

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ ВІРТУАЛЬНИМИ АКТИВАМИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

LEGAL PRINCIPLES AND CORRUPTION RISKS THROUGH THE PRISM OF PRIVATE OWNERSHIP OF VIRTUAL ASSETS BY PUBLIC OFFICIALS IN UKRAINE

Нікітін В.В., д.ю.н.,

завідувач кафедри політичних наук і права

Київський національний університет будівництва і архітектури

Стаття присвячена аналізу правових засад та ідентифікації корупційних ризиків, пов'язаних із приватним володінням державними службовцями віртуальними активами в Україні. Актуальність дослідження зумовлена стрімким розвитком ринку віртуальних активів та поширенням практики їх використання, що створює нові виклики для системи запобігання корупції. Метою статті є комплексне дослідження наявних правових механізмів регулювання віртуальних активів, зокрема Закону України «Про віртуальні активи», та їх співвідношення з антикорупційним законодавством, зокрема із Законом «Про запобігання корупції». У статті проаналізовано, чи відповідає сучасна правова база викликам, пов'язаним із декларуванням, оподаткуванням та контролем за володінням віртуальними активами державними службовцями. Методологія дослідження базується на аналізі норм чинного законодавства, системному підході та порівняльному аналізі. У результаті дослідження виявлено низку системних вад та прогалин у законодавстві, що створюють значні корупційні ризики. Зокрема, це невизначеність правового статусу окремих видів активів, відсутність ефективних механізмів верифікації даних, поданих у деклараціях, та обмежений доступ до інформації про операції з віртуальними активами. На підставі проведеного аналізу запропоновано низку заходів щодо вдосконалення антикорупційного законодавства та практики його застосування, спрямованих на мінімізацію виявлених ризиків та запобігання можливостям легалізації незаконних доходів.

Ключові слова: віртуальні активи, державні службовці, корупційні ризики, декларування, антикорупційне законодавство, правове регулювання, корупція, запобігання корупції, корупційні злочини, відмивання коштів, Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

The article is dedicated to the analysis of the legal framework and identification of corruption risks associated with the private ownership of virtual assets by public officials in Ukraine. The relevance of the study is determined by the rapid development of the virtual assets market and the widespread practice of their use, which creates new challenges for the anti-corruption system. The purpose of the article is a comprehensive study of the existing legal mechanisms for regulating virtual assets, in particular the Law of Ukraine "On Virtual Assets", and their correlation with anti-corruption legislation, namely the Law "On Prevention of Corruption". The article analyzes whether the current legal framework meets the challenges related to the declaration, taxation, and control of the ownership of virtual assets by public officials. The research methodology is based on the analysis of the norms of the current legislation, a systematic approach, and comparative analysis. As a result of the study, a number of systemic flaws and gaps in the legislation that create significant corruption risks were identified. In particular, these include the uncertainty of the legal status of certain types of assets, the lack of effective mechanisms for verifying data submitted in declarations, and limited access to information on transactions with virtual assets. Based on the analysis, a number of measures to improve anti-corruption legislation and its enforcement practice are proposed, aimed at minimizing the identified risks and preventing opportunities for the legalization of illicit proceeds.

Key words: virtual assets, civil servants, corruption risks, declaration, anti-corruption legislation, legal regulation, corruption, corruption prevention, corruption crimes, money laundering, Financial Action Task Force (FATF).

Вступ. Стрімка цифровізація суспільства та економіки породжує нові форми суспільних відносин, серед яких особливе місце займають відносини, пов'язані з обігом віртуальних активів. Криптовалюти, токени та інші види цифрових активів перетворилися з маргінального явища на значний елемент фінансової системи, що привертає увагу як інвесторів, так і регуляторних органів. Однак цей прогресивний розвиток супроводжується виникненням нових ризиків, зокрема в сфері протидії корупції. В Україні, яка проводить масштабні антикорупційні реформи в рамках європейської інтеграції, питання конфлікту інтересів, прозорості майнового стану та легалізації незаконних доходів державних службовців залишаються надзвичайно гострими [2].

Впровадження інституту електронного декларування майна та доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, стало важливим кроком на шляху до публічної прозорості. Проте, динамічний характер розвитку технологій та поява нових класів активів, таких як віртуальні активи, вимагають постійного вдосконалення як законодавства, так і механізмів його практичної реалізації. Приватне володіння державними службовцями віртуальними активами, що за своєю природою можуть бути анонімними або псевдонімними, створює унікальні виклики для національної системи запобігання корупції. Ці виклики пов'язані з труднощами ідентифікації власника, оцінки вартості активів, відстеження транзакцій та, як наслідок, з перевіркою достовірності поданих у деклараціях відомостей [7].

Незважаючи на прийняття Верховною Радою України у 2022 році Закону «Про віртуальні активи», який покликаний запровадити базові засади регулювання цієї сфери, на сьогодні цей законодавчий акт ще не набрав чинності [5]. Це створює правовий вакуум, в умовах якого де-юре відсутній чіткий механізм кваліфікації, обліку та контролю за володінням та операціями з віртуальними активами для державних службовців. Де-факто ж такі активи вже перебувають у обігу та володінні, що робить їх потенційним інструментом для приховання незаконних доходів або конфлікту інтересів. Існує антикорупційне законодавство, зокрема Закон України «Про запобігання корупції», не містить спеціальних норм, що враховують специфіку віртуальних активів, що робить його застосування до цієї сфери неповним та неефективним [2].

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері приватного володіння віртуальними активами державними службовцями та їх регулювання з метою запобігання корупції.

Предметом дослідження виступають норми українського антикорупційного та фінансового законодавства, що регулюють декларування та контроль активів, а також корупційні ризики, пов'язані з обігом віртуальних активів.

Методологічну основу дослідження складають загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, зокрема: формально-юридичний метод (для аналізу норм законодавства), системно-структурний метод (для дослідження взаємозв'язків між різними правовими інститутами), порівняльно-правовий метод та метод правового моделювання.

Наукова новизна роботи полягає у комплексному підході до аналізу корупційних ризиків, специфічних саме для віртуальних активів, в контексті їх володіння державними службовцями, а також у формуванні конкретних пропозицій щодо закриття правових прогалин у цій новій сфері.

Структура статті відповідає поставленим завданням і складається з вступу, розділів, присвячених актуальності теми та огляду досліджень, викладу основних положень, висновків та списку використаних джерел.

Актуальність теми. Актуальність дослідження правових засад та корупційних ризиків, пов'язаних з приватним володінням віртуальними активами державними службовцями, зумовлена низкою об'єктивних чинників, що мають як загальносвітовий, так і національний характер.

По-перше, це глобальна тенденція до цифровізації фінансової системи та стрімке зростання популярності віртуальних активів. Капіталізація ринку криптовалют, поява нових форм цифрових активів (таких як NFT, токени децентралізованих фінансів – DeFi) свідчать про те, що цей сектор економіки стає значущим. Державні службовці, як частина суспільства, закономірно проявляють інтерес до цих активів як до об'єкта інвестування, що само по собі є нормативним явищем. Однак, специфічні характеристики віртуальних активів – децентралізація, транснаціональність, можливість певної ступені анонімності при проведенні операцій – перетворюють їх на потенційно вразливий канал для корупційних зловживань [7].

По-друге, актуальність зумовлена необхідністю виконання Україною міжнародних зобов'язань в сфері протидії корупції та відмиванню грошей. Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) включила віртуальні активи до сфери застосування своїх рекомендацій, зобов'язуючи країни-члени впроваджувати механізми нагляду за провайдером послуг віртуальних активів (VASPs) та забезпечувати прозорість транзакцій [4]. Відсутність чинного спеціалізованого законодавства в Україні щодо віртуальних активів створює ризик невідповідності міжнародним стандартам, що може мати негативні наслідки для фінансової безпеки та іміджу держави.

По-третє, існує наявний розрив між технологічним розвитком та регуляторною відповіддю. Чинне антикорупційне законодавство, зокрема Закон України «Про запобігання корупції», формувалося в основному для контролю за традиційними активами (нерухомість, рухоме майно, фінансові активи на банківських рахунках) [2]. Поняття «вартість паперів, інших цінних паперів, похідних фінансових інструментів» та «інші фінансові активи», зазначені у статті 46 цього Закону, не враховують технологічної специфіки віртуальних активів, що ускладнює їх однозначну кваліфікацію та верифікацію Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК). Цей нормативний розрив є основним джерелом корупційних ризиків.

Огляд останніх досліджень. Питання правового регулювання віртуальних активів та пов'язаних з ними ризиків є предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних учених.

В контексті адміністративно-правового регулювання загалом, фундаментальні праці таких учених, як Авер'янов В.Б. та його колеги, заклали основи для розуміння механізмів державного управління та контролю [6]. Однак, через швидкість технологічних змін, їх роботи, будучи аксіологічною базою, не охоплюють специфіки цифрових активів.

Ківалов С.В. у своїх працях зосереджується на загальних проблемах правового регулювання в умовах цифровізації, вказуючи на необхідність адаптації правових інститутів до нових реалій [7]. Він зазначає, що «правове регулювання суспільних відносин в умовах цифровізації вимагає... розробки нових підходів до забезпечення правопорядку». Цей тезис є ключовим для нашого дослідження,

оскільки без «нових підходів» неможливо ефективно протидіяти корупційним ризикам, породженим віртуальними активами.

Безпосередньо проблемам декларування віртуальних активів присвячені аналітичні матеріали НАЗК та низки громадських організацій (наприклад, Transparency International Україна). Вони емпірично фіксують факти подання службовцями відомостей про володіння криптовалютами в їх е-деклараціях, а також вказують на практичні проблеми, з якими стикаються декларанти та органи контролю: відсутність чітких правил оцінки вартості активів, необхідність розкриття закритих ключів (що є небезпечним з точки зору безпеки) тощо.

Проте, комплексного наукового дослідження, що поєднувало б аналіз прогалин у чинному антикорупційному законодавстві, критичний огляд положень ще не чинного Закону «Про віртуальні активи» та формування цілісної системи заходів щодо мінімізації саме корупційних, а не лише фінансових ризиків, на сьогодні відсутній. Ця робота покликана заповнити зазначену наукову прогалину.

Мета статті. Як було зазначено у вступі, метою статті є комплексний аналіз правових засад та ідентифікація корупційних ризиків, що виникають у контексті приватного володіння віртуальними активами державними службовцями в Україні.

Для досягнення цієї мети в роботі поглиблюються та конкретизуються наступні завдання:

- провести дескриптивний аналіз норм Закону України «Про запобігання корупції» щодо предмету декларування та виявити їх невідповідність характеристикам віртуальних активів;

- здійснити компаративний аналіз понять «віртуальний актив» згідно із Законом № 2074-IX та «фінансовий актив» згідно з антикорупційним законодавством для виявлення нормативних суперечностей та прогалин;

- ідентифікувати конкретні корупційні ризики на різних етапах: на етапі придбання активу (джерело коштів), володіння (оприлюднення в декларації) та відчуження (реалізація доходу);

- оцінити ефективність діючих механізмів контролю, таких як перевірки НАЗК та взаємодія з фінансовими моніторинговими органами відповідно до Закону № 361-IX, стосовно операцій з віртуальними активами.

На основі проведеного аналізу сформулювати конкретні пропозиції щодо змін до антикорупційного законодавства та підзаконних актів, а також щодо вдосконалення адміністративних процедур НАЗК, які можуть бути впроваджені ще до набрання чинності Законом «Про віртуальні активи».

Таким чином, даний розділ не лише констатує актуальність проблеми, але й визначає конкретний напрям дослідження, вказуючи на прогалини в існуючих наукових працях та формуючи чіткий план їх подолання.

Виклад основних положень. Визначення правової природи віртуальних активів є першочерговим завданням для побудови ефективної системи контролю за ними. Закон України «Про віртуальні активи» дає визначення, згідно з яким віртуальний актив – це «некорпоровальне майно, що існує в електронній формі у вигляді набору даних в інформаційній системі» [5, ст. 1]. Це визначення відокремлює віртуальні активи від традиційних форм майна, що створює першу юридичну колізію.

Чинний Закон України «Про запобігання корупції» вимагає від декларанта зазначати відомості про «фінансові зобов'язання», «цінні папери» та «інші фінансові активи» [2, ст. 46]. Поняття «інші фінансові активи» є відкритим, що формально дозволяє віднести до них і віртуальні активи. Однак, відсутність прямого вказівки та чітких критеріїв оцінки таких активів призводить до правової невизначеності. Як зазначає Ківалов С.В., «в умовах цифровізації... виникає необхідність уточнення змісту тра-

диційних правових категорій» [7, с. 16]. Таким чином, виникає потреба в адаптації поняття «фінансовий актив» шляхом внесення змін до антикорупційного законодавства, що прямо включатиме віртуальні активи до переліку об'єктів, що підлягають обов'язковому декларуванню.

Основним механізмом запобігання конфлікту інтересів та незаконному збагаченню є електронне декларування. Стосовно віртуальних активів цей механізм має низку уразливостей:

1. Ризик недостовірного декларування. Складність технічної оцінки вартості віртуальних активів через їх високу волатильність створює можливість для свідомого заниження або завищення їх вартості в декларації. Чинне законодавство не містить методичних рекомендацій щодо того, на яку дату (дату придбання, дату заповнення декларації, середньоринкову вартість) слід оцінювати такі активи. Це робить процес перевірки декларацій з боку НАЗК суб'єктивним і складним.

2. Ризик неповного декларування. Анонімність або псевдонімність гаманців дозволяє службовцю не декларувати частину своїх активів, розподіливши їх по різних адресам. Існуючі засоби перевірки НАЗК не дозволяють автоматично ідентифікувати всі гаманці, що належать одній особі, без доступу до спеціалізованих блокчейн-аналітичних інструментів.

3. Ризик неналежного контролю за джерелом коштів. Найбільш серйозним ризиком є неможливість для органів контролю однозначно встановити джерело коштів, на які були придбані віртуальні активи. Якщо для банківських операцій існує механізм фінансового моніторингу [4], то для прямого придбання криптовалют за фіатні кошти через нерегульовані платформи або P2P-угоди такий механізм відсутній. Це створює ідеальні умови для легалізації доходів, отриманих корупційним шляхом.

Ключовою проблемою є відсутність на сьогодні чинного спеціалізованого закону, який би врегулював обіг віртуальних активів. Хоча Закон № 2074-IX визначає провайдерів послуг з віртуальних активів та покликає впровадити нагляд за ними, його нечинність означає, що в Україні відсутній механізм ідентифікації клієнтів (KYC) для більшості криптобірж та інших VASP, що діють на території країни [5]. Це робить неможливим ефективну взаємодію НАЗК з такими провайдерами для перевірки інформації, наведеної в деклараціях службовців.

Крім того, виникає питання щодо застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» до даних про операції з віртуальними активами [1]. Інформація про блокчейн-адреси та транзакції є публічною, але її технічна складність унеможливує її ефективне використання журналістами та громадськістю для громадського контролю без наявності спеціальних знань та інструментів.

Після набрання чинності Законом «Про віртуальні активи» з'явиться правова основа для врегулювання частини ризиків. Зобов'язання провайдерів послуг проводити ідентифікацію клієнтів та надавати інформацію уповноваженим органам дозволить частково відстежувати операції службовців через регульовані канали [5]. Однак, це не вирішує проблему децентралізованих фінансів (DeFi) та використання нерегульованих бірж.

Тому, не чекаючи набрання чинності основним законом, необхідно вжити низку заходів:

1. Внести зміни до Закону «Про запобігання корупції»: чітко включити віртуальні активи до переліку об'єктів декларування, визначивши їх як окремий вид фінансового активу.

2. Розробити та затвердити методичні рекомендації НАЗК: встановити чіткі правила оцінки вартості віртуальних активів на дату їх відображення в декларації, визначити перелік обов'язкової для розкриття інформації (наприклад, тип активу, його кількість, адреса гаманця для перевірки, біржу, через яку здійснювалися операції).

3. Забезпечити НАЗК сучасними аналітичними інструментами: надати Агентству доступ до програмних продуктів для блокчейн-аналізу, що дозволить проводити незалежну перевірку даних, заявлених у деклараціях, та виявляти приховані активи.

4. Інтегрувати дані про віртуальні активи в систему фінансового моніторингу: закон № 361-IX слід доповнити нормами, що поширюють обов'язок фінансового моніторингу на операції з віртуальними активами, що здійснюються через будь-які платформи, а не лише через зареєстрованих провайдерів [4].

Таким чином, виклад основних положень демонструє, що існуюча правова база є недостатньою для ефективного протидіяння корупційним ризикам, пов'язаним з віртуальними активами. Запропоновані заходи спрямовані на усунення цих прогалин та створення цілісної системи контролю.

Висновок. Проведене дослідження правових засад та корупційних ризиків, пов'язаних з приватним володінням віртуальними активами державними службовцями в Україні, дозволяє сформулювати низку ключових висновків та пропозицій.

Аналіз чинного антикорупційного законодавства, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», засвідчує, що воно не відповідає викликам, що виникають через поширення віртуальних активів. Відсутність чіткого правового визначення та процедурних механізмів щодо цих активів у контексті декларування створює значний регуляторний вакуум. Норми, що регулюють декларування «фінансових активів», є загальними та не враховують технологічної специфіки, анонімності та волатильності віртуальних активів, що робить їх неефективними [2].

У ході дослідження були ідентифіковані ключові корупційні ризики. На етапі придбання активів існує ризик використання коштів невідомого або незаконного походження через відсутність належного контролю за операціями поза регульованими майданчиками. На етапі володіння основним ризиком є недостовірне або неповне декларування, зумовлене складністю оцінки вартості активів та можливістю приховати частину активів за рахунок використання анонімних гаманців. На етапі відчуження виникає ризик легалізації доходів, отриманих від продажу активів, придбаних корупційним шляхом, оскільки відстежити зв'язок між криптогаманцем службовця та його банківським рахунком без спеціальних інструментів практично неможливо.

Прийняття Закону України «Про віртуальні активи» є необхідним кроком, проте навіть після набрання ним чинності залишаться невирішеними питання, пов'язані з децентралізованими фінансами та діяльністю незареєстрованих на території України провайдерів послуг. Отже, для ефективного протидіяння корупційним ризикам необхідні системні зміни вже зараз.

На підставі проведеного аналізу пропонуються наступні шляхи вирішення проблеми. Першочерговим є внесення змін до антикорупційного законодавства з метою прямого включення віртуальних активів до переліку об'єктів декларування із закріпленням чітких вимог щодо розкриття інформації. По-друге, необхідно розробити та затвердити детальні методичні рекомендації щодо оцінки вартості віртуальних активів та верифікації поданих відомостей. По-третє, критично важливим є технічне переоснащення Національного агентства з питань запобігання корупції, яке має отримати доступ до сучасних інструментів блокчейн-аналізу для незалежного контролю. І, нарешті, необхідна інтеграція даних про операції з віртуальними активами в національну систему фінансового моніторингу, що передбачає відповідні зміни до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом» [4].

Таким чином, подолання корупційних ризиків, пов'язаних з віртуальними активами, вимагає комплексного підходу, що поєднує оперативне вдосконалення законодавства, розвиток адміністративних можливостей

наглядових органів та забезпечення міжвідомої взаємодії. Лише такий шлях дозволить забезпечити прозорість та доброчесність у цій новій та динамічній сфері, зберігши довіру до державних інституцій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
2. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06 грудня 2019 р. № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
4. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 05 жовтня 2017 р. № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>.
5. Про віртуальні активи: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2074-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text> (увага! цей закон не набрав чинності і май це на увазі).
6. Адміністративне право України [Текст] : академ. курс: підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 2 : Особлива частина / В. Б. Авер'янов [та ін.]. – [Б. м.] : [б.в.], 2009. – 600 с.
7. Ківалов С. В., АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО, *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2020. № 48.