submitted for consideration in October 2017 No. 7183 “On the circulation of cryptocurrency in Ukraine” and No. 7183-1 “On stimulating the market of cryptocurrencies and their derivatives in Ukraine”. In which different approaches to the definition of cryptocurrency were proposed: as a program code (a set of symbols, numbers and letters), which is an object of property rights, which can act as a means of exchange, information about which is entered and stored in the blockchain

system as accounting units of the current blockchain system in the form of data (program code); or as a decentralized digital measurement of value, which can be expressed digitally and functions as a means of exchange, storage of value or a unit of account based on mathematical calculations, is the result of them and has cryptographic accounting protection; and the financial and legal essence of cryptocurrencies is defined as a financial asset.

Attention is focused on the consideration by the legislator of foreign and international experience in further attempts to regulate relations in this area. For the first time in the Ukrainian legal field, the terms “virtual currencies” and “virtual assets” were used in the Concept of State Policy in the Field of Virtual Assets until 2021, presented in the draft order of the Cabinet of Ministers of Ukraine in October 2018. The position of the State Fiscal Service of Ukraine of January 25, 2019 regarding the uncertainty of the legal status of cryptocurrency in Ukraine is considered.

It is stated that a significant breakthrough in the definition of virtual assets was the Law of Ukraine No. 361-IX “On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of Proceeds of Crime, Financing of Terrorism and Financing of Proliferation of Weapons of Mass Destruction” adopted in December 2019, prepared in accordance with the FATF recommended definition of virtual assets. It is substantiated that progressive international experience in regulating relations in this area was used in the formation of the legal framework for the circulation of virtual assets in Ukraine.

**Key words:** blockchain, virtual assets, legal regulation, prohibition of circulation of virtual assets, bitcoin.