

УДК 347.73:351.72

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.48>**К. О. Токарева**

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права
Закладу вищої освіти «Міжнародний науково-технічний університет
імені академіка Юрія Бугая»
ORCID ID: 0000-0001-7891-226X,

Д. О. Березовський

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту, маркетингу та публічного адміністрування
Закладу вищої освіти «Міжнародний науково-технічний університет
імені академіка Юрія Бугая»
ORCID ID: 0000-0001-9529-8505

ВАЛЮТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПЕРАЦІЙ З ВІРТУАЛЬНИМИ АКТИВАМИ: РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ТА ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ

У статті здійснено комплексний правовий аналіз валютного регулювання операцій з віртуальними (цифровими) активами в Україні з урахуванням ролі Національного банку України та податкових органів у формуванні відповідної регуляторної моделі. Досліджено еволюцію нормативно-правового підходу до визначення правової природи віртуальних активів, виявлено наявні колізії у законодавстві та проблеми правозастосування, зумовлені відсутністю єдиного уніфікованого підходу до їх класифікації у валютному та податковому праві. Проаналізовано положення чинного законодавства та законопроекту № 10225-д, спрямованого на гармонізацію національного правового регулювання з європейськими стандартами, зокрема Регламентом ЄС MiCA.

Особливу увагу приділено визначенню компетенцій Національного банку України у сфері валютного регулювання та валютного контролю операцій з цифровими активами, а також ролі Державної податкової служби України у забезпеченні податкового контролю, фінансового моніторингу та декларування доходів, отриманих від таких операцій. Обґрунтовано необхідність узгодження норм валютного, та податкового законодавства для запобігання правовій невизначеності, подвійного трактування операцій та ухилення від оподаткування.

Зроблено висновок, що ефективне регулювання ринку віртуальних активів можливе лише за умови скоординованої взаємодії НБУ та податкових органів, впровадження прозорих механізмів фінансового моніторингу та адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів. Запропоновано напрями вдосконалення валютного та податкового регулювання операцій з цифровими активами з метою забезпечення фінансової стабільності, фіскальної безпеки та розвитку цифрової економіки в Україні.

Ключові слова: валютне регулювання, Національний банк України, віртуальні активи, валютний контроль, податкові органи, валюта, валютні операції, фінансовий моніторинг, валютне законодавство, цифрова трансформація, державне управління, діджиталізація, інновації, інтеграція.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних умовах цифровізації фінансових ринків та стрімкого розвитку технологій виникають нові форми активів, які не завжди підпадають під традиційні категорії правового регулювання. Цифрові

активи, зокрема криптовалюти, токени та інші віртуальні цінності, перетворилися на важливий сегмент фінансового ринку, що породжує значні виклики для систем валютного регулювання та податкової політики. Традиційне валютне законо-

давство, яке орієнтоване на «класичні» валютні операції з іноземними валютами та валютними цінностями, не завжди адекватно враховує специфіку цифрових активів, що характеризуються децентралізацією, відсутністю єдиного емітента та високою волатильністю.

В Україні, де валютне регулювання історично здійснюється Національним банком України (далі - НБУ) у тісній взаємодії з фінансовими та податковими органами, необхідність адаптації правових механізмів до реалій криптовалютного ринку є особливо актуальною. Відсутність чітких правил у сфері валютного обігу цифрових активів створює правову невизначеність, загрожує безпеці фінансових операцій та ускладнює застосування ефективних механізмів податкового контролю.

Аналіз останніх досліджень. Проблемам правового регулювання цифрових активів присвячено значну кількість міжнародних та вітчизняних досліджень. Так, у працях західних науковців сфера криптовалют розглядається не лише як технологічне нововведення, а й як предмет комплексного правового регулювання, що включає валютний, податковий, фінансовий та кримінальний аспекти. Міжнародний валютний фонд (IMF) та Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) підкреслюють потребу у розробці узгоджених міжнародних стандартів, здатних забезпечити прозорість та мінімізувати ризики ухилення від оподаткування.

Вітчизняні дослідники також акцентують увагу на викликах, що постають перед українським законодавством у зв'язку з розповсюдженням криптовалют та інших віртуальних активів. Проте, наявні дослідження в основному зосереджені на загальних аспектах цифровізації фінансового сектору, а не на взаємодії НБУ та податкових органів у регулюванні криптовалютних операцій.

Мета публікації. Метою цієї статті є дослідження проблеми валютного регулювання операцій з цифровими активами в Україні, визначення ролі Національного банку України та податкових органів у цьому процесі, аналіз наявних правових механізмів та пропозиція напрямів удосконалення нормативно-правового

регулювання з урахуванням міжнародних стандартів.

Виклад основного матеріалу. Цифрові активи - це цифрові представлення вартості або прав, які можуть бути передані чи збережені електронно, та які не завжди мають статус законного платіжного засобу (криптовалюти, токени, stablecoins). Вони відрізняються від традиційних валютних цінностей тим, що не підпадають під пряме визначення іноземної валюти чи банківських коштів у національній валюті. У міжнародній практиці різні юрисдикції по-різному класифікують цифрові активи: як майно, цінні папери, валюту, грошові кошти чи окремий клас активів. Зазначимо, що Україні замість поняття цифрового активу використовується категорія «віртуальний актив», при цьому нормативно-правове визначення цього поняття і режим регулювання таких активів є неоднозначним, що створює правову невизначеність у сфері валютного регулювання та обміну цифрових активів.

Підкреслимо, що на сьогодні єдиним актом чинного національного законодавства, в якому міститься визначення віртуальних активів є Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [1]. Відповідно до ст. 1 позначеного акта віртуальний актив становить собою цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або переказувати і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей [1, ст. 1]. З наведеного можемо виділити такі ознаки: вираження вартості, цифровий формат, може використовуватися для торгівлі чи переказу в платіжних або інвестиційних цілях.

Ще у березні 2022 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про віртуальні активи» [2]. Вказаним нормативно-правовим актом регулюються правовідносини, що виникають у зв'язку з оборотом віртуальних активів в Україні, визначаються права та обов'язки учасників ринку віртуальних активів, засади державної політики у сфері обороту віртуальних активів. З огляду на викла-

дене можемо зробити висновок про те, що саме цей закон є галузевим у сфері правовідносин з віртуальними активами. У ст. 1 наведено визначення віртуального активу: це нематеріальне благо, що є об'єктом цивільних прав, має вартість та виражене сукупністю даних в електронній формі. Існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів. Віртуальний актив може посвідчувати майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав [2, ст. 1]. Тож, за такого підходу віртуальний актив характеризується такими ознаками, як-то: нематеріальне благо; є об'єктом цивільних прав; має вартість; форма вираження в електронній формі; оборотоздатність; може посвідчувати майнові права (пріоритетно право вимоги на інші об'єкти цивільних прав). Як бачимо, наведені визначення суттєво відрізняються, а отже – сутність одного й того ж правового явища теж різна.

М. О. Красилук вказує, що наша держава стала першою країною на пострадянському просторі, яка приступила до розробки законодавчих проєктів щодо регулювання обігу віртуальних та встановлення правових норм у цій новій галузі. Проте, жоден з цих проєктів не був втілений у реальності функціональному рівні, і на даний момент всі вони відкриті або не набрали чинності [3, с. 5]. Дійсно, на сьогодні Закон України «Про віртуальні активи» все ще не набув чинності. Спочатку це було пов'язано із тим, що у Прикінцевих та перехідних положеннях було зазначено, що цей Закон набирає чинності з дня набрання чинності законом України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами, але не раніше дня опублікування цього Закону [2]. 3 вересня 2025 року Верховна Рада України прийняла в першому читанні законопроект № 10225-д про новий етап регулювання віртуальних активів, який має наблизити українське законодавство до стандартів ЄС та встановити прозорі правила для бізнесу й інвесторів [4].

Підкреслимо, що позначений законопроект регламентує не лише питання

оподаткування віртуальних активів, а й по-новому визначає поняття «віртуальний актив». Так, останній становить собою визначається як різновид цифрової речі, що створюється, передається та зберігається в електронному вигляді з використанням технології розподіленого реєстру або іншої подібної технології. При цьому слід відзначити, що віртуальні активи набувають статусу рухомого майна в розумінні Цивільного кодексу України, за винятком випадків, коли інше прямо визначено законом або впливає з їхньої природи. Це означає, що вони можуть бути об'єктом права власності, спадкування чи інших цивільно-правових відносин.

Водночас законопроект прямо встановлює, що віртуальні активи не є грошима й не можуть використовуватися як офіційний засіб платежу в Україні. Іншими словами, розрахунки в криптовалюти за товари чи послуги не допускаються, окрім спеціально передбачених законом випадків. Також слід позитивно відзначити те, що законодавець прямо підкреслює, що цифрові гроші Національного банку України (е-гривня) не відносяться до категорії віртуальних активів.

Детально не вдаючись в аналіз правової природи цифрових грошей зазначимо, що чинне законодавство визначає їх як електронну форму грошової одиниці України, емітентом якої є Національний банк України [5, п. 96 ч. 1 ст. 1], а віртуальні активи за новим підходом законодавця не є засобом платежу. Тож, сьогодні державну цифрову валюту та приватні токени розмежовано.

Законопроект визначає загальну двоступеневу систему регулювання та нагляду за ринком віртуальних активів. Водночас така двоступенєвість є варіативною, оскільки в пояснювальній записці до аналізованого законопроекту зазначено, що регулятором виступає Національний банк України та/або інший визначений Кабінетом Міністрів орган виступають Регулятором ринку. Вони здійснюють нагляд, авторизацію учасників ринку та застосовують заходи впливу за порушення [6]. З наведеного ми бачимо, що НБУ однозначно буде задіяний в процесі валютного регулювання операцій з вір-

туальними активами. Другим регулятором може стати спеціально визначений державний орган, проте наразі остаточно не вирішено, хто саме виконуватиме цю роль. Питання визначення регулятора досі залишається відкритим, і до другого читання це належить узгодити.

При тому, що аналізований законопроект прийнятий тільки у першому читанні, на засіданні Ради з фінансової стабільності ключовою темою стало питання регулювання віртуальних активів в Україні. У межах виконання вимог Меморандуму між Україною та МВФ, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі - НКЦПФР) представила модель розподілу повноважень між регуляторами – НКЦПФР та Національним банком. Запропонована модель, розроблена на основі стандартів MICA (Markets in Crypto-Assets) та європейського досвіду, вже була попередньо представлена місії МВФ. Вона розділить повноваження між НКЦПФР та НБУ [7]. Наразі представлена модель передбачає такий розподіл повноважень, за якого НКЦПФР відповідатиме за: 1) нагляд за емісією, публічною пропозицією та допуском до торгів усіх токенів, окрім токенів електронних грошей (далі- ЕМТ); 2) авторизацію та нагляд за діяльністю емітентів ART (токенів, прив'язаних до активів); 3) авторизацію та нагляд за постачальниками послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, окрім послуг обміну на гроші; 4) протидію зловживанням щодо всіх токенів, окрім ЕМТ. В свою чергу НБУ контролюватиме нагляд за емісією, публічною пропозицією та допуском до торгів ЕМТ (токенів електронних грошей); авторизацію та нагляд за емітентами ЕМТ, а також постачальниками послуг з обміну віртуальних активів на гроші; протидію зловживанням щодо ЕМТ [7].

У цьому контексті вважаємо слушними міркування О. Шабана, який наголошує на тому, що Національний банк України має бути регулятором у тій частині, що стосується фіатних грошей - токенів електронних грошей та тих надавачів послуг, які здійснюють обмін віртуальних активів на національну чи іноземну валюту. Він також підкреслює, що завдяки розподілу повноважень між двома регуляторами не

має виникнути регуляторного арбітражу між валютними цінностями та віртуальним активами, що створить ризики для монетарного суверенітету, цінової та фінансової стабільності, підважить захист прав споживачів фінансових послуг та протидію відмиванню коштів [8].

Запровадження цього механізму регулювання сприятиме створенню прозорих та зрозумілих правил для учасників ринку віртуальних активів, а також гармонізації українського законодавства із європейськими стандартами. На нашу думку, позитивними вимогами законопроекту № 10225-д є вимога впровадження процедури протидії відмиванню коштів (AML) відповідно до вимог законодавства. Це стосується бізнесу, що працюватиме з віртуальними активами. В цій ситуації йдеться про: базову ідентифікацію клієнтів (KYC), моніторинг транзакцій та повідомлення про підозрілі операції, що є частиною гармонізації з вимогами ЄС (зокрема, директивами ЄС у сфері протидії відмиванню коштів (AMLD) та регламентом MiCA).

Законопроект № 10225-д сигналізує про перехід України до цивілізованого ринку віртуальних активів, оскільки за його допомогою створюються комплексна основа для розвитку криптоіндустрії на засадах законності й прозорості. Бізнес отримає зрозумілі правила й можливість працювати відкрито, інвестори матимуть захист та інформацію для прийняття рішень, а держава отримуватиме податкові надходження й контроль над ризиками. З огляду на зобов'язання України в межах євроінтеграції, впровадження принципів MiCA в національне законодавство не лише очікуване, а й необхідне. Врахування положень цього Регламенту є обов'язковою умовою поступової гармонізації українського ринку віртуальних активів із правом Європейського Союзу.

Слід відзначити, що такий підхід, за якого Національний банк виступає основним регулятором відносин на ринку віртуальних активів є цілком обґрунтованим. Згідно з положеннями Конституції України [9] і Закону України «Про Національний банк України» [10], останній виступає органом, що здійснює валютне регулювання та валютний контроль. При

цьому основною метою функціонування НБУ є забезпечення стабільності національної валюти та ефективного функціонування платіжної системи.

У межах валютного регулювання НБУ встановлює правила здійснення валютних операцій, включно з обмеженнями щодо виведення капіталу, обміну іноземної валюти та контролю за рухом валютних цінностей. Однак питання обігу цифрових активів не передбачено чинним валютним законодавством як окрема категорія. НБУ публічно висловлював позицію щодо регулювання криптовалютних операцій, зокрема наголошуючи на високих ризиках для фінансової стабільності та необхідності розроблення спеціальних нормативних актів. НБУ може здійснювати моніторинг криптовалютних потоків як частини фінансового моніторингу, але не має чітко окреслених повноважень для регулювання операцій з цифровими активами у сфері валютного контролю.

Відзначимо, що окрім чіткого розподілу функцій між регуляторами важливе значення відіграє податкова політика у сфері операцій із цифровими активами, бо саме вона виступає одним із ключових елементів забезпечення фінансової стабільності держави та наповнення бюджету в умовах цифровізації економіки. Відповідно до чинного законодавства України, Державна податкова служба України (далі - ДПС) здійснює адміністрування податків і зборів [11], у тому числі контролює правильність нарахування та сплати податкових зобов'язань за доходами, отриманими від операцій з цифровими активами.

Водночас податкове законодавство України на сьогодні не містить чіткого та уніфікованого підходу до правової природи криптовалют і цифрових активів як об'єкта оподаткування. Відсутність спеціальних норм призводить до того, що доходи від таких операцій оподатковуються за загальними правилами - як доходи від відчуження майна, інвестиційні доходи або інші види доходів фізичних і юридичних осіб. Така ситуація створює податкову невизначеність, ускладнює правозастосування та підвищує ризик різного трактування однакових операцій як з боку платників податків, так і з боку контролюючих органів.

У цьому контексті важливою функцією податкових органів є здійснення фінансового моніторингу операцій з цифровими активами, а також встановлення обов'язку для платників податків щодо належного декларування доходів, отриманих у результаті таких операцій. Це включає контроль за джерелами походження коштів, визначення податкової бази, а також перевірку відповідності задекларованих доходів фактичним фінансовим потокам.

Особливого значення набуває необхідність узгодження норм податкового та валютного законодавства, оскільки цифрові активи можуть одночасно розглядатися як фінансові інструменти, об'єкти майнових прав або засоби обміну. Відсутність такого узгодження створює ризик подвійного оподаткування або, навпаки, уникнення оподаткування окремих операцій, що негативно впливає на ефективність податкової системи та рівень фіскальної справедливості.

На наше переконання, ефективне валютне регулювання операцій із цифровими активами є неможливим без скоординованої взаємодії Національного банку України та Державної податкової служби України. Ці органи виконують взаємопов'язані функції у сфері фінансового контролю: НБУ здійснює валютне регулювання та нагляд за фінансовим сектором, тоді як податкові органи відповідають за фіскальний контроль і забезпечення надходжень до бюджету.

На практиці така співпраця має передбачати обмін інформацією між регуляторами щодо підозрілих або ризикових транзакцій, зокрема операцій, які можуть бути використані для ухилення від оподаткування, легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. У цьому аспекті важливу роль відіграє інтеграція механізмів валютного нагляду, податкового контролю та фінансового моніторингу.

НБУ, у межах своїх повноважень, може надавати аналітичну та статистичну інформацію щодо валютних потоків, тенденцій на ринку цифрових активів, а також ризиків для фінансової стабільності. Водночас податкові органи володіють інформацією

щодо податкових зобов'язань, рівня податкової дисципліни та типових схем мінімізації податків у сфері цифрових активів. Поєднання цих даних дозволяє сформулювати комплексний підхід до регулювання та контролю відповідних операцій.

Таким чином, налагодження системної співпраці між НБУ та ДПС є необхідною умовою формування ефективної моделі валютного та податкового регулювання цифрових активів. Така модель сприятиме зменшенню правових прогалин, підвищенню прозорості фінансових операцій, посиленню фінансової безпеки держави та забезпеченню балансу між розвитком цифрових інновацій і фіскальними інтересами України.

Висновки. У статті проаналізовано правові аспекти валютного регулювання операцій з цифровими активами в Україні та визначено ролі Національного банку України і податкових органів у цьому процесі. Встановлено, що сучасне законодавство має суттєві прогалини щодо визначення валютних активів і регулювання криптовалютних операцій у межах валютного контролю. Національний банк України має обмежені повноваження для безпосереднього регулювання таких операцій у межах чинного валютного законодавства, що потребує перегляду та доповнення нормативних актів. Податкові органи, у свою чергу, повинні узгодити податкові правила щодо доходів від цифрових активів із валютним національним режимом для уникнення правової невизначеності та подвійного трактування.

Ефективне регулювання віртуальних активів у валютній сфері можливе через інтегровану взаємодію НБУ та ДПС, створення спеціального законодавчого механізму для криптовалютних операцій та врахування міжнародного досвіду. Це сприятиме зміцненню фінансової стабільності, попередженню фінансових ризиків, забезпеченню справедливого оподаткування в умовах цифрової економіки, а також реалізації якісного та ефективного державного управління в цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню

тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 р. № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>

2. Про віртуальні активи: Закон України від 17.02.2022 р. № 2074-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text>

3. Красилук М. О. Генеза правового регулювання віртуальних активів як об'єкту оподаткування в Україні. АКАДЕМІЧНИ ВІСНИК. Випуск 31/2024. С. 1-.

4. 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 24.04.2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56271>

5. Про платіжні послуги: Закон України від 30.06.2021 р. № 1591-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#Text>

6. Пояснювальна записка до проекту закону України про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні № 10225-д від 24.04.2025 р. URL: [blob:https://itd.rada.gov.ua/9dcd0cd4-12c7-4b83-8573-b25428132043](https://itd.rada.gov.ua/9dcd0cd4-12c7-4b83-8573-b25428132043)

7. НБУ та НКЦПФР поділять регулювання ринку віртуальних активів. URL: <https://finclub.net/news/nbu-ta-nktsprf-podiliat-rehuliuвання-rynku-virtualnykh-aktyviv.html>

8. Обіг віртуальних активів в Україні: про що розповіли в НБУ. <https://news.finance.ua/ua/obih-virtual-nyh-aktyviv-v-ukraini-pro-shho-rozpovily-v-nbu>

9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

10. Про Національний банк України: Закон України від 20.09.1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>

11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755- VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

Tokarieva K. O., Berezovskyi D. O. Currency regulation of transactions with virtual assets: the role of the national bank of Ukraine and tax authorities

The article provides a comprehensive legal analysis of the currency regulation of transactions involving virtual (digital) assets in Ukraine, taking into account the role of the National Bank of Ukraine and tax authorities in shaping the relevant regulatory framework. The evolution of the regulatory approach to determining the legal nature of virtual assets is examined, and existing legislative conflicts as well as law enforcement issues arising from the absence of a unified and harmonized classification of such assets in currency and tax law are identified. The provisions of current legislation and Draft Law No. 10225-d, aimed at harmonizing national legal regulation with European standards, in particular the EU Regulation MiCA, are analyzed.

Special attention is paid to defining the competencies of the National Bank of Ukraine in the field of currency regulation and currency control of transactions involving digital assets, as well as to the role of the State Tax Service of Ukraine in ensuring tax control, financial monitoring, and the declaration of income derived from such transactions. The necessity of harmonizing currency and tax legislation is substantiated in order to prevent legal uncertainty, inconsistent interpretation of transactions, and tax evasion.

It is concluded that effective regulation of the virtual asset market is possible only through coordinated interaction between the National Bank of Ukraine and tax authorities, the implementation of transparent financial monitoring mechanisms, and the adaptation of national legislation to international standards. The article proposes directions for improving the regulation of currency and tax transactions involving digital assets to ensure financial stability, fiscal security, and the development of the digital economy in Ukraine.

Key words: currency regulation, National Bank of Ukraine, virtual assets, currency control, tax authorities, currency, currency transactions, financial monitoring, currency legislation, digital transformation, public administration, digitalization, innovation, integration.