

## ВІДГУК

офіційного опонента кандидата юридичних наук, професора  
Брателя Сергія Григоровича на дисертацію  
Гудкової Ганни Сергіївни «Адміністративно-правові засади регуляторної  
діяльності Національного банку України», подану на здобуття наукового  
ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право»  
за спеціальністю 081 «Право»

**Актуальність теми дисертації.** У сучасних умовах ринок фінансових послуг загалом і банківська система України зокрема – один з провідних засобів впливу на економічні інтереси як усередині країни, так і за її межами. Тому регулювання діяльності на ринку фінансових послуг з боку держави набуло надзвичайно важливого значення. Цю діяльність, відповідно до чинного законодавства, пріоритетно здійснює Національний банк України (далі – НБУ). 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 сучасному етапі розбудови вітчизняного ринку фінансових послуг в Україні вкрай актуальним є питання використання нових підходів до вдосконалення адміністративно-правового забезпечення регуляторної діяльності. Його значущість підвищилася в умовах протидії повномасштабному вторгненню російської федерації в Україну. В умовах руйнування національної економіки внаслідок розв'язаної війни проти нашої держави, водночас поглиблення міжнародної банківської конкуренції та відчутного впливу на вітчизняні банки наслідків світової фінансової кризи державне регулювання діяльності на ринку фінансових послуг потребує нових підходів до розроблення та застосування НБУ регуляторних заходів й інструментів впливу на діяльність банківських установ та інших гравців на досліджуваному ринку з метою забезпечення стабільності національної фінансової системи та розвитку вітчизняної економіки.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015), Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом МВС України від 11 червня 2020 року № 454, Стратегії сталого розвитку «Україна–2020». Дисертація відповідає Основним напрямкам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки, схваленим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2017 року (протокол № 28/1), річним планам науково-дослідних робіт Національної академії внутрішніх справ. Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 25 травня 2021 року (протокол № 11) і включено до переліку тем дисертаційних досліджень Національною академією правових наук України (пункт 470, 2021 рік).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, що сформульовані у дисертації визначається тим, що запропонована робота Г.С. Гудкової характеризується глибиною та достовірністю результатів дисертаційного дослідження, які базуються на досконалому володінні автором методами наукового пошуку. Під час здійснення дослідження для виконання поставлених завдань використано в комплексі загальнонаукові та спеціально-правові методи, що дали змогу всебічно проаналізувати об'єкт дослідження, зокрема: *діалектичний метод* застосовано для визначення місця НБУ в системі суб'єктів ринку фінансових послуг (підрозділи 1.1, 1.2); *методи аналізу й синтезу* – для з'ясування особливостей ринку фінансових послуг як об'єкта адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.1); *компаративістський метод* – для виявлення специфіки регуляторної діяльності на ринку фінансових послуг у низці зарубіжних країн й оцінювання можливостей упровадження міжнародного досвіду у вітчизняне законодавство (підрозділ 3.1); *логіко-семантичний аналіз* – для визначення змісту ключових термінів дослідження: «адміністративно-правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання на ринку фінансових послуг», «адміністративно-правовий статус НБУ» (підрозділи 1.1, 2.1); *метод класифікації* – для узагальнення принципів і завдань регуляторної діяльності НБУ (підрозділ 1.3); *системний та структурно-інституціональний методи* – для дослідження особливостей організації регуляторної діяльності НБУ (розділ 2); *соціологічний метод* – для виявлення проблемних питань на основі проведення анкетувань (розділи 1–3).

Ознайомлення із дисертаційним дослідженням дає підстави для висновку, що основні положення і висновки, які виносяться автором на захист, мають відповідний ступінь наукової новизни. Їх підґрунтям є цілком достатні методологічна, теоретична, інформаційна та джерельна бази.

Г.С. Гудкова у своїй роботі розв'язує низку нових проблем стосовно адміністративно-правових засад регуляторної діяльності Національного банку України. Запропоновані автором наукові положення і висновки у сукупності становлять нову концепцію реалізації адміністративно-правових засад регуляторної діяльності Національного банку України, а також містять слушні пропозиції та рекомендації щодо їх розвитку та удосконалення.

Слід відзначити, що автор, висвітлюючи основні результати дослідження, уникає загальновідомих понять, бездоказових тверджень та максимально відображає специфічні особливості, що саме й складають його предмет. Складний за своєю специфікою матеріал подається у стислій, доступній формі. Разом з тим, розкривається ціла низка суміжних науково-теоретичних проблем, які загалом можуть складати методологічне підґрунтя для подальшої наукової розробки окремих питань правоохоронної діяльності.

Для досягнення визначеної мети автор поставив перед собою цілу низку теоретичних та практичних завдань: окреслив особливості ринку фінансових послуг як об'єкта адміністративно-правового регулювання; з'ясував місце НБУ в системі суб'єктів ринку фінансових послуг; розглянув принципи й завдання регуляторної діяльності НБУ; визначив поняття та структуру

адміністративно-правового статусу НБУ як регулятора ринку фінансових послуг; здійснив системний аналіз основних напрямів регуляторної діяльності НБУ на ринку фінансових послуг; дослідив адміністративно-правові інструменти регуляторної діяльності НБУ; висвітлив зарубіжний досвід регуляторної діяльності на ринку фінансових послуг; встановив специфіку заходів впливу НБУ за порушення виданих ним регуляторних актів; запропонував напрями вдосконалення адміністративно-правового законодавства у сфері регуляторної діяльності НБУ.

Структура роботи обумовлена метою, об'єктом та предметом дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, переліку умовних позначень, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел і додатків, що в сукупності присвячені питанням дослідження адміністративно-правових засад регуляторної діяльності Національного банку України. Такий підхід до визначення структури і змісту дослідження є логічним, дозволяє всебічно висвітлити значне коло актуальних проблем, що виникають під час адміністративно-правових засад регуляторної діяльності Національного банку України.

**Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій** не викликає сумнівів. З урахуванням сучасних підходів, наявних у юридичній науці, Г.С. Гудкова формулює основні параметри проблеми, яка вирішується у дисертаційній праці, та концептуальні засади її розв'язання, а також спрямовує одержані результати на удосконалення адміністративно-правових засад регуляторної діяльності Національного банку України.

На стор. 32-33 автор пропонує адміністративно-правовим регулюванням вважати вплив органів публічної влади шляхом використання сукупності адміністративно-правових норм на поведінку та свідомість людей у певній сфері суспільних відносин з метою їх упорядкування та розвитку адекватно сучасним процесам, що відбуваються в суспільстві. Адміністративно-правове регулювання на ринку фінансових послуг – діяльність уповноважених органів державної влади (як виконавчих, так і розпорядчих) у сфері фінансових послуг, спрямована на вдосконалення правового регулювання відносин на ринку фінансових послуг, а також адміністративних відносин між регулюючими органами, що здійснюють за допомогою юридичних засобів, шляхом прийняття нормативно-правових актів з метою покращення ефективності й усунення перешкод для розвитку ринку фінансових послуг.

На стор. 35 автор приходить до висновку, що об'єктом адміністративно-правового регулювання на ринку фінансових послуг є фінансова діяльність, яка є сукупністю фінансових відносин, що виникають між учасниками договірних відносин з приводу залучення заощаджень в активний господарський оборот з метою забезпечення приватних і національних соціально-економічних інтересів: збільшення ВВП, підвищення доходів населення, запобігання ризикам тощо.

На стор. 66 автор зазначає, що на ринку фінансових послуг НБУ виконує надзвичайно важливу роль у сприянні фінансовій стабільності, зокрема шляхом: здійснення макропруденційного аналізу, проведення макрострестестування банківської системи з метою виявлення системних ризиків; розроблення та імплементації інструментів макропруденційної політики для запобігання кризам; участі в підготовці законодавства, що регулює діяльність банківського сектору; підтримки банківської системи як кредитор останньої інстанції; контролю фінансової стійкості окремих банків, насамперед системно важливих, зокрема за допомогою стрес-тестування; нагляду за платіжними системами й системами розрахунків; співпраці з іншими державними органами, які здійснюють внесок у забезпечення фінансової стабільності.

На стор. 71 автор пропонує авторську дефініцію адміністративно-правового статусу НБУ 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.

На стор. 81-82 автор визначає, що елементом адміністративно-правового статусу НБУ як регулятора на ринку фінансових послуг є відповідальність за порушення, вчинені ним у процесі досліджуваної діяльності. Аналіз чинного законодавства дає змогу стверджувати, що відповідальність у зазначеній сфері встановлено щодо Правління НБУ, яке приймає рішення щодо банківського регулювання, а також щодо державного регулювання за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг (крім діяльності на ринках цінних паперів і похідних (деривативів), професійної діяльності на фондовому ринку й діяльності в системі накопичувального пенсійного забезпечення). У випадку порушень, які вчиняють у межах такої діяльності, Правління Національного банку несе колегіальну відповідальність за діяльність НБУ в межах компетенції членів Правління. Голова Національного банку несе відповідальність за діяльність Національного банку перед Президентом України та Верховною Радою України. Отже, встановлена солідарна відповідальність членів Правління НБУ як регулятора на ринку фінансових послуг майже унеможливорює встановлення всіх ознак вчиненого правопорушення та притягнення до відповідальності.

На стор. 84 автор пропонує доповнити п. 37 ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» словами «стимулює та сприяє розвитку інновацій та технологій на ринку фінансових послуг, створенню, визначенню порядку роботи та забезпеченню функціонування спеціальних регулятивних платформ і тестових середовищ для апробації інноваційних фінансових послуг, платіжних інструментів, схем розрахунків, продуктів та технологій».

На стор. 98 автор визначає, що основними напрямками регуляторної діяльності НБУ є формування загальноекономічних умов ефективного функціонування ринку фінансових послуг; підтримання стійкості

фінансового стану як окремих банків, так і ринку фінансових послуг загалом; проведення оцінок щодо чутливості банківського сектору й небанківських фінансових організацій до зовнішніх і внутрішніх шоків; підтримання безперебійної роботи національної платіжної системи в умовах воєнного стану, зокрема руйнування об'єктів критичної інфраструктури; активізація співробітництва з міжнародними організаціями щодо посилення спроможності національного ринку фінансових послуг протидіяти зовнішнім загрозам.

На стор. 99-100 автор вважаємо за доцільне привести у відповідність Інструкцію про порядок підготовки, видання, реєстрації, надсилання та систематизації нормативних документів НБУ, для чого в тексті після слів «банківської діяльності» додати «діяльності страхових компаній, кредитних спілок, фінансових компаній, бюро кредитних історій» у відповідних відмінках.

На стор. 110-111 автор стверджує, що адміністративно-правові інструменти наділені такими ознаками: є зовнішнім вираженням діяльності з упровадження державної політики на ринку фінансових послуг; їх застосовує НБУ як суб'єкт регуляторної діяльності на ринку фінансових послуг; їх застосування зумовлене повноваженнями та сферою діяльності НБУ й суб'єктів ринку фінансових послуг; здебільшого мають правові наслідки.

На стор. 134 автор розділяє наявні моделі регулювання на ринку фінансових послуг на окремі групи за різними ознаками. Зокрема, за ознакою участі (або неучасті) та ступеня цієї участі з боку ринку та професійної спільноти в регулюванні фінансової системи й ринку цінних паперів як однієї з центральних її складових виокремлюють такі моделі: активний регулятор і саморегульовані організації – СРО (США); активний регулятор у взаємодії з ринком (Велика Британія); регулятор, орієнтований на нагляд (ФРН); регулятор і біржа (Гонконг).

На стор. 155-156 автор стверджує, що факт наявності обставин, які загрожують стабільності банківської та (або) фінансової системи держави, має бути обов'язково підтверджений не тільки Радою НБУ, а також Радою з фінансової стабільності. Вважаємо, що, попри умови воєнного стану, країна потребує повної валютної лібералізації.

**Повнота викладу матеріалів дисертації в опублікованих працях дисертанта та їхня апробація.**

Підсумки розроблення проблеми загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (м. Київ, 9–10 грудня 2021 року, 7–8 грудня 2023 року); «Science, education, innovation: Topical issues and modern aspects» (м. Таллінн, 26–28 серпня 2023 року).

Основні результати дисертаційного дослідження викладено в чотирьох статтях, три з яких опубліковано в наукових фахових виданнях України, одна – у виданні, що входить до міжнародної наукометричної бази Scopus, трьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях,

одному навчально-методичному посібнику, курсі лекцій та одному свідощті про реєстрацію авторського права на твір.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що їх може використано у: правотворчості – під час розроблення нових і вдосконалення наявних нормативно-правових актів, положення яких визначають правові засади регуляторної діяльності НБУ (лист до Комітету з питань правоохоронної діяльності Верховної Ради України від 17 жовтня 2023 року № 03/166ВР); 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 (акти впровадження Національної академії внутрішніх справ від 06.11.2023 року та від 20.11.2023 року); практичній діяльності – у роботі Бюро економічної безпеки України під час проведення занять у системі службової підготовки, семінарів, нарад (акт впровадження Бюро економічної безпеки України від 19 жовтня 2023 року).

**Оформлення дисертації.** Дисертація оформлена відповідно до вимог і стандартів з дотриманням системного викладення матеріалу. Основні положення, висновки, пропозиції та рекомендації дисертації в цілому характеризуються послідовністю, аргументованістю і завершеністю.

Позитивна оцінка окремих аспектів рецензованої роботи та проведеного дослідження водночас не виключає можливості висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру.

1. У розділі 1 «Загальна характеристика діяльності Національного банку України як регулятора на ринку фінансових послуг» доцільно було б приділити увагу історії адміністративно-правових засад регуляторної діяльності Національного банку України, з метою з'ясування процесу становлення даного інституту (стор. 26-68).

2. Деякі положення наукової новизни одержаних результатів викладені у вигляді анотації, зокрема, вперше систематизовано повноваження НБУ, що безпосередньо й опосередковано забезпечують його функціонування як регулятора на ринку фінансових послуг (стор. 22).

3. На стор. 164 робиться висновок про те, що під час здійснення системного аналізу основних напрямів регуляторної діяльності НБУ на ринку фінансових послуг їх було розподілено на дві великі групи – традиційні та специфічні (новітні). Так, виокремлено такі традиційні напрями регулювання ринку фінансових послуг: регулювання інструментів та операцій на ринку; регулювання складу учасників ринку та видів їхньої діяльності; регулювання розрахунків, клірингу й інформаційних потоків ринку. Також вказано на додаткові специфічні напрями, які обумовлені особливостями соціально-економічних процесів у таких складних умовах, зокрема, введенням в Україні

воєнного стану, проте не обґрунтовується пріоритетний напрям регулювання ринку фінансових послуг в умовах воєнного стану.

4. На стор. 194 зазначається, що автор підготував проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національний банк України», порівняльну таблицю та пояснювальну записку до цього проєкту, проте у додатках до дисертації їх не подає.

Висловлені зауваження істотно не впливають на загальну високу оцінку дисертаційної роботи Гудкової Ганни Сергіївни та носять рекомендаційний характер.

Виконана Гудковою Ганною Сергіївною дисертація є самостійною завершеною науково-дослідною роботою, в якій отримані нові, науково обґрунтовані результати, що вирішують важливу теоретико-правову проблему юридичної науки, що мають важливе значення для удосконалення адміністративно-правових засад регуляторної діяльності Національного банку України.

**Висновок щодо дисертації на здобуття наукового ступеня наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».** Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Гудкової Ганни Сергіївни на тему «Адміністративно-правові засади регуляторної діяльності Національного банку України» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову задачу, яка має суттєве значення для науки адміністративного та фінансового права. Дисертація відповідає спеціальності 081 Право, вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 261, Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 № 44, Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом МОН України від 12.01.2017 № 40, а її автор з урахуванням результатів публічного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії (спеціальність 081 Право).

**Офіційний опонент:**

**Перший проректор**

**Одеського державного**

**університету внутрішніх справ**

**кандидат юридичних наук, професор**



**Сергій БРАТЕЛЬ**