

# ТРЕНДИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

**ПЕРЕПЕЛИЦЯ МАРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА**  
доктор юридичних наук, професор, Національний  
юридичний університет України імені Ярослава  
Мудрого, Харків, Україна

УДК 347.73

DOI 10.37772/2518-1718-2021-2(34)-7

## ВІРТУАЛЬНА ВАЛЮТА ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ: ВРАХУВАННЯ ДОСВІДУ ІНОЗЕМНИХ КРАЇН ПРИ ФОРМУВАННІ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті на підставі дослідження підходів, які деякі країни світу використовують в області регулювання платіжних продуктів та послуг на основі віртуальної валюти як об'єкту фінансового моніторингу, надаються пропозиції щодо їх застосування у національному законодавстві. Досліджено досвід здійснення регуляторного нагляду за використанням віртуальних валют у сфері фінансового моніторингу на прикладі Італії, США, Норвегії, Японії, Швеції, Мексики, Фінляндії та виокремлено найбільш ефективні його заходи. Увагу зосереджено на транскордонному характері операцій з віртуальною валютою, як об'єкту фінансового моніторингу та шляхах їх відстеження.

**Ключові слова:** віртуальна валюта, віртуальний актив, постачальники послуг, переказ віртуальних валют, цінні папери, рекомендації FATF, об'єкт фінансового моніторингу, відмивання злочинних доходів, ризик-орієнтований підхід, транскордонні операції, фінансова система.

Постановка проблеми. 28 квітня 2020 року вступив в дію Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», яким розширюється коло суб'єктів державного фінансового моніторингу за рахунок Міністерства цифрової трансформації та введення нової категорії суб'єктів первинного фінансового моніторингу – постачальники послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, до яких належать біржі з торгівлі віртуальними активами, обмінники віртуальних активів та інші. Це пов'язано з тим, що останнім часом у світі, починаючи з 2012 року, з'явилися нові платіжні механізми, які призначені для надання нового способу переказу вартості через Інтернет – віртуальні валюти. Простір віртуальних валют розширився і включив у себе ряд нових продуктів та послуг, видів діяльності та взаємодії, у тому числі операції між різними видами віртуальних валют. У свою чергу, швидкий розвиток, зростаюче визнання і глобальний характер продуктів та послуг на осно-

ві віртуальної валюти підвищив і ризики використання такого фінансового активу з метою легалізації незаконно отриманих доходів. Сприяє цьому факту і те, що платіжні продукти та послуги на основі віртуальної валюти не визнають кордонів і операції з ними можуть здійснюватися без будь-якої видимої прив'язки до певної юрисдикції. Тому, навіть, якщо будь-яка держава і не визнає на своїй території функціонування віртуальної валюти – це все одно не гарантує того, що її фінансова система не буде якимось чином використана для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом або не буде виступати як посередник для незаконних фінансових операцій щодо іншої юрисдикції (держави). Наприклад, постачальники віртуальних послуг, що розташовуються в одній юрисдикції (державі) можуть пропонувати свої послуги та продукти для клієнтів, що знаходяться в іншій юрисдикції, де контроль за такими операціями або взагалі відсутній або досить слабкий. У такий ситуації – ризики відмивання незаконних доходів шляхом використання можливостей віртуальних валют через цю юрисдикцію суттєво

підвищуються. Для України це питання є вкрай важливим, тому що, стан даної проблеми знаходиться на низькому рівні, а питання її вирішення тільки підіймається.

Відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон № 361) [1], Мінцифри зобов'язано здійснювати нагляд у цій сфері за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу. З метою реалізації вимог даного Закону та запровадження заходів щодо протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом через використання таких платіжних інструментів як віртуальні активи, Мінцифри розроблено проект наказу «Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство цифрової трансформації». Проте, станом на момент розробки та підготовки Наказу Мінцифри зіштовхнулося з такою проблемою як відсутність в вітчизняному законодавстві нормативного акту, який би в цілому, на загальному рівні визначав механізм державного регулювання ринку віртуальних активів в Україні. Закон України № 361 наділяє Мінцифру, як суб'єкта державного фінансового моніторингу, такими владними повноваженнями як: проведення планових та позапланових перевірок, застосування при нагляді ризик-орієнтованого підходу, перевірка професійної підготовки відповідальних працівників, розроблення правил та програм ведення фінансового моніторингу, управління ризиками, виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, зупинення фінансових операцій, замороження або розмороження активів тощо [1]. Але для того, щоб безпосередньо здійснювати дані повноваження необхідно мати первісну інформацію щодо обліку осіб, які надають послуги у сфері обігу віртуальних активів, який ведеться державним органом, уповноваженим брати на облік таких суб'єктів господарювання. З цього очевидно, що в Україні на сучасний момент існує права невизначеність щодо підстав функціонування ринку віртуальних активів, а саме, що таке діяльність постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, які існують їх види, що розуміти під платіжними послугами та продуктами, які генеруються на основі віртуальних валют тощо. А це, у свою чергу, гальмує прийняття спеціального регуляторного акту Мінцифри, який би далі визначав методіку та порядок здійснення нагляду за діяльністю підконтрольних суб'єктів первинного фінансового моніторингу у сфері обігу віртуальних активів. Іншими словами, проблема не може бути розв'язана за допо-

могою нормативного акту, прийнятого Мінцифрою, доки не буде врегульовано на державному рівні правовий режим функціонування ринку віртуальної валюти в Україні в цілому.

Зрозуміло, що прийняття загального нормативного акту, який би регулював ринок обігу віртуальних валют в Україні в цілому і регуляторного акту Мінцифри, який би визначав контрольні заходи щодо платіжних послуг та продуктів на основі віртуальної валюти як об'єкту фінансового моніторингу обов'язково відбудеться, тому що за цим процесом пильно слідкують FATF (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей) та інші міжнародні організації, які виробляють загально-визнані міжнародні стандарти з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Але, буде правильним, при регулюванні даного питання на рівні національного законодавства, дослідити та взяти до уваги положення та правила, які закріплені у законодавстві та вже використовуються у практиці інших країн, що стикнулися з даною проблемою, тобто, у країн, які вже мають практику та досвід роботи у цій сфері.

Ступінь розробленості проблеми. Проблема віртуальної валюти як нового платіжного засобу, її функціональні можливості та види досліджувалась у роботах вітчизняних вчених – М. Кучерявенко, А. Кудь, Є. Смичок [2], А. Овчаренко [3], О. Глущенко [4], С. Хвалінський [5] та іноземних – Фредріка Шнейдера [6], Е. Готса [7]. Але, автор статті звертає увагу на окремий аспект цієї проблеми – правової невизначеності та нерегульованості здійснення операцій з віртуальною валютою у правовідносинах, що складаються у сфері фінансового моніторингу.

Метою статті є дослідження підходів, які деякі країни використовують в даний час, а деякі збираються застосувати в найближчому майбутньому в області регулювання платіжних продуктів та послуг на основі віртуальної валюти як об'єкту фінансового моніторингу, з метою їх врахування при розробці національного законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Керівництва FATF з ризик-орієнтованого підходу «Віртуальні активи та постачальники послуг з переказу віртуальних активів» [8], віртуальна валюта (віртуальний актив) – це цифрове представлення вартості, яким можна торгувати в цифровому форматі або переказувати, і яке може використовуватись для платіжних або інвестиційних цілей. Під постачальниками послуг з віртуальних активів розуміють будь-яку фізичну чи юридичну особу, яка, як суб'єкт господарювання, проводить один або декілька наступних видів діяльності або операцій для або від імені іншої фізичної або юридичної особи: 1) обмін між віртуальними активами та фіатними валютами;

2) обмін між однією або декількома формами віртуальних активів; 3) переказ віртуальних активів; 4) зберігання та/або управління віртуальними активами, що забезпечують контроль над віртуальними активами; 5) участь і надання фінансових послуг, що пов'язані із пропозицією емітента та /або продажем віртуального активу.

Залежно від виду конкретної фінансової діяльності постачальники послуг з віртуальних активів диференціюються на постачальників, що надають послуги з обміну та переказу, постачальників послуг гаманця для віртуальних валют (тобто, ті, що ведуть гаманці, підтримують зберігання та контроль над віртуальною валютою клієнта, здійснюють зберігання та контроль за приватними ключами клієнта) та постачальники, що пов'язані із емісією, пропозицією чи продажем віртуальних валют. Існують і інші види послуг, що надаються на основі віртуальної валюти та інші можливості постачальників таких послуг, адже ця сфера відносин поспішно та бурхливо розвивається. А її слабка правова врегульованість та контроль з боку державних органів тільки підвищує інтерес фізичних та юридичних осіб, що є суб'єктами відносин у сфері використання та надання послуг на основі віртуальної валюти. Тому, деякі держави починають звертати увагу на ряд труднощів і проблем в області регулювання, які надаються платіжними продуктами та послугами на основі віртуальної валюти. У сучасному світі одні держави вже застосовують заходи регулювання у цій сфері, а інші – тільки відстежують і вивчають розвиток подій та досвід тих, де віртуальна валюта виступає як об'єкт фінансового моніторингу у дійсності. В цілому, у більшості країн, заходи щодо вирішення зазначеної проблеми зводяться до наступних: 1) введення обмежень на операції з віртуальними активами стосовно суб'єктів, що з ними пов'язані; 2) прийняття законодавчих та регулюючих нормативних актів у сфері діяльності бірж, що займаються обміном віртуальних валют, провайдерів послуг грошових переказів, посередників в операціях з віртуальною валютою; 3) опублікування заяв та рекомендацій з попередження користувачів про ризики, пов'язані з операціями з віртуальною валютою та роз'ясненнями щодо сутності віртуальних валют. В рамках цих заходів кожна держава застосовує та використовує свої методи моніторингу, залежно від її політичних, економічних, національних, географічних, культурних та інших особливостей.

З метою вироблення пропозицій та рекомендацій для національного законодавства у сфері фінансового моніторингу щодо контролю над операціями, пов'язаними з використанням віртуальної валюти, буде правильним окремо дослідити підходи держав щодо правової регламентації даного питання, визначити,

на які головні моменти звертається увага з боку держави.

У законодавстві Італії з 2017 року (Законодавчий Декрет № 231), до категорії суб'єктів, які зобов'язані відповідати вимогам протидії відмиванню незаконних доходів та фінансування тероризму, відносять провайдерів, залучених до послугу з обміну між віртуальними валютами та фіатними валютами. Від них вимагають зареєструватися у спеціальному розділі, який веде орган, що реєструє агентів та посередників. Така реєстрація є необхідною умовою для постачальників послуг, пов'язаних з віртуальними активами, для здійснення своєї діяльності в Італії. Провайдери (постачальники) послуг, пов'язаних з віртуальними активами, підпадають під повний комплекс заходів з протидії відмиванню незаконних доходів та фінансування тероризму. У 2019 році в Італії була оновлена Національна Оцінка Ризиків (НОР), які виникають саме із діяльності у сфері послуг з віртуальними активами. Результати оновленої НОР використовуються для посилення національної стратегії держави у цій сфері. Підзвітні установи (фінансові та нефінансові) були зобов'язані взяти до уваги результати оновленої НОР для того, щоб провести свої внутрішні оцінки ризиків. Аналіз законодавства Італії щодо даного питання дозволяє зробити висновок, що італійська служба фінансового моніторингу збирає інформацію про провайдерів (постачальників) послуг, пов'язаних з віртуальними активами, що діють в Італії (типологія послуг, що надаються; розташування; дані щодо бенефіціарного власника, адміністратора та інших пов'язаних суб'єктів; детальну інформацію по окремим операціям, а саме, дата, сума, виконавець, сторони операції та рахунки гаманців; дані щодо залучених банківських рахунків, а саме, власник, довірені особи, походження коштів, особливості фінансових потоків; дані економічного профілю клієнта або власника гаманця; ідентифікаційні дані, а саме, фіскальний код, індивідуальний податковий номер; деталізована інформація щодо основних рухів віртуальної валюти, яка відслідковується між суб'єктами у певний часовий проміжок; виписка по рахунку або гаманцю у форматі, який можна редагувати; вид та основні особливості віртуальної валюти та ін.).

До того ж, Банк Італії вже з 2015 року систематично попереджає споживачів щодо високого ризику купівлі та/або утримання віртуальних валют, а також проводить нагляд над фінансовими посередниками щодо можливих ризиків, пов'язаних з віртуальними валютами. Для покращення співпраці із приватним сектором італійська служба фінансового моніторингу випустила у 2015 році Повідомлення щодо аномального використання крипто-активів, звертаючись, насамперед, до фінансових установ (банків, платіж-

них установ), а також до операторів азартних ігор, підкреслюючи важливість зосередження їх уваги на можливих аномальних транзакціях, пов'язаних із придбанням чи інвестуванням у крипто-активи, таких як електронні платежі, вкладення та зняття готівкових коштів, використання передплачених карток. Починаючи з 2016 року служба фінансового моніторингу Італії публікує збірки кейсів щодо схем відмивання коштів та фінансування тероризму, які були виявлені в ході фінансового аналізу, в тому числі типології, пов'язані з аномальним використанням віртуальних валют.

Отже, якщо порівнювати засоби та методи, які вже з 2015 року розробляє та використовує італійська служба фінансового моніторингу для вирішення зазначеної проблеми відносно вітчизняного стану, то, слід зазначити, що вона (служба Італії) має певний позитивний досвід роботи у цій сфері, тоді як в Україні відсутні, навіть, реєстри провайдерів та постачальників послуг, пов'язаних з віртуальною валютою, що виключає будь-який контроль за їх діяльністю взагалі.

У Норвегії відповідно до Закону з Протидії відмиванню коштів до віртуальних валют від 2018 року, постачальники послуг з обміну віртуальної валюти та офіційної валюти є підзвітними установами, за якими здійснює контроль Фінансові Наглядові Органи. Знов таки, на перший план виступає вимога щодо реєстрації даних осіб, тобто, такі постачальники мають бути зареєстровані Фінансовим Наглядовим Органом. При реєстрації має бути надана наступна інформація: ім'я або назва, тип установи та номер організації, юридична адреса, послуги, що пропонуються, ідентифікаційний номер, дані щодо генерального менеджера та членів ради директорів або будь-яких інших контактних осіб тощо. У 2019 році вже було зареєстровано шість постачальників послуг з віртуальних активів, а решта тільки подали заявки на реєстрацію. Фінансовий наглядовий орган тільки починає роботу у даному секторі, адже, тільки тепер стає зрозумілим наскільки він широкий та різний за своїм змістом (широкий перелік осіб, які беруть у ньому участь).

Фінансові Наглядові Органи у Швеції визнали біткоїн та ефір як засоби платежу ще у 2013 році, що означає, що професійні послуги з обміну є об'єктом контролю фінансового моніторингу вже з 2013 року. Це передбачає обов'язкове ліцензування діяльності постачальників та провайдерів послуг, пов'язаними з віртуальною валютою. У законодавстві Швеції чітко вказано, що як тільки особа, що займається наданням таких послуг отримує ліцензію – всі її види діяльності (не важливо, які саме послуги вона надає щодо використання віртуальних активів) – стають об'єктами регулювання та нагляду з боку органів

фінансового моніторингу. Такий підхід привів до того, що, частина даного сектору припинила свою діяльність, але припинили свою діяльність ті суб'єкти (постачальники, провайдери, обмінники), що надавали послуги з віртуальною валютою, які були пов'язані саме з відмиванням незаконних доходів та фінансуванням тероризму. Як свідчить інформація від оперативних органів влади, злочинці вирішили перенести свою діяльність до нерегульованих юрисдикцій. На ринку залишилися тільки ті суб'єкти, діяльність яких у цій сфері відповідає вимогам законодавства.

У Фінляндії Закон про Постачальників Віртуальних Валют вступив в силу у травні 2019 року. Від постачальників вимагалось проходити реєстрацію (авторизацію) у фінському Фінансовому Наглядовому Органі (ФФНО). До визначення постачальників входять обмінні пункти (ті, що здійснюють обмін фіатних валют на віртуальні активи, обмін віртуальних активів на золото та товари), постачальники гаманців зберігання та постачальники розміщення. На них покладено обов'язок надавати усю повну та правдиву інформацію відносно своєї діяльності, відкривати банківські рахунки. Розуміло, що діяльність даного сектору є анонімною, що і є однією з причин його привабливості і тому, така вимога з боку ФФНО також, як і у випадку з Швецією, суттєво скоротила цей сегмент ринку. Постачальники та провайдери послуг, пов'язаних з віртуальними активами не бажали, щоб їх регулювали і тому почали шукати місця здійснення свого бізнесу, де таке регулювання відсутнє або слабе. Ті ж, хто залишився на цьому ринку – стикнулися з відповідними труднощами щодо сумісництва анонімності надання своїх послуг та дотримання законодавства у сфері протидії відмиванню незаконних доходів та фінансування тероризму, адже клієнт платив за конфіденційність та таємницю.

У Мексиці Федеральний Закон про Протидію та Виявлення операцій з ресурсами від нелегальних доходів було реформовано у березні 2018 року для того, аби встановити обмін віртуальних валют, як вразливу діяльність у сфері протидії відмиванню незаконних доходів. У березні 2018 року було опубліковано Закон про Регулювання Установ Фінансових технологій, яким було зазначено, що такі установи можуть діяти з віртуальними активами, якщо вони мають дозвіл Банку Мексики для таких операцій. Центральний банк Мексики опублікував стандарти для визначення внутрішніх операцій з віртуальними активами ризиковими. Так, було звернено увагу, що віртуальні активи несуть істотний ризик при відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму, через легкість здійснення самого переказу віртуальних активів до різних юрис-

дикцій, а також через відсутність однорідного контролю та превентивних заходів на глобальному рівні. Такий підхід свідчить про презумпцію підозрілості при регулюванні операцій у сфері віртуальних активів, обережне ставлення до таких операцій в цілому. Разом з тим, уряд Мексики розуміє, що це явище неможливо заборонити, бо мова йде про цифрове середовище, яке має транскордонний характер. І тому, єдина можливість контролювати його – це розробити та встановити дієвий та ефективний механізм регулювання операцій, пов'язаних з використанням віртуальної валюти.

В Японії з метою регулювання відмивання злочинних доходів та фінансування тероризму діє Закон про Платіжні Послуги та Закон про Попередження Переказів злочинних доходів з 2016 року. Позитивним досвідом Японії є створення окремого органу з моніторингу за постачальниками послуг у сфері віртуальної валюти, який складається з вузьких спеціалістів щодо контролю за операціями з віртуальними активами. Даний орган, ще до моменту реєстрації постачальника з послуг у сфері віртуальних активів, оцінює програми, бізнес – плани таких постачальників, тобто до початку їх діяльності. Якщо у бізнес – плані чи програмі контролюючи вбачають, що здійснення такої діяльності чи надання послуг містить у собі ризик відмивання злочинних доходів чи фінансування тероризму – то вони, навіть, не реєструють суб'єкта, відносно якого виникла підозра. Це дуже дієвий превентивний засіб. Він кореспондує з принципом пріоритету заходам із запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом над заходами з протидії їм. Було б правильним перейняти такий позитивний досвід для України та закріпити таку вимогу у національному законодавстві.

Окрім цього, орган з моніторингу за постачальниками послуг у сфері віртуальної валюти, окрім власних досліджень та аналізу у цій сфері зобов'язує безпосередньо самих постачальників таких послуг, періодично надавати звіти щодо ризиків, які існують у здійснюваної ними діяльності. Цю інформацію орган використовує для пошуку якісних та кількісних даних щодо притаманних ризиків та заходів контролю. Потім зібрана інформація використовується для власної оцінки ризиків та моніторингу за постачальниками послуг у сфері віртуальних активів.

Додатково до цих новел, які відсутні у інших державах, у Японії створено Дослідницьку групу з Ділової Діяльності по обміну віртуальних валют для відповіді на виклики, пов'язані з функціонуванням таких валют. Ця група займається, по-перше, інформаційно-просвітницькою діяльністю, тренінгами для громадян та органів влади стосовно особливостей правового режиму віртуальних валют, що

ліквідує фінансову неграмотність у цих відносинах (теж непоганий досвід для України, де люди у своїй значній більшості не мають уявлення про ці фінансові інструменти), та, по-друге, розв'язує різні проблемні питання, пов'язані з діяльністю постачальників послуг з віртуальних активів. Так, у квітні 2020 року даною групою була підготовлена та опублікована Типологія індикаторів червоних прапорів підозрілих операцій для постачальників віртуальних валют. Індикатори, зазначені у цій типології охоплюють операції, де використовуються технології анонімності та глибинного інтернету.

Сполучені Штати мають всеосяжну та технологічно-нейтральну регуляторну та наглядову систему для здійснення регулювання та нагляду за цифровими фінансовими активами у сфері протидії відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму. Це означає, що постачальники послуг у сфері віртуальної валюти та види їх діяльності підпорядковуються тому ж самому регулюванню, що і постачальники послуг у сфері нецифрових активів, тобто підпадають під дію загальної нормативної бази. Підхід США спирається на інструменти та органи різних відомств – Служба по боротьбі з фінансовими злочинами Міністерства фінансів США, Управління з контролю за іноземними активами, Служба внутрішніх доходів, Комісія з цінних паперів і бірж США, Комісія США з торгівлі товарами ф'ючерсами та інші служби. Всі вони у сукупності мають регуляторні, наглядові та правозастосовні повноваження для здійснення контролю за певними видами діяльності із цифровими активами, які включають переказ коштів, цінних паперів, біржових товарів чи деривативів або, які мають податкові наслідки. Коли особа (термін, визначений в американському регулюванні, що виходить за рамки фізичних та юридичних осіб) долучається до певної фінансової діяльності, де використовуються цифрові активи, до неї застосовуються всі вимоги щодо протидії відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму. Такі особи можуть виступати у статусі передавача грошей, національної біржі цінних паперів, брокер – дилеру, інвестиційного консультанту, інвестиційної компанії, агенту з переказу, установи з виконання свопів, організації з клірингу деривативів, посередника у ф'ючерсних операціях, оператора товарного пулу, радника з торгівлі біржовими операціями, своп-дилеру, основного учасника свопу, роздрібного іноземного дилеру з обміну валют або представляючого брокеру, банку. Отже, у США здійснюється нагляд за будь-якою особою, що залучена до діяльності з приймання та переказу грошової вартості, в незалежності від того у фізичному чи цифровому вираженні вона здійснюється.

Особливістю системи фінансового моніторингу США відносно надання послуг, пов'язаних з віртуальними валютами є їх диференціація залежно від предмету або об'єкту самої послуги на: послуги у сфері переказу грошей, послуги у сфері діяльності з цінними паперами, послуги у сфері діяльності з біржовими товарами та деривативами. Контроль та нагляд, відповідно до такого розподілу, також має свою специфіку. Так, відносно тих, хто переказує кошти, діє правило, що вони повинні реєструватись як бізнес, пов'язаний із грошовими послугами та вводити програми з протидії відмиванню доходів, вести облік та здійснювати заходи із звітування, в тому числі надавати звіти і відносно всіх підозрілих операцій. Дані вимоги однакові як для національних, так і для іноземних осіб, навіть якщо іноземна особа фізично не присутня у США і в незалежності від того, де вона створена чи розташована, у тому випадку якщо ділова активність повністю або частково здійснюється у США. Окрім цього, закон вимагає від постачальників послуг з віртуальними активами, незалежно від їх діяльності отримувати державні ліцензії на переказ коштів в незалежності від їх юрисдикції чи місця створення або розташування їх головного офісу.

В тих межах, в яких цифрові активи є цінними паперами у США, також мають місце регуляторні та контрольні повноваження. Так, платформи, на яких цифрові активи, які є цінними паперами, торгуються на ринку - мають бути зареєстровані в якості національної біржі та подавати інформацію про свої операції та торгівлю у цій сфері. Тут, також як і у випадку з переказом коштів, діє правило відносно того, що, навіть, якщо біржа цінних паперів, брокер-дилер чи інша подібна установа, пов'язані із цінними паперами, знаходяться за кордоном і не мають фізичної присутності в США, така особа все одно є об'єктом фінансового контролю з боку США.

У США цифрові активи можуть також кваліфікуватися як біржові товари чи деривативи, навіть, якщо вони не є цінним папером, і у подібних ситуаціях, особи, що проводять операції з такими цифровими активами, підпадають у сферу впливу Регуляторного органу фінансової галузі. Даний орган має повні регуляторні та наглядові повноваження щодо деривативів від цифрових активів та здійснює систематичні анти-шахрайські та анти-маніпулятивні дії щодо проведення операцій з такими активами. У відповідності до Закону про Обмін Біржовими товарами, Регуляторний орган фінансової галузі має широкий спектр повноважень для вжиття заходів проти будь-якої особи чи установи, що знаходиться в межах або поза межами США і яка пов'язана або залучена до шахрайської чи маніпулятивної діяльності. При цьому, важливим є той факт, що для того,

щоб здійснювати такий всеосяжний контроль, США не вимушені заключати міжнародні договори з іншими державами, а діють виключно, виходячи із власних інтересів. Тут вирішальне значення має те, що США жорстко охороняють свій суверенітет і не визнають вищої юридичної сили норм права інших держав (у випадку з Україною – таке правило діє з точністю навпаки). Це дозволяє охарактеризувати систему фінансового моніторингу США саме як всеосяжну та технологічно-нейтральну для здійснення регулювання та нагляду за цифровими фінансовими активами у сфері протидії відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму.

Правоохоронні органи США використовують фінансові розвіддані від відповідних органів для проведення розслідувань щодо цифрових активів. Подібна інформація – яка походить від звітів та аналізів – є корисною при розробці доказів злочинної діяльності та виявлення осіб, що мають відношення до такої діяльності. Служба по боротьбі з фінансовими злочинами Міністерства фінансів США, Управління з контролю за іноземними активами, Служба внутрішніх доходів, Комісія з цінних паперів і бірж США, Комісія США з торгівлі товарними ф'ючерсами мають доступ до широкого переліку фінансової, адміністративної та правоохоронної інформації одне одного і оперативно здійснюють обмін такою інформацією. Дана інформація, відповідно до вимог законодавства фінансового моніторингу США включає дві ключові частини: 1) звіти про підозрілу діяльність, які надсилаються традиційними фінансовими установами, такими як банки чи брокери – дилери на ринку цінних паперів, які переказали валюту для її подальшої конвертації чи обміну на цифровий актив в обміннику цифрових активів, або які отримали валюту від обмінника цифрових активів після конвертації чи обміну з цифрового активу; 2) звіти про підозрілу діяльність, які надсилаються самими постачальниками цифрових активів, які отримують кошти та конвертують їх у цифрові активи або дозволяють розміщення та торгівлю цифровими активами. Окрім цього, Управління з контролю за іноземними активами, також збирає звіти щодо рахунків іноземних банків, валютних та монетарних інструментів й валютних операцій, які можуть містити докази, необхідні для стримування протиправної діяльності, що пов'язана з цифровими активами.

Отже, глобальна природа цифрових активів робить діяльність із цифровими активами особливо зручною для проведення. За своєю суттю, вона є транснаціональною. Послуги можуть надаватись, а клієнти взаємодіяти, особливо не звертаючи увагу на національні кордони, створюючи юрисдикційні складнощі. Особливо вразливими тут є держави, які

не врегулювали або врегулювали на досить низькому рівні питання щодо фінансового моніторингу у цій сфері. Україна у цій сфері, як вже зазначалося на початку статті, ще не прийняла, навіть, базовий закон, який би визначав основи функціонування ринку віртуальних активів в цілому. Це, у свою чергу, гальмує прийняття і спеціального регуляторного акту, що визначав би політику у сфері протидії відмивання злочинних доходів, використовуючи віртуальні валюти.

Питання про те, щоб взагалі не визнавати на своїй території віртуальну валюту вже не актуальне, тому що вона існує, світ користується нею, її визнають багатьма державами, а головне, вона тісно пов'язана з фінансовими інструментами фізичного світу – грошима, цінними паперами, золотом, майном тощо. Отже, не визнавати її – означає ховатися від проблеми і тільки поглиблювати її. У зв'язку з цим, Україна повинна активно включитися у регуляторний процес щодо здійснення фінансового моніторингу у сфері віртуальних валют як в межах своєї національної юрисдикції, так і тісно співпрацювати з іноземними державами та міжнародними організаціями щодо даного питання.

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши досвід іноземних країн при формуванні національного законодавства, вважаємо за можливе запропонувати наступні рекомендації щодо регулювання питання фінансового моніторингу, де об'єктом виступає віртуальна валюта: 1) реєстрація у спеціальному органі постачальників послуг, пов'язаних з віртуальними активами, як національного так і іноземного походження; 2) проведення національною службою фінансового моніторингу заходів (семінари, лекції, вебінари, випуск повідомлень, збірників кейсів тощо) щодо протиправного використання крипто-активів, як серед суб'єктів первинного фінансового моніторингу, так і серед фізичних та юридичних осіб, діяльність яких не пов'язана з віртуальною валютою з метою ліквідації фінансової безграмотності у цьому питанні; 3) ліцензування діяльності; 4) створення окремого відділу у структурі служби фінансового моніторингу щодо нагляду та контролю за постачальниками послуг у сфері віртуальної валюти, який складається з вузьких спеціалістів щодо контролю за операціями з віртуальними активами, який би ще до моменту реєстрації постачальника послуг у сфері віртуальних активів, оцінював програми, бізнес – плани таких постачальників з метою превентивної нейтралізації ризиків у сфері протидії відмивання злочинних доходів; 5) зобов'язання безпосередньо постачальників віртуальних послуг, періодично надавати звіти щодо ризиків, які існують у здійснюваної ними діяльності з метою пошуку якісних та кількісних даних щодо притаманних ризиків та заходів контролю у сфері віртуальних активів; 6) диференціювання послуг з віртуальними активами залежно від предмету або об'єкту самої послуги на: послуги у сфері переказу грошей, послуги у сфері діяльності з цінними паперами, послуги у сфері діяльності із біржовими товарами та деривативами та розроблення типології та індикаторів ризиків стосовно кожного напрямку; 7) налагодження тісної співпраці між державними національними органами щодо обміну будь-якою інформацією, що пов'язана з здійсненням діяльністю у сфері віртуальної валюти.

нансового моніторингу заходів (семінари, лекції, вебінари, випуск повідомлень, збірників кейсів тощо) щодо протиправного використання крипто-активів, як серед суб'єктів первинного фінансового моніторингу, так і серед фізичних та юридичних осіб, діяльність яких не пов'язана з віртуальною валютою з метою ліквідації фінансової безграмотності у цьому питанні; 3) ліцензування діяльності; 4) створення окремого відділу у структурі служби фінансового моніторингу щодо нагляду та контролю за постачальниками послуг у сфері віртуальної валюти, який складається з вузьких спеціалістів щодо контролю за операціями з віртуальними активами, який би ще до моменту реєстрації постачальника послуг у сфері віртуальних активів, оцінював програми, бізнес – плани таких постачальників з метою превентивної нейтралізації ризиків у сфері протидії відмивання злочинних доходів; 5) зобов'язання безпосередньо постачальників віртуальних послуг, періодично надавати звіти щодо ризиків, які існують у здійснюваної ними діяльності з метою пошуку якісних та кількісних даних щодо притаманних ризиків та заходів контролю у сфері віртуальних активів; 6) диференціювання послуг з віртуальними активами залежно від предмету або об'єкту самої послуги на: послуги у сфері переказу грошей, послуги у сфері діяльності з цінними паперами, послуги у сфері діяльності із біржовими товарами та деривативами та розроблення типології та індикаторів ризиків стосовно кожного напрямку; 7) налагодження тісної співпраці між державними національними органами щодо обміну будь-якою інформацією, що пов'язана з здійсненням діяльністю у сфері віртуальної валюти.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 28.04.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 25. Ст. 171.
2. Кудь О. О., Кучерявенко М. П., Смичок Є. М. Цифрові активи та їх правове регулювання у світі розвитку технології блокчейн: монографія. Харків: Право, 2019. 216 с.
3. Овчаренко А.С. Віртуальні активи як об'єкти фінансового моніторингу. Вісник Запорізького національного університету. *Юридичні науки*. 2020. №3. С. 98–103.
4. Глущенко О. О. Антилегалізаційний фінансовий моніторинг: ризик-орієнтований підхід : монографія. Київ: УБС НБУ, 2014. 386 с.
5. Хвалінський С. О. Оцінка критеріїв ризику відмивання коштів та фінансування тероризму в Україні в умовах глобалізації. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2019. № 7. С. 156–159.
6. Schneider Friedrich. Combating money laundering and the financing of terrorism: A survey. *Economics of Security Working*. April 2012. 356 p.
7. Elias Gotz. Political factors affecting AML/ CFT efforts in post – communist Eurasia: The case of Georgia. *Journal of Money laundering Control*. 2018. P. 59–61.
8. Керівництво щодо Ризик-Орієнтованого Підходу до Віртуальних Активів та Постачальників Послуг з Переказу Віртуальних Активів, FATF, Париж.

## REFERENCES

1. Pro zapobihannia ta protydiuu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvannia teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyshchennia: Zakon Ukrainy vid 28.04.2020 r. № 25 (2020). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 25, art. 171 [in Ukrainian].
2. Kud, O. O., Kucheriavenko, M. P., Smychok, Ye. M. (2019). Tsyfrovi aktyvy ta yikh pravove rehuliuвання u sviti rozvytku tekhnolohii blokchein. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
3. Ovcharenko, A.S. (2020). Virtualni aktyvy yak obiekty finansovoho monitorynhu. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Yurydychni nauky – Bulletin of Zaporizhia National University. Legal sciences*, 3, 98–103 [in Ukrainian].
4. Hlushchenko, O. O. (2014). Antylehalizatsiinyi finansovyi monitorynh: ryzyk-oriientovanyi pidkhid. Kyiv: UBS NBU [in Ukrainian].
5. Khvalinskyi, S. O. (2019). Otsinka kryteriiv ryzyku vidmyvannia koshtiv ta finansuvannia teroryzmu v Ukraini v umovakh hlobalizatsii. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu – Scientific Bulletin of Kherson State University*, 7, 156–159 [in Ukrainian].
6. Schneider, F. (April 2012). Combating money laundering and the financing of terrorism: A survey. *Economics of Security Working*. 356 [in English].
7. Elias, G. (2018). Political factors affecting AML/ CFT efforts in post – communist Eurasia: The case of Georgia. *Journal of Money laundering Control*, 59–61 [in English].
8. Kerivnytstvo shchodo Ryzyk-Oriientovanoho Pidkhotu do Virtualnykh Aktyviv ta Postachalnykiv Posluzh z Perekazu Virtualnykh Aktyviv, FATF, Paryzh [in Ukrainian].

## ПЕРЕПЕЛИЦЯ МАРИЯ

доктор юридических наук, профессор,

Национальный юридический университет Украины имени Ярослава Мудрого, г. Харьков, Украина

## **ВИРТУАЛЬНАЯ ВАЛЮТА КАК ОБЪЕКТ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА: УЧЕТ ОПЫТА ИНОСТРАННЫХ СТРАН ПРИ ФОРМИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ**

В статье на основе исследования подходов, применяемых некоторыми странами мира в области регулирования платежных продуктов и услуг на основе виртуальных валют как объекта финансового мониторинга, даются предложения по их применению в национальном законодательстве. Исследован опыт по осуществлению регуляторного надзора за использованием виртуальных валют в сфере финансового мониторинга на примере Италии, США, Норвегии, Швеции, Финляндии, Японии, Мексики и выделены более эффективные методы контроля. Обращено внимание на трансграничный характер операций с виртуальной валютой и пути их отслеживания.

**Ключевые слова:** виртуальная валюта, виртуальный актив, поставщики услуг, перевод виртуальных валют, ценные бумаги, рекомендации FATF, объект финансового мониторинга, отмывание преступных доходов, риск-ориентированный подход, трансграничные операции, финансовая система.

## PERPELYTSYA MARIA

Doctor of Law, Professor, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

## **VIRTUAL CURRENCY AS AN OBJECT OF FINANCIAL MONITORING: TAKING INTO ACCOUNT THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN THE FORMATION OF NATIONAL LEGISLATION**

**Problem setting.** On April 28, 2020, the Law of Ukraine “On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of Proceeds from Crime, Financing of Terrorism and Financing of the Proliferation of Weapons of Mass Destruction” came into force, which expands the range of state financial monitoring entities a new category of subjects



of primary financial monitoring – providers of services, related to the circulation of virtual assets. The space of virtual currencies has expanded to include a number of new products and services, activities and interactions. In turn, the rapid development, growing recognition and global nature of products and services based on virtual currency have increased the risks of using such a financial asset to legalize illicit income. Contributing to this fact that payment products and services based on virtual currency do not recognize borders and transactions with them can be carried out without any apparent link to a particular jurisdiction. Therefore, the financial system of any state can be used to legalize (launder) proceeds of crime. This issue is extremely important for Ukraine, because the state of this problem is at a low level, and the issue of its solution is only being raised.

**The purpose of the research.** Research of the approaches that some countries are currently using, and some are going to apply in the near future, in the field of regulation of payment products and services based on virtual currency as an object of financial monitoring in order to take them into account when developing national legislation in this area.

**Analysis of recent researches and publications.** The problem of virtual currency as a new means of payment, its functionality and types were studied in the works of domestic scientists – M. Kucheryavenko, A. Kud, E. Smychok, A. Ovcharenko, O. Glushchenko, S. Khvalinsky and foreign – Fredrik Schneider, E. Gots. But the author of the article draws attention to a separate aspect of this problem - the legal uncertainty and unregulated implementation of transactions with virtual currency in legal relations in the field of financial monitoring.

**Article's main body.** Having analyzed the experience of foreign countries in the formation of national legislation, we consider it possible to offer the following recommendations for regulating financial monitoring, where the object is virtual currency: 1) registration in a special body of service providers related to virtual assets, both national and foreign origin; 2) conducting activities by the national financial monitoring service (seminars, lectures, webinars, issue of reports, collections of cases, etc.) on illegal use of crypto-assets, both among the subjects of primary financial monitoring and among individuals and legal entities whose activities are not associated with virtual currency in order to eliminate financial illiteracy; 3) licensing of activities; 4) creation of a separate department in the structure of the financial monitoring service for supervision and control of providers of services in the field of virtual currency, which would evaluate programs, business plans of such providers in order to prevent neutralization of risks in the field of virtual assets, combating money laundering; 5) the obligation directly to the providers of virtual services to periodically provide reports on the risks that exist in their activities; 6) differentiation of services with virtual assets depending on the subject or object of the service itself: services in the field of money transfer, services in the field of securities, services in the field of exchange goods and derivatives and development of typology and risk indicators for each area ; 7) establishing close cooperation between state national authorities on the exchange of any information related to the implementation of activities in the field of virtual currency.

**Conclusions.** The article, based on a study of the approaches used by some countries in the field of regulation of payment products and services based on virtual currency as an object of financial monitoring, provides suggestions for their application in national legislation. The experience of regulatory supervision over the use of virtual currencies in the field of financial monitoring is studied on the example of Italy, USA, Norway, Japan, Sweden, Mexico, Finland and the most effective measures are singled out. The focus is on the cross-border nature of virtual currency transactions as an object of financial monitoring and ways to track them.

**Keywords:** virtual currency, virtual asset, service providers, virtual currency transfer, securities, FATF recommendations, object of financial monitoring, money laundering, risk-oriented approach, cross-border operations, financial system.

**За ДСТУ 8302:2015 цю статтю слід цитувати:**

Перепелиця М. О. Віртуальна валюта як об'єкт фінансового моніторингу: врахування досвіду іноземних країн при формуванні національного законодавства. *Право та інновації*. 2021. № 2 (34). С. 58–66.