

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 342.9

Циганков Микита Станіславович

*аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності*

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Thyhankov Mykyta

*Postgraduate Student of the Department of
Administrative Law and Administrative Activity*

Yaroslav Mudryi National Law University

ORCID: 0009-0006-8307-2991

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІРТУАЛЬНИХ
АКТИВІВ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ПРОЄКТІВ ЗАКОНОДАВЧИХ
АКТІВ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ
ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF VIRTUAL
ASSETS IN UKRAINE: ANALYSIS OF DRAFT LEGISLATIVE ACTS
AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

***Анотація.** Вступ. Сфера обігу віртуальних активів в Україні є однією з найбільш динамічних та водночас найменш врегульованих у правовому полі. З огляду на зростання популярності криптовалют, токенів та інших цифрових активів, виникає нагальна потреба у створенні чіткої системи адміністративно-правового регулювання, яка б забезпечила баланс між розвитком інноваційних фінансових інструментів та гарантіями захисту прав учасників ринку. Прийняття Верховною Радою у 2021 р. Закону України «Про віртуальні активи» (законопроект № 3637) [15] стало важливим кроком, проте він досі не набрав чинності через необхідність внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших*

законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні (законопроект № 10225-д) [11]. Це створює правову невизначеність та гальмує розвиток ринку.

Беручи до уваги інтеграційний курс України до Європейського Союзу, важливо зазначити, що європейська правова система вже виробила стандарти регулювання крипторинку, зокрема через Регламент ЄС MiCA (*Markets in Crypto-Assets Regulation*) [18], ухвалений у 2023 році, який встановлює єдині правила для всіх держав-членів. Для України гармонізація національного законодавства з європейськими підходами є не лише умовою євроінтеграції, але й інструментом залучення інвестицій та формування прозорого бізнес-середовища у сфері фінансових технологій. Відсутність комплексного законодавчого врегулювання унеможливорює міжнародну інтеграцію України до світового крипторинку. Однак, треба враховувати й ризиками, які виникають у разі відсутності належного контролю: від фінансових зловживань, шахрайства та відмивання коштів до загроз кібербезпеці та втрати довіри до державних інституцій. Саме адміністративно-правові механізми регулювання, передбачені чинними та перспективними законопроектами, здатні забезпечити належний баланс між свободою інновацій та публічними інтересами, включно із захистом інвесторів, стабільністю фінансової системи та виконанням міжнародних зобов'язань України. Таким чином, дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання віртуальних активів є своєчасним та необхідним як у теоретичному, так і в практичному аспектах.

Мета. Метою дослідження є аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання віртуальних активів в Україні шляхом аналізу наявних і проєктованих нормативно-правових актів, а також визначення перспектив розвитку цієї сфери в контексті євроінтеграції.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правові акти України у сфері регулювання обігу віртуальних активів; 2) міжнародні документи, що визначають стандарти регулювання ринку віртуальних активів; 3) наукові праці вітчизняних та зарубіжних дослідників, присвячені проблемам адміністративно-правового регулювання, правової природи віртуальних активів та міжнародного досвіду у цій сфері.

В процесі здійснення дослідження було використано наступні наукові методи: метод теоретичного узагальнення та систематизації (для характеристики сутності віртуальних активів та визначення місця адміністративно-правового регулювання у системі державного впливу на цифрову економіку); порівняльно-правовий метод (для аналізу національного законодавства України у сфері віртуальних активів та його співставлення з європейськими і міжнародними стандартами регулювання); метод формально-юридичного аналізу (для дослідження змісту законів та проєктів законодавчих актів України з метою визначення їхніх переваг і недоліків); метод логічного узагальнення (для формулювання висновків щодо перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання віртуальних активів в Україні).

Результати. У статті здійснено аналіз становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання віртуальних активів в Україні у контексті сучасних трансформацій цифрової економіки та міжнародних стандартів. Висвітлено основні етапи законодавчих ініціатив, спрямованих на впорядкування обігу віртуальних активів, починаючи від перших законопроєктів 2017–2018 років і завершуючи останніми доопрацьованими редакціями проєкту Закону №10225-д. Показано еволюцію правових дефініцій та зміни у підходах до визначення правового статусу віртуальних активів, зокрема їх розмежування на забезпечені та незабезпечені, а також поступове наближення українського законодавства

до положень Регламенту ЄС MiCA. Окрему увагу приділено проблемам гармонізації податкового законодавства та формуванню ефективного механізму державного контролю і нагляду за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів. Проаналізовано потенційні ризики, пов'язані з правовою невизначеністю, відсутністю єдиного регулятора та загрозою відтоку капіталу за межі України. На основі порівняльного дослідження досвіду країн ЄС, США та деяких азійських держав обґрунтовано доцільність адаптації найкращих практик у сфері регулювання цифрових фінансових інструментів з урахуванням українських реалій. Зроблено висновок, що перспективи національного правового регулювання віртуальних активів пов'язані із поєднанням адаптованих міжнародних стандартів і власних інноваційних рішень, спрямованих на забезпечення балансу між прозорістю ринку, захистом інвесторів та стимулюванням інновацій.

Перспективи. В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на поєднанні адаптованих європейських стандартів із власними нормативними рішеннями правового регулювання віртуальних активів, які враховуватимуть специфіку національної правової системи та економічного середовища.

Ключові слова: віртуальні активи, адміністративно-правове регулювання, цифрова економіка, державний контроль, законодавчі ініціативи, податкове регулювання, ЄС, MiCA, фінансові послуги, інновації.

Summary. *Introduction.* The sphere of circulation of virtual assets in Ukraine is one of the most dynamic and at the same time the least regulated in the legal field. Given the growing popularity of cryptocurrencies, tokens and other digital assets, there is an urgent need to create a clear system of administrative and legal regulation that would ensure a balance between the development of innovative financial instruments and guarantees for the protection of the rights of

market participants. The adoption by the Verkhovna Rada in 2021 of the Law of Ukraine “On Virtual Assets” (draft law No. 3637) [15] was an important step, but it has not yet entered into force due to the need to amend the Tax Code of Ukraine and some other legislative acts of Ukraine regarding the regulation of the circulation of virtual assets in Ukraine (draft law No. 10225-d) [11]. This creates legal uncertainty and hinders the development of the market.

Taking into account Ukraine’s integration course into the European Union, it is important to note that the European legal system has already developed standards for regulating the crypto market, in particular through the EU Regulation MiCA (Markets in Crypto-Assets Regulation) [18], adopted in 2023, which establishes uniform rules for all member states. For Ukraine, harmonization of national legislation with European approaches is not only a condition for European integration, but also a tool for attracting investment and forming a transparent business environment in the field of financial technologies. The lack of comprehensive legislative regulation makes it impossible for Ukraine to integrate internationally into the global crypto market. However, it is also necessary to take into account the risks that arise in the absence of proper control: from financial abuse, fraud and money laundering to cybersecurity threats and loss of trust in state institutions. It is the administrative and legal regulatory mechanisms provided for in current and prospective draft laws that are able to ensure the proper balance between freedom of innovation and public interests, including investor protection, financial system stability and fulfillment of Ukraine’s international obligations. Thus, research into the issues of administrative and legal regulation of virtual assets is timely and necessary both in theoretical and practical aspects.

Purpose. The purpose of the study is to analyze the current state of administrative and legal regulation of virtual assets in Ukraine by analyzing existing and projected regulatory and legal acts, as well as determining the prospects for the development of this area in the context of European integration.

Materials and methods. The materials of the study are: 1) regulatory and legal acts of Ukraine in the field of regulation of the circulation of virtual assets; 2) international documents that define the standards for regulating the virtual assets market; 3) scientific works of domestic and foreign researchers devoted to the problems of administrative and legal regulation, the legal nature of virtual assets and international experience in this area.

In the process of conducting the study, the following scientific methods were used: the method of theoretical generalization and systematization (to characterize the essence of virtual assets and determine the place of administrative and legal regulation in the system of state influence on the digital economy); the comparative legal method (to analyze the national legislation of Ukraine in the field of virtual assets and compare it with European and international regulatory standards); the method of formal and legal analysis (to study the content of laws and draft legislative acts of Ukraine in order to determine their advantages and disadvantages); the method of logical generalization (to formulate conclusions regarding the prospects for the development of administrative and legal regulation of virtual assets in Ukraine).

Results. The article analyzes the formation and development of administrative and legal regulation of virtual assets in Ukraine in the context of modern transformations of the digital economy and international standards. The main stages of legislative initiatives aimed at regulating the circulation of virtual assets are highlighted, starting from the first draft laws of 2017–2018 and ending with the latest revised versions of the draft Law No. 10225-d. The evolution of legal definitions and changes in approaches to determining the legal status of virtual assets are shown, in particular their distinction into secured and unsecured, as well as the gradual approximation of Ukrainian legislation to the provisions of the EU MiCA Regulation. Special attention is paid to the problems of harmonizing tax legislation and the formation of an effective mechanism of state control and supervision over the activities of service providers related to the

circulation of virtual assets. The potential risks associated with legal uncertainty, the lack of a single regulator and the threat of capital outflow from Ukraine are analyzed. Based on a comparative study of the experience of the EU, the USA and some Asian countries, the feasibility of adapting best practices in the field of regulation of digital financial instruments, taking into account Ukrainian realities, is substantiated. It is concluded that the prospects for national legal regulation of virtual assets are associated with a combination of adapted international standards and own innovative solutions aimed at ensuring a balance between market transparency, investor protection and stimulating innovation.

Discussion. In further scientific research, it is proposed to focus on combining adapted European standards with our own regulatory solutions for the legal regulation of virtual assets, which will take into account the specifics of the national legal system and economic environment.

Key words: *virtual assets, administrative and legal regulation, digital economy, state control, legislative initiatives, tax regulation, EU, MiCA, financial services, innovation.*

Постановка проблеми. Необхідність адміністративно-правового врегулювання обігу віртуальних активів в Україні обумовлюється кількома чинниками. По-перше, цифровізація економіки та поширення технологій блокчейну створюють нові можливості для бізнесу та інвестицій, але водночас несуть ризики, зокрема, шахрайство, відмивання коштів, фінансування тероризму. По-друге, статус кандидата на членство в ЄС вимагає від України приведення національного законодавства у відповідність до Регламенту ЄС MiCA [18]. По-третє, воєнний стан актуалізує питання додаткових податкових надходжень і фінансової прозорості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання правового регулювання віртуальних активів набули значної уваги

переважно у площині фінансового, цивільного та міжнародного права, тоді як адміністративно-правовий аспект досліджується меншою мірою. Українські науковці, зокрема О. Баранов, І. Кучеренко, С. Вергелес, аналізують проблеми правової природи віртуальних активів, особливості їх легалізації, а також вплив крипторинку на фінансову систему держави. Водночас у працях О. Бандурки та В. Тимошенка акцентується увага на потребі розробки механізмів адміністративного контролю за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних із віртуальними активами. Щодо саме віртуальних активів, то А. Ісаєв відносить їх до самостійних об'єктів цивільних прав, тоді як М. Рехлицький пропонує комплексний підхід, акцентуючи увагу на їх вартості та функціональному призначенні.

На міжнародному рівні предметом дослідження стали проблеми гармонізації правового поля та формування єдиних стандартів у сфері обігу цифрових активів. Особливе місце займають роботи, присвячені аналізу Регламенту ЄС MiCA [18], який встановлює комплексні правила для учасників крипторинку в державах-членах ЄС. При цьому наукова дискусія зосереджена на питаннях ефективності адміністративного нагляду, стандартизації вимог до емітентів та провайдерів криптопослуг, а також забезпечення балансу між інноваційним розвитком і фінансовою безпекою. В Україні ж дослідження з цієї проблематики перебувають на стадії формування, що обумовлює актуальність подальшої наукової розробки.

Метою статті є аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання віртуальних активів в Україні шляхом аналізу наявних і проєктованих нормативно-правових актів, а також визначення перспектив розвитку цієї сфери в контексті євроінтеграції.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правові акти України у сфері регулювання обігу віртуальних активів; 2) міжнародні документи, що визначають стандарти регулювання ринку віртуальних активів; 3) наукові праці вітчизняних та зарубіжних

дослідників, присвячені проблемам адміністративно-правового регулювання, правової природи віртуальних активів та міжнародного досвіду у цій сфері.

В процесі здійснення дослідження було використано наступні наукові методи: метод теоретичного узагальнення та систематизації (для характеристики сутності віртуальних активів та визначення місця адміністративно-правового регулювання у системі державного впливу на цифрову економіку); порівняльно-правовий метод (для аналізу національного законодавства України у сфері віртуальних активів та його співставлення з європейськими і міжнародними стандартами регулювання); метод формально-юридичного аналізу (для дослідження змісту законів та проєктів законодавчих актів України з метою визначення їхніх переваг і недоліків); метод логічного узагальнення (для формулювання висновків щодо перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання віртуальних активів в Україні).

Виклад основного матеріалу. Сучасне суспільно-економічне становище України обумовлює високий рівень цифрової активності та уваги до інновацій, зокрема в сфері віртуальних активів. За даними аналітичних досліджень, Україна посіла четверте місце у світі серед країн-лідерів за критерієм сприятливості до криптоактивів із часткою населення, що володіє цифровими активами понад **10,6 %** [15]. Внутрішні опитування, проведені платформою Vinance серед українських користувачів у вересні 2023 року, засвідчили, що **84% респондентів вважають криптовалюту необхідною для розвитку економіки України** [8]. Ці дані підкреслюють зростаючу значущість цифрових активів у суспільстві, але й створює суспільно-правове підґрунтя для активного впровадження регуляторних інструментів.

З огляду на необхідність забезпечення ефективного контролю, прозорості фінансових операцій та захисту прав учасників ринку виникає потреба у чіткому визначенні ключових категорій, що лежать в основі

правового регулювання. До таких категорій належать «адміністративно-правове регулювання» та «віртуальні активи» (далі – ВА).

За даними FATF (Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ) віртуальний актив – це «цифрове відображення вартості, яке може бути цифрово обміняне або переказане та може використовуватися для платежів або інвестиційних цілей; не включає цифрові представлення фіатних валют, цінних паперів та інших фінансових активів, уже охоплених Рекомендаціями FATF» [19].

Такі вітчизняні науковці як Вдовиченко В., Сімачов Я. визначають, що «віртуальні активи – це цифрове благо, яке має вартісне вираження, може виступати об'єктом цивільних прав та обігу, але не є законним засобом платежу в Україні, а його використання відбувається переважно в інформаційно-цифровому середовищі» [20]. Ковальчук О. пропонує визначення: «адміністративно-правове регулювання ринку віртуальних активів – це сукупність організаційно-правових засобів державного впливу у формі дозвільних, наглядових та контрольних механізмів, спрямованих на забезпечення прозорості діяльності постачальників послуг, запобігання фінансовим зловживанням і захист прав споживачів» [21]. А. Ісаєв у своїх дослідженнях розглядає віртуальні активи як окрему категорію об'єктів цивільних прав, підкреслюючи їх нематеріальний характер та визначаючи їх як цифрові ресурси, що існують у формі електронних даних і можуть мати вартісне значення та брати участь в обороті [7]. На думку М. Рехлицького, наведене у законі визначення не охоплює всіх суттєвих характеристик, тому він пропонує виділяти три ключові ознаки віртуальних активів: наявність економічної цінності, можливість обміну у цифровому просторі та використання у платіжних або інвестиційних операціях [1].

Відповідно до українського законодавчого підходу, Закон України «Про віртуальні активи» (№ 2074-IX) визначає віртуальний актив як нематеріальне благо у формі даних в електронній формі, що має вартісні

характеристики та підтверджує майнові права; така дефініція активно використовується в українській науковій літературі, у т.ч. при аналізі статусу постачальників послуг у сфері віртуальних активів [3]. Для порівняння з європейським підходом: MiCA оперує близьким за змістом поняттям crypto-asset – «цифрове представлення вартості чи прав, яке може передаватися та зберігатися електронно, з використанням технології розподіленого реєстру або подібної технології» [18].

Адміністративно-правове регулювання віртуальних активів являє собою систему публічно-владних (адміністративно-правових) норм, процедур і рішень органів виконавчої влади та незалежних регуляторів, спрямована на організацію, дозвіл (реєстрацію/авторизацію), нагляд і примусове виконання правил обігу віртуальних активів та діяльності постачальників відповідних послуг (у т.ч. вимоги до прозорості, запобігання відмиванню коштів/КФТ, захисту прав споживачів і інвесторів), із застосуванням адміністративних заходів впливу у разі порушень. Таке розуміння спирається на загальнотеоретичні підходи до адміністративно-правового регулювання (як цілеспрямованого впорядкування суспільних відносин у сфері публічного управління) та конкретизується в українських дослідженнях ринку віртуальних активів, де акцентовано дозвільно-наглядові повноваження держави щодо постачальників послуг у сфері ВА.

На нашу думку, адміністративно-правове регулювання віртуальних активів в Україні доцільно визначати як спеціально сформовану систему правових норм і державних механізмів контролю та нагляду, що забезпечують законність і прозорість операцій з такими активами. Його зміст полягає у визначенні порядку створення та реєстрації віртуальних активів, встановленні правил їх використання у фінансовому обігу, ліцензуванні діяльності постачальників послуг, запровадженні заходів фінансового моніторингу й протидії відмиванню коштів, запобігання шахрайству та маніпуляціям на ринку.

Надзвичайно важливим є створення законодавчих та нормативних умов для обігу віртуальних активів, які б враховували сучасний стан економіки та відповідали міжнародним стандартам, зокрема вимогам ЄС щодо цифрових фінансових послуг. У 2017-2018 рр. зафіксовано спроби впорядкування відносин, що пов'язані з використанням віртуальних активів. Так, у вказаний період було подано наступні законопроекти:

Проект Закону про обіг криптовалюти в Україні від 06.10.2017 № 7183, яким криптовалюту визначено 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 як облікові одиниці поточної системи блокчейн у вигляді даних (програмного коду) [11];

Проект Закону про стимулювання ринку криптовалюти та їх похідних в Україні від 10.10.2017 №7183–1, яким криптовалюта визначається як децентралізований цифровий вимір вартості, що може бути виражений у 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 [12]. Крім того, у цьому законопроекті зазначено, що криптовалюта для цілей правового регулювання вважається фінансовим активом [9, с. 254].

Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами в Україні від 14.09.2018 №9083, згідно з яким віртуальні активи визначалися як будь-яка форма запису в рамках розподіленого реєстру записів у цифровій формі, що може використовуватися як засіб обміну, одиниця обліку чи як засіб збереження вартості [13].

09 червня 2020 р. внесено **проект Закону №3637 «Про віртуальні активи»**, що 02 грудня 2020 р. прийнято за основу, але не підписано Президентом України [2, с. 174].

17 лютого 2022 р. ухвалено **Закон України №2074 IX «Про віртуальні активи»**, що не набрав чинності через відсутність змін до Податкового кодексу України. Закон передбачав класифікацію активів на забезпечені та незабезпечені [17, с. 238]. Експерти вважають його несучасним і неузгодженим з Регламентом ЄС №2020/0265 (MiCA). 07 листопада 2023 року у Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні №10225. Більшу частину тексту якого складають зміни саме у Законі України № 2074-IX.

Однією з ключових новацій, передбачених законопроектом №10225, стало оновлене визначення поняття «віртуальний актив». Варто підкреслити, що український законодавець свідомо обрав саме цю термінологію, відмовившись від використання поняття «крипто-актив», яке закріплене у Регламенті ЄС №2020/0265 (COD) і застосовується для регулювання обігу таких активів у межах Європейського Союзу. Такий вибір свідчить про прагнення виробити власний підхід до нормативного врегулювання, який враховує як міжнародний досвід, так і специфіку національного правового поля. У перспективі це дозволяє гармонізувати українське законодавство із європейським, зберігаючи при цьому певну автономність у формуванні правових дефініцій.

24 квітня 2025 року у Верховній Раді України було представлено доопрацьований Комітетом з питань фінансів, податкової та митної політики законопроект №10225-д «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо регулювання обороту віртуальних активів в Україні». Законопроект уточнює базові поняття («віртуальні активи», «токен», «емітент віртуальних активів», «постачальники послуг, пов'язаних з їх обігом»), встановлює вимоги до реєстрації та діяльності постачальників послуг у цій сфері

(обов'язок отримати авторизацію чи пройти реєстрацію у визначеного регулятора протягом 60 днів після початку діяльності, а також щорічно подавати фінансову та операційну звітність), визначає правила оподаткування прибутку від операцій із цифровими активами з урахуванням витрат, а також передбачає механізми захисту прав інвесторів та користувачів.

Окрему увагу приділено запобіганню шахрайству та недобросовісній рекламі, а також впроваджено систему штрафних санкцій (від 0,5 до 100 мінімальних заробітних плат). Важливим є і те, що проект орієнтований на гармонізацію українського законодавства з європейськими та міжнародними стандартами у сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, що має забезпечити прозорість і конкурентоспроможність ринку віртуальних активів [10]. Проте, за висновками Головного науково-експертного управління, законопроект №10225-д передано на доопрацювання через концептуальні та техніко-юридичні недоліки. Поєднання змін до Податкового кодексу України з поправками до інших актів суперечить вимогам законодавства та створює правову невизначеність. Відсутня оцінка економічних і правових наслідків для фінансової стабільності та ризику відтоку капіталу, а текст потребує юридичного доопрацювання для усунення колізій і неточностей [10].

Тобто, аналіз розвитку законодавчого врегулювання обігу віртуальних активів в Україні свідчить про поступову еволюцію підходів законодавця – від перших спроб визначення криптовалюти як програмного коду чи фінансового активу до формування комплексної нормативної бази, що охоплює питання правового статусу, оподаткування, регуляторного нагляду та захисту прав учасників ринку. Прийняття Закону України «Про віртуальні активи» у 2022 році стало знаковим етапом, однак його норми виявилися недостатньо узгодженими з європейськими стандартами, зокрема з Регламентом ЄС MiCA, що зумовило критику з боку експертів і

відтермінування практичного застосування закону. Це свідчить про прагнення України знайти баланс між власними правовими підходами та міжнародними вимогами.

Подальший розвиток законодавчих ініціатив, зокрема внесення проєкту №10225 та його доопрацьованої редакції №10225-д, демонструє орієнтацію на гармонізацію із нормами ЄС, посилення вимог до постачальників послуг, впровадження механізмів звітності, оподаткування та захисту прав інвесторів. Водночас наявність суттєвих концептуальних і техніко-юридичних недоліків цих проєктів свідчить про потребу у глибшому науково-правовому опрацюванні й комплексній оцінці ризиків для фінансової стабільності. Таким чином, нормативне врегулювання обігу віртуальних активів в Україні перебуває на етапі становлення, а його подальший розвиток вимагатиме системної роботи над усуненням правових колізій, адаптацією до європейських стандартів і забезпеченням ефективного функціонування ринку цифрових фінансів.

Важливу роль у формуванні правового поля обігу віртуальних активів в Україні відіграють також інші нормативно-правові акти. Зокрема, Закон України «Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [4], із внесеними у 2020 році змінами, адаптованими до міжнародних стандартів FATF, встановлює обов'язки для провайдерів послуг з криптоактивами щодо фінансового моніторингу та проведення процедур ідентифікації клієнтів (KYC).

Законом України від 30 червня 2021 року №1591-IX «Про платіжні послуги» створено умови для переходу української платіжної інфраструктури на міжнародний стандарт обміну платіжними повідомленнями ISO 20022, який є основою функціонування європейських платіжних систем [6]. Закон України «Про платіжні послуги» встановлює нову модель регулювання платіжного ринку, яка включає: визначення

суб'єктів платіжного ринку: учасниками ринку стають не лише банки, а й небанківські фінансові установи, постачальники технологічних фінансових послуг (FinTech-компанії), оператори електронних грошей і криптоактивів; категоризацію платіжних послуг: запроваджено дев'ять типів платіжних послуг, серед яких цифрові платежі, послуги ініціювання платежів та надання інформації про рахунок; врегулювання відкритого банкінгу (Open Banking): забезпечує можливість обміну фінансовими даними між банками та іншими постачальниками фінансових послуг, що сприяє розвитку цифрових платіжних технологій [5]

Попри позитивні кроки, проблеми реалізації залишаються суттєвими. Передусім ідеться про термінологічні розбіжності між українським законодавством і Регламентом ЄС MiCA. Якщо в європейському праві закріплено категорію «криптоактивів», то в українських актах використовується поняття «віртуальний актив», що створює ризик правової колізії під час гармонізації. Крім того, залишається невирішеним питання єдиного регулятора ринку. Законодавець пропонує розподілити наглядові функції між Національним банком України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, проте такий дуалізм може спричинити дублювання повноважень, суперечливу практику застосування норм і зниження ефективності контролю.

Проблемним є й механізм фінансового моніторингу. Хоча законодавство про запобігання відмиванню коштів поширюється і на операції з криптоактивами, практичні процедури контролю залишаються недостатньо врегульованими. Учасники ринку стикаються з невизначеністю щодо обсягу та способу виконання вимог «знай свого клієнта» (KYC), що створює як правові, так і фінансові ризики [17, с. 238]. Крім того, окремим викликом є захист прав інвесторів: у чинних і проєктних актах поки що відсутні дієві гарантії компенсації у разі шахрайства або банкрутства провайдера послуг.

Адміністративно-правове регулювання віртуальних активів в Україні безпосередньо пов'язане з аналізом міжнародного досвіду, зокрема країн ЄС, США та деяких азійських держав, оскільки саме ці юрисдикції формують провідні підходи до правового статусу та контролю за обігом цифрових активів. Регламент ЄС MiCA (Markets in Crypto-Assets Regulation) створює уніфіковану систему регулювання для всіх держав-членів, передбачає чітку класифікацію активів, вимоги до емітентів та провайдерів послуг, а також встановлює стандарти прозорості та захисту прав інвесторів.

Регулювання обігу віртуальних активів є викликом для більшості держав світу, адже ця сфера за своєю природою є транснаціональною, а тому виходить за межі традиційних механізмів правового контролю. У міжнародній практиці виробилося кілька моделей правового підходу: від повної заборони до створення комплексних нормативних режимів, що інтегрують віртуальні активи у фінансову систему.

У Сполучених Штатах Америки питання криптовалюти та інших цифрових активів регулюється через діяльність кількох федеральних органів. Комісія з цінних паперів та бірж (SEC) застосовує тест Гауї для визначення, чи є криптоактив цінним папером, і відповідно підпорядковує його суворому регулюванню. Водночас Комісія з торгівлі товарними ф'ючерсами (CFTC) розглядає окремі види криптовалют як товари, тоді як Служба внутрішніх доходів (IRS) визначає їх як майно для цілей оподаткування. Така фрагментованість призводить до складнощів для бізнесу та інвесторів, хоча й забезпечує високий рівень контролю.

Процес врегулювання обігу цифрових активів у США триває. Так, 16 вересня 2022 року Білий дім представив проект нормативно-правових актів для цієї галузі. Головними завданнями документа є захист прав споживачів, запобігання незаконному використанню віртуальних активів, забезпечення фінансової стабільності, збереження позицій США як лідера у світовій

фінансовій сфері та відповідальне впровадження технологічних інновацій [16, с.230].

Європейський Союз, натомість, обрав шлях уніфікації та гармонізації правил. У 2023 році було ухвалено Регламент «Про ринки криптоактивів» (MiCA), який став першим комплексним нормативним актом на рівні наднаціонального права. Документ визначає категорії криптоактивів, встановлює вимоги до емітентів та провайдерів послуг, регулює питання ліцензування, розкриття інформації та захисту прав інвесторів. Особливу увагу приділено створенню єдиного європейського реєстру криптокомпаній, що сприятиме прозорості та довірі на ринку. Крім того, MiCA інтегрується з нормами у сфері боротьби з відмиванням коштів (AMLD5 та AMLD6), що посилює контроль за походженням капіталу.

Досвід окремих країн ЄС демонструє різні акценти у застосуванні єдиного регламенту. Наприклад, у 2020 році у Німеччині ухвалили закон, який регулює діяльність учасників ринку віртуальних активів. Закон підвищив вимоги до криптовалютних бірж та провайдерів послуг, зокрема обов'язкову ліцензію BaFin, підтвердження законності капіталу, надійності менеджменту та незалежну експертизу фінансової безпеки. Закріплено суворі вимоги AML/CTF, включно з ідентифікацією клієнтів, аналізом транзакцій і повідомленням про підозрілі операції; порушення караються фінансово та кримінально [16, с. 232].

Цікавим є і досвід азійських країн. У Японії криптовалюти були офіційно визнані засобом платежу ще у 2017 році, а діяльність бірж регулюється Агентством фінансових послуг, яке висуває жорсткі вимоги до резервування капіталу та кібербезпеки [17, с. 239]. У Китаї, навпаки, діє політика повної заборони операцій з криптовалютами, водночас держава активно розвиває власну цифрову валюту центрального банку (CBDC). Така стратегія засвідчує, що віртуальні активи можуть розглядатися не лише як інновація, але і як загроза фінансовій стабільності.

Сінгапур одним із перших запровадив комплексне регулювання ринку віртуальних активів. Ще у 2019 році Валютне управління (MAS) встановило базові правила для компаній у цій сфері та ввело два типи ліцензій: FSP для обміну, зберігання та управління активами та DASP для інших послуг, зокрема консалтингу. Для ліцензії потрібен досвід управління фінансовими активами, а компанії мають дотримуватися правил захисту інвесторів. Активи класифікуються на платіжні токени, службові токени та токени безпеки. Податкова система передбачувана: прибуток обкладається до 17%, користувачі самостійно декларують доходи, іноземці сплачують податки лише при перебуванні понад 183 дні, а приріст капіталу не оподатковується при довгостроковому утриманні активів (≥ 30 місяців). Таким чином, регулювання поєднує суворе ліцензування та контроль з податковою гнучкістю, роблячи Сінгапур привабливою юрисдикцією для цифрових фінансів [16, с. 232-233].

Для України порівняльно-правовий аналіз важливий, оскільки держава формує власну модель регулювання віртуальних активів. Євроінтеграційний курс орієнтує на гармонізацію з нормами ЄС (MiCA, AML), а досвід США та Азії може бути корисним у податковому регулюванні, KYC/AML та кібербезпеці.

Аналіз чинного законодавства та нових законопроектів свідчить, що Україна поступово створює нормативну базу, але процес ускладнюють недосконалість національного законодавства та необхідність адаптації до європейських стандартів. Вирішення цих проблем потребує вдосконалення законодавства та формування єдиної адміністративно-правової політики, що забезпечує баланс між інноваціями та фінансовою безпекою. Європейська модель, поєднуючи захист прав споживачів, прозорість ринку та інституційну визначеність, є найбільш перспективною для України.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Аналіз сучасного стану правового врегулювання віртуальних активів в Україні засвідчив, що

процес формування відповідної нормативно-правової бази перебуває на етапі становлення та характеризується поетапною еволюцією підходів законодавця – від перших законопроектів 2017–2018 років до прийняття Закону України «Про віртуальні активи» у 2022 році та його подальшого доопрацювання у проекті №10225-д. Водночас, чинні акти виявилися частково неузгодженими з європейськими та міжнародними стандартами (зокрема, з Регламентом ЄС MiCA), що призводить до правових колізій та ускладнює ефективне застосування механізмів державного регулювання. Незважаючи на це, Україна посідає провідні позиції у світі за рівнем цифрової активності населення, а отже, існує об'єктивна суспільна й економічна потреба у створенні прозорих і надійних правил функціонування ринку віртуальних активів.

Досвід ЄС, США та країн Азії свідчить про різноманіття підходів до правового врегулювання обігу цифрових активів: від уніфікованої гармонізації (ЄС) до фрагментарного контролю (США) та моделей, орієнтованих на інновації та податкову гнучкість (Сінгапур, Японія). Для України найбільш перспективним є курс на інтеграцію із європейською правовою моделлю, яка забезпечує баланс між прозорістю ринку, захистом прав інвесторів та протидією фінансовим зловживанням.

Перспективи України у сфері віртуальних активів полягають у поєднанні адаптованих європейських стандартів із власними нормативними рішеннями, які враховуватимуть специфіку національної правової системи та економічного середовища.

Література

1. Віртуальні активи: що це таке і навіщо нам їх законодавче регулювання? *Юридична газета – онлайн версія*. Березень, 2024. Вип. 3 (127). URL: <http://surl.li/qbmlq> (дата звернення: 15.08.2025).

2. Грицай С.О. Від криптовалюти до віртуальних активів: становлення законодавства України через призму хронологічно-правового аналізу. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Том 30, № 2. С. 160-193.

3. Про віртуальні активи: Закон України від 17.02.2022 № 2074-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text> (дата звернення: 21.08.2025).

4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 25. Ст. 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення: 21.08.2025).

5. Про платіжні послуги: Закон України від 30.06.2021 № 1591-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 10-11. Ст. 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#Text> (дата звернення: 21.08.2025).

6. Закон України № 1591: умови для переходу української платіжної інфраструктури на міжнародний стандарт обміну платіжними повідомленнями ISO 20022. URL: <https://dp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/667098.html> (дата звернення: 21.08.2025).

7. Ісаєв А. М. Місце віртуальних активів у системі об'єктів цивільних прав. Нетипові об'єкти. Харків: ЕКУС, 2022. 266 с.

8. Опитування користувачів Binance в Україні. URL: <https://www.binance.com/uk-UA/blog/all/9203703085574940349> (дата звернення: 21.08.2025).

9. Панфілов О. Є. Правове регулювання віртуальних активів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 253-255.

10. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні: проєкт закону від 24.04.2025 № 10225-д. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI12722I?an=4> (дата звернення: 21.08.2025).

11. Про обіг криптовалюти в Україні: проєкт закону від 06.10.2017 № 7183. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62684 (дата звернення: 21.08.2025).

12. Про стимулювання ринку криптовалюти та їх похідних в Україні: проєкт закону від 10.10.2017 № 7183–1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62710 (дата звернення: 21.08.2025).

13. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами в Україні: проєкт закону від 14.09.2018 №9083. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64597 (дата звернення: 21.08.2025).

14. Про віртуальні активи: проект закону №3637 від 11.06.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69110 (дата звернення: 21.08.2025).

15. Україна посіла четверте місце серед найбільш дружніх до криптовалют країн. URL: <https://open4business.com.ua/ukrayina-posila-chetverte-misce-sered-najbilsh-druzhnih-do-kryptovalyut-krayin> (дата звернення: 21.08.2025).

16. Цукан С. В. Міжнародне регулювання обороту віртуальних активів: основні положення та принципи. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. С. 228-233.

17. Шемет Д. С. Правове регулювання віртуальних активів: виклики легалізації та інституційного впровадження в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. С. 236-241.

18. Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA). URL: <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/digital-finance-and-innovation/markets-crypto-assets-regulation-mica>

19. FATF. The FATF Recommendations: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. Paris, 2023. (Офіц. глосарій: визначення Virtual asset). URL: <https://www.fatf-gafi.org/>(дата звернення: 25.08.2025).

20. Вдовиченко В., Сімачов Я. Правове регулювання обігу віртуальних активів: стан та перспективи. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2021. № 2(125). С. 61.

21. Ковальчук О. Адміністративно-правове регулювання ринку криптовалют: сучасний стан і перспективи. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 47.

References

1. Virtual assets: what are they and why do we need their legislative regulation? Legal newspaper - online version. March, 2024. Issue 3 (127). URL: <http://surl.li/qbmlq>

2. Hrytsay S.O. From cryptocurrency to virtual assets: the formation of Ukrainian legislation through the prism of chronological and legal analysis. *Bulletin of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2023. Vol. 30, No. 2. P. 160-193.

3. On virtual assets: Law of Ukraine dated 02/17/2022 No. 2074-IX. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2023. No. 15. p. 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text>

4. On prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime, financing of terrorism and financing of proliferation of weapons of mass destruction: Law of Ukraine dated 06.12.2019 No. 361-IX. *Bulletin of the*

Verkhovna Rada of Ukraine. 2020. No. 25. Art. 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>

5. On payment services: Law of Ukraine dated 30.06.2021 No. 1591-IX. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2023. No. 10-11. Art. 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#Text>

6. Law of Ukraine No. 1591: Conditions for the Transition of the Ukrainian Payment Infrastructure to the International Payment Message Exchange Standard ISO 20022. URL: <https://dp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/667098.html>

7. Isaev A. M. The Place of Virtual Assets in the System of Civil Rights Objects. Atypical Objects. Kharkiv: EKUS, 2022. 266 p.

8. Survey of Binance Users in Ukraine. URL: <https://www.binance.com/uk-UA/blog/all/9203703085574940349>

9. Panfilov O. E. Legal Regulation of Virtual Assets in Ukraine. *Legal Scientific Electronic Journal*, No. 9/2020, 2020. P. 253 255.

10. On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Other Legislative Acts of Ukraine Regarding the Regulation of the Turnover of Virtual Assets in Ukraine: Draft Law No. 10225-d of 24.04.2025. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI12722I?an=4> (access date: 21.08.2025).

11. On the Circulation of Cryptocurrency in Ukraine: Draft Law No. 7183 of 06.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62684

12. On stimulating the cryptocurrency market and its derivatives in Ukraine: draft law No. 7183-1 dated 10.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62710

13. On amendments to the Tax Code of Ukraine regarding taxation of transactions with virtual assets in Ukraine: draft law No. 9083 dated 09.14.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64597

14. On virtual assets: draft law No. 3637 dated 06.11.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69110

15. Ukraine ranked fourth among the most cryptocurrency-friendly countries. URL: <https://open4business.com.ua/ukrayina-posila-chetverte-misczesered-najbilsh-druzhnih-do-kryptovalyut-krayin>

16. Tsukan S. V. International regulation of virtual assets turnover: basic provisions and principles. Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University. 2024. P. 228-233.

17. Shemet D. S. Legal regulation of virtual assets: challenges of legalization and institutional implementation in Ukraine. Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. 2025. P. 236-241.

18. Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA). URL: <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/digital-finance-and-innovation/markets-crypto-assets-regulation-mica>

19. FATF. The FATF Recommendations: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. Paris, 2023. (Official glossary: definition of Virtual asset). URL: <https://www.fatf-gafi.org/>

20. Vdovichenko V., Simachov Ya. Legal regulation of the circulation of virtual assets: status and prospects. Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv. Legal Sciences. 2021. No. 2(125). P. 61.

21. Kovalchuk O. Administrative and legal regulation of the cryptocurrency market: current state and prospects. Legal Bulletin. 2020. No. 3. P. 47.