

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:004.738.5:336.74

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2026.2.11>

Биков І. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права,
член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, адвокат
ORCID: 0000-0001-8206-2202

Мудрицька К. О.,

доктор PhD D8 «Право»,
доцент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права,
член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук
ORCID: 0000-0003-3759-8897

АДМІНІСТРАТИВНА ДИСКРЕЦІЯ У РЕГУЛЮВАННІ РИНКУ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ

Анотація. У статті здійснено комплексне дослідження адміністративної дискреції у сфері регулювання ринку віртуальних активів в Україні в умовах фрагментарного нормативно-правового регулювання та трансформації цифрової економіки. Обґрунтовано, що сучасний стан правового регулювання обігу віртуальних активів характеризується наявністю правового парадоксу, який полягає у визнанні державою відповідного ринку на політичному рівні за відсутності дієвого нормативного забезпечення. Це зумовлює підвищення ролі адміністративної дискреції як інструменту оперативного реагування на нові виклики, пов'язані з динамікою блокчейн-технологій та транснаціональним характером криптооперацій. Визначено, що адміністративна дискреція у зазначеній сфері набуває нових ознак, пов'язаних із використанням аналітичних алгоритмів, фінансового моніторингу та цифрових інструментів оцінки ризиків, що трансформує традиційний управлінський розсуд у складний симбіоз правових і технологічних рішень. Водночас доведено, що відсутність чітких критеріїв реалізації дискреційних повноважень призводить до правової невизначеності, непередбачуваності правозастосування та ризиків порушення прав учасників ринку, зокрема права власності та свободи господарської діяльності. Особливу увагу приділено аналізу європейського підходу до регулювання віртуальних активів, зокрема положень регламенту MiCA, який передбачає поєднання нормативної визначеності із збереженням певного рівня адміністративної дискреції. Обґрунтовано, що навіть у межах гармонізованого правового режиму зберігається простір для інтерпретаційного розсуду регуляторів, що підтверджується сучасними науковими дослідженнями. Доведено, що ефективна реалізація адміністративної дискреції можлива лише за умови її інституціоналізації, яка передбачає нормативне закріплення меж, критеріїв та процедур прийняття рішень, а також забезпечення належного рівня судового контролю. Запропоновано підхід до трансформації дискреції у структуровано унормований механізм, що забезпечує баланс між гнучкістю державного регулювання та принципами верховенства права. Зроблено висновок, що формування ефективної моделі адміністративної дискреції у сфері віртуальних активів є необхідною передумовою створення прозорого, передбачуваного та інвестиційно привабливого правового середовища, сумісного з правом Європейського Союзу.



Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, блокчейн-технології, віртуальні активи, економічна безпека, криптовалюта, ринок віртуальних активів, контроль, нагляд, взаємодія, інтелектуальна власність, регулювання криптовалют, криптовалютні біржі, MiCA, DORA, кібербезпека, змішані методи дослідження, емпіричні дослідження, постачальники послуг у сфері криптоактивів, цифрові активи, бенчмаркінг.

Bykov I. O., Mudrytska K. O. Administrative discretion in virtual asset market regulation

Abstract. The article provides a comprehensive study of administrative discretion in the regulation of the virtual asset market in Ukraine under conditions of fragmented legal regulation and the transformation of the digital economy. It is substantiated that the current state of legal regulation of virtual asset circulation is characterized by a legal paradox, which consists in the state's recognition of the existence of this market at the political level in the absence of an effective regulatory framework. This situation leads to an increased role of administrative discretion as a tool for the prompt response to emerging challenges related to the dynamic development of blockchain technologies and the transnational nature of crypto transactions. It is established that administrative discretion in this area acquires new features associated with the use of analytical algorithms, financial monitoring tools, and digital risk assessment instruments, which transforms traditional managerial discretion into a complex hybrid of legal and technological decision-making. At the same time, it is argued that the absence of clear criteria for the exercise of discretionary powers results in legal uncertainty, unpredictability of law enforcement, and risks of violation of the rights of market participants, particularly the right to property and freedom of economic activity. Special attention is paid to the analysis of the European approach to virtual asset regulation, particularly the provisions of the MiCA Regulation, which combines regulatory certainty with the preservation of a certain level of administrative discretion. It is demonstrated that even within a harmonized legal framework, there remains significant space for interpretative discretion of regulators, as confirmed by contemporary academic research. The study concludes that the effective implementation of administrative discretion is possible only through its institutionalization, which involves the legal definition of its limits, criteria, and decision-making procedures, as well as the establishment of effective judicial control. An approach is proposed for transforming discretion into a structured and regulated mechanism that ensures a balance between the flexibility of public administration and the principles of the rule of law. It is concluded that the development of an effective model of administrative discretion in the field of virtual assets is a necessary prerequisite for creating a transparent, predictable, and investment-attractive legal environment compatible with European Union law.

Key words: administrative and legal regulation, administrative legislation, blockchain technologies, virtual assets, economic security, cryptocurrency, virtual asset market, control, supervision, interaction, intellectual property, cryptocurrency regulation, cryptocurrency exchanges, MiCA, DORA, cybersecurity, mixed methods, empirical research, crypto-asset service providers (CASP), digital assets, benchmarking.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку обігу віртуальних в Україні характеризується унікальним правовим парадоксом: з одного боку держава визнала існування ринку віртуальних активів на політичному рівні, проте профільний Закон України «Про віртуальні активи» [1] залишається в стані юридичного анабіозу. Динамічність технологічних процесів, транснаціональний характер криптооперацій та відсутність усталених правових моделей обумовлюють зростання ролі адміністративної дискреції як інструменту оперативного реагування держави на нові виклики. У такій ситуації виникає актуальна наукова проблематика пов'язана із визначенням меж адміністративної дискреції, іншими словами, того обсягу управлінсько – владного розсуду, який дозволяє регуляторам приймати рішення в умовах фактичної відсутності спе-

ціальних норм. У центрі наукової проблематики, на нашу думку, є питання, як забезпечити баланс між стимулюванням цифрових інновацій та державним контролем. З одного боку, жорсткі правила швидко застарівають через динаміку блокчейн-технологій та тенденцій обігу віртуальних активів на ринку, що, в сучасних умовах правового регулювання, робить гнучкий адміністративний розсуд необхідним інструментом. З іншого боку, відсутність діючого закону перетворює таку дискрецію на джерело правової невизначеності: суб'єкти ринку не можуть спрогнозувати рішення НБУ, НКЦПФР чи податкових органів, оскільки критерії класифікації активів або оцінки ризиків залишаються суб'єктивними. Ситуація ускладнюється необхідністю негайної адаптації до європейського регламенту MiCA [2]. Відтак, зазначений правовий пара-

докс формує ситуацію, за якої адміністративна дискреція фактично підміняє собою нормативне регулювання, що обумовлює необхідність її наукового переосмислення та нормативного впорядкування; у цьому контексті ключовим завданням стає визначення чітких меж та критеріїв здійснення дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень, які б забезпечували передбачуваність їхніх рішень, узгодженість із принципами верховенства права та водночас дозволяли ефективно реагувати на виклики цифрової економіки, зокрема з урахуванням положень MiCA [2], що в сукупності й зумовлює актуальність та необхідність даного наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні питання теорії повноважень в адміністративному праві України є предметом досліджень таких науковців, як: В.М. Бевзенка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, М.І. Смоковича, С.Г. Стеценка та ін. Водночас окремі аспекти адміністративної дискреції, а також регулювання ринку віртуальних активів у контексті сучасних трансформацій публічного адміністрування досліджуються й у працях іноземних учених, зокрема N. Divissenko, С.Р. Buttigieg, I. Gauci, J. Arnal, M. Ordekian, T.V. Chougule, H. Zahid та ін.

Метою статті є комплексне дослідження адміністративної дискреції у сфері регулювання ринку віртуальних активів в Україні, зокрема визначення її сутності, функціонального призначення та меж реалізації в умовах фрагментарного нормативно-правового регулювання, а також формування науково обґрунтованих підходів до встановлення критеріїв правомірного здійснення дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень із урахуванням необхідності забезпечення правової визначеності, передбачуваності правозастосування та використання європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна дискреція у сучасному адміністративному праві розглядається як надана суб'єктам владних повноважень можливість обирати один із кількох юридично допустимих варіантів управлінського рішення в межах,

визначених законом. Поруч із тим, дискреція не є необмеженою та не може бути свавільною, адже відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України орган державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [3]. Разом із тим, реалізація дискреційних повноважень має відповідати принципам викладеним в Законі України «Про адміністративну процедуру» [4]. Водночас у сфері регулювання ринку віртуальних активів та питань обігу віртуальних активів така дискреція набуває якісно нових ознак, що зумовлено як відсутністю повноцінного нормативного регулювання, так і високою динамікою відповідних правовідносин. У класичному розумінні дискреційні повноваження не можуть розглядатися як необмежена свобода розсуду, оскільки їх реалізація підпорядковується фундаментальним принципам адміністративного права, зокрема законності, пропорційності, обґрунтованості, недискримінації та правової визначеності. Проте у сфері віртуальних активів ці принципи фактично функціонують в умовах нормативної невизначеності, що обумовлює зміщення акценту з формально-правових критеріїв на оціночні та аналітичні підходи до прийняття рішень. На нашу думку, особливість реалізації адміністративної дискреції у сфері віртуальних активів може полягати у тому, що значна частина управлінських рішень формується не лише на підставі правових норм, але й із використанням цифрових інструментів аналізу, оцінки ризиків та моніторингу транзакцій. Йдеться, зокрема, про застосування фінансового моніторингу, аналітичних алгоритмів та інших технологічних засобів, що фактично трансформують традиційний адміністративний розсуд у складний симбіоз правових та технологічних рішень. Така трансформація, на нашу думку, потребує окремого нормативного осмислення, оскільки постає питання прозорості, підконтрольності та перевірюваності таких рішень.

Разом з наведеним вище, доцільно зазначити, що відсутність чітких законодавчих критеріїв реалізації дискреційних повноважень у сфері віртуальних активів може призвести

до виникнення ряду системних проблем. Насамперед йдеться про правову невизначеність як для фізичних осіб, які є учасниками обігу віртуальних активів так і для інших учасників ринку, які позбавлені можливості прогнозувати поведінку регуляторів фінансового та фондового ринків та контролюючих органів у сфері оподаткування. У таких умовах рішення щодо кваліфікації віртуальних активів, визначення їх правового режиму або оцінки ризиковості операцій можуть мати ситуативний характер, що суперечить принципу правової визначеності.

Крім того, розширення дискреційних повноважень за відсутності належних процедурних гарантій створює ризики вибіркового або, що ще гірше, дискримінаційного правозастосування, що, у свою чергу, може призводити до порушення прав громадян України, зокрема права власності та свободи здійснення господарської діяльності. У цьому аспекті особливої уваги потребує забезпечення балансу між публічними інтересами держави, пов'язаними із фінансовою безпекою та протидією відмиванню доходів, та приватними інтересами учасників ринку.

Не менш важливим елементом обмеження адміністративної дискреції виступає судовий контроль, який у сучасних умовах повинен набувати більш змістовного характеру. Йдеться не лише про формальну перевірку відповідності рішень публічної адміністрації вимогам законодавства, але й про оцінку їх обґрунтованості, пропорційності та відповідності принципам справедливості. У цьому контексті адміністративні суди фактично виконують функцію інституційного стримування дискреційних повноважень, формуючи стандарти належного правозастосування. Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист особи стосовно актів адміністративних органів» є фундаментальним документом, що встановлює європейські стандарти адміністративної процедури [5]. Однак, як відомо, рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Венеційської комісії хоч формально і не мають обов'язкового характеру, однак вони є дуже важливими для національної практики, зокрема для надання змістовного тлумачення, а також розширення

принципів, втілених в ч. 2 ст. 2 КАС України [6], які встановлюють вимоги, зокрема й для реалізації дискреційних повноважень. Водночас необхідно враховувати, що ефективний судовий контроль можливий лише за умов наявності чітко визначених критеріїв оцінки дискреційних рішень. За їх відсутності судова практика ризикує бути фрагментарною та непослідовною, що додатково поглиблює правову невизначеність у сфері регулювання ринку віртуальних активів.

У зв'язку з цим, на нашу думку, ключовим напрямом удосконалення правового регулювання є інституціоналізація адміністративної дискреції, що передбачає нормативне закріплення її меж, критеріїв та процедур реалізації. Такий підхід дозволить забезпечити належний баланс між гнучкістю державного управління та дотриманням принципів верховенства права, а також створить передумови для формування стабільного та передбачуваного правового середовища функціонування ринку віртуальних активів в Україні. Це, на нашу думку, вимагає від національної правової доктрини перехід від дискреції, орган публічної адміністрації (або конкретний чиновник) діє на власний розсуд через прогаліни (або колізії) в законодавстві, до структуровано унормованої дискреції, де кожен крок публічної адміністрації обмежений чіткими стандартами, алгоритмами та базується на принципі пропорційності.

Таким чином, у контексті дослідження очевидним вбачається, що має бути спрямований на розробку такої моделі адміністративного розсуду, яка б дозволила державним органам ефективно протидіяти ризикам пов'язаним з незаконним оборотом віртуальних активів, не створюючи при цьому непереборних бар'єрів для їх легального обігу. Розв'язання цієї проблеми є критично важливим для створення прозорого, інвестиційно привабливого та сумісного з правом ЄС регуляторного середовища в Україні.

Як справедливо зазначає Н. Divissenko, сучасне регулювання ринку віртуальних активів у Європейському Союзі спрямоване на формування так званої «future-proof» моделі, здатної адаптуватися до швидких технологічних змін. Водночас автор підкреслює, що

ключовою характеристикою такого підходу є розширення регуляторного периметру та запровадження нагляду за провайдерами криптоактивів і емітентами стейблкоїнів. У цьому контексті доцільно констатувати, що зазначена модель фактично передбачає поєднання нормативної визначеності із збереженням певного рівня адміністративної дискреції, що дозволяє регуляторам реагувати на інновації, які виходять за межі чинного правового поля [7]. Розвиваючи зазначений підхід, J. Arnal звертає увагу на те, що попри комплексний характер регулювання MiCA, практика його застосування вже демонструє наявність різних інституційних підходів до тлумачення окремих положень, зокрема щодо випуску стейблкоїнів. Така варіативність інтерпретацій з боку європейських інституцій свідчить про збереження значного простору для адміністративної дискреції навіть у межах формально гармонізованого правового режиму [8].

Водночас у наукових дослідженнях наголошується, що до запровадження MiCA та DORA ринок криптоактивів характеризувався фрагментарним наглядом і значною залежністю від саморегулювання, що призводило до системних ризиків та втрат користувачів. Як зазначають M. Ordekian та ін., навіть після впровадження нових регуляторних рамок зберігається розрив між встановленими стандартами та фактичною практикою криптосервісів, що свідчить про необхідність формування моделі контрольованої адміністративної дискреції як інструменту забезпечення ефективного нагляду [9].

У порівняльно-правовому вимірі встановлено, що модель регулювання криптоактивів у Європейському Союзі забезпечує вищий рівень правової визначеності та захисту споживачів, тоді як підхід США характеризується більшою гнучкістю та фрагментарністю регуляторної системи. Така відмінність зумовлює різний обсяг адміністративної дискреції: у США вона реалізується ширше через відсутність єдиного нормативного акту, тоді як у ЄС обмежується уніфікованими правилами MiCA [10].

У свою чергу, емпіричні дослідження підтверджують, що рівень нормативної визна-

ченості у сфері регулювання криптоактивів безпосередньо впливає на прозорість фінансової звітності: у юрисдикціях із більш деталізованим регулюванням спостерігається послідовніша оцінка активів і ширше розкриття ризиків, тоді як за умов фрагментарного регулювання має місце значна варіативність підходів. Це, у свою чергу, свідчить про те, що відсутність чітких правил об'єктивно розширює межі адміністративної дискреції, водночас знижуючи передбачуваність правозастосування [11].

Уваги потребує й проблематика фрагментації регуляторного впливу на ринок віртуальних активів, яка на практиці проявляється у розподілі повноважень між різними суб'єктами владних повноважень без належної координації їх діяльності. Така ситуація зумовлює ризик дублювання функцій, суперечливості рішень та виникнення регуляторних колізій, що безпосередньо впливає на ефективність реалізації державної політики у сфері віртуальних активів. На наше переконання, одним із ключових проявів надмірної дискреції у зазначеній сфері є саме відсутність уніфікованої адміністративної практики, яка могла б виконувати функцію регулювання в умовах законодавчої невизначеності. Формування такої практики потребує як інституційної координації між органами державної влади, так і активної ролі адміністративних судів у виробленні сталих правових позицій.

Водночас не можна ігнорувати той факт, що повна відмова від дискреційних повноважень у сфері віртуальних активів є неможливою, оскільки саме вони забезпечують гнучкість державного реагування на швидкі технологічні зміни. Відтак, ключове завдання полягає не у звуженні дискреції як такої, а у її належному нормативному структуруванні та процедурному забезпеченні. У цьому аспекті перспективним вбачається підхід, за якого дискреційні повноваження реалізуються в межах чітко визначених адміністративних процедур, що передбачають: обов'язкове обґрунтування прийнятих рішень; відкритість критеріїв оцінки ризиків; можливість ефективного оскарження та забезпечення участі заінтересованих осіб у процесі прийняття рішень. На нашу думку, саме процедурна деталізація

дискреції є тим інструментом, який дозволяє трансформувати її з потенційного джерела правової невизначеності у механізм забезпечення ефективного та справедливого державного регулювання.

Висновки. Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що адміністративна дискреція у сфері регулювання ринку віртуальних активів є складним багаторівневим явищем, яке

поєднує у собі елементи правового, інституційного та технологічного характеру. Її ефективна реалізація можлива лише за умови чіткого визначення меж, встановлення прозорих процедур та забезпечення належного рівня судового контролю, що в сукупності формує підґрунтя для подальшого розвитку стабільного та передбачуваного правового середовища у сфері цифрових активів.

СПИСОК ЯВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про віртуальні активи. Закон України від 17.02.2022 р. № 2074-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text>
2. Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937 (Text with EEA relevance). OJ L 150, 9.6.2023, p. 40-205. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj/eng>
3. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 28 September 1977. URL: <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>
6. Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9497>
7. Divissenko N. Regulation of Crypto-assets in the EU: Future-proofing the Regulation of Innovation in Digital Finance. European Papers. 2023. Vol. 8, No. 2. P. 665-687. URL: https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2023_2_SS1_6_Nikita_Divissenko_00681.pdf
8. Arnal J. Multi-issuance stablecoins and MiCA's first real credibility test. ECRI In-depth Analysis. CEPS, 2025. URL: https://cdn.ceps.eu/2025/09/ECRI-In-depth-analysis_Stablecoins-and-MiCA.pdf?utm_source=chatgpt.com
9. Ordekian M., Becker I., Moore T., Vasek M. Raising the bar: Assessing historical cryptocurrency exchange practices in light of the EU's MiCA and DORA regulation. Computer Law & Security Review. 2025. Vol. 59. Article 106227. URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212473X25000999?utm_source=chatgpt.com
10. Chougule T.V. Cryptocurrency Regulation: MiCA vs USA Framework. American Journal of Student Research. 2025. Vol. 3, No. 6. URL: https://www.researchgate.net/publication/397131616_Cryptocurrency_Regulation_MiCA_vs_USA_Framework
11. Zahid H., Ali A., Audi M. Cryptocurrency Regulation and Financial Disclosure: Cross-Jurisdictional Evidence on Corporate Reporting Practices. MPRA Paper. 2025. No. 127482. URL: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/127482/1/MPRA_paper_127482.pdf?utm_source=chatgpt.com

Дата першого надходження статті до видання: 10.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 13.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 21.05.2026