



Звіт про конференцію

Державно- приватне партнерство та віртуальні активи в Україні: звіт робочої групи

Оксана Ігнатенко та
Грета Баркаускене

194 роки незалежного мислення про оборону та безпеку

Королівський Об'єднаний інститут оборонних досліджень (RUSI) – найстаріший у світі та провідний у Великій Британії аналітичний центр з питань оборони та безпеки. Його місія полягає в тому, щоб активізувати громадське обговорення щодо безпечнішого та стабільнішого світу, зробити його змістовнішим та впливати на нього. RUSI – це науково-дослідний інститут, який проводить незалежний, практичний та інноваційний аналіз, направлений на вирішення складних викликів сьогодення.

З моменту заснування RUSI в 1831 році його діяльність підтримують його члени. Завдяки доходам від досліджень, публікацій і конференцій RUSI зберігає свою політичну незалежність протягом 194 років.

Зміст цієї публікації надається лише для загального ознайомлення. Це не слід розглядати як пораду, на яку ви маєте покладатися. Ви повинні отримати професійну консультацію, перш ніж вживати будь-які дії, засновані на змісті даної публікації, або утримуватися від них.

Думки, висловлені в цій публікації, належать авторам і не обов'язково відображають погляди RUSI або будь-якої іншої установи.

У повному обсязі, дозволеному законом, RUSI не несе відповідальності за будь-які передбачувані або непередбачувані збитки або шкоду будь-якого характеру (зокрема, у зв'язку з дифамацією), що виникають внаслідок або у зв'язку з відтворенням або використанням публікації або будь-якої інформації, що міститься в публікації вами або будь-якою третьою стороною. Інформація про RUSI включає дані про її керівництво та співробітників.

© 2025 Королівський Об'єднаний інститут оборонних досліджень



Ця робота ліцензована відповідно до Міжнародної ліцензії Creative Commons із зазначенням авторства – Некомерційна – Без похідних версій 4.0 Для отримання додаткової інформації перейдіть за посиланням <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>>.

Звіт про конференцію RUSI, серпень 2025 року.

Королівський Об'єднаний інститут
оборонних досліджень
Уайтхолл
Лондон SW1A 2ET
Об'єднане Королівство
+44 (0)20 7747 2600
www.rusi.org

RUSI є зареєстрованою благодійною організацією (№210639).



Державно-приватне партнерство та віртуальні активи в Україні: звіт робочої групи

Огляд

8 липня 2025 року Центр фінансів та безпеки при RUSI та Центр фінансової цілісності (CFI)¹ провели останнє засідання робочої групи з державно-приватного партнерства (ДПП) у боротьбі з фінансовими злочинами в Україні. Очну зустріч у Варшаві відвідали п'ятдесят представників, зокрема з державного та приватного секторів України, а також міжнародні експерти. Дискусія була зосереджена на віртуальних активах² в Україні. Вона включала оцінку відповідної нормативно-правової бази, ризиків і незаконної діяльності, а також міжнародний досвід. Учасники обговорили низку рекомендацій щодо підтримки регулювання та розвитку безпечного ринку віртуальних активів в Україні.

У цьому звіті коротко викладаються основні висновки зустрічі. Жодне з обговорень на зустрічі не стосується конкретної особи чи організації.

Вступ

Очікується, що в рамках процесу вступу до ЄС Україна проведе 69 реформ в рамках Програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу – Ukraine Facility.³ Однією з них є приведення законодавства про

-
1. Центр фінансової цілісності, <<https://cfi-ua.org/>>, переглянуто 16 липня 2025 року.
 2. Віртуальні активи або криптоактиви відносяться до будь-якого цифрового представлення вартості, яке можна обмінювати, передавати або використовувати для оплати в цифровому вигляді. Для отримання додаткової інформації див. Financial Action Task Force (FATF), 'Virtual Assets', (Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей, Віртуальні активи), <<https://www.fatf-gafi.org/en/topics/virtual-assets.html>>, переглянуто 16 липня 2025 року. У цій статті терміни "віртуальні активи" та "криптоактивний актив" використовуються як взаємозамінні.
 3. Ukraine Facility, <<https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/>>, переглянуто 18 липня 2025 року.

віртуальні активи у відповідність до асquis ЄС – цей крок, як очікується, буде завершено до останнього кварталу 2025 року. Це є частиною ширших заходів із боротьби з відмиванням грошей.

Водночас Україна має забезпечити належне виконання Рекомендації 15 Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF),⁴ яка вимагає від країн оцінювати та зменшувати ризики відмивання грошей та фінансування тероризму (ПВК/ФТ), пов'язані з віртуальними активами та постачальниками послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів (VASPs).⁵ У останній оцінці FATF у 2020 році країна була визнана такою, що частково відповідає вимогам.⁶ Однак багато експертів побоюються, що цей рейтинг може бути знижений в ході майбутньої оцінки MONEYVAL.⁷ Це може статися вже у 2027 році.

Оцінка нормативно-правової бази віртуальних активів в Україні

Спроби регулювати ринок віртуальних активів в Україні здійснюються з 2018 року. Спочатку підхід був спрямований на розробку нормативних актів у співпраці з учасниками ринку. 17 лютого 2022 року в Україні було прийнято Закон "Про віртуальні активи" (№ 2074-IX), але він ще не набув

-
4. FATF – це міжурядова організація, яка встановлює глобальні стандарти боротьби з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та іншими фінансовими злочинами відповідно до своїх 40 рекомендацій. Див. FATF, 'What We Do' (Що ми робимо), <<https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/what-we-do.html>>, переглянуто 23 липня 2025 року.
 5. FATF визначає постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів (VASP) як підприємства, які здійснюють такі види діяльності, як обмін, переказ, зберігання або надання фінансових послуг, пов'язаних з віртуальними активами, від імені інших осіб. Див. FATF, 'Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers' ("Оновлені рекомендації щодо підходу до віртуальних активів та постачальників послуг у сфері віртуальних активів, заснованого на оцінці ризиків"), жовтень 2021 р., с. 22, <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>>, переглянуто 21 липня 2025 р.
 6. MONEYVAL, 'Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures: Ukraine, 2nd Enhanced Follow-Up Report & Technical Compliance Re-Rating' ("Заходи щодо боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму: Україна, 2-й розширений звіт про подальші дії та переоцінка технічної відповідності", червень 2020 р., <<https://rm.coe.int/moneyval-2020-9-sr-2nd-enhanced-fur-ua/1680a01d6a>>, переглянуто 18 липня 2025 р.
 7. Оцінювання MONEYVAL – це процес моніторингу та оцінки країнами Ради Європи їхньої відповідності міжнародним стандартам у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, а також ефективності їхньої імплементації. Див. Council of Europe, 'Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism' (Рада Європи, "Комітет експертів з оцінювання заходів щодо боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму), <<https://www.coe.int/en/web/moneyval/home>>, переглянуто 21 липня 2025 р.

чинності.⁸ Ключовою умовою для його ухвалення було розв'язання питань оподаткування та внесення змін до Податкового кодексу.

Спроби змінити та переглянути законодавство України щодо віртуальних активів призвели до розробки двох проєктів законів у період з 2022 по 2023 рік. Один проєкт був підготовлений Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) з урахуванням стандартів Регламенту ЄС про ринки криптоактивів (MiCA)⁹, тоді як інший запропонувало Міністерство цифрової трансформації, поєднавши чинне законодавство з положеннями MiCA¹⁰. Ці законопроекти викликали дискусії щодо оподаткування та ринкової стратегії, але досі не були ухвалені, залишаючи сектор без регулювання.

24 квітня 2025 року до Верховної Ради України надійшов проєкт закону № 10225-д "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні".¹¹ Цей проєкт закону об'єднує попередні пропозиції та був переглянутий із метою запровадження ключових змін, необхідних для регулювання створення ринку віртуальних активів відповідно до міжнародних стандартів. Він запроваджує вимоги до ліцензування платформ, включно з вимогами щодо капіталу, прозорості та стандартами "знай свого клієнта" (KYC), і визначає процедури звітування за операціями з віртуальними активами.

Проект закону надає чіткі класифікації та визначення типів віртуальних активів, таких як криптоактиви, токени електронних грошей (EMT) та токени, прив'язані до активів (ART).¹² Вони повністю відповідають стандартам MiCA. Однак експерти, які брали участь у семінарі, висловили невизначеність щодо пропонованих класифікацій.

8. «Закон України "Про віртуальні активи" № 2074-IX від 17 лютого 2022», 2022, <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20>>, переглянуто 16 липня 2025.
9. European Securities and Markets Authority, 'Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA)' (Європейське управління з цінних паперів та ринків, "Регулювання ринків криптоактивів (MiCA)"), <<https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/digital-finance-and-innovation/markets-crypto-assets-regulation-mica>>, переглянуто 21 липня 2025 року.
10. Див. Kinga Redlowska and Oksana Ihnatenko, 'Strengthening Ukraine's Fight Against Financial Crime by Building Resilience', Center for Financial Integrity and RUSI Centre for Financial Security, (Кінга Редловська та Оксана Ігнатенко "Посилення боротьби України з фінансовими злочинами шляхом підвищення стійкості"), Центр фінансової цілісності та Центр фінансів та безпеки при RUSI, березень 2025 р., <<https://cfi-ua.org/strengthening-ukraines-fight-against-financial-crime/>>, переглянуто 21 липня 2025 р.
11. «Проект Закону "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні" № 10225-д від 24 квітня 2025" <<https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56271>>, переглянуто 16 липня 2025.
12. Токени електронних грошей (EMT) – це криптоактиви, забезпечені єдиною фіатною валютою і використовуються в основному для платежів, таких як стейблкоїни USDT або USDC. Токени, прив'язані до активів, забезпечуються поєднанням активів для підтримки стабільної вартості, що робить їх більш диверсифікованими, ніж EMT.

Призначення регуляторних органів

Призначення відповідального регуляторного органу є ключовим питанням, яке залишається невирішеним. Нині в Україні немає органу, якому було б доручено здійснювати чіткий нагляд за ринком віртуальних активів. Це створює невизначеність як для учасників ринку, так і для політиків. Законодавчі пропозиції передбачають використання двох окремих регуляторних органів, фактично модель подвійного регулювання. Це буде залежати не від виду діяльності, а від типу організації, за якою здійснюється нагляд. Відповідно до цієї моделі:

- Національний банк України (НБУ) здійснюватиме нагляд за банками, які беруть участь в операціях із віртуальними активами. Банкам потрібна окрема ліцензія для роботи з віртуальними активами, що зробить їх активними учасниками ринку. У цьому випадку банк зберігатиме свою основну ліцензію та іншу ліцензію, яка дозволяє йому здійснювати діяльність у торгівельній сфері. НБУ також здійснюватиме регулювання tokenів електронних грошей (ЕМТ). Деякі експерти відзначали, що в цьому випадку криптобіржі також можуть потрапити під нагляд НБУ.
- Інший регуляторний орган буде здійснювати нагляд за криптобіржами. Цей регуляторний орган ще не визначено, хоча українські експерти припускають, що ним, ймовірно, буде НКЦПФР. НКЦПФР здійснюватиме нагляд за усіма іншими постачальниками послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів.

Декілька міжнародних експертів на семінарі застерегли, що традиційні банківські норми та правила не завжди можна ефективно застосувати до специфічного сектору, що швидко зростає. Зокрема, існує ризик того, що компанії можуть використовувати розбіжності або невідповідності між двома регуляторними органами – явище, відоме як регуляторний арбітраж.

Один з експертів назвав Францію лідером у регулюванні сектору в ЄС, застосовуючи модель з двома регуляторними органами та поетапний підхід, який передбачає базову реєстрацію VASPs відповідно до вимог з боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, із можливістю отримати ліцензію, що відповідає стандартам MiCA. Хоча до 2023 року зареєструвалося понад 100 VASPs, лише деякі з них отримали повну ліцензію через складність MiCA.¹³

13. Financial Stability Board, 'Peer Review of France', Review report (Рада з фінансової стабільності, "Експертна оцінка Франції", звіт про перевірку), 11 грудня 2024 року, с. 10, <<https://www.fsb.org/uploads/p101224.pdf>>, переглянуто 25 липня 2025 року.

Парламент України визначить регуляторний орган, коли ухвалить проект закону. Забезпечення узгодженості, чіткості та функціональної узгодженості в регуляторному нагляді буде критично важливим для розвитку ринку.

Поточні проблеми регулювання віртуальних активів

У міру того як Україна працює над створенням чіткої правової бази для віртуальних активів, залишається низка викликів.

Експерти порушили питання про податкову амністію. Багато політиків нині стверджують, що законодавство про віртуальні активи не може бути ухвалене без попереднього запровадження податкової амністії, яка дозволить фізичним особам задекларувати раніше не відображені активи.¹⁴ Хоча в Україні й висувалися пропозиції щодо спрощеної процедури податкової амністії, цей процес у підсумку було призупинено. Національна оцінка ризиків в Україні визначила криптоактиви як високий ризик ПВК/ФТ¹⁵, що активувало Рекомендацію 10 FATF щодо належної перевірки клієнтів.¹⁶ У цьому контексті спрощена податкова амністія є нереалістичною.

Тим часом суди все частіше розглядають справи, пов'язані з віртуальними активами, але юридична невизначеність зберігається через суперечливі постанови та нечіткі процедури.¹⁷ Представник приватного сектору наголосив на необхідності підвищення обізнаності та нарощування потенціалу серед суддів та співробітників правоохоронних органів. Проект закону не передбачає створення окремого криптосуду (та Україні він і не потрібен), однак судді та виконавці потребують спеціалізованої освіти й

14. FATF, 'Managing The Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Policy Implications of Voluntary Tax Compliance Programmes' ("Управління політикою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму: наслідки добровільних програм дотримання податкового законодавства"), жовтень 2012 р., <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Bestpracticesmanagingtheanti-moneylaunderingandcounter-terroristfinancingpolicyimplicationsofvoluntarytaxcomplianceprogrammes.html>>, переглянуто 21 липня 2025 р.
15. State Financial Monitoring Service of Ukraine, 'National Risk Assessment Report on Preventing and Countering Legalization (Laundering) of Proceeds of Crime and Financing of Terrorism' (Державна служба фінансового моніторингу України, "Національний звіт про оцінку ризиків у галузі запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму", 2022, с. 414, переглянуто 13 серпня 2025 року.
16. Рекомендація 10 FATF вимагає від фінансових установ перевіряти особу клієнта, ідентифікувати бенефіціарних власників та контролювати транзакції. Див. FATF, 'FATF Recommendations' ("Рекомендації FATF"), оновлено в червні 2025 р., с. 14, <<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf>>, переглянуто: 20 серпня 2025 р.
17. Dmitry Nikiforov and Victoria Balatskaya, 'Cryptocurrency, Police and Account Blocking: A Review of Court Decisions' (Дмитро Нікіфоров і Вікторія Балацька, "Криптовалюта, конфіденційність і блокування акаунтів: огляд судових рішень", Барген, 1 лютого 2022 року, <<https://bargen.com.ua/en/2022/02/01/kriptovalyuta-pravookhraniteli-i-blokirovka-schetov/>>, переглянуто 19 липня 2025 року.

підготовки, щоб забезпечити послідовне та обґрунтоване ухвалення рішень у справах, пов'язаних із віртуальними активами.

Отже, попри певну ініціативу, політична воля залишається роздробленою. Експерти наголосили, що для подальшого прогресу вирішальними будуть постійна політична підтримка та чітка міжвідомча координація.

Відповідність вимогам МіСА

Постанова МіСА набула чинності на всій території ЄС у червні 2023 року, вводячи єдині правила для ринку криптоактивів.¹⁸ Хоча вона забезпечує правову визначеність, експерти застерігають, що її складність може стримувати інновації та створювати надмірний тягар для менших компаній. Оскільки Україна ще не є членом ЄС, у неї є можливість застосувати більш поступовий та індивідуальний підхід.

Для розвитку стійкого ринку віртуальних активів Україні слід надати правовий статус таким діяльностям, як кредитування, позики та торгівля деривативами – усі вони наразі виходять за межі дії МіСА. Підтримка цієї діяльності могла б допомогти Україні розвинути більш ефективні системи для операцій з активами, подібними до готівки та створити нові джерела доходів. Вони є життєво важливими з огляду на нинішні економічні виклики країни. Наприклад, регулювання стейблкоїнів – цифрових токенів, прив'язаних до стабільної вартості¹⁹ – могло б бути спрощене шляхом об'єднання токенів електронних грошей (ЕМТ) та токенів, прив'язаних до активів (ART), в одну категорію. Випуск може бути обмежений регульованими фінансовими установами, при цьому НБУ виступатиме як депозитарій резервів. Крім того, можуть бути дозволені виплати в стейблкоїнах для підтримки зручності використання і ліквідності.

Поточні економічні потреби України часто суперечать логіці правових актів ЄС. На цей час країна повинна надавати пріоритет стабільності, навіть якщо це означає тимчасовий відступ від МіСА.

18. Європейське управління з цінних паперів та ринків, "Регулювання ринків криптоактивів (MiCA)".

19. Стейблкоїн – це тип цифрового активу, призначений для підтримки стабільної вартості щодо базового активу, наприклад, фіатної валюти або кошика активів. Він має на меті подолати проблему волатильності цін, яка часто спостерігається у багатьох віртуальних активах. Наприклад, стейблкоїн, такий як USDT або USDC, має на меті підтримувати свою вартість на рівні 1 долара США. Див. FATF, 'Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers' ("Оновлені рекомендації щодо підходу до віртуальних активів та постачальників послуг у сфері віртуальних активів, заснованого на оцінці ризиків"), с. 17.

Яким має бути законодавство?

Країни з найбільш розвиненими ринками віртуальних активів часто забезпечують гнучкість ринку. Оскільки віртуальні активи постійно змінюються, законодавці практично не встигають за цими змінами. Тому один з експертів запропонував прийняти рамковий закон дуже високого рівня, який був би досить гнучким, щоб враховувати майбутні зміни. ОАЕ є успішним прикладом, маючи спеціальний регуляторний орган та регуляторні "пісочниці"²⁰, які підтримують інновації та водночас забезпечують нагляд.²¹

У той час як гнучкі моделі регулювання, такі як в ОАЕ, підтримують інновації, деякі країни вибрали більш жорсткі підходи. Наприклад, Молдова заборонила діяльність VASP після зниження рейтингу FATF, водночас дозволивши використання віртуальних активів.²² Забезпечення дотримання законодавства виявилось складним завданням, а побоювання щодо втручання у вибори та незаконного фінансування не зникли.²³ До 2024 року Молдова почала переходити до регулювання.

Щоб уникнути сприяння корупції чи організованих злочинності, законодавство України щодо віртуальних активів має забезпечувати баланс між ефективним контролем та практичним впровадженням. Експерти погодилися, що це передбачає створення прозорого процесу ліцензування та чітких рекомендацій щодо застосування закону для правоохоронних органів. Щоб продемонструвати MONEYVAL (регіональному органу FATF, членом якого є Україна) ефективність регулювання ринку віртуальних активів, Україна повинна зареєструвати свого першого VASP. Це стало б потужним сигналом готовності до регулювання та допомогло б зупинити

-
20. Регуляторна "пісочниця" – це інструмент, який дозволяє компаніям досліджувати та експериментувати з новими та інноваційними продуктами, послугами чи підприємствами під наглядом регуляторного органу. Див. Tambiama Madiega and Anne Louise Van De Pol, 'Artificial Intelligence Act and Regulatory Sandboxes', European Parliamentary Research Service Briefing (Тамбіама Мадієга та Анна Луїза Ван де Пол, Закон "Про штучний інтелект та регуляторні пісочниці", брифінг Європейської парламентської дослідницької служби), червень 2022 року, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS_BRI\(2022\)733544_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS_BRI(2022)733544_EN.pdf)> , переглянуто 16 липня 2025 року.
 21. Virtual Assets Regulatory Authority (Орган з регулювання віртуальних активів), <<https://www.vara.ae/en/>>, переглянуто 19 липня 2025 року.
 22. Parliament of the Republic of Moldova, 'Law on Prevention of Combating Money Laundering and Terrorism Financing No. 308 of 22.12.2017 (Парламент Республіки Молдова, Закон "Про запобігання та боротьбу з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму № 308 від 22.12.2017", 22 грудня 2017 року, <https://spcsb.gov.md/storage/legislation/National/AML_CFT%20Law%20308_2017.pdf> , переглянуто 19 липня 2025 року.
 23. Tom Keatinge, 'Episode 20: Moldova's Elections: Fighting Financial Interference' (Том Кітінг, "Епізод 20: вибори в Молдові: боротьба з фінансовим втручанням"), RUSI Suspicious Transaction Report Podcast, 6 червня 2025 року, <<https://www.rusi.org/podcasts/suspicious-transaction-report/episode-20-moldovas-elections-fighting-financial-interference>>, переглянуто 28 липня 2025 року.

зростаючу тенденцію українських VASP до переїзду за кордон у пошуках більш прозорого правового середовища.

Підсумовуючи, багато учасників залишаються оптимістично налаштованими, що давно очікуване законодавство про віртуальні активи в Україні буде прийнято до кінця 2025 року. Це законодавство може узгодити країну з міжнародними стандартами, надати VASP можливість легально здійснювати діяльність в Україні та сприяти залученню інвестицій для економічного відновлення.²⁴ З огляду на все це, прагнення боротися з незаконним фінансуванням і підтримувати глобальну безпеку має стати основною рушійною силою прийняття цього закону.

Ризики та незаконна діяльність

Віртуальні активи відкривають потенціал для фінансових інновацій, але водночас створюють регуляторні виклики через швидке зростання, глобальний масштаб та псевдонімність. В Україні в умовах війни, відновлення економіки та інтеграції з ЄС, надзвичайно важливим є підхід до регулювання, заснований на оцінці ризиків. В Україні такі ризики поділяються на дві категорії: загальні, характерні для всіх держав, та специфічні для України.

Загальні ризики

Віртуальні активи створюють глобальні ризики, пов'язані з їх прийняттям, зберіганням та передачею через обмежену відстежуваність, непослідовний нагляд та недостатній захист споживачів. Основною проблемою є складність перевірки джерела коштів, особливо коли транзакції проводяться на декількох платформах. Перекази часто є незворотними, а взаємодія з нерегульованими службами збільшує ризик незаконного фінансування. Недоліки в управлінні цифровими гаманцями можуть призвести до регуляторного контролю, а відсутність заходів безпеки при зберіганні підвищує ризик втрати активів та їх крадіжки.

24. Oksana Ihnatenko, 'Shaping Tomorrow: A Roadmap for Ukraine's Reconstruction Using Virtual Assets', RUSI Policy Brief, (Оксана Ігнатенко, "Будуємо майбутнє: дорожня карта відновлення України з використанням віртуальних активів"), аналітична записка RUSI, липень 2024 р., <<https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/policy-briefs/shaping-tomorrow-roadmap-ukraines-reconstruction-using-virtual-assets>>, переглянуто 21 липня 2025 р.

Ризики, характерні для України

Експерти зазначили, що специфічні для України ризики пов'язані насамперед із позабіржовою діяльністю в країні (ОТС),²⁵ її роллю як центру загроз та використанням криптовалют для фінансування закупівлі санкціонованих компонентів для російської армії, діяльності «грошових мулів» тощо.

Позабіржова діяльність і вплив Росії

FATF не дає чіткого визначення позабіржових послуг, але вони кваліфікуються як VASP, якщо сприяють переказу або обміну віртуальними активами як бізнесу. Хоча точні дані відсутні, повідомляється, що позабіржові платформи активно працюють майже в усіх великих містах України та за кордоном.

Учасники обговорили, як зростання позабіржової діяльності призвело до виникнення серйозних ризиків для національної безпеки та фінансових злочинів. Ці послуги все частіше використовуються для обходу міжнародних санкцій, зокрема для закупівлі компонентів подвійного призначення для російських збройних сил. Російські учасники активно використовують позабіржові платформи в рамках гібридної війни. Експерти відзначили, що російські суб'єкти використовують платформи соціальних мереж, зокрема Telegram, для просування і полегшення продажу синтетичних наркотиків, а платежі здійснюються за допомогою криптогаманців. Повідомляється, що ця тактика спрямована на поширення наркотичної залежності серед українських військовослужбовців, тим самим послаблюючи оперативну готовність і моральний дух.

Цільова стратегія забезпечення виконання за підтримки державно-приватних партнерств та інструментів приватного сектору має передбачати спеціально призначених слідчих та місцевий нагляд. Потенційні вигоди суттєві: за оцінками одного експерта, при поліпшенні нагляду Україна могла б повернути до 10 мільярдів доларів, що є значним внеском до національного бюджету. Відсутність регулювання діяльності позабіржових платформ може послабити позиції України в очах міжнародних партнерів.

25. Позабіржова платформа – це спеціалізований торговий сервіс, який забезпечує проведення великих транзакцій з криптовалютами безпосередньо між двома сторонами без публічного розкриття деталей угоди. Однак їх конфіденційність і часто слабкі процедури "знай свого клієнта" можуть бути використані злочинцями та юридичними особами, на яких поширюються санкції, для обходу фінансових правил і відмивання грошей.

Роль України як центру загроз

Віртуальні активи дедалі частіше використовуються для обходу слабких механізмів перевірки донорів та прогалин у законодавстві про виборче фінансування, що відкриває шлях для відмивання коштів і створює можливості для іноземного втручання у західні демократії.²⁶ Україна дедалі частіше розглядається як новий осередок відмивання криптовалютних активів – через своє стратегічне розташування, вразливості воєнного часу та ще не усталене регуляторне середовище.

За оцінками експертів, присутніх на семінарі, російські спецслужби використовують Україну як платформу для політичних операцій з відмивання коштів, спираючись на інституційні прогалини та відволікання, спричинені війною. Ці мережі можуть покладатися на корумпованих посередників в Україні, одночасно позиціонуючи Україну як центр незаконних потоків, що підриває її міжнародну репутацію та демократичні союзи.

Тому вкрай важливо зміцнити потенціал України з моніторингу та регулювання діяльності віртуальних активів. Це підтримує внутрішню фінансову безпеку та зберігає цілісність міжнародних політичних систем. Україна повинна приділяти пріоритетну увагу розвитку потенціалу в області розслідувань і дотримання нормативних вимог, щоб не допустити перетворення країни в сприятливе середовище для незаконних криптофінансових потоків.

Криптовалюта та грошові мули

Після повномасштабного вторгнення Росії НБУ ввів тимчасове обмеження на міжнародні банківські перекази. Це було спрямовано на запобігання масштабному відтоку капіталу та стабілізацію національної економіки.²⁷ У відповідь на зростання використання віртуальних активів з'явилися

-
26. Neil Barnett and Alastair Sloan, 'Democracy In The Crosshairs: How Political Money Laundering Threatens the Democratic Process' (Ніл Барнетт і Аластер Слоун, "Демократія під рушницею: як політичне відмивання грошей загрожує демократичному процесу", Атлантична Рада, 2 жовтня 2018 р., <<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/democracy-in-the-crosshairs-how-political-money-laundering-threatens-the-democratic-process/>>, переглянуто 24 липня 2025 р.
27. Національний банк України, «Постанова Правління НБУ "Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану" № 18 від 24.02.2022, 24 лютого 2022 року, <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22#top>>, переглянуто: 24 липня 2025 року.

нові можливості для незаконної фінансової діяльності – насамперед через "грошових мулів", що в Україні більш відомі як схеми з "дропами".²⁸

За певну плату дропи передають реквізити та дані своїх карткових рахунків для використання третіми особами.²⁹ Один з експертів зазначив, що схеми з криптодропами стають дедалі більш організованими та децентралізованими, із використанням соціальних мереж та зашифрованих застосунків. За оцінками експертів, державний бюджет України може втрачати близько 1 мільярда гривень (близько 24 мільйонів доларів) на місяць через операції, пов'язані з криптовалютами.

Кілька робочих груп в українському парламенті наразі розглядають законодавчі варіанти для боротьби з цими схемами, включаючи посилення вимог щодо належної перевірки, створення реєстру дропів³⁰ та проведення інформаційних кампаній для громадськості. Щоб ефективно протистояти цій чимраз більшій загрозі, Україна повинна інвестувати в дослідження блокчейна, поліпшити координацію між фінансовими інститутами та правоохоронними органами й залучити міжнародних партнерів для відстеження транскордонних потоків.

Пом'якшення ризиків та інструменти аналітики блокчейну

Представники VASP підкреслили, що спільне регулювання може привести до позитивних результатів, але глобальним компаніям доводиться орієнтуватися в безлічі нормативних рамок. Для управління ризиками відмивання грошей та фінансування тероризму VASP використовують аналітику блокчейну та комерційні інструменти для належної перевірки клієнтів (CDD) та постійного моніторингу, проте якість і сумісність цих інструментів різняться. Експерти, які брали участь у семінарі, відзначили, що ці інструменти часто несумісні та поки не є повною мірою надійними як докази, прийняті судом, що спонукало до зусиль з розробки стандартів для мінімальних вимог.

-
28. Див. Kinga Redlowska and Oksana Ihnatenko, 'Strengthening Ukraine's Fight Against Financial Crime by Building Resilience' (Кінга Редловська та Оксана Ігнатенко "Посилення боротьби України з фінансовими злочинами шляхом підвищення стійкості"), Центр фінансової цілісності та Центр фінансів та безпеки при RUSI, березень 2025 р., <<https://cfi-ua.org/strengthening-ukraines-fight-against-financial-crime/>>, переглянуто 21 липня 2025 р.
 29. Віктор Волокіта, «У НБУ розповіли про майбутні проблеми «дропів», Українська Правда, 24 травня 2024 р., <<https://epravda.com.ua/news/2024/05/24/714190/>>, переглянуто 20 липня 2025 р..
 30. FinAP, «НБУ планує створити реєстр «дропів» з обмеженим доступом до переказів», 8 травня 2025, <<https://finap.com.ua/nbu-planuye-stvoryty-reyestr-dropiv-z-obmezhenym-dostupom-do-perekaziv/>>, переглянуто 24 липня 2025 р..

VASP нерідко копіюють традиційні фінансові установи в моніторингу транзакцій, але часто потребують створення внутрішніх інструментів для інтегрованого нагляду за фіатними та криптовалютними транзакціями. Ці системи підтримують CDD і можуть виявляти ризики за допомогою аналізу шаблонів, навіть якщо зовнішні постачальники цього не роблять. Проте закони про захист даних обмежують обмін інформацією між приватними суб'єктами, що ускладнює своєчасне подання звітності, особливо у випадках, що стосуються позабіржових брокерів та торгівців peer-to-peer.

Представники VASP також відзначили, що через відсутність всеосяжного законодавства існують проблеми з наданням транскордонної допомоги державному сектору і, особливо, правоохоронним органам. Отже, необхідні ширші ініціативи співпраці, які сприятимуть такій взаємодії та підтримці.

Роль традиційного фінансового сектору у зменшенні ризиків, пов'язаних з віртуальними активами

Під час обговорення було зазначено, що окремі фінансові установи вже впровадили інструменти блокчейн-аналітики та практики KYC, пов'язані з криптоактивами, хоча питання стандартизації досі перебуває на розгляді. Однак знання та можливості сильно відрізняються, і багатьом не вистачає інструментів та досвіду для ефективного управління пов'язаними з ними ризиками.

Попри зусилля деяких організацій краще зрозуміти джерела фінансування та непрямий ризик, традиційні установи часто уникають взаємодії з сектором, потенційно піддаючи себе невідомим ризикам. Одним із запропонованих рішень є розробка інструментів найкращих практик, зокрема опитувальників KYC та CDD на основі моделей, таких як опитувальник KYC для кореспондентських банківських відносин Wolfsberg Group.³¹ Повідомляється, що робоча група з цифрових активів Wolfsberg Group розробляє такий опитувальник для діяльності, пов'язаної з криптоактивами, для використання в найближчому майбутньому.

Як зауважив один з учасників, у стандартизованих практиках CDD існують прогалини: клієнти традиційних фінансових установ можуть

31. Wolfsberg Group, 'Correspondent Banking Due Diligence Questionnaire – New Version Publication' (Опитувальник щодо комплексної перевірки банків-кореспондентів – публікація нової версії", 17 квітня 2020 року, <<https://wolfsberg-group.org/news/correspondent-banking-due-diligence-questionnaire-new-version-publication/>>, переглянуто 16 липня 2025 р..

характеризувати свою діяльність як розробку програмного забезпечення або надання послуг з програмування, тоді як насправді вони можуть бути активними VASP, про що їх постачальник фінансових послуг не знає.

Оцінка ризиків ДПП та віртуальних активів

Спільна розробка оцінок ризиків є одним з перспективних напрямків підвищення ефективності ДПП в Україні. Добре розроблена оцінка ризиків не лише окреслює наявні вразливості, а й слугує інструментом стратегічного планування. Для України це означає вихід за межі формальних чек-листів відповідності та перехід до орієнтованого на майбутнє, доказового підходу, адаптованого до місцевих реалій.

Національна оцінка ризиків України за 2022 рік включала ризики, пов'язані з віртуальними активами, але експерти зазначають, що вона була недостатньо глибокою і не відображала загрози, пов'язані з конкретним сектором. Однією з основних прогалин є відсутність чітко визначеного регуляторного органа для віртуальних активів. Крім того, правоохоронні органи та інші ключові зацікавлені сторони не були повністю залучені до цього процесу, що знизило його ефективність.

Доступ до високоякісних даних залишається серйозною перешкодою. Хоча українська влада отримує зведені звіти від постачальників блокчейн-аналітики, їх недостатньо. Регуляторні органи потребують прямого доступу до необроблених даних та ширшого спектра джерел, включаючи аналітичні дані з відкритим кодом та дані платформи обміну. Інструменти, що надають інформацію про ліквідність, типи активів та поведінку ринку, можуть суттєво підвищити аналітичні спроможності держави.

Щоб цей процес був значущим, він повинен бути адаптований до місцевих реалій, залучати відповідні зацікавлені сторони, сприяти підвищенню обізнаності між секторами та застосовувати інноваційні підходи до збору та аналізу даних.³²

32. Noémi També and Allison Owen, 'Institutional Virtual Asset Service Providers and Virtual Assets Risk Assessment Guide', RUSI (Ноемі Тамбе та Еллісон Оуен, "Посібник з оцінки ризиків інституційних постачальників послуг у сфері віртуальних активів та самих віртуальних активів", RUSI, 7 серпня 2023 року, <<https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/institutional-virtual-asset-service-providers-and-virtual-assets-risk-assessment-guide>>, переглянуто 16 липня 2025 р..

Міжнародний досвід та рекомендації

Використання механізмів ДПП для усунення загроз у сфері віртуальних активів

ДПП забезпечують швидке та спільне реагування на фінансові злочини, координуючи ресурси державного та приватного секторів.³³ Одним із прикладів є Державно-приватне партнерство з фінансової розвідки Європолу (EFIPPP),³⁴ створене у 2017 році як механізм співпраці між учасниками приватного сектору, підрозділами фінансової розвідки та слідчими органами для розробки та обміну структурованою інформацією про загрози (наприклад, типології фінансових злочинів) серед учасників.³⁵ Деякі підрозділи фінансової розвідки значно сприяли цим зусиллям.

Один із цих напрямів роботи спеціально орієнтований на криптоактиви та охоплює понад 100 учасників. Цей напрямок роботи сприяє регулярному конфіденційному обміну фінансовою інформацією між представниками державного та приватного секторів, підвищенню обізнаності про ризики, зміцненню взаєморозуміння і служить ключовою платформою для постійного обміну знаннями.

Він також надає платформу для обговорення нагальних питань, які потребують вирішення або роз'яснень. Наприклад, вимоги Travel Rule (Правил контролю переказів, TR)³⁶ відповідно до Рекомендації 16 FATF

33. Ian Mynot and Oksana Ihnatenko, 'First Taskforce Report: PPPs and Fighting Financial Crime in Ukraine', (Ян Майнот та Оксана Ігнатенко, "Робоча група з питань державно-приватного партнерства у боротьбі з фінансовими злочинами в Україні"), Звіт про результати конференції RUSI, 10 січня 2025 року, <<https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/conference-reports/first-taskforce-report-ppps-and-fighting-financial-crime-ukraine>>, переглянуто 18 липня 2025 р..
34. Europol Financial Intelligence Public Private Partnership (Державно-приватне партнерство з фінансової розвідки Європолу), <<https://efipp.eu/>>, переглянуто 16 липня 2025 р..
35. Europol, 'EFIPPP Practical Guide for Operational Cooperation Between Investigative Authorities and Financial Institutions' (Європол, "Практичний посібник EFIPPP з оперативної співпраці між слідчими органами та фінансовими установами"), 30 січня 2025, <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EFIPPP_Practical_Guide.pdf>, переглянуто 15 липня 2025 р..
36. Правило контролю переказів, відповідно до Рекомендації 16 FATF, зобов'язує VASP збирати та передавати інформацію про відправника й одержувача під час переказів віртуальних активів, щоб виявляти підозрілу активність і забезпечувати виконання санкцій. Див. FATF, 'Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers' (Оновлені рекомендації щодо ризикоорієнтованого підходу до віртуальних активів та постачальників послуг у сфері віртуальних активів), жовтень 2021, п. 281, <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets-2021.html>>, переглянуто 13 серпня 2025.

впроваджуються нерівномірно в різних юрисдикціях.³⁷ Це ускладнює зусилля зі створення загальноприйнятого, універсального стандарту для всіх, навіть попри те, що технологія блокчейн, як відомо, не має кордонів. Багато VASP, розташованих у різних юрисдикціях, все ще повинні відповідати вимогам TR. ДПП, такі як EFIPPP, можуть подолати ці прогалини, вирішуючи виклики з позицій FATF, регуляторних органів та VASP.

Створення мережі надійних експертів – це ще один спосіб використання механізмів ДПП для пошуку рішень. Хоча фінансові установи, VASP та регуляторні органи стикаються з подібними викликами, особливо щодо застосування ризикоорієнтованого підходу до моніторингу та перевірок, головним залишається питання, як розв'язувати ці проблеми, водночас зберігаючи гнучкість і забезпечуючи чіткість у регуляторних очікуваннях.

ДПП та виклики: боротьба з незаконною діяльністю та одночасне формування довіри

Примітно, що національні ДПП можуть доповнювати ці зусилля завдяки своїй активній міжнародній присутності. Наприклад, з моменту свого створення у 2021 році³⁸ Литовське ДПП, Центр передового досвіду у сфері боротьби з відмиванням грошей (Центр боротьби з відмиванням грошей), є активним учасником EFIPPP³⁹ та інших міжнародних ініціатив. Для подальшого забезпечення ефективної співпраці у березні 2024 року було розпочато процес поступового розширення. Центр боротьби з відмиванням грошей тепер приймає перевірених фінтех-фахівців, що мають ліцензію Банку Литви.

З 370 зареєстрованих VASP у Литві лише 120⁴⁰ є активними; до середини 2025 року лише 30 отримали ліцензії. Це вказує на те, що решта потенційно може перенести свою діяльність в інші юрисдикції. Ці статистичні дані демонструють, що криптосектор не можна ігнорувати, тому його слід

-
37. FATF, 'Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers' (Цільове оновлення щодо впровадження стандартів FATF для віртуальних активів та постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів), червень 2025, <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/targeted-update-virtual-assets-vasps-2025.html>>, переглянуто 17 липня 2025.
38. Center of Excellence in Anti-Money Laundering (Центр передового досвіду у сфері боротьби з відмиванням грошей), <<https://amlcenter.lt/en/about-us/>>, переглянуто 17 липня 2025 р..
39. Europol Financial Intelligence Public Private Partnership, 'A Growing Community' (Державно-приватне партнерство з фінансової розвідки Європолу, "Зростаюча спільнота", <<https://efippp.eu/#community>>, переглянуто 17 липня 2025 р..
40. . *Ibid.*

залучати до діяльності державно-приватних партнерств навіть до набуття повного членства.

Активна інтеграція VASP в Литві є прикладом для України, де зберігається незареєстрована діяльність і відсутня ясність. Учасники погодилися з тим, що правова визначеність необхідна у всіх юрисдикціях. Однак надмірне регулювання може перевантажити обмежені інституційні можливості. Натомість Україні та схожим країнам слід прийняти цілеспрямовану стратегію дотримання вимог законодавства, починаючи з основних вимог і поступово розширюючи її, залучаючи міжнародних партнерів для кращого розуміння ризиків та управління ними.

Рекомендації експертів

Учасники зустрічі сформулювали ряд рекомендацій щодо поліпшення координації та обміну інформацією, пов'язаною з віртуальними активами в Україні. Крім того, вони визначили законодавчі та регуляторні заходи, які могли б посилити співпрацю між державним та приватним секторами в секторі віртуальних активів. Рекомендації полягали в наступному:

Регуляторні

- **Звузити фокус:** зосередження на конкретних активах, які країна прагне залучити, наприклад, на стейблкоїнах, може стати ефективною відправною точкою. Це також демонструє взаємозв'язок між регуляторною базою та забезпеченням привабливості ринку.
- **Визнати, що кібербезпека взаємопов'язана:** існують вагомі докази того, що незаконна діяльність, кіберзагрози та віртуальні активи взаємопов'язані.
- **Встановити чіткі правила та рекомендації:** необхідно чітко розуміння вимог регуляторних органів до мінімальних стандартних вимог для забезпечення задовільного моніторингу та заходів щодо зниження ризиків, а також інструментів/рішень.

Нагляд і забезпечення виконання

- **Використовуйте наявні рішення:** Поки створення регуляторної бази потребує часу, незаконна діяльність триває. Правоохоронні органи повинні без зволікання використовувати наявні інструменти та досвід.

- **Перевіряйте ширший спектр операцій:** діяльність із віртуальними активами не обмежується лише онлайн- або фіатними біржами. Проведення як віддаленого, так і локального нагляду за нерегульованими криптобіржами та ліцензованими валютними біржами має вирішальне значення для розуміння всієї ситуації.
- **Належно забезпечте установи:** наразі віртуальні активи є основним методом транскордонних переказів коштів, проте багато установ не мають інструментів для їх ефективного відстеження. Комерційні рішення залишаються найбільш ефективним способом розширення їх можливостей.

Накопичення знань та розвиток потенціалу

- **Перевіряйте дані двічі:** інструменти блокчейн-аналітики допомагають відстежувати віртуальні активи та зменшувати ризики, проте вони дорогі та не завжди сумісні між собою. Важливо перевіряти їхні результати, а не сліпо покладатися на них.
- **Сприяйте обміну знаннями:** взаємодія між державним і приватним секторами розвивається, але часто відбувається нерівномірно. Обмін інформацією сприяє співпраці й показує, хто проявляє ініціативу, а хто чекає юридичних приписів.
- **Надавайте перевагу якості над кількістю:** доступна інформація велика за обсягом, але часто низької якості. Для ефективного виявлення незаконної діяльності високоякісні дані повинні бути структуровані та інтегровані з правилами управління ризиками, блокчейн-аналітикою, поведінковими моделями та розвідувальними даними з відкритих джерел.

Ефективна взаємодія та кооперація

- **Складіть карту зацікавлених сторін:** ДПП базуються на довірі та співпраці, тому важливо визначити ключові зацікавлені сторони та зрозуміти їхні потреби для підтримки ефективного обміну інформацією.
- **Сприяйте синергії:** часто бізнес-кейси взаємопов'язані – VASP можуть не мати повних даних КУС, тоді як традиційні фінансові установи часто стикаються з ризиками, пов'язаними з криптоактивами. Усунення цих прогалин є ключовим фактором для більш ефективного зниження ризиків.

Висновки

Зустріч робочої групи завершилася двома ключовими результатами, які відображали загальні потреби сектору віртуальних активів.

По-перше, законодавство не є обов'язковою передумовою для дій. Натомість для виявлення та припинення незаконної діяльності необхідні цілеспрямовані практичні зусилля, особливо в рамках співпраці державного та приватного секторів. Такі партнерські відносини допомагають забезпечити розуміння обома секторами своєї ролі та готовність до ефективного реагування.

По-друге, Україні потрібне цільове та ретельно розроблене законодавство. Хоча певні заходи, наприклад, підвищення кібербезпеки та припинення незаконних фінансових потоків, можна розпочати без зволікань, необхідна чітка законодавча база, адаптована до українського контексту.

Учасники погодилися з тим, що Україна повинна уникати стагнації у сфері регулювання. Багато країн досягли прогресу з меншими ресурсами, застосовуючи прості та гнучкі підходи, і Україні зараз слід зробити їх пріоритетними для забезпечення своєчасного розвитку.

Про авторів

Оксана Ігнатенко – виконавча директорка "Центру фінансової цілісності" в Україні. Оксана Ігнатенко також є дослідницею проекту "Нагляд та моніторинг фондів реконструкції України (SMURF)" в Центрі фінансів і безпеки при RUSI. Її дослідження присвячено стійкості та цілісності фінансової системи України. Оксана є сертифікованою спеціалісткою з питань боротьби з відмиванням грошей.

Грета Баркаускене - членкиня Асоціації сертифікованих спеціалістів із фінансових злочинів (Certified Financial Crime Specialists Association). Вона є експерткою з фінансових злочинів, спеціалізується на питаннях протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму з особливим акцентом на криптоактивах. Маючи попередній досвід роботи в правоохоронних органах та Підрозділі фінансової розвідки Литви, вона наразі працює експерткою в Центрі передового досвіду у сфері боротьби з відмиванням грошей та є членом Робочої групи з цифрових активів у рамках Глобальної коаліції з боротьби з фінансовими злочинами.