

ПРАВОВА ПРИРОДА ВАЛЮТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ТА РІЛЬ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

THE LEGAL NATURE OF CURRENCY POLICY IN UKRAINE: MODERN REGULATORY MECHANISMS AND THE ROLE OF JUDICIAL PRACTICE

Кононець В.П., доктор юридичних наук, професор, завідувачка

*Навчально-наукової лабораторії з дослідження проблем протидії організованим злочинності та корупції
Дніпровський державний університет внутрішніх справ*

В статті здійснено комплексне дослідження правової природи валютної політики як фінансово-правової категорії: з'ясування її місця в системі джерел права, аналіз сучасних інструментів регулювання та оцінка ролі судової практики у формуванні єдиної системи тлумачення валютних норм. Методологію дослідження складають аналіз чинного законодавства, доктринальних підходів провідних учених у галузі фінансового права та аналіз рішень вищих судових інстанцій у спорах, пов'язаних з валютними операціями і валютним контролем. У статті демонструється, що валютна політика передбачає діяльність уповноважених органів (законодавчих і виконавчих) за допомогою економічних, правових та адміністративних інструментів задля досягнення тактичних і стратегічних цілей державної економіки. Визначено, що сучасних умовах активного розвитку валютно-фінансових відносин та інтеграційних процесів у світову економіку особливого значення набуває правовий статус валютної політики держави. Валютна політика України реалізується через низку законодавчих і підзаконних актів, визначених механізмів монетарного та фінансового регулювання, а також адміністративних заходів і санкцій, що застосовуються уповноваженими органами. Автором проаналізовано наукові підходи до понять «валютна політика» і «валютне регулювання»; досліджено чинні нормативно-правові акти (закони, положення Національного банку України) та їх вплив на валютний ринок; здійснено оцінку впливу судової практики на становлення єдиних правил; сформульовано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання валютних відносин. Науковий аналіз підкреслює, що валютне регулювання охоплює уніфікований комплекс норм фінансового права, але з особливою потребою інтеграції норм міжнародного права. Представлено також ключові проблемні питання тлумачення валютного законодавства у судовій практиці, зокрема щодо застосування штрафних санкцій і вимог валютного контролю.

Ключові слова: система загального права, правове регулювання, джерела права, судовий прецедент, правова доктрина, інтерпретація судових рішень, трансформація права, валютні відносини, валютна система, механізм валютного регулювання.

This article presents a comprehensive study of the legal nature of currency policy as a financial and legal category. It explores its place within the system of sources of law, analyses modern regulatory instruments, and evaluates the role of judicial practice in establishing a unified approach to interpreting currency regulations. The research methodology includes an examination of current legislation, doctrinal approaches of leading scholars in the field of financial law, and an analysis of decisions of the highest judicial authorities in disputes related to currency operations and exchange control. The article demonstrates that currency policy entails the activity of authorised state bodies (both legislative and executive) employing economic, legal, and administrative instruments to achieve tactical and strategic objectives of state economic policy. It is established that in the context of the active development of currency and financial relations and integration into the global economy, the legal status of state currency policy gains particular significance. Ukraine's currency policy is implemented through a set of legislative and subordinate normative acts, established mechanisms of monetary and fiscal regulation, and administrative measures and sanctions applied by authorised bodies. The author analyses scientific approaches to the concepts of «currency policy» and «currency regulation»; investigates the current legal acts (laws, regulations of the National Bank of Ukraine) and their influence on the currency market; evaluates the impact of judicial practice on the formation of uniform legal rules; and formulates proposals for improving the legal regulation of currency relations. The legal analysis emphasises that currency regulation encompasses a unified body of financial law norms, requiring increased integration with international legal standards. The article also highlights key issues in the judicial interpretation of currency legislation, particularly in relation to the application of penalties and currency control requirements.

Key words: common law system, legal regulation, sources of law, judicial precedent, legal doctrine, interpretation of court decisions, legal transformation, currency relations, currency system, mechanism of currency regulation.

Після ліквідації валютної монополії та запровадження реформ валютне законодавство України переживає динамічні зміни. Закон «Про валюту та валютні операції» 2018 року є базовим нормативним актом, який впровадив ліберальні принципи валютного регулювання, замінивши старий декрет 1993 року. Набуття чинності Закону «Про валюту та валютні операції» від 21 червня 2018 року (№2473-VIII) суттєво трансформувало правові засади валютних відносин [2]. Водночас геополітичні виклики, дисбаланси зовнішньої торгівлі та санкційні обмеження стимулюють пошук ефективних механізмів валютного регулювання. Визначення правової природи валютної політики, співвідношення між нормами національного та міжнародного права і розвиток єдиної судової практики забезпечують законність і передбачуваність у сфері обігу іноземної валюти. Оскільки валютні операції пронизують різні сфери економічної діяльності, відсутність чітких юридичних рамок може призвести до колізій між законодавчими актами та неоднозначною їх інтерпретацією судами, що підкреслюють недавні рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Незважаючи на важливість валютної політики, правова доктрина недостатньо однозначно окреслює її при-

роду й межі. У наукових публікаціях трапляються різні тлумачення: валютне регулювання подається як законодавча форма здійснення державної валютної політики або як система заходів уповноважених органів із забезпечення певного режиму валютних операцій. В Україні, як представника континентальної правової системи, основними джерелами валютного регулювання є Конституція, спеціальні закони та нормативні акти – на відміну від систем загального права, де роль має судовий прецедент. Водночас практична реалізація судової практики уніфікованої може змінювати функціонування галузі – тож недостатня увага до цього аспекту створює правову невизначеність. Постає питання, яким чином поєднуються законодавча воля і судовий контроль, щоб валютні норми виконувалися прогнозовано та узгоджено із міжнародними зобов'язаннями.

Метою статті є визначення правової природи валютної політики України через аналіз сучасних механізмів правового регулювання та ролі судових прецедентів і правових позицій у трансформації нормативного середовища.

Інтерес до валютної політики як фінансово-правової категорії висловлюють вітчизняні вчені. Так, К. Деменко визначає валютну політику як діяльність уповноважених

державою органів за чинним законодавством, поєднуючи економічні, правові та організаційні засоби через конкретні інструменти у валютно-фінансовій сфері [10]. Вона виокремлює низку характерних ознак валютної політики: діяльність уповноважених органів; здійснення у відповідності до діючого законодавства; використання комплексу економічних, правових і організаційних заходів; орієнтація на досягнення визначених стратегічних економічних цілей у валютних відносинах. Подібну позицію поділяють інші дослідники: наприклад, В.К. Шкарупа називає валютне регулювання «законодавчою формою здійснення валютної політики» [12, с. 96], а М.О. Головніна розуміє його як діяльність держави через уповноважені органи щодо організації валютних операцій і встановлення правил відносин між резидентами та нерезидентами [13, с. 241].

Ще один аспект — специфіка валюти як об'єкта правового регулювання. Д. Бабін та Л. Вакарюк підкреслюють, що валютне регулювання слід розглядати як комплекс заходів (законодавчих, адміністративних, економічних та організаційних), спрямованих на підтримання стабільного курсу національної валюти та умов її руху на внутрішньому та міжнародному ринках [11]. За Б.Ю. Дорофєєвим, це є саме та «сукупність засобів», які державні органи використовують для досягнення цілей валютної політики. Найбільш повне визначення пропонує О.П. Орлюк: валютне регулювання — це врегульована законодавством діяльність уповноважених державою органів, спрямована на встановлення порядку здійснення валютних операцій резидентами та нерезидентами України [цитовано у 11]. Таким чином, в літературі валютна політика розглядається як більш широка категорія (економічно-правовий феномен), тоді як валютне регулювання трактується як її нормативно-правова проекція.

Аналізуючи розвиток наукових поглядів, можна відзначити, що українська доктрина історично зосереджувалася на позитивістському підході: переважно розглядалися суто правові норми валютного законодавства. Разом із тим окремі вчені зазначають необхідність врахування міжнародно-правової складової: специфіка валютних відносин зумовлює імперативне застосування норм міжнародного права (наприклад, щодо руху капіталу, обов'язку виконувати умови угод з ЄС) поряд з національними нормами. У літературі також обговорюють походження певних дискусійних моментів. Так, частина дослідників звертає увагу, що хоча валютне право є інститутом фінансового права, воно має змішаний характер: поряд із фінансово-правовими нормами застосовуються конституційні (наприклад, охорона права приватної власності) та адміністративні положення (оскільки валютне регулювання — функція публічної адміністрації) [14, с. 65-67].

Останнім часом увага науковців також прикута до ролі судової практики у валютних спорах. Правники наголошують, що в Україні прецедент не є формальним джерелом права, проте правові позиції Верховного Суду створюють «де-факто» орієнтири тлумачення та заповнюють прогалини законодавства. Зокрема, нещодавні постанови КАС ВС роз'яснюють застосування спеціальних норм про валютний контроль у податкових спорах та підстави притягнення до відповідальності за порушення валютного законодавства [15]. Цей напрямок досліджень залишається актуальним, оскільки є приклади конфлікту між нормами Податкового кодексу і Закону про валюту, які суд має узгоджувати в практиці.

Основою правового регулювання валютної політики є Конституція України та спеціальні закони. Зокрема, Конституція закріплює принцип вільного руху капіталу, а низка розділів визначає повноваження держави в грошово-кредитній сфері. Серед ключових законодавчих актів слід виокремити:

- Закон України «Про валюту та валютні операції» (№2473-VIII від 21.06.2018) — базовий закон, який замі-

нив застарілий Декрет КМУ №15-93 і встановив нову ліберальну модель валютного регулювання. Закон набув чинності 7 липня 2018 року з перехідними положеннями до 7 лютого 2019 року. Він формалізував принцип «безвізу для капіталу» (свободу здійснювати валютні операції без додаткового погодження з регулятором) та передбачив можливості для НБУ ухвалювати спеціальні обмеження в умовах кризових явищ, чітко визначивши строк їх дії.

- Закон України «Про Національний банк України» (№679-XIV від 20.05.1999) — регламентує статус НБУ як центрального банку, уповноваженого здійснювати валютний контроль, видати ліцензії на валютні операції, затверджувати порядок валютного нагляду.

- Інші закони, що прямо стосуються валютних відносин: «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (№1953-IX від 14.12.2021), яка регулює діяльність небанківських фінансових установ, що можуть здійснювати валютні операції; «Про запобігання легалізації доходів» (№361-IX від 06.12.2019) — визначає процедури фінансового моніторингу, що стосуються і операцій з валютою; «Про державну реєстрацію юросіб та фізосіб-підприємців» (№755-IV від 15.05.2003) — впливає на процедуру реєстрації осіб-учасників валютних операцій; Кримінальний та адміністративний кодекси, що встановлюють відповідальність за порушення валютного законодавства.

Крім законів, НБУ та Кабмін затверджують численні підзаконні акти. Наприклад, постанови Правління НБУ № 1 і № 2 від 02.01.2019 (Положення про структуру валютного ринку та порядок торгівлі валютою; Положення про порядок здійснення операцій із валютними цінностями) деталізують процедури обміну валют, операції резидентів і нерезидентів на міжбанківському ринку. Інші нормативи визначають критерії валютного нагляду, форми ліцензій валютних операторів та заходи «санкційного захисту» (запровадження валютних обмежень). Зокрема, з початку 2022 року Нацбанк має повноваження оперативного вводити або продовжувати обмеження валютного обігу у разі кризових явищ [6; 7].

Узагальнюючи, правове регулювання валютної політики в Україні базується на законодавчих нормах, що поєднують традиційні економічні методи (регулювання курсів, резервні вимоги, валютні інтервенції) з адміністративними (ліцензування, валютний контроль, санкції). Така модель регулювання відображає ідею провідної ролі держави в організації валютних відносин, хоча водночас законодавець надає більше свободи суб'єктам ринку, особливо за відсутності кризових перешкод.

Судова практика формує конкретні межі застосування норм валютного законодавства та слугує своєрідною правовою доктриною при вирішенні спорів. В Україні рішення судів не створюють формально обов'язкових прецедентів, однак правові позиції Верховного Суду мають значну впливовість при уніфікації практики. Наприклад, у справі № 826/12291/17 (касована постанова КАС ВС від 17.01.2023) Верховний Суд залишив без задоволення касаційну скаргу ТОВ «ФК Абсолют Фінанс» на підставі того, що операції з обміну готівкової валюти фізичним особам також потрапляють під поняття «валютних операцій» на міжбанківському ринку, і застосування до них санкцій було правомірним. Таким чином, суд підтвердив право НБУ притягати такі компанії до відповідальності за порушення валютних правил, при цьому враховуючи, що поняття «міжбанківський валютний ринок» розширюється і на готівкові сегменти [15].

Інший приклад — справа № 240/25642/22 (постанова КАС від 23.07.2024). У цій справі суди касаційних інстанцій акцентували увагу на особливостях нарахування пені за порушення строків розрахунків у зовнішньоекономічних контрактах. Касаційний суд встановив, що при прийнятті податкових повідомлень-рішень щодо пені за прострочення експорту-імпорту податківці можуть засто-

совувати норми як Податкового кодексу, так і спеціальні положення Закону про валюту (зокрема, статтю 13 цього Закону про граничні строки розрахунків). В результаті судді констатували, що «Закон України „Про валюту і валютні операції“ дозволяє при прийнятті податкового повідомлення-рішення застосовувати положення іншого законодавства» (ПДК). Це свідчить про те, що судами інтерпретуються співвідношення норм суміжних галузей, що реалізує концепцію часткової автономності валютного законодавства і неможливості повного заміщення податкових норм валютними.

Загалом судова практика скеровує інститути валютного регулювання в цивілізоване русло: суди узагальнюють позиції щодо того, які операції вважати валютними, як правильно документувати резидентність контрагентів, яка відповідальність за порушення (штрафи чи пеня) відповідає тому чи іншому правопорушенню. Хоч Україна не належить до системи загального права і не видає прецеденту формально обов'язкового значення, висновки Верховного Суду фактично стають нормативними орієнтирами. Це видно з аналізу правових позицій: судова практика визначила, що органи валютного нагляду мають право вимагати від суб'єктів дотримання валютного законодавства та застосовувати передбачені законом заходи впливу, а також що юридичні особи, що проводять операції, повинні суворо дотримуватись затверджених порядків звітування і обліку валюти. У перспективі зростає роль «правової доктрини»: літературні трактування вимог валютних норм зможуть слугувати додатковим орієнтиром для суддів і практиків.

Висновки та пропозиції. Правова природа валютної політики України визначається як інтегративна категорія фінансового права, що реалізується через валютне регулювання – сукупність державних заходів (законодавчих,

адміністративних і економічних) для встановлення порядку в валютних відносинах. Концептуально валютна політика об'єднує економічні цілі (стабільність курсу, захист платіжного балансу) і юридичні механізми (принципи відкритості, конкуренції на валютному ринку, відповідальність за порушення). Нормативна база останніх років (новий валютний закон, положення НБУ 2019 р.) сформувала модель прозорого і лібералізованого регулювання, а судова практика зміцнює передбачуваність його застосування. Утім, збереження окремих колишніх обмежень (порогів операцій, процедура ліцензування) викликає суперечки і потребує перегляду в контексті європейської інтеграції.

Таким чином, виходячи з викладеного, пропонується:

- Удосконалити нормотворчу базу, чіткіше прописавши визначення «валютна операція», «валютний ринок» і межі компетенцій органів валютного нагляду з огляду на практику ВС.
- Розробити методичні рекомендації або офіційні роз'яснення НБУ щодо застосування валютного законодавства, узгодивши їх з правовими позиціями суду (що забезпечить стабільність тлумачення норм).
- Підвищити роль міжнародних стандартів, уніфікуючи валютне законодавство з нормами ЄС (зокрема в частині звітування, безготівкових розрахунків) та забезпечити виконання міжнародних угод про вільний рух капіталу.
- Сприяти розвитку науково-практичної правової доктрини валютного регулювання (монографії, коментарі до Закону про валюту), адже це прискорить формування єдиної судової практики.

Реалізація цих пропозицій сприятиме гармонізації законодавчих і судових підходів, гарантуванню інтересів держави й учасників ринку, а також зміцненню довіри до української валютної системи загалом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами). *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (дата звернення: 25.07.2024).
2. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2473-VIII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19> (дата звернення: 25.07.2024).
3. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення: 25.07.2024).
4. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14 грудня 2021 р. № 1953-IX. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20> (дата звернення: 25.07.2024).
5. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 25.07.2024).
6. Про внесення змін до Закону України «Про валюту і валютні операції» щодо обігу російського рубля: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2015 р. № 1217-р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1217-2015-p> (дата звернення: 25.07.2024).
7. Про структуру валютного ринку України: Постанова Правління Національного банку України від 2 січня 2019 р. № 1. *Офіційний сайт НБУ*. URL: <https://bank.gov.ua> (дата звернення: 25.07.2024).
8. Про здійснення операцій із валютними цінностями: Постанова Правління Національного банку України від 2 січня 2019 р. № 2. *Офіційний сайт НБУ*. URL: <https://bank.gov.ua> (дата звернення: 25.07.2024).
9. Вагіна Н. Ключові особливості нового валютного регулювання. Презентація НБУ. 2021. *Офіційний сайт НБУ*. URL: <https://bank.gov.ua> (дата звернення: 25.07.2024).
10. Деменко К. Щодо поняття «валютна політика держави» як фінансово-правової категорії. *Академічні візії*. 2022. Вип. 13. С. 17–23.
11. Бабін І., Вакарюк Л. Правова природа валютного регулювання. *Studia Iuridica Toruniensia*. 2016. Т. XIX. С. 12–23.
12. Шкарупа В.К. Фінансове право України: підручник. Київ: Норма, 2010. 528 с.
13. Головіна М.О. Фінансове право: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2005. 416 с.
14. Орлюк О.П. Валютні відносини і політика держави: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 280 с.
15. Верховний Суд. Постанова Касаційного адміністративного суду від 17 січня 2023 р. у справі № 826/12291/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 25.07.2024).