

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

ГОНЧАРЕНКО С. Ю.,
аспірант
(Київський міжнародний університет)

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.20>

РЕКОМЕНДАЦІЇ ФАТФ З УРЕГУЛЮВАННЯ ОБМІНУ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ ЯК ПРОТИДІЯ ЗАГРОЗАМ ГЛОБАЛЬНІЙ ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ

В статті досліджені Рекомендації ФАТФ з урегулювання обміну віртуальних активів в аспекті протидії загрозам глобальній фінансовій системі. Обґрунтовано, що віртуальні активи і пов'язані з ними фінансові послуги можуть сприяти розвитку фінансових інновацій, підвищенню результативності фінансових ринків, що, в свою чергу, повинно привести до покращення доступності фінансових послуг. В той же час, віртуальні активи надають широкі можливості злочинцям і терористам для відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, і (або) фінансування незаконної діяльності. Саме тому нагальною є необхідність врегулювання правового режиму віртуальних активів та координування заходів по запобіганню використання віртуальних активів зі злочинною метою і в цілях тероризму. І саме об'єднуючою складовою і виступає Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ). Автором проаналізовані Керуючі документи та Рекомендації ФАТФ стосовно обігу віртуальних валют. Зазначено, що у рамках поетапного підходу ФАТФ готує оновлені стандарти, засновані на оцінці ризиків. Стандарти призначені для регулювання роботи провайдерів, що надають послуги, пов'язані з віртуальними активами. Ці стандарти визначатимуть правила нагляду за ними і моніторинг їх дотримання. Також мають бути представлені методологічні принципи для оперативних і правоохоронних відомств по ідентифікації та розслідуванню протиправної діяльності з використанням віртуальних активів. Зазначено, що Україна натеper перебуває в умовах правової невизначеності щодо обігу криптовалюти, тобто нормативного регулювання такого обігу в Україні немає, а два законопроекти, спрямовані на врегулювання відносин у зазначеній сфері відкликани 29.08.2019. В той же час криптовалюти нерідко використовуються для відмивання коштів та фінансування тероризму, торгівлі зброєю, забороненими наркотичними засобами та психотропними речовинами.

Підсумовано, що для України особливої актуальності набуває питання правового врегулювання обігу віртуальних валют, при розробці якого необхідно врахувати рекомендації ФАТФ стосовно критеріїв виявлення віртуальних активів і постачальників таких віртуальних послуг при проведенні різних транзакцій, супутніх відмиванню злочинних доходів і фінансуванню тероризму.

Ключові слова: віртуальна валюта, ФАТФ, стандарти, відмивання коштів, криптовалюти.



Honcharenko S. Yu. FATF recommendations on the regulation of virtual assets exchange as a counteraction to the threats to the global financial system

The article examines the FATF Recommendations on the regulation of the exchange of virtual assets in terms of countering threats to the global financial system. It is substantiated that virtual assets and related financial services can promote the development of financial innovations, increase the efficiency of financial markets, which, in turn, should lead to the improvement of financial services availability. At the same time, virtual assets provide ample opportunities for criminals and terrorists for money laundering and (or) to finance illegal activities. That is why there is an urgent need to regulate the legal regime of virtual assets and coordinate measures to prevent the use of virtual assets for criminal purposes as well as for terrorist purposes. In this case, the International Anti-Money Laundering Group (FATF) acts as a unifying component. The author analyzes the FATF Guidelines and Recommendations on the circulation of virtual currencies. It is noted that, within the framework of a step-by-step, the FATF is preparing updated standards based on risk assessment. The standards are designed to govern the operation of providers of services related to virtual assets. These standards will define the rules for supervising them and will monitor their compliance. Methodological principles for operational and law enforcement agencies to identify and investigate illegal activities using virtual assets should also be provided. It is noted that Ukraine is currently in a state of legal uncertainty regarding the circulation of cryptocurrencies, i.e. there is no regulation of such circulation in Ukraine, and two bills aimed at regulating relations in this area were withdrawn on August 29, 2019. At the same time, cryptocurrencies are often used for money laundering and terrorist financing, arms trafficking, illicit drugs and psychotropic substances.

It is concluded that the issue of legal regulation of virtual currency circulation is especially important for Ukraine, the development of which should take into account the FATF recommendations on criteria for identifying virtual assets and providers of such virtual services in various transactions related to money laundering and terrorist financing.

Key words: *virtual currency, FATF, standards, money laundering, cryptocurrencies.*

Вступ. Темп розвитку обігу віртуальних активів за кордоном є швидшим ніж в Україні. У квітні 2018 року аналітики банку Morgan Stanley оцінивши обсяг торгів криптовалютних бірж, визначили, що лідером за цим показником є Мальта з денним обсягом торгів в 1,2 млрд дол. США, далі йде Беліз – 700 млн дол. США та Сейшели – 700 млн дол. США [1, с. 1103-1108].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження Рекомендацій ФАТФ з урегулювання обміну віртуальних активів в аспекті протидії загрозам глобальній фінансовій системі.

Результати дослідження. У липні 2018 року аналітики компанії Worldscore порівняли тижневий позабіржовий обсяг торгів через позабіржову мережу криптовалютного обміну localbitcoins у різних країнах світу. Згідно з рейтингом Worldscore, лідером є Росія – з позабіржовим обміном вище, ніж у 2000 BTC, в США оборот становить приблизно 1000 біткоїнів в тиждень. В Китаї і Нігерії позабіржовий обсяг торгів склав близько 600 біткоїнів в тиждень, далі в рейтингу слідує Венесуела, Великобританія і країни Євросоюзу [2].

На підставі проведеного аналізу І. Дибіна, В. Судаков вірно зазначають, що позабіржовий обмін відбувається частіше в країнах без правового регулювання сфери віртуальних активів і з нерозвиненою системою безготівкового обміну віртуальних активів на фіатні гроші через платіжні системи та банки [3, с. 65-73].

Віртуальні активи і пов'язані з ними фінансові послуги можуть сприяти розвитку фінансових інновацій, підвищенню результативності фінансових ринків, що, в свою чергу, повинно привести до покращення доступності фінансових послуг. Але з іншого боку, вир-



туальні активи надають широкі можливості злочинцям і терористам для відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, і (або) фінансування незаконної діяльності. Саме тому нагальною є необхідність країнам врегулювати правовий режим віртуальних активів, скоординувати заходи по запобіганню використанню віртуальних активів зі злочинною метою і в цілях тероризму, у зв'язку з чим налагодити роботу з активного здійснення моніторингу ризиків в цій сфері. На саміті G20 в Осаці в 2019 році було прийнято рішення про те, що країни «Великої двадцятки» при регулюванні відносин, пов'язаних з використанням цифрових активів, будуть керуватися принципами Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (надалі – ФАТФ, від англ. Financial Action Task Force on Money Laundering), які були сформульовані в Керівництві ФАТФ по ризик-орієнтованому підході до віртуальних валют в 2015 році, а також у заяві ФАТФ з віртуальних активів за підсумками Пленуму від 19 жовтня 2018 року [4].

Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ) є незалежною міжурядовою організацією, до чийої компетенції входить встановлення стандартів та сприяння ефективному здійсненню правових, технічних і організаційних заходів по боротьбі з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та поширенням зброї масового знищення, а також пов'язаними з ними іншими транснаціональними злочинами. За свою більш ніж 30-річну діяльність ФАТФ зарекомендувала себе як ефективний і важливий механізм в справі захисту глобальної фінансової системи від незаконних фінансових капіталів і інших злочинних доходів.

Спочатку, при створенні ФАТФ, у 1989 році на саміті G-7 в Парижі її юрисдикція обмежувалася цілями, пов'язаними з вивченням і розробкою заходів з протидії відмиванню злочинних доходів. У квітні 1990 року під егідою Організації оприлюднений всеосяжний план дій по боротьбі з відмиванням грошей. Це Сорок рекомендацій ФАТФ, що пропонують консолідований міжнародний підхід до боротьби з відмиванням грошей і сприяють зміцненню міжнародного співробітництва в цій галузі [5]. Після терористичних актів 11 вересня 2001 року в США ФАТФ розширила свій мандат діяльності, прийнявши негайні заходи і розробивши чіткі стандарти щодо запобігання фінансуванню тероризму, сполученого з відмиванням злочинних доходів. Державам були представлені нові спеціальні рекомендації ФАТФ для ефективного відстеження та перехоплення активів терористів і переслідування окремих осіб або держав, причетних до фінансування такої діяльності. У результаті цього з'явилися, так звані, 40 + 9 рекомендацій ФАТФ [6].

За визначенням А. Пузирьова, з моменту свого створення тенденції розвитку ФАТФ дозволили організації сформувати всебічну систему захисту і контролю як фінансових систем держав, так і глобальної фінансової системи від найбільш актуальних загроз в економічному секторі [7, с. 302-306].

Особливу увагу привертає діюча Методологія оцінки дотримання рекомендацій ФАТФ і ефективності протидії відмиванню грошей, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення, прийнята 22 лютого 2013 року, яка щорічно оновлюється долучаючи до свого змісту найкращі практики реалізації Рекомендацій ФАТФ і визначаючи появу нових загроз з боку злочинних груп в сфері методології здійснення злочинів. Останні оновлення до Методології були внесені в жовтні 2019 року та стосувалися критеріїв виявлення віртуальних активів і постачальників віртуальних послуг при проведенні різних транзакцій, супутніх відмиванню злочинних доходів і фінансуванню тероризму [8].

Віртуальними активами в рекомендаціях ФАТФ визнається «...цифровий вираз цінності, який може цифровим чином обертатися (бути в обігу) або переводитися і може бути використано для цілей платежу або інвестицій» [9]. Віртуальні активи не включають цифрове вираження фіатних валют, цінних паперів та інших фінансових активів, які вже зазначені в Рекомендаціях ФАТФ. Наприклад, віртуальна валюта відрізняється від фіатної валюти і від електронних грошей. Кожна держава має свою фіатну валюту: євро, долари, рублі тощо. Вони не забезпечуються резервами і не мають внутрішньої вартості, але уряд визнає їх законним засобом платежу (на відміну від криптовалюти). Цифровим виразом фіатних



валют, відповідно, будуть електронні гроші, які використовуються для електронного переказу вартості, вираженої у фіатній валюті, і мають статус законного платіжного засобу і не є віртуальним активом [10].

Провайдером послуг в сфері віртуальних активів, відповідно до Рекомендацій ФАТФ, вважається будь-яка фізична або юридична особа, що не зазначена в Рекомендаціях ФАТФ [10]. У сфері обігу криптовалюти найвідомішими провайдерами вважаються Binance, Hitbtc, Exmo, Yobit, HitBTC та інші, які здійснюють такі операції, як: 1. обмін між віртуальними активами і фіатними валютами; 2. обмін між однією або більше формами віртуальних активів; 3. переклад віртуальних активів (здійснення операції від імені фізичної або юридичної особи, яка переміщує віртуальний актив з одного рахунку на інший); 4. зберігання (адміністрування) віртуальних активів або інструментів, що дозволяють здійснювати контроль над віртуальними активами; 5. участь і надання фінансових послуг, пов'язаних з пропозицією і / або продажем віртуального активу.

19 жовтня 2018 року ФАТФ опублікувала документ, в якому йдеться про «термінову необхідність прийняття всіма країнами скоординованих дій, спрямованих на запобігання використанню віртуальних активів у злочинних і терористичних цілях». У рамках поетапного підходу ФАТФ готує оновлені стандарти, засновані на оцінці ризиків. Стандарти призначені для регулювання роботи провайдерів, що надають послуги, пов'язані з віртуальними активами. Ці стандарти визначатимуть правила нагляду за ними і моніторинг їх дотримання. Також мають бути представлені методологічні принципи для оперативних і правоохоронних відомств по ідентифікації та розслідуванню протиправної діяльності з використанням віртуальних активів [11].

Учасники ФАТФ повинні будуть змінити законодавство і ввести ліцензування, реєстрацію або облік обмінників криптоактивів, майданчиків ICO і адміністраторів криптогаманців, а також стежити за їх діяльністю і дотриманням стандартів по боротьбі з відмиванням грошей. Виходячи з рекомендацій ФАТФ, криптовалюта може «цифровим чином обертатися або переводитися, використовуватися для платежів та інвестицій, при цьому віртуальними активами не можуть бути звичайні і безготівкові гроші, цінні папери та інші фінансові активи в цифровій формі». ФАТФ також визначила, що до регульованих видів діяльності належать: обмін віртуальних активів на традиційні валюти і, навпаки, а також переклад, зберігання і розміщення віртуальних активів [11].

Правове регулювання обігу криптовалют в Україні перебуває у «сірій» зоні. З одного боку, прямої заборони на їх обіг сучасне національне законодавство не встановлює. Лист Національного банку України (НБУ) від 08.12.2014 № 29-208/72899, який зазначав, що «віртуальна валюта Bitcoin є грошовим сурогатом, який не має забезпечення реальної вартості» [12], визнаний таким, що втратив актуальність відповідно до листа НБУ від 22.03.2018 № 40-006/16290 [13]. На офіційному порталі Національного банку України розміщена спільна заява фінансових регуляторів щодо статусу криптовалют в Україні, у якій повідомляється, що Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку і Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг переконані, що складна правова природа криптовалют не дає змоги визнати їх ані грошовими коштами, ані валютою і платіжним засобом іншої країни, ані валютною цінністю, ані електронними грошима, ані цінними паперами, ані грошовим сурогатом [14]. Оскільки, відповідно до ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Національний банк України» [15], на території України забороняється випуск та обіг лише грошових сурогатів, то, відштовхуючись від загального юридичного принципу *ubi jus incertum, ibi nullum* (лат. «що не заборонено, то дозволено»), та спираючись на ст. 42 Конституції України, згідно якої «кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом» [16], можна було б припустити, що майнінг та купівля-продаж криптовалют на території України не забороняється. Цей висновок опосередковано підтверджує й позиція Державної фіскальної служби України, у індивідуальній податковій консультації якої від 25.01.2019 № 282/К/99-99-13-01-02-14/ІПК вказується, що «...у зв'язку із відсутністю на



сьогодні консолідованого підходу до класифікації криптовалюти та регулювання операцій з нею, криптовалюта не має визначеного правового статусу в Україні» [17].

З іншого боку, в пресі постійно лунають повідомлення, що працівники Національної поліції України затримали осіб, які виготовлювали та продавали криптовалюту або вилучили обладнання для її майнінгу [18, 19]. Виникає питання, чому ж, якщо немає ніякої правової заборони на майнінг та обіг криптовалюти, проводяться заходи для боротьби з її обігом? Причина цього полягає в тому, що криптовалюти нерідко використовуються для відмивання коштів та фінансування тероризму, торгівлі зброєю, забороненими наркотичними засобами та психотропними речовинами, оскільки дані про криптовалютні транзакції зберігаються у системі блокчейн, яка є децентралізованою.

Висновки. В умовах правової невизначеності, в яких на сучасному етапі перебуває обіг криптовалют в нашій країні (нормативного регулювання такого обігу в Україні немає, а два законопроекти, спрямовані на врегулювання відносин у зазначеній сфері – від 06.10.2017 № 7183 «Про обіг криптовалюти в Україні» [20] та від 10.10.2017 № 7183-1 «Про стимулювання ринку криптовалют і їх похідних в Україні» [21] були відкликани 29.08.2019), пересічному українцю важко визначитися, чи можна використати переваги криптовалют для розвитку бізнесу, чи це негативний фактор, який створить суттєві ризики в майбутньому не лише у вигляді накладення будь-яких адміністративних чи кримінальних санкцій, але й завдасть непоправної шкоди діловій репутації і створить неможливість побудови партнерських відносин з серйозними контрагентами в майбутньому.

Отже, для України особливої актуальності набуває питання правового врегулювання обігу віртуальних валют, при розробці якого необхідно врахувати рекомендації ФАТФ стосовно критеріїв виявлення віртуальних активів і постачальників таких віртуальних послуг при проведенні різних транзакцій, супутніх відмиванню злочинних доходів і фінансуванню тероризму.

Список використаних джерел:

1. Прасолов В. И., Бахарева А. А. Риски использования криптовалют в целях финансирования терроризма. *Экономика и предпринимательство*. 2017 (10) (часть 2). С. 1103–1108.
2. Общая капитализация рынка криптовалют 28.04.13– 11.04.19. *Официальный сайт Coinmarketcap*. URL: [https:// coinmarketcap.com/charts/](https://coinmarketcap.com/charts/).
3. Дыбина И. В., Судаков В. А. Разработка единого подхода к обеспечению правового регулирования криптоактивов как способ снижения рисков в сфере ПОД/ФТ. *Научные записки молодых исследователей*. 2019. № 3. С. 65–73.
4. FATF Recommendations. *Financial Action Task Force*. URL: [http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))
5. The 40 Recommendations. *Financial Action Task Force*. URL: www.fatf-gafi.org/recommendations/40.
6. 40+9SpecialRecommendations(SR)onTerroristFinancing(TF).FATFRecommendations. *Financial Action Task Force*. URL: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf>.
7. Пузырев А. С. Тенденции деятельности ФАТФ по противодействию угрозам глобальной финансовой системе. *Вестник экономической безопасности*. 2020, № 3, С. 302-306. <http://doi.org/10.24411/2414-3995-2020-10205>.
8. Information on updates made to the FATF Methodology. *Financial Action Task Force*. URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatfmethodology.html>.
9. Prasolov V. I., Kolesnikova A. S. Aspects of Crypto Currency's Legislative Regulation. *Utopía Y Praxis Latinoamericana*. 2018, 23(82). С. 262–268. <http://doi.org/10.5281/zenodo.1509820>.
10. FATF Leadership. Virtual currencies (2015 г.). URL: [http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=110&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=110&s=desc(fatf_releasedate)).
11. 11. Итоги совместного пленарного заседания ФАТФ и МЕНАФАТФ, 27–29 июня 2018 г. URL: <https://eurasiangroup.org/ru/outcomes-fatf-menafatf-joint-plenary-27-29-june-2018>.



12. Роз'яснення щодо правомірності використання в Україні «віртуальної валюти/криптовалюти» Bitcoin: лист Національного банку України від 08.12.2014 № 29-208/72899. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0435500-14/card5>.
13. Про визнання такими, що втратили актуальність, окремих листів Національного банку України: лист Національного банку України від 22.03.2018 № 40-006/16290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v6290500-18>.
14. Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://www.bank.gov.ua/control/uk/index>.
15. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.
16. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
17. Індивідуальна податкова консультація від 25.01.2019 № 282/К/99-99-13-01-02-14/ППК. URL: <https://news.dtki.ua/debet-kredit/portal-news/53507>.
18. В «Борисполі» задержали крупную партию устройств для майнинга криптовалюты. URL: <https://bykvu.com/ru/bukvy/84410-v-borispole-zaderzhali-krupnuyu-partiyu-ustrojstv-dlya-majninga-kriptovalyuty/>.
19. Киберполиция задержала жителя Черновицкой области за майнинг криптовалют. URL: https://lb.ua/economics/2019/03/26/422976_kiberpolitsiya_zaderzhala_zhitelya.html.
20. Про обіг криптовалюти в Україні: законопроект від 06.10.2017 № 7183. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62684.
21. Про стимулювання ринку криптовалют і їх похідних в Україні: законопроект від 10.10.2017 № 7183-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62710.

