

**Дмитренко Е. С.,**  
*докторка юридичних наук, професорка,  
професорка кафедри публічного та міжнародного права  
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана  
<https://orcid.org/0000-0002-1469-052X>*

**Ільченко М. Г.,**  
*аспірант  
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана  
<https://orcid.org/0009-0009-9457-3902>*

## **МІСЦЕ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА ПРИМУСУ У МЕХАНІЗМІ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБІГУ КРИПТОВАЛЮТ В УКРАЇНІ**

### **THE ROLE OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL AND COERCION IN THE MECHANISM OF FINANCIAL AND LEGAL SECURITY OF CRYPTOCURRENCY CIRCULATION IN UKRAINE**

Стаття присвячена аналізу місця публічного фінансового контролю та заходів примусу у механізмі фінансово-правового забезпечення обігу криптовалют в Україні. Зазначено, що у контексті стрімкого розвитку цифрових активів важливим стає забезпечення ефективної регуляторної взаємодії та правової визначеності у цій сфері, що сприятиме фінансовій стабільності та захисту інвесторів. Аналізується вплив діяльності Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на регулювання обігу криптовалют.

Визначено роль заходів примусу у контексті регулювання криптовалют в Україні. З'ясовано, що ці складові механізму фінансово-правового забезпечення обігу криптовалют дозволяють контролюючим органам ефективно реагувати на порушення у цій сфері. А це забезпечує дотримання законодавства, прозорість діяльності на ринку криптовалют та захист прав інвесторів.

Проаналізовано зарубіжний досвід контролю обігу криптовалют, зокрема Бельгії, Естонії, Канади, Японії. Розглядаються потенційні ризики, пов'язані з обігом криптовалют (заміщення національної валюти та створення паралельних грошових систем) та важливість їх мінімізації через регуляторні заходи. Висвітлюються ініціативи у сфері підвищення прозорості ринку криптовалют, що включають детальне ліцензування та правове регулювання діяльності, пов'язаної з їх обігом.

Окреслено роль контрольних процедур у захисті прав інвесторів та забезпеченні стабільності ринку криптовалют, а також необхідність адаптації українського законодавства до міжнародних стандартів з огляду на глобальний розвиток цифрових фінансів. Акцентовано увагу на комплексному підході до регулювання сфери обігу криптовалют, що має включати досконале законодавство, а також ефективну взаємодію регуляторних органів для реагування на сучасні виклики у сфері обігу криптовалют.

**Ключові слова:** *криптовалюта, обіг криптовалют, публічний фінансовий контроль, публічний фінансовий примус, механізм фінансово-правового забезпечення, фінансове законодавство, фінансова безпека, міжнародні стандарти.*

The article is devoted to the analysis of the place of public financial control and enforcement measures in the mechanism of financial and legal support of cryptocurrency turnover in Ukraine. In the context of the rapid development of digital assets, ensuring effective regulatory interaction and legal certainty is becoming important, which contributes to financial stability and investor protection. The impact of the activities of the National Bank of Ukraine and the National Securities and Stock Market Commission on the formation of a reliable framework for the regulation of virtual assets is analyzed.

The role of enforcement measures in the context of cryptocurrency regulation in Ukraine is also considered. Enforcement measures, such as fines, sanctions and restrictions, allow regulatory authorities to effectively respond to violations in the sphere of virtual asset circulation. This ensures compliance with legislative requirements, transparency of market activities and protection of investor rights.

Foreign experience in regulating cryptocurrencies is taken into account, especially in countries with effective anti-money laundering policies and financial monitoring, such as Estonia and Canada. The article examines the potential risks associated with cryptocurrencies, including the replacement of national currencies and the creation of parallel monetary systems, and the importance of minimizing them through regulatory measures. It highlights initiatives to increase the transparency of the cryptocurrency market, including detailed licensing and regulation of activities related to their turnover.

The role of strict control procedures in protecting investor rights and ensuring financial market stability is outlined, as well as the need to adapt Ukrainian legislation to international requirements in view of the global development of digital finance. The article emphasizes the imperative of a comprehensive approach to regulating this new industry, which includes not only establishing a legislative framework, but also effective interaction of regulatory authorities to respond to modern challenges in the field of cryptocurrencies.

**Key words:** *cryptocurrency, public control, financial regulation, legal support, economic security, information protection, international standards.*

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні публічний фінансовий контроль і застосування примусових заходів є важливими складовими механізму фінансово-правового забезпечення обігу криптовалют. З огляду на стрімкий розвиток цифрових активів і окремо криптовалют виникає потреба в чіткому визначенні ролі держави у регулюванні цієї сфери. Відсутність ефективного правового регулювання, зокрема механізму публічного фінансового контролю, може привести до зловживань на ринку обігу криптовалют. А тому важливо у законодавстві передбачити досконалий механізм застосування ефективних методів публічного фінансового контролю та примусу для підтримки фінансової стабільності на ринку обігу криптовалют та захисту прав інвесторів.

**Стан опрацювання.** Вітчизняна юридична наука активно досліджує теоретичні та практичні аспекти правового регулювання криптовалют, зосереджуючись на їхній правовій природі. Значний внесок у дослідження обігу криптовалют в Україні здійснили О. Омельчук, О. Подцерковний, В. Скрипник, Є. Смичок, Р. Стефанчук, Є. Харитонов та інші.

**Метою статті** є аналіз ролі публічного фінансового контролю та примусу у механізмі фінансово-правового забезпечення обігу криптовалют в Україні, а також визначення шляхів підвищення їх ефективності у забезпеченні законності та стабільності цієї сфери.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансовий контроль має особливе значення в контексті сучасних викликів, пов'язаних із обігом криптовалют. Розвиток цієї сфери та законодавче визначення правової природи й механізму обігу віртуальних активів актуалізують питання

ефективного механізму здійснення публічного фінансового контролю.

У Законі України «Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX (далі – Закон № 361-IX) [1] визначено категорію «віртуальний актив», який може використовуватись у платіжних та інвестиційних цілях. Це вимагає ретельного контролю за обігом таких активів, щоб запобігти їх використанню з протиправною метою.

Сучасний механізм публічного фінансового контролю, на нашу думку, повинен враховувати різноманіття віртуальних активів і реагувати на особливості їх використання в економічних та фінансових процесах. Особлива роль належить валютному контролю як виду публічного фінансового контролю. Такий контроль є системою заходів, спрямованих на регулювання державою валютних відносин, зокрема у сфері віртуальних активів. Валютний контроль здійснює Національний банк України (далі – НБУ) та інші контролюючі органи, які мають чітко визначені функції з нагляду та контролю за діяльністю на ринку обігу криптовалют, що є важливим для забезпечення стабільності і законності фінансових операцій. Так, згідно із Законом України «Про віртуальні активи» від 17.02.2022 р. № 2074-IX (далі – Закон № 2074-IX) державне регулювання ринку віртуальних активів здійснюється за допомогою координованих зусиль Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) та НБУ[2].

Серед завдань НКЦПФР – формувати та забезпечувати реалізацію державної політи-

ки у сфері віртуальних активів, координувати свої дії з іншими державними органами, забезпечувати захист прав учасників ринку, а також інформувати громадськість про результати своєї діяльності. Згідно з частиною 4 статті 16 Закону № 2074-IX до повноважень Комісії належить нагляд та контроль за діяльністю поставальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, що включає здійснення перевірок та вимог до прозорості їхньої діяльності [2].

Важливою частиною діяльності НКЦПФР є здійснення заходів щодо мінімізації ризиків, пов'язаних з обігом віртуальних активів. Серед потенційних ризиків можна назвати заміщення національної валюти та створення паралельних грошових систем, які можуть функціонувати поза контролем держави. Окремі ризики пов'язані з використанням криптовалют в обхід чинного державного регулювання, що може призвести до перетікання банківських депозитів у криптовалюту та витіснення традиційних банківських операцій. Такі дії створюють загрозу фінансовій стабільності та безпеці банківської системи України. Саме тому НКЦПФР має активно вживати заходи для протидії цим ризикам, регулярно оновлюючи нормативну базу та розширюючи рамки співпраці з іншими регуляторними органами для ефективного контролю та нагляду за криптоопераціями.

Щодо НБУ, то він має повноваження проводити планові та позапланові інспекційні перевірки поставальників послуг (банків, філій іноземних банків або небанківських фінансових установ), пов'язаних з обігом віртуальних активів. Ці перевірки здійснюються з метою забезпечення дотримання вимог законодавства в сфері обігу віртуальних активів і стандартів прозорості. Процес інспекції для банківських інституцій визначений відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III [3].

У випадку виявлення порушень з боку поставальників послуг (банків чи філій іноземних банків) НБУ застосовує заходи впливу, які можуть включати штрафи або інші фінансові санкції, відповідно до встановленого законодавством порядку. Такий підхід дозволяє забезпечити не тільки дотримання правил, але й захист інтересів споживачів та загальної стабільності фінансової системи України. Для

небанківських фінансових установ здійснення перевірок регулюються Законом України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» від 14.12.2021 р. № 1953-IX що забезпечує єдиний підхід у моніторингу і контролі за діяльністю учасників ринку віртуальних активів.

Отже, із урахуванням зазначеного НКЦПФР та НБУ на ринку обігу криптовалют мають повноваження здійснювати контрольну діяльність. Це було підтверджено і в судових рішеннях. Так, Печерський районний суд м. Києва у своєму рішенні від 10.06.2021 р. по справі № 757/36263/20-ц [4] підтвердив законність обігу криптовалют, вказавши на законність укладення договорів з криптовалютами, заснованих на принципах свободи договору, що вказує на наявність правового поля для такої діяльності в Україні.

Однак важливо, щоб правове регулювання обігу віртуальних активів і окремо криптовалют своєчасно адаптовувалося до швидко змінюваних умов ринку та технологій, в тому числі й у контексті фінансового контролю. Саме тому регуляторні органи мають виконувати не тільки роль наглядачів, але й активних учасників ринку, забезпечуючи законність та фінансову дисципліну у використанні віртуальних активів. Відповідно, фінансовий контроль має включати перевірку і регулювання діяльності щодо віртуальних активів з метою мінімізації ризиків, пов'язаних із їх використанням, і таким чином сприяти стабільності фінансової системи України.

Якщо мову вести про заходи публічного фінансового примусу, які застосовуються до поставальників послуг з обігу криптовалют, то вони насамперед спрямовані на підтримку законності, прозорості та безпеки фінансових операцій. Так НКЦПФР, як основний регулятор у цій сфері, має повноваження накладати штрафи на порушників у розмірі від двох тисяч до семи тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за діяльність без відповідного дозволу (п.п. 1 п. 1 ст. 23 Закону № 2074-IX [2]).

Вважаємо, що застосування фінансових санкцій до поставальників послуг, які здійснюють діяльність не за призначенням або подають неправдиву інформацію, є ключовим інструментом для забезпечення дотримання правил. Ці заходи безумовно допомагають

запобігати фінансовим зловживанням і забезпечують довіру до ринку криптовалют (п.п. 3 п. 1 ст. 23 Закону № 2074-IX)[2]. Аналіз норм щодо зазначених санкцій свідчить про їх роль не як каральних заходів, а як засобів забезпечення порядку та прозорості на ринку криптовалют. Зокрема штрафи за провадження діяльності без дозволу (від двох тисяч до семи тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) є стримуючим фактором для тих, хто намагається порушити законодавство. Такий підхід спрямований на створення стабільного та безпечного ринку, де кожен учасник бере участь на чесних та прозорих засадах.

Окремим видом контрольної діяльності НКЦПФР та НБУ відповідно до законодавства України є контроль за правильністю подання постачальниками послуг інформації. Штрафи за неправдиві дані в документах, необхідних для отримання ліцензії, підкреслюють значення достовірності такої інформації в забезпеченні надійності фінансових операцій у цій сфері. Недотримання цих вимог може призвести до серйозних наслідків, таких як фінансові втрати для інвесторів та зниження довіри до ринку криптовалют.

Зауважимо, що з метою фінансово-правового забезпечення обігу криптовалют в Україні доцільно у Законах № 361-IX та № 2074-IX детально регламентувати процедуру розгляду порушень і застосування юридичної (зокрема фінансової) відповідальності, що забезпечить справедливість та однакове ставлення до всіх учасників ринку. Створення такої системи примусу має стати невід'ємною частиною правового поля України, що прагне забезпечити легітимність і контроль у сфері нових технологій.

Ще одним аспектом, який потребує удосконалення фінансово-правового забезпечення обігу криптовалют в Україні, є чисельність нормативно-правових актів, якими встановлено відповідальність у сфері надання фінансових послуг. А це створює потенційні ризики для суб'єктів ринку через можливість накладення кількох санкцій за одне порушення. У цьому контексті розумна уніфікація механізму юридичної відповідальності, яка б забезпечила єдині стандарти для всіх учасників ринку, є важливим кроком на шляху до забезпечення

ефективної та справедливої регуляторної практики у цій сфері.

Отже, із урахуванням зазначеного, удосконалення законодавства щодо публічного фінансового контролю та примусу є ключовим для забезпечення законності, стабільності та безпеки у сфері обігу криптовалют в Україні. Також досконалий механізм контролю та примусу сприятиме забезпеченню необхідного рівня довіри та прозорості серед учасників ринку криптовалют.

Вивчення зарубіжного досвіду контролю за обігом криптовалют засвідчив різні підходи до цього питання, яке залежить від визначення їх правової природи. Новиченко М.Ю., Омельчук О.С. зазначають, що у правовому регулюванні криптовалют у різних країнах є декілька підходів: від визнання їх як законного платіжного засобу до повної заборони їх обігу. Наприклад, Японія визначає криптовалюту як законну власність, що може використовуватися для покупки товарів та послуг, тоді як Китай накладає строгі обмеження, забороняючи їх обіг і визначаючи як незаконну діяльність [5]. Ці діаметрально протилежні підходи вказують на глобальну невизначеність у трактуванні правового статусу криптовалют, що негативно впливає на механізм контролю та примусу у цій сфері.

Важливим аспектом є відмінності у термінології. Криптовалют у деяких юрисдикціях класифікуються як «цифрові валюти», в інших – як «віртуальні активи» або «електронні гроші». Така певна юридична невизначеність вимагає гармонізації правових норм окремої держави, в тому числі й України, із міжнародними стандартами у цій сфері.

Вивчення зарубіжного досвіду контролю за обігом криптовалют засвідчив, що він включає моніторинг та відстеження транзакцій з метою запобігання незаконній діяльності у цій сфері. Наприклад, в Японії введені регуляції, що вимагають від криптовалютних бірж дотримання строгих стандартів у звітності та фінансовому моніторингу з метою протидії відмиванню грошей.

Європейські країни також вносять зміни до законодавства з урахуванням директив ЄС щодо контролю за обігом криптовалют з метою запобігання відмиванню грошей. Наприклад

Естонія прийняла прогресивний підхід до регулювання криптовалют, інтегруючи їх у існуюче законодавство проти відмивання грошей, що включає обов'язкове ліцензування та регуляцію обмінних операцій. Відповідно до законодавства з 27.11.2017 р. Естонія запровадила вимоги до всіх учасників ринку віртуальних активів щодо необхідності отримання ліцензій у двох основних напрямках: обмін віртуальних валют на фіатні гроші або інші віртуальні валюти; надання послуг із зберігання та передачі віртуальних валют [6]. Основним органом, що здійснює фінансовий контроль у сфері криптовалют в Естонії, є Служба Фінансової Розвідки (Financial Intelligence Unit, FIU). FIU несе відповідальність за нагляд за дотриманням вимог анти-відмивання коштів і фінансування тероризму серед компаній, що працюють із криптовалютами. Процес отримання ліцензії на ведення криптовалютної діяльності в Естонії вимагає подання ряду документів, включаючи адресу діяльності, інформацію про відповідальних осіб, а також деталі контактних осіб, які відповідають за надання послуг в Естонії та інших місцях, де ці послуги надаються [6].

Заслугує уваги і досвід Бельгії та Канади. Так у Бельгії Управління фінансових послуг та ринків (FSMA) і Національний банк Бельгії (NBB) є основними регуляторами, що забезпечують нагляд за фінансовим ринком у Бельгії, включаючи обіг криптовалют. FSMA спеціалізується на захисті прав споживачів і забезпеченні прозорості на фінансових ринках, в той час як NBB фокусується на загальній стабільності фінансової системи країни. Ці два регулятори співпрацюють для забезпечення належного контролю і нагляду за криптовалютами для підтримання їх безпечного використання. Окрім того, регулювання у сфері криптовалют у Бельгії доповнюється спільними зусиллями Європейського Союзу, що сприяє уніфікації підходів до регуляції цифрових активів серед держав-членів, забезпечує комплексний нагляд і контроль. Зазначене підкреслює важливість спільної роботи регуляторів для адаптації до швидко змінюваних умов на фінансових ринках, однак яка враховує як національні так і міжнародні аспекти використання криптовалют.

Натомість правове регулювання криптовалют в Канаді значно відрізняється від інших

країн через активне впровадження відповідних регуляторних заходів. І хоча Канада не визнає криптовалюту законним платіжним засобом, але водночас всі криптовалюти інвестиційні компанії розглядаються як підприємства, що надають грошові послуги і які підлягають обов'язковій реєстрації у Канадському центрі фінансових транзакцій та аналізу звітності. Цей орган забезпечує регулювання, контроль, та нагляд за діяльністю криптовалютних компаній, зосереджуючи увагу на прозорості, протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму.

Щодо публічного фінансового контролю у Канаді, то роль її уряду полягає не лише у моніторингу та визначенні стандартів діяльності, а й у забезпеченні дотримання цих стандартів через систему адміністративних та правових заходів. Зокрема, законодавство Канади вимагає від криптовалютних фірм дотримання високих стандартів фінансової безпеки, звітності та ліцензування, що сприяє підвищенню довіри споживачів та захисту інвесторів від потенційних фінансових ризиків. Безумовно, такий підхід до регулювання криптовалют демонструє баланс між підтримкою інновацій та забезпеченням необхідної правової та фінансової стабільності. Він відображає зобов'язання Канади до створення справедливої, безпечної та регульованої фінансової системи, що визначає її місце як одного з лідерів у глобальному регулюванні криптовалютних операцій [7].

Досвід зарубіжних країн вказує на необхідність збалансованого підходу до регулювання криптовалют, що включає заходи забезпечення прозорості, захисту прав споживачів та стабільності фінансової системи, а також адаптацію законодавства до нових технологічних реалій. Подальший розвиток цієї сфери вимагає подальшого удосконалення правового регулювання, що зможе, на нашу думку, забезпечити стабільність і безпеку як на національному, так і на міжнародному рівнях у цій сфері.

**Висновки.** Таким чином, активний розвиток цифрових технологій, поширення криптовалют та сучасні виклики, пов'язані із їх обігом, актуалізують роль публічного фінансового контролю та примусу у регулюванні цієї сфери.

Формуючи сучасний механізм фінансово-правового забезпечення обігу криптовалют в Україні, варто враховувати різноманіття віртуальних активів і відповідно визначити види та методи фінансового контролю у цій сфері. Особлива роль у здійсненні нагляду та контролю за діяльністю на ринку обігу криптовалют належить НБУ, НКЦПФР, іншим контролюючим органам, важливою частиною діяльності яких є здійснення заходів щодо мінімізації ризиків, пов'язаних із їх обігом. З метою протидії цим ризикам та ефективного контролю і нагляду за криптоопераціями доцільно привести законодавство України до міжнародних стандартів та використати зарубіжний досвід, зокрема розширити форми співпраці контролюючих органів. Також у механізмі фінансово-правового забезпечення обігу криптовалют в Україні доцільно удосконалити процедуру розгляду порушень

і застосування юридичної (зокрема фінансової) відповідальності, що забезпечить справедливість та однакове ставлення до всіх учасників ринку фінансових послуг.

Визначаючи напрями реформування в аналізованій сфері, доцільно враховувати позитивний зарубіжний досвід, який вказує на необхідність збалансованого підходу до регулювання обігу криптовалют, адаптації законодавства до нових викликів.

Отже, удосконалення механізму фінансово-правового забезпечення обігу криптовалют в Україні є невід'ємною частиною загального процесу реформування фінансової системи. Зважаючи на зазначені проблеми, важливо продовжувати дослідження у цій сфері, зосереджуючись на визначенні шляхів їх вирішення з метою забезпечення стабільності і безпеки фінансової системи України як на національному, так і на міжнародному рівнях.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 р. № 361-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення 27.12.2024).
2. Про віртуальні активи: Закон України від 17.02.2022 р. № 2074-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#top> (дата звернення 27.12.2024).
3. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text> (дата звернення 27.12.2024).
4. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 10.06.2021 р. по справі № 757/36263/20-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення 27.12.2024).
5. Омельчук О.С., Новиченко М.Ю. Зарубіжний досвід правового регулювання відносин у сфері обігу криптовалют. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. URL : [http://lsei.org.ua/9\\_2022/159.pdf](http://lsei.org.ua/9_2022/159.pdf) (дата звернення 27.12.2024).
6. Cryptocurrency Regulation in Estonia 2025 / Regulated United Europe. URL: <https://rue.ee/crypto-regulations/estonia/> (дата звернення 27.12.2024).
7. Regulation of Cryptocurrency in Selected Jurisdictions. June 2018 / Global Legal Research Directorate. URL: <https://tile.loc.gov/storageservices/service/11/llglrd/2018298388/2018298388.pdf> (дата звернення 27.12.2024).