**Пояснювальна записка**

**до проекту Закону України   
«Про токенізовані активи та криптоактиви»**

**1*. Обґрунтування необхідності прийняття акта***

Перед Україною стоїть глобальний виклик щодо формування економіки майбутнього, відповідь на який пов'язана зі своєчасною перебудовою архітектури її економіки під цифрові стандарти та розробленням сучасних регуляторних підходів. Зокрема, це прямо стосується того, як і коли Україна визначиться стосовно віртуальних активів розподіленого реєстру, які вже стали нормою для світової економіки, бо у багатьох державах набули свою правову оцінку. Деякі віртуальні активи розподіленого реєстру (переважно криптоактиви) давно використовуються для швидких фінансових спекуляцій, здійснення анонімних неврегульованих транскордонних переказів, корупційних взаєморозрахунків, легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом тощо.

Проект Закону України «Про токенізовані активи та криптоактиви» розроблений відповідно до пункту 269 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 р. № 689-IX з метою врегулювання правовідносини щодо обігу криптовалюти, зберігання, володіння, використання та проведення операцій з криптовалютою.

Головна проблема, що потребує законодавчого вирішення, — це наявна в Україні правова невизначеність щодо правового режиму віртуальних активів розподіленого реєстру.

Її передумовою є помилкове сприйняття технології розподіленого реєстру як нового виду платіжної системи, а токену розподіленого реєстру — як фінансового інструменту або як нового «особливого» виду майна. Такий помилковий підхід заважає правильно визначити поняття технології розподіленого реєстру та її інструментів, що унеможливлює визначення правового режиму віртуальних активів розподіленого реєстру та відносин у сфері їх застосування.

Прогнозовані наслідки не вирішення зазначеної вище проблеми:

* обмеження легального обігу та застосування віртуальних активів розподіленого реєстру в Україні;
* гальмування розвитку в Україні перспективних ринків цифрових послуг, аналоги яких існують за кордоном;
* змарнована Україною історична можливість стати одним з європейських та світових центрів із розроблення інформаційних продуктів на базі технології розподіленого реєстру та модернізувати на її основі відносини у багатьох сферах суспільного життя;
* втрата Україною шансів на економічний прорив за рахунок цифрових технологій у довгостроковій перспективі, а також втрата конкурентоздатності — в коротко- та середньостроковій перспективі.

В епоху трансформації світової економіки нові джерела для економічного розвитку пов'язані із застосуванням цифрових технологій, розробленням цифрових продуктів. Події, що відбуваються у світовій економіці, змінюють взагалі економічну модель держави. Промислова міць та дешева робоча сила, сконцентровані на території окремо взятої країни, поступаються місцем «кремнієвим долинам». Віртуальні активи розподіленого реєстру та їх законне застосування — це наступний крок в еволюції функціональної структури світової економіки.

Можливості, що надає технологія розподіленого реєстру, мають значний потенціал для ефективнішого розвитку економіки і для якісних змін у правовому регулюванні соціальних та економічних відносин. Віртуальні активи розподіленого реєстру у всіх своїх різновидах уже стали не тільки новим явищем, але й трендом у національному та світовому масштабах.

Сьогодні віртуальні активи розподіленого реєстру і сама технологія розподіленого реєстру стали втіленням природного етапу еволюції суспільних відносин у світі, пропонуючи учасникам більше довіри та свободи у діях. Із їх виникненням пов’язані значні надії для глобального позиціонування держав та їх конкурентоспроможності на десятки років уперед. Уже не викликає сумнівів, що ці цифрові технології здатні зробити майже революцію в багатьох сферах суспільного життя.

Продукти на базі технології розподіленого реєстру, зокрема такі найбільш перспективні види віртуальних активів розподіленого реєстру, як токенізовані активи, можуть стати рушійною силою модернізації не тільки української, а й світової економіки.

***2. Цілі і завдання прийняття акта***

Головною метою законопроектує визначення правового режиму токенізованих активів та криптоактивів, а також створення основи правового регулювання відносин, що виникають у сфері застосування віртуальних активів, зокрема, що існують у системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру (далі — віртуальних активів розподіленого реєстру) — токенізованих активів та криптоактивів.

# Завдання, на вирішення яких спрямовано законопроект:

1. визначення правової природи віртуальних активів розподіленого реєстру;
2. закріплення класифікації віртуальних активів розподіленого реєстру, а також термінів, що поширені у сфері обігу та застосування віртуальних активів розподіленого реєстру;
3. створення правових підстав для легального залучення українськими компаніями і підприємцями додаткових інвестицій за допомогою віртуальних активів розподіленого реєстру та ведення відповідної фінансово-бухгалтерської звітності;
4. створення правових умов для застосування в Україні сучасних продуктів і цілісних систем на базі технології розподіленого реєстру з метою реалізації в Україні їх широких комерційних можливостей;
5. створення правових засад для розроблення стандартів у сфері обігу віртуальних активів розподіленого реєстру.

***3. Суть проекту акта***

Проект Закону «Про токенізовані активи та криптоактиви» є спеціальним у сфері регулювання віртуальних активів розподіленого реєстру, що встановлює правовий режим віртуальних активів розподіленого реєстру і правовий статус суб'єктів у сфері віртуальних активів розподіленого реєстру.

Головною концептуальною ідеєю, покладеною в основу цього законопроекту, є встановлення правової визначеності для сфери віртуальних активів розподіленого реєстру.

Цей законопроект є рамковим і складається із 17 статей та прикінцевих положень.

В основі законопроекту лежить підхід, за яким «технологія розподіленого реєстру» визначена як система обліку цифрових даних, а «токен розподіленого реєстру» — як інвентарний об’єкт такої системи. Такі визначення дозволяють застосування системи обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру у будь-якій сфері громадського життя, зокрема з метою поліпшення цивільних правовідносин. Водночас у законопроекті правовий режим віртуальних активів розподіленого реєстру та відносин у сфері їх застосування було встановлено на підставі чинного законодавства України.

Іншими особливостями пропонованого підходу є:

1. чітке розмежування видів віртуальних активів розподіленого реєстру як об’єктів регулювання для їх однозначного правового зв’язку з наявними суб'єктами правового регулювання (центральними органами виконавчої влади та Національного банку України), що досягається через запровадження класифікації віртуальних активів розподіленого реєстру);
2. узгодження з вимогами податкового та бухгалтерського обліку віртуальних активів розподіленого реєстру;
3. запровадження ризик-орієнтованого підходу у сфері обігу віртуальних активів усіх видів, що унеможливлює державні преференції на користь будь-якого виду віртуального активу;
4. відмова від наділення одного органу (Міністерство цифрової трансформації України) дуже значними регуляторними функціями («супер-регулятор») на користь застосування чинної нормативно-правової бази України у сферах бухгалтерського обліку активів, оподаткування, цінних паперів, валютного регулювання.

Законопроектом пропонується закріпити такі терміни:

1. система обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру;
2. розподілений реєстр;
3. токен розподіленого реєстру;
4. ідентифікатор;
5. токенізованний актив;
6. первинний актив;
7. криптоактив.

Правова природа віртуального активу розподіленого реєстру у законопроекті визначена:

1. з урахуванням пункту 13 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX, що визначає «віртуальний актив» як «цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або переказувати і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей»;
2. з урахуванням того, що технологія розподіленого реєстру є фактично новою децентралізованою організаційною формою координації будь-якого виду діяльності у світі. Водночас «токен розподіленого реєстру» як один з інструментів технології розподіленого реєстру необхідно розглядати як запис інформації, за допомогою якого може здійснюватися облік майнових та/або немайнових прав щодо активу в його тлумаченні системою бухгалтерського обліку;
3. як термін «віртуальний актив розподіленого реєстру», що є майном у цифровому вигляді, в основі якого знаходиться токен розподіленого реєстру, що існує у системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру у вигляді ідентифікатора певної інформації, водночас похідної від первинного активу.

Проектом Закону запропоновано таку класифікацію віртуальних активів:

1. **Токенізований актив** — вид віртуального активу, що існує виключно в системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру у вигляді запису з ідентифікатором інформації, що є похідною від первинного активу.

Складова **«токенізований»** вказує на ключову характеристику терміну — на те, що «токенізований актив» не лише сам по собі є майном, але й **становить ідентифікатор (токен) вираженої у цифровому вигляді інформації, похідної від первинного активу** (право власності та/або користування та/або розпоряджання). Токенізований актив становить вид віртуального активу, засіб посвідчення зобов’язувальних та інших прав, зокрема прав доступу до продуктів і послуг, прав на певний продукт або послугу, прав на отримання фіксованого доходу або процента від прибутку, прав управління, прав на купівлю певного активу за певною ціною в майбутньому. Упровадження на законодавчому рівні поняття «токенізований актив» забезпечує продовження реалізації державної політики у сфері цифрової трансформації.

Токенізований актив **не є** **електронним документом**, отже на нього не поширюється норма ст. 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV, за якою «електронний документ — документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов’язкові реквізити документа».

1. **Криптоактив** (*від англ. crypto — криптографічний*) — вид віртуального активу, що існує виключно в системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру у вигляді запису з ідентифікатором інформації, яка не є похідною від первинного активу.

Запропонована у законопроекті класифікація віртуальних активів розподіленого реєстру дозволяє:

1. чітко визначити правовий режим віртуальних активів розподіленого реєстру;
2. вести облік майнових та/або немайнових прав щодо активу відповідно до стандартів бухгалтерського обліку.

Законопроект «Про токенізовані активи та криптоактиви» регламентує відносини, що виникають між учасниками сфери віртуальних активів розподіленого реєстру — користувачами системи обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру. Класифікація користувачів на «постачальників послуг» та «споживачів послуг» базується на тому, що є такі користувачі, які забезпечують підтримку роботи таких систем, а є і такі, чиї дії спрямовані на споживання корисних властивостей системи обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру.

Законопроект регулює особисті немайнові та майнові відносини у сфері токенізованих активів та криптоактивів між користувачами систем обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру, що виникають, змінюються та припиняються у разі здійснення:

* 1. правочину в системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру, в якому токенізований актив є об’єктом правочину, зокрема у разі обміну токенізованого активу на грошові кошти;
  2. правочину в системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру, в якому криптоактив є об’єктом правочину, зокрема у разі обміну криптоактиву на грошові кошти.

Зазначається, що діяльність постачальників послуг може бути підприємницькою. Крім того, відповідно до пропонованого законопроекту підприємницька діяльність постачальника послуг із надання посередницьких послуг щодо забезпечення здійснення правочинів з обміну криптоактивів на грошові кошти є діяльністю з високим рівнем ризику та підлягає ліцензуванню головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері.

# ***Стан нормативно-правової бази у сфері правового регулювання***

Суспільні відносини у цій сфері регулюються Конституцією України, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законами України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «Про інформацію», «Про електронні довірчі послуги», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про стандартизацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних», а також іншими нормативно-правовими актами.

Стратегічним напрямом роботи щодо розвитку системи законодавства України визнано приведення його положень у відповідність до законодавства Євросоюзу, тому є о**бов’язкові для України загальновизнані міжнародні стандарти у сфері правового регулювання віртуальних активів*.*** У процесі розроблення законопроекту «Про токенізовані активи та криптоактиви» враховувались міжнародні зобов'язання України в межах процесу гармонізації законодавства України із законодавчими положеннями ЄС, зокрема використання терміну «віртуальний актив» відповідно до визначення, наведеного в рекомендаціях FATF.

Відповідно до цього:

1. обов’язком України на міжнародному рівні у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення є виконання рекомендацій FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering). FATF визначає «віртуальний актив» як «цифрове вираження вартості, що може бути продане або передане в цифровій формі та може використовуватися для цілей оплати або інвестування»;
2. оскільки міжнародні стандарти FATF стали основою для формування законодавства Євросоюзу з протидії легалізації (відмиванню) грошей, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення, то Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу 20 травня 2015 року з метою узгодження законодавчих актів ЄС з Міжнародними стандартами, ухваленими FATF у лютому 2012 року, прийняли Директиву (ЄС) 2015/849 «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму» і схвалили Регламент (ЄС) 2015/847 «Про інформацію, що супроводжує грошові перекази». Ця директива має теж враховуватися національним законодавством.

Термін «віртуальний актив», закріплений у рекомендаціях FATF (2018 р.) і поширений по всьому світу, міститься в пункті 13 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX: «віртуальний актив — цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або переказувати і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей».

Відповідно до статей 7, 15, 55, 56 Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV, статті 63 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III з метою забезпечення реалізації вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» 06.12.2019 р. № 361-IX (далі — Закон від 06.12.2020 № 361-IX), Постанови Правління Національного банку України від 19.05.2020 р. № 65 було затверджено «Положення про здійснення банками фінансового моніторингу» (далі — Положення). В пункті 60 цього Положення міститься норма, що використовує поняття «віртуальний актив» у значенні, наведеному в Законі від 06.12.2020 р. № 361-IX: «Банк установлює високий ризик ділових відносин (фінансової операції без встановлення ділових відносин) стосовно клієнтів, визначених у частині п'ятій статті 7 Закону про ПВК/ФТ, в інших випадках, визначених банком самостійно у внутрішніх документах банку з питань ПВК/ФТ, а також щодо клієнтів (осіб), що здійснюють діяльність у сфері віртуальних активів».

Національне законодавство у сфері правового регулювання віртуальних активів охоплює:

* пункт 51 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX містить таке визначення: «постачальник послуг, пов’язаних з обігом віртуальних активів, — будь-яка фізична чи юридична особа, яка провадить один або декілька таких видів діяльності та/або операцій для іншої фізичної та/або юридичної особи або від імені: обмін віртуальних активів; переказ віртуальних активів; зберігання та/або адміністрування віртуальних активів або інструментів, що дають змогу контролювати віртуальні активи; участь і надання фінансових послуг, пов’язаних із пропозицією емітента та/або продажем віртуальних активів»;

пункт 5 частини 1 статті 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX визначає, що «державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії здійснюються щодо постачальників послуг, пов’язаних з обігом віртуальних активів, — Міністерством цифрової трансформації України».

Діяльність у цій сфері регулюють інші нормативно-правові акти, в яких, зокрема зазначається таке:

у абзаці 14 пункту 4 частини 3 Додатку 19 Положення про здійснення банками фінансового моніторингу, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 19.05.2020 р. № 65, зазначено, що «критеріями ризику, що зумовлені комерційною чи особистою діяльністю клієнта або його КБВ, зокрема, є те, що клієнт провадить діяльність, пов'язану з віртуальними активами (є постачальником послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів)»;

пункт 181 частини 4 Положення про Міністерство цифрової трансформації України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856, містить таке: «Мінцифри відповідно до покладених на нього завдань здійснює державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення щодо постачальників послуг, пов’язаних з обігом віртуальних активів».

Проектом Закону пропонується внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» № 361-IX від 06.12.2019 р., порівняльна таблиця змін додається до цього проекту.

***5. Фінансово-економічне обґрунтування***

Реалізація проекту Закону «Про токенізовані активи та криптоактиви» не потребуватиме додаткових витрат з державного та місцевого бюджетів.

***6. Прогноз результатів***

Прийняття проекту Закону «Про токенізовані активи та криптоактиви» дозволить:

* увести у правове поле та врегулювати наявні операції з віртуальними активами розподіленого реєстру (всіх видів) в Україні, а також залучити вітчизняні та закордонні інвестиції з використанням віртуальних активів розподіленого реєстру в національну економіку;
* суттєво знизити транзакційні витрати завдяки цифровим технологіям;
* відкрити нові можливості для розвитку суспільних, зокрема комерційних відносин, побудованих на основі широкого використання віртуальних активів розподіленого реєстру в різних видах діяльності;
* використовувати можливості технології розподіленого реєстру з користю для суб'єктів господарювання, а саме для операцій із майном, що будуть зрозумілі для бухгалтерського та податкового обліку. Зокрема, прикладами господарської діяльності з токенізованими активами є: їх використання для здійснення правочинів, надання послуг відповідно до сфери діяльності суб’єкта, ведення системи страхових випадків та здійснення страхових виплат, ведення обліку майнових прав за допомогою токенізованих активів тощо. Тоді як криптоактиви можуть використовуватися суб’єктами господарювання для інвестиційних цілей, як інструмент хеджування тощо;
* підтримувати середовище для саморегулювання учасників сфери застосування віртуальних активів розподіленого реєстру за допомогою простих і чітких державних інструментів (класифікації віртуальних активів розподіленого реєстру, суворої інтеграції з прийнятими стандартами бухгалтерського обліку для віднесення віртуальних активів розподіленого реєстру до оборотних і необоротних активів, використання чинної нормативної бази в банківській, податково-фіскальній сфері, сфері обігу цінних паперів тощо);
* наблизитися Україні до технологічних країн-лідерів у деяких сферах цифрової економіки, створюючи сприятливі умови для інвестування в IT-сектор, зокрема, в IT-рішення, створені на базі технології розподіленого реєстру, та мотивації українських та іноземних спеціалістів працювати в Україні;
* забезпечити державне регулювання відносин із використанням віртуальних активів розподіленого реєстру та для залучення їх у цивільні та господарські правовідносини, а не помилкову спробу регулювати сучасні технології та доступ до них так, як це пропонувалося у Законопроекті від 11.06.2020 р. № 3637.

В цілому реалізація Закону надасть можливість створити прозору та ефективну сучасну систему регулювання правовідносин у сфері застосування віртуальних активів, що в кінцевому результаті призведе до покращення інвестиційного клімату в Україні.

**Народні депутати України Задорожний А.В.**

**Новіков М.М.**

**Маріковський О.В.**

**Стернійчук В.О.**