



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

В И С Н О В О К

до проекту Закону України про віртуальні активи
(реєстр. № 3637, доопрацьований від 16.09.2020 р.)

Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації розглянув на своєму засіданні 28 жовтня 2020 року (протокол № 30) доопрацьований проект Закону України про віртуальні активи, реєстр. № 3637 від 16.09.2020 р., поданий народними депутатами України Жмеренецьким О. С., Потураєвим М. Р., Васильєвим І. С. 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.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку до законопроекту зазначає, що у ньому не враховано ряд зауважень, наведених у висновку Головного управління від 14.07.2020 на попередню редакцію проекту. У зв'язку з цим Головне управління вважає за доцільне ще раз звернути на них увагу, а також висловлює деякі зауваження до нових положень проекту.

Кабінет Міністрів України та Міністерство цифрової трансформації України своїми висновками підтримують законопроект та надають свої пропозиції до нього з метою приведення у відповідність до чинного законодавства термінології та деяких положень законопроекту, а також узгодження між собою деяких норм, положень та статей законопроекту.

Національний банк України у своєму висновку зазначає, що позиція висловлена у попередньому листі залишається актуальною, а саме, що в цілому підтримується мета 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. Національний банк України наголошує, що раніше вже надавав зауваження до попереднього тексту законопроекту, які не були враховані у доопрацьованому законопроекті та звертає увагу на концептуальні зауваження до положень законопроекту.

Закон України «Про валюту і валютні операції» (далі – Закон про валюту) уповноважує Національний банк за наявності ознак погіршення стану платіжного балансу України, виникнення обставин, що загрожують стабільності фінансової системи держави запроваджувати заходи захисту. Такі заходи захисту включають, зокрема, обмеження щодо руху капіталу. Як приклад, запроваджений на сьогодні комплекс заходів захисту включає обмеження (ліміти) на транскордонні перекази фізичних та юридичних осіб, включаючи перекази таких осіб з України на їх власні рахунки, відкриті ними за межами України.

З огляду на зазначене, у законопроекті мають бути передбачені механізми/інструменти для запобігання можливим випадкам маніпулювання нормами валютного законодавства, в іншому випадку це призведе до появи

можливостей оминати валютні заходи захисту, що матиме наслідком зниження ефективності дій (відповідного інструментарію) Національного банку, спрямованого на протидію кризовим явищам та стабілізацію платіжного балансу. Водночас, ураховуючи правову природу віртуальних активів, необхідно зауважити й на інші аспекти їх можливого використання для уникнення обмежувальних заходів, тобто не лише в площині валютних заходів, а й в питаннях протидії корупції та відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, дотримання санкцій, що застосовуються на внутрішньому та міжнародному рівні. Зазначене обумовлює нагальну потребу комплексного підходу стосовно забезпечення ефективної системи запобіжних заходів.

Прикладом для встановлення таких заходів на законодавчому рівні є правове регулювання здійснення операцій з електронними грошима. На сьогодні побудована чітка система регулювання їх випуску (таке право надане лише банкам), обміну/погашення та здійснення розрахунків (дозволяється проводити операції з ними тільки в гривні), а також обмеження сум при здійсненні операцій з ними. Крім того банк, що має намір здійснювати випуск електронних грошей, зобов'язаний до початку випуску електронних грошей узгодити з Національним банком правила використання електронних грошей в Україні.

Щодо забезпечення фінансових віртуальних активів.

Частинами п'ятою та шостою статті 4 законопроекту пропонується визначити, що віртуальний актив, який забезпечений правами власників пайових, боргових, іпотечних, деривативних цінних паперів, деривативних фінансових інструментів, інструментів грошового ринку, є фінансовим віртуальним активом, а майнові або немайнові права, зокрема право вимоги на об'єкт забезпечення віртуального активу, передаються набувачу такого віртуального активу.

З огляду на те, що віртуальні активи на території України можуть бути обміняні виключно на національну валюту (гривню), вважаємо, що фінансовий віртуальний актив має бути забезпечений інструментами грошового ринку, емітованими виключно в національній валюті (гривні).

Крім того, норма цієї ж статті в частині забезпечення фінансових віртуальних активів правами деривативних фінансових інструментів, на наш погляд, потребує уточнення з огляду на те, що такі фінансові інструменти можуть не передбачати поставки базового активу. Тому виникає питання, як саме буде забезпечений фінансовий віртуальний актив правами деривативних фінансових інструментів, зокрема у випадку використання прав вимоги на деривативні фінансові інструменти, операції за яким будуть здійснюватися без поставки базового активу.

Щодо уточнення змісту фінансової послуги з інвестиційними віртуальними активами.

Законопроект пропонує доповнити перелік фінансових послуг, визначених статтею 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (далі – Закон про фінансові послуги), новим видом таких послуг у вигляді участі і наданні послуг, пов'язаних із пропозицією емітента та/або продажем інвестиційних віртуальних активів.

Разом з тим, статтею 13 законопроекту пропонується встановити, що фінансовими послугами, пов'язаними з публічною пропозицією та/або продажем віртуальних активів, є участь у випуску фінансових віртуальних активів та надання фінансових послуг, пов'язаних з їх випуском та продажем.

Наведені вище пропоновані законопроектом норми, не є тотожними. Тому пропонується у законопроекті чітко визначити, яка з двох вищезгаданих норм визначає новий вид фінансової послуги. При цьому, слід зазначити, що визначення “інвестиційні віртуальні акти” відсутнє у чинному законодавстві, і не визначається як у тексті проекту Закону України “Про віртуальні активи”, так і в пропонованих законопроектом змінах до Закону про фінансові послуги.

Підсумовуючи викладене вище, Національний банк України зазначає, що законопроект підлягає суттєвому доопрацюванню.

Міністерство юстиції України своїм листом повідомляє про відсутність пропозицій та зауважень до законопроекту.

Міністерство фінансів України у своєму висновку зазначає, що законопроект не підтримується та висловлює такі зауваження та пропозиції до нього.

Національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та міжнародними стандартами фінансової звітності повністю врегульовано відображення в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності активів. Проте проектом не конкретизовано – до якого саме виду активів відносяться віртуальні активи: матеріальні, нематеріальні, грошові кошти чи цінні папери.

Водночас, одним із принципів, на якому ґрунтується бухгалтерський облік, є принцип «єдиного грошового вимірника», за яким вимірювання та узагальнення всіх господарських операцій підприємства у його фінансовій звітності здійснюються в єдиній грошовій одиниці. Відповідно до Конституції України грошовою одиницею України є гривня. Крім цього, законопроектом проектом не передбачено особливостей визначення вартості віртуальних активів для цілей бухгалтерського обліку, зокрема, зарахування на баланс, та яка вартість буде враховуватись в подальшому при здійсненні операцій з продажу, обміну, придбання тощо, що, в свою чергу, матиме вплив на формування бази оподаткування.

Відповідно до статті 20 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, Україні необхідно забезпечити імплементацію відповідних міжнародних стандартів у сфері запобігання та боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Союзом

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України своїм листом повідомляє про підтримку законопроекту за умови врахування таких зауважень. У законопроекті пропонується усунути неузгодженість деяких положень, необхідно передбачити поняття «інвестиційні

віртуальні активи», а також законопроект потребує чіткого визначення регуляторів та чіткого розмежування їх повноважень, зокрема щодо введення та обігу забезпечених віртуальних активів, а також діяльності постачальників послуг, пов'язаних із пропозицією емітента та/або продажем інвестиційних віртуальних активів.

Державна служба фінансового моніторингу України своїм листом надає пропозиції до законопроекту та пропонує їх врахувати.

Україна як країна-член ООН, відповідно до Резолюції Ради Безпеки ООН від 29.07.2005 № 1617(2005), а також з урахуванням ратифікації 17.11.2010 Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (стаття 13 Конвенції), зобов'язана дотримуватись Рекомендацій FATF. У жовтні 2018 року FATF запровадила зміни до 15 Рекомендації та чітко заявила, що Рекомендації FATF застосовуються й до фінансової діяльності, що включає віртуальні активи. До Глосарію FATF додано два нових визначення: «віртуальний актив» (ВА) та «постачальники послуг з віртуальних активів» (VASP).

У червні 2019 року FATF прийняла Пояснювальну Записку до Рекомендації 15 для подальшого уточнення того, як вимоги FATF мають застосовуватись до ВА та VASP. Недотримання зазначених вимог FATF при запровадженні державного регулювання ринку віртуальних валют може призвести до включення України до переліку країн, що мають недоліки у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, що, в свою чергу, матиме негативні наслідки для національної економіки. В зв'язку з чим, положення законопроекту потребують приведення у відповідність до вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Також прикінцевими положеннями законопроекту, з урахуванням його змісту, необхідно передбачити зміни та доповнення до Закону про запобігання, а саме:

узгодити визначення термінів «актив», «віртуальний актив» та «постачальник послуг, пов'язаних з віртуальними активами», а також сфери застосування Закону про запобігання;

передбачити обов'язок суб'єктів первинного фінансового моніторингу вживати заходів для мінімізації ризиків бути використаними з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму чи фінансування розповсюдження зброї масового знищення щодо продуктів та послуг, пов'язаних з віртуальними активами;

передбачити обов'язок суб'єктів первинного фінансового моніторингу здійснювати управління ризиками, пов'язаними із запровадженням чи використанням новітніх технологій, що пов'язані з віртуальними активами;

доопрацювати перелік ідентифікаційних даних з урахуванням особливостей ринку віртуальних активів;

доповнити новою статтею щодо супроводження інформацією переказів віртуальних активів з урахуванням позиції FATF, що такі перекази можуть бути

виключно транскордонними, а також технічних особливостей здійснення таких переказів, зокрема в частині здійснення переказів безпосередньо з користувачами, коли з іншої сторони не задіяний постачальник послуг, пов'язаних з віртуальними активами;

передбачити, що належна перевірка при здійсненні переказів віртуальних активів здійснюється в порядку, визначеному такою статтею.

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

Доопрацьована редакція законопроекту не враховує концептуальні зауваження, які неодноразово надавались Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку до проекту Закону України «Про віртуальні активи», в тому числі до попередньої редакції законопроекту, зокрема зауваження, які були надані Міністерству цифрової трансформації України

Комісія звертає увагу на особливо важливі недоліки доопрацьованої редакції законопроекту, в тому числі, на норми, що з'явилися після доопрацювання, а саме:

У Законі залишається невизначеною правова природа «віртуальних активів». Законопроект потребує доопрацювання з метою приведення його положень у відповідність до норм Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів» від 19.06.2020 № 738-ІХ, а саме в частині передбачення, що «забезпечені віртуальні активи» є деривативними контрактами, й відповідно регулювання правовідносин щодо забезпечених віртуальних активів, здійснюватиметься Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку відповідно до законодавства про ринки капіталу та організовані товарні ринки. Передовий міжнародний досвід свідчить про необхідність існування механізмів, які забезпечують регуляторів фінансових ринків повноваженням щодо визначення належності певного віртуального активу до того чи іншого виду.

З метою забезпечення захисту прав інвесторів та недопущення шахрайства в процесі залучення інвестицій, законопроект повинен містити норми, що передбачатимуть врегулювання питань публічної пропозиції віртуальних активів.

До законопроекту введено норми, що передбачають запровадження нового виду фінансових послуг. Так, абзацом п'ятим пункту 6 частини першої статті 1 Законопроекту передбачено, що одним з видів діяльності, які може провадити постачальник послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, є «участь і надання фінансових послуг, пов'язаних із пропозицією емітента та/або продажем віртуальних активів».

Частиною першою статті 13 Законопроекту передбачено, що: «фінансовими послугами, пов'язаними з публічною пропозицією та/або продажем віртуальних активів, є участь у випуску фінансових віртуальних активів та надання фінансових послуг, пов'язаних з їх випуском та продажем.

Крім того, підпунктом 3 пункту 2 розділу VI Прикінцевих положень Законопроекту передбачені зміни до частини першої статті 4 Закону України

«Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», які передбачають доповнення переліку фінансових послуг новою послугою такого змісту:

«участь і надання послуг, пов'язаних із пропозицією емітента та/або продажем інвестиційних віртуальних активів».

Зазначені норми не узгоджуються між собою в частині назви самої послуги та термінології, що використовується по тексту Законопроекту («інвестиційні» або «фінансові» віртуальні активи).

Крім того, вищезазначені норми Законопроекту не тільки не розкривають суть нової послуги, але й не відповідають загальноприйнятій практиці регулювання фінансових послуг, зокрема не передбачають врегулювання мінімально необхідних базових питань, які мають бути врегульовані при запровадженні регулювання нової фінансової послуги.

Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України своїм листом повідомляє про відсутність зауважень та пропозицій до законопроекту.

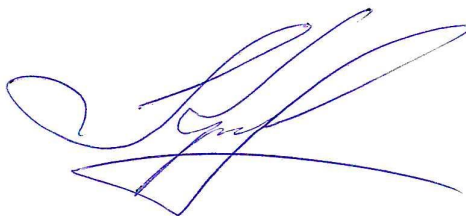
Народні депутати України – члени Комітету під час обговорення доопрацьованого законопроекту зазначили, що зауваження та пропозиції, які надійшли до Комітету є слушними та можуть бути враховані при доопрацюванні законопроекту до другого читання. Крім того, члени Комітету погоджуються, що питання розбудови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

Враховуючи зазначене, за результатами обговорення Комітет **ухвалив:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України рекомендувати Верховній Раді України прийняти за основу доопрацьований проект Закону України про віртуальні активи, реєстр. № 3637 від 16.09.2020р., поданий народними депутатами України Жмеренецьким О. С., Потураєвим М. Р., Васильєвим І. С. та іншими.

2. Співдоповідачем з зазначеного питання визначено народного депутата України – заступника Голови Комітету з питань цифрової трансформації – Чернева Єгора Володимировича

Голова Комітету



М. Крячко