

## РЕЦЕНЗІЯ

кандидата юридичних наук, доцента, професора кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань Національної академії внутрішніх справ Моргун Надії Сергіївни

на дисертаційне дослідження Гудкової Ганни Сергіївни на тему «Адміністративно-правові засади регуляторної діяльності Національного банку України», поданого до захисту у спеціалізовану вчену раду Національної академії внутрішніх справ на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

**Ступінь актуальності обраної теми.** Однією з ключових умов сталого розвитку економіки країни є надійність та стабільність функціонування банківської системи. У сфері банківської діяльності тісно переплітаються інтереси численних суб'єктів, які часто є протилежними, що зумовлює виникнення конфліктних ситуацій. Наявність банківських ризиків ускладнює не тільки діяльність банків, але й здійснення контролю за ними. У сукупності всі ці фактори обумовлюють об'єктивну необхідність здійснення державного регулювання діяльності банків з метою зниження рівня ризиків, гарантування стабільності банківської системи, а також забезпечення інтересів вкладників та інших кредиторів банків. В Україні державне регулювання діяльності банків здійснюється пріоритетно Національним банком України. Метою державного регулювання діяльності банків є забезпечення стабільності національної грошової одиниці України, стабільності банківської системи. Від правильності та своєчасності регуляторної діяльності НБУ залежить ефективний розвиток ринку фінансових послуг і національної банківської системи, їх здатність брати участь у процесах ринкових перетворень.

На сьогодні, в умовах воєнного стану в країні суттєво підвищується значення регуляторної діяльності державних органів управління, зокрема, в економічній і фінансовій сферах. НБУ здійснює свою регуляторну діяльність з врахуванням особливостей процесів, що відбуваються у національній економіці у період воєнного стану, а також зобов'язань перед міжнародними

організаціями, які надають активну допомогу Україні у протистоянні збройній агресії РФ.

На підставі аналізу статистичних даних, національного законодавства, теоретичних напрацювань учених можна стверджувати, що існує коло проблем і прогалин в окремих аспектах розроблення та застосування НБУ регуляторних заходів й інструментів впливу на діяльність банківських установ.

Попри пильну увагу науковців до таких питань, як розуміння сутності, змісту й особливостей адміністративно-правових засад регуляторної діяльності НБУ, що є дотичними до теми рецензованої роботи, досі недостатньо висвітленою є проблематика, порушена автором у дисертаційному дослідженні, зокрема, щодо особливостей регуляторної діяльності НБУ в умовах воєнного стану.

У зв'язку із цим, актуальність теми дисертації Г. С. Гудкової «Адміністративно-правові засади регуляторної діяльності Національного банку України» не викликає сумнівів як у науковому, теоретичному, так і практичному аспектах.

**Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.** Вивчення дисертації та наукових публікацій авторки засвідчують логічність структури дослідження, що надало можливість дисертантці визначити мету, об'єкт, предмет і завдання роботи та всебічно й повно проаналізувати задекларовану тему.

У роботі використано сукупність загальнонаукових та спеціально-правових методів і прийомів наукового пізнання, які дали змогу висвітлити й вирішити низку теоретичних та практичних питань теми дослідження.

Дисертантка проаналізувала значну кількість джерел (170 найменувань), ґрунтовно вивчила роботи інших науковців, що надало можливість вирішити наукову задачу, сформулювати пропозиції та рекомендації з удосконалення адміністративно-правового законодавства у сфері регуляторної діяльності НБУ та внесення змін в окремі норми Законів України «Про Національний

банк України», «Про засади державної регуляторної політики» й низку інших чинних законодавчих, підзаконних, локальних нормативно-правових актів, які закріплюють адміністративно-правові засади регуляторної діяльності НБУ.

Обґрунтованість сформульованих у дисертації висновків забезпечена інформаційними та емпіричними даними, а саме: узагальненнями практики регуляторної діяльності НБУ, результатами анкетування 389 працівників банківських установ, страхових і фінансових компаній, кредитних спілок, а також довідковими та періодичними виданнями.

Результати наукового дослідження викладено в чотирьох наукових публікаціях, серед яких три статті – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна стаття - у виданні, що входить до міжнародної наукометричної бази Scopus, трьох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях, а також у двох виданнях, які додатково відображають наукові результати дисертації.

Отже, дисертація Г. С. Гудкової «Адміністративно-правові засади регуляторної діяльності Національного банку України» виконана на високому науковому рівні.

**Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень, повнота викладу в опублікованих працях.** Дисертація Г. С. Гудкової є одним із перших у сучасній вітчизняній науці комплексних досліджень, присвячених питанням адміністративно-правового забезпечення регуляторної діяльності НБУ, у якому на монографічному рівні викладено наявність низки прогалин і недоліків у правотворчій та правозастосовній практиці, запропоновано шляхи їх усунення та удосконалення низки норм нормативно-правових документів з метою перегляду підходів до організації та реалізації регуляторної діяльності НБУ.

У роботі сформульовано низку результатів і висновків, що були отримані вперше і мають достатній ступінь наукової новизни.

Зокрема, уперше запропоновано визначення адміністративно-правового регулювання на ринку фінансових послуг; аргументовано класифікацію порушень регуляторних актів НБУ за ознакою ступеня впливу на діяльність суб'єкта на ринку фінансових послуг; запропоновано механізм зниження рівня суб'єктивізму під час формування професійного судження як однієї з підстав прийняття рішень НБУ в процесі регуляторної діяльності; систематизовано повноваження НБУ, що безпосередньо й опосередковано забезпечують його функціонування як регулятора на ринку фінансових послуг.

Удосконалено теоретичні підходи до розуміння адміністративно-правового статусу НБУ як регулятора на ринку фінансових послуг; наукове тлумачення поняття «адміністративно-правове регулювання»; дефініцію об'єкта адміністративно-правового регулювання на ринку фінансових послуг; класифікацію моделей регулювання на ринку фінансових послуг.

Також дістали подальший розвиток: аргументація щодо необхідності імплементації в межах дорожньої карти реалізації Стратегії фінансового сектору України відповідних норм законодавства ЄС у сфері фінансових послуг; окреслення основних напрямів регуляторної діяльності НБУ в умовах воєнного стану; обґрунтування доцільності позбавлення «відомості» в регуляторній діяльності НБУ та повернення його до загального правового поля державної регуляторної політики.

Крім зазначеного, у роботі містяться інші положення, висновки та рекомендації, які в сукупності забезпечують цілісність наукової новизни здійсненого дослідження.

**Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Обґрунтованість отриманих результатів дослідження, сформульованих положень і висновків дисертаційної роботи Г. С. Гудкової не викликають суттєвих зауважень. Висновки в дисертації сформовано відповідно до отриманих результатів, вони мають вагому аргументацію, свідченням чого є

використана методологія дослідження, яка ґрунтується на сукупності загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, також забезпечена емпіричними даними, які охоплюють результати особистих спостережень з використанням власного досвіду роботи автора.

Отже, результати дисертаційного дослідження Г. С. Гудкової, які винесено на захист, є достатньо аргументованими, обґрунтованими, логічними та переконливими, мають достатній ступінь наукової новизни та практичне значення.

**Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методології наукової діяльності.** Наукові результати й положення, що винесені на захист, отримано завдяки використанню різноманітних методів, таких як логіко-семантичний, діалектичний, системно-структурний, компаративістський, методи аналізу та синтезу, метод класифікації, а також ґрунтовної емпіричної бази.

Постановка завдань, визначення мети, об'єкта та предмета дослідження є чіткими, зрозумілими й такими, що цілком відповідають загальним вимогам. Завдання наукового пошуку виконано, мети роботи досягнуто.

Отже, поставлені наукові завдання виконано на високому методологічному рівні, а дисертантка опанувала необхідні компетенції для рівня доктора філософії.

**Теоретичне і практичне значення результатів дослідження.** Сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації впроваджено й надалі може бути використано у:

*правотворчості* – під час розроблення нових і вдосконалення наявних нормативно-правових актів, положення яких визначають правові засади регуляторної діяльності НБУ;

*освітній та науково-дослідній діяльності* – під час підготовки навчальних матеріалів і викладання навчальних дисциплін «Банківське право», «Економічна безпека», «Основи економічної безпеки та ділової корпоративної розвідки», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу», а також укладання підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій та для подальшого розроблення теоретичних і прикладних питань, пов'язаних із забезпеченням податкової безпеки держави;

*практичній діяльності* – у роботі Бюро економічної безпеки України під час проведення занять у системі службової підготовки, семінарів, нарад.

**Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому.** Дисертація Г. С. Гудкової викладена українською мовою та має чітку структуру, що відповідає вимогам МОН України та Порядку присудження ступеня доктора філософії. Дисертація містить анотацію, список публікацій, зміст, перелік умовних позначень, вступ, три розділи, які охоплюють дев'ять підрозділів, висновки, список використаних джерел і додатки. Загальний обсяг дисертаційного дослідження – 207 сторінок, з яких основний текст – 155 сторінок.

**Анотація** в стислій формі відображає основні тези дослідження, викладена українською та англійською мовами, доповнена переліком публікацій здобувача, у яких висвітлено основні результати дослідження.

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження, схарактеризовано ступінь наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету дослідження, окреслено поставлені завдання наукового пошуку, сформульовано об'єкт і предмет дослідження, описано використані методи пізнання, емпіричну базу, аргументовано наукову новизну отриманих результатів, зазначено про особистий внесок здобувачки й інформацію щодо апробації матеріалів дисертації.

У **розділі 1** «Загальна характеристика діяльності Національного банку України як регулятора на ринку фінансових послуг» здійснено аналіз стану наукової розробленості теми дослідження, висвітлено погляди науковців щодо

визначень «правового регулювання» та «адміністративно-правового регулювання», надано власне визначення дефініції «адміністративно-правове регулювання» та структурних елементів цього процесу.

У межах аналізу національного законодавства та міжнародних правових актів окреслено основні нормативно-правові акти, в яких надано визначення фінансової послуги. Наведено випадки, у яких здійснюють адміністративно-правове регулювання на ринку фінансових послуг, та визначено його характерні ознаки.

Охарактеризовано місце НБУ в системі суб'єктів ринку фінансових послуг. Відзначено, що регуляторна діяльність НБУ як один з пріоритетних напрямів діяльності спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, що здійснюють регуляторні органи в межах, порядку та в спосіб, що встановлені законодавством України.

Розкрито зміст нормативно закріплених принципів державної регуляторної політики: загальних (доцільності; адекватності; ефективності; збалансованості; передбачуваності; гласності; прозорості і врахування громадської думки) та спеціальних (законності; співмірності (пропорційності) регуляторних вимог і наглядових дій; рівності прав і законних інтересів; обмеження надмірного регуляторного втручання; гарантування прав й інтересів суб'єктів господарювання; відкритості та прозорості процесу нагляду; рівноцінності сутності та форми; об'єктивності й неупередженості здійснення нагляду; здійснення виїзного нагляду (інспектування); плановості й системності нагляду; здійснення нагляду на основі ризик-орієнтованого підходу). Також, проаналізувавши наукові погляди на зазначене питання, автором запропоновано принципи діяльності НБУ об'єднати у дві групи: загальні і специфічні.

У розділі 2 «Організація регуляторної діяльності Національного банку України» заслуговує на увагу запропоноване автором за результатами аналізу доктринального тлумачення поняття адміністративно-правового статусу НБУ власне його визначення як регулятора на ринку фінансових послуг, зокрема

це сукупність прав та обов'язків НБУ в процесі регуляторної діяльності на ринку фінансових послуг, гарантій їх реалізації та міри відповідальності, урегульованих нормами чинного законодавства.

Авторкою запропоновано окреслити повноваження НБУ як регулятора на ринку фінансових послуг за трьома основними напрямками: підготовка, прийняття та відстеження результативності регуляторних актів.

У роботі розкрито зміст елементів адміністративно-правового статусу НБУ як регулятора на ринку фінансових послуг.

Аналізуючи напрями регуляторної діяльності НБУ на ринку фінансових послуг, авторкою запропоновано виділити основні напрями (регулювання інструментів та операцій на ринку; регулювання складу учасників ринку й видів їх діяльності; регулювання розрахунків, клірингу та інформаційних потоків ринку) та напрями, що дають змогу посилити можливість ринку фінансових послуг протистояти загрозам, які виникають унаслідок збройної агресії РФ (запровадження та сприяння запровадженню учасниками ринку новітніх технологій та рішень (інновацій); забезпечення безперебійної роботи фінансового сектору; регулювання цінової та курсової складових інфляційних процесів; організація фінансового сприяння Збройним Силам України тощо).

Охарактеризовано ключові адміністративно-правові інструменти регуляторної діяльності НБУ в межах окремих груп: нормативні акти, адміністративні акти й адміністративні договори.

У розділі 3 «Шляхи вдосконалення регуляторної діяльності Національного банку України» за результатами здійсненого аналізу нормативних актів України та низки іноземних країн авторкою встановлено, що в Україні, як і в більшості країн, функції регулятора банківської системи покладено на центральний банк, який відіграє роль «мегарегулятора» ринку фінансових послуг.

Досліджуючи заходи впливу НБУ до суб'єктів, що порушують видані ним регуляторні акти, автором класифіковано такі заходи на основні (зупинення операцій, обмеження операцій, припинення операцій) та додаткові

(письмове застереження, скликання загальних зборів, укладення письмової угоди НБУ з банком, заборона надавати бланкові кредити тощо).

Проаналізувавши національне законодавство, авторкою зроблено висновок, що воно не є досконалим. За результатами здійсненого дослідження дисертантка сформулювала аргументовані пропозиції та рекомендації з удосконалення адміністративно-правового законодавства у сфері регуляторної діяльності НБУ.

Після кожного розділу й дисертації загалом сформульовано **висновки**, у яких вичерпно висвітлено зміст розглянутих питань. Висновки відповідають отриманим результатам, мають належну аргументацію, мають високий рівень достовірності.

Дисертантка у своїй роботі продемонструвала високий теоретичний рівень викладу матеріалу, логіку дослідження, вміння застосовувати різноманітні методи наукового пізнання, аналізувати законодавчі акти, коректно полемізувати з іншими авторами, аргументовано відстоювати свою точку зору, робити загальні науково та практично значущі висновки.

**Список використаних джерел** охоплює 170 посилань на 21 сторінці.

Зазначене дає підстави стверджувати, що дисертація Г. С. Гудкової відповідає встановленим вимогам і є завершеною науковою працею, результати якої виконують актуальне наукове завдання – використання нових підходів до вдосконалення адміністративно-правового забезпечення регуляторної діяльності.

**Рекомендації щодо подальшого використання результатів дисертації на практиці.** Отримані результати дисертаційного дослідження Г. С. Гудкової «Адміністративно-правові засади регуляторної діяльності Національного банку України» може бути рекомендовано для використання в освітньому процесі закладів вищої освіти юридичного профілю, у науководослідних розробках наукових установ, під час підготовки наукових публікацій та монографій, планування досліджень за цим напрямом.

**Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача.** Загалом, позитивно оцінюючи наукову роботу, необхідно спрямувати увагу на деякі дискусійні питання, які потребують, на нашу думку, додаткової аргументації або пояснень під час захисту:

1. На сторінці 48 авторка підтримує позицію, згідно з якою основною проблемою адміністративно-правового регулювання на ринку фінансових послуг є відсутність співробітництва та нечіткий розподіл повноважень між окремими регуляторами. Але з тексту роботи не зрозуміло аргументацію дисертантки щодо висловленої позиції.

2. На стор.82-83 авторка класифікує основні напрями регулювання ринку фінансових послуг на традиційні та додаткові специфічні (новітні). Водночас, перелік традиційних напрямів регулювання ринку фінансових послуг авторкою наведено, а перелік специфічних (новітніх) напрямів не систематизовано, що унеможливорює розуміння її позиції.

3. У підрозділі 3.3. «Удосконалення адміністративно-правового законодавства у сфері регуляторної діяльності Національного банку України» дисертанткою запропоновано певні заходи з нормативно-правового забезпечення регулятивної діяльності НБУ. Водночас, у роботі чітко не окреслено заходи, які авторка вбачає за необхідне впровадити в регулятивну діяльність НБУ в умовах воєнного стану.

Ці зауваження і побажання є рекомендаційними, загалом не позначаються на позитивній оцінці дисертації та спрямовані на поглиблення наукової дискусії під час прилюдного захисту.

**Відсутність порушень академічної доброчесності.** Під час вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій авторки фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. Дисертація Г. С. Гудкової є оригінальною, самостійно виконаною науковою працею.

**Висновок про відповідність дисертації поставленим вимогам.** Дисертація Г. С. Гудкової «Адміністративно-правові засади регуляторної діяльності Національного банку України», подана на здобуття ступеня доктора

філософії, за своїм змістом, одержаними науковими результатами, актуальністю, новизною та іншими ознаками є самостійною завершеною науковою роботою, що містить суттєві положення для удосконалення адміністративно-правового законодавства у сфері регуляторної діяльності НБУ.

За своїм змістом дисертація відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам, встановленим у Порядку підготовки здобувачів вищої освіти (наукових установ), затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 261 (із змінами і доповненнями від 3 квітня 2019 року № 283), наказу МОН України від 12 січня 2017 року № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами від 12 липня 2019 року) та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її авторка – Ганна Сергіївна Гудкова – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Професор кафедри економічної безпеки та  
фінансових розслідувань**  
кандидат юридичних наук, доцент

**Надія МОРГУН**

