

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ  
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

**ДРАЧЕВСЬКА ОЛЬГА ОЛЕКСАНДРІВНА**



УДК 351.72:336.7(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Київ – 2021

Дисертацією є кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

Роботу виконано у Приватній установі «Науково-дослідний інститут публічного права»

**Науковий керівник** кандидат юридичних наук, доцент  
**Сердюченко Олексій Володимирович**,  
ГПУ «Львівгазвидобування»  
АТ «Укргазвидобування»,  
заступник директора з земельних  
та соціальних питань

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Дмитренко Емілія Станіславівна**,  
Державний вищий навчальний заклад  
«Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»,  
професор кафедри фінансового права

кандидат юридичних наук, доцент  
**Слюсаренко Сергій Вікторович**,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України,  
доцент кафедри адміністративного  
та фінансового права

Захист відбудеться «30» квітня 2021 року о 13<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано «29» березня 2021 року

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Л. О. Панькова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Стабільне функціонування банківського сектору є запорукою економічного розвитку кожної країни. В умовах змін у соціально-економічній і політичній сферах особливої уваги потребує функціонування банківської системи держави, зокрема нагальним є вирішення питання її правового регулювання. Зважаючи на прагнення України інтегруватися в європейський і світовий економічні простори, додаткової актуальності набуває питання гармонізації вітчизняного законодавства та відповідного законодавства країн-членів ЄС. Визначальним чинником у цих процесах залишається державна політика та діяльність державних органів, які здійснюють регулювання, всебічний контроль і нагляд за функціонуванням банківської системи. Чинне законодавство, яким керуються у своїй діяльності ці державні органи, потребує змін і доповнення. Зазначені передумови актуалізують поглиблене дослідження правових проблем у банківській сфері.

Науково-теоретичним підґрунтям цього дослідження стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених-правознавців, серед яких: І. А. Безклубий, С. Л. Глуговська, Д. О. Гетманцев, Н. М. Ковалко, Т. А. Латковська, О. А. Музика-Стефанчук, О. В. Прилуцький, В. С. Симов'ян, В. Д. Чернадчук, О. І. Щуревич та ін.

Окремі аспекти правового регулювання банківської системи досліджували такі науковці: О. П. Орлюк «Правові проблеми організації та діяльності банківської системи України» (2004), А. А. Коваленко «Публічно-правове регулювання банківської діяльності в Україні в умовах євроінтеграції» (2015), А. В. Марущак «Правові основи контрольно-наглядових повноважень Національного банку України» (2015), О. В. Царікова «Адміністративно-правові засади державного контролю за діяльністю банків в Україні» (2018). Питання адміністративної відповідальності у сфері банківської діяльності стало предметом дослідження М. М. Чернова «Адміністративно-правова відповідальність за правопорушення у сфері банківської діяльності» (2014) та С. В. Надобка «Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність» (2016).

Напрацювання цих науковців стали вагомим внеском у дослідження правового регулювання банківської системи та діяльності банків і сприяли поглибленому аналізу понятійно-категоріального апарату дисертаційного дослідження. Однак, з урахуванням постійних змін, що відбуваються у банківській сфері, є потреба у цілісному комплексному дослідженні адміністративно-правових проблем функціонування банківської системи, що поглиблює актуальність обраної теми дисертації.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертації безпосередньо пов'язана з науковими дослідженнями Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права», зокрема виконана у межах науково-дослідної роботи «Правове забезпечення прав, свобод

та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета та завдання дослідження.** Мета дисертації полягає у виробленні на основі аналізу теоретичних засад, чинного законодавства України та міжнародного досвіду пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання банківської системи України.

Відповідно до поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- визначити поняття банківської системи та банківської діяльності, провести ґрунтовний аналіз їхніх складових елементів, визначити особливість суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються у банківській сфері;

- диференціювати окремі етапи генезису правового регулювання банківської сфери; систематизувати нормативний матеріал, на підставі якого здійснюється правове регулювання відповідних правовідносин на сучасному етапі розвитку банківської системи;

- визначити та систематизувати загальні засади функціонування банківської системи, виокремити основні підходи науковців до визначення змісту та місця окремих принципів функціонування банківської системи в системі загальних засад функціонування банківської системи;

- здійснити критичний аналіз чинного вітчизняного правового регулювання відносин у сфері створення та функціонування суб'єктів банківської системи, встановити прогалини та недоліки чинного законодавства, окреслити основні напрями вдосконалення;

- проаналізувати функціональне наповнення органів державної влади, що здійснюють державне управління і регулювання функціонуванням банківської системи в Україні, визначити перспективи його подальшого вдосконалення;

- визначити особливості правового регулювання та практики здійснення контролю і нагляду за функціонуванням банківської системи в Україні;

- систематизувати зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання банківської системи, визначити ключові елементи правових режимів побудови банківської системи, які можуть бути релевантними для України;

- здійснити аналіз теоретичних основ і нормативно-правового регулювання застосування адміністративної відповідальності до суб'єктів правопорушень у банківській сфері та визначити потенціальні напрями вдосконалення правового регулювання відповідних правовідносин з метою забезпечення дотримання прав учасників банківських правовідносин.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування банківської системи в Україні.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правове регулювання банківської системи в Україні.

**Методи дослідження.** Методи дослідження обрані з урахуванням поставленої у роботі мети та завдань, його об'єкта і предмета. Методологічною

основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, як загальнонаукових, так і спеціальних. Застосування діалектичного методу дало змогу здійснити ґрунтовний аналіз стану адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у банківській системі, дослідити окремі аспекти розвитку правового регулювання банківської діяльності в Україні. За допомогою історико-правового методу вивчалися етапи розвитку банківської системи, її адміністративно-правового регулювання та банківського законодавства загалом. Завдяки методу системного аналізу було здійснено аналіз змісту поняття банківської системи. Проаналізовано правові аспекти регулювання створення та функціонування суб'єктів банківської системи в Україні. Важливе значення відведено також застосуванню порівняльно-правового методу, який дав змогу виявити окремі переваги, недоліки та відмінності банківських систем зарубіжних країн. Формально-юридичний метод було покладено в основу з'ясування змісту положень адміністративно-правових та інших нормативних актів, що регулюють функціонування банківської системи України. Зазначені методи було використано у взаємозв'язку між собою.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація сьогодні є першим у вітчизняній науці монографічним дослідженням проблем адміністративно-правового регулювання банківської системи в Україні, в якому комплексно та системно вивчаються теоретичні та практичні питання проблематики теми, зокрема:

*вперше:*

– обґрунтовано теоретичне та практичне значення запровадження класифікації суб'єктів банківської системи за напрямками діяльності і спеціалізацією послуг з метою підвищення ефективності управління окремими ланками банківської системи. У межах цієї класифікації банки пропонується розподіляти на іпотечні, інвестиційні, інноваційні, галузеві (промислові, земельні, аграрні), онлайніві, споживчі, пенсійні;

– теоретично обґрунтовано конструкцію правового статусу суб'єкта банківської системи, який здійснює виключно дистанційне надання банківських та інших фінансових послуг і дистанційну верифікацію клієнтів, – онлайн-банку;

– вмотивовано доцільність впровадження на рівні законодавства принципу універсальності правового статусу банку, незалежно від організаційної форми і диференціації за спеціалізацією, з метою стандартизації та уніфікації правового статусу окремих елементів банківської системи;

– обґрунтовано значення та запропоновано методологічне підґрунтя для розроблення окремого стратегічного документа, яким буде закріплено системні результати стратегічного прогнозування та планування розвитку банківської системи України до 2030 року, передбачено заходи вдосконалення банківського законодавства та правозастосовчої практики у цій сфері. Прийняття та реалізація такого документа відповідає концептуальним положенням Національної економічної стратегії на період до 2030 року.

Поетапне виконання положень документа дасть змогу забезпечити сталий і прогнозований розвиток банківської системи держави, також проведення систематизації банківського законодавства та прийняття Банківського кодексу України;

*удосконалено:*

– положення про структуру та зміст функцій органів, що здійснюють державне регулювання і управління банківською системою, та відповідність повноважень останніх на виконання функцій, зокрема аргументовано необхідність врахування сучасних тенденцій розвитку фінансових інструментів у процесі формування завдань, функцій і повноважень Національного банку України; запропоновано закріпити за ним повноваження щодо регулювання сфери цифрових активів і контролю за суб'єктами ринку цифрових активів; аргументовано доцільність розмежування відповідних повноважень з повноваженнями Міністерства цифрової трансформації України;

– положення про необхідність посилення відповідальності за правопорушення у сфері споживчого кредитування, а саме визначено фактичну та потенційну сферу зловживань кредитних установ і відповідних порушень прав та інтересів споживачів, на підставі чого запропоновано доповнити положення Кодексу України про адміністративні правопорушення статтею 166-28 «Порушення законодавства у сфері споживчого кредитування»;

*дістали подальшого розвитку:*

– доктринальні підходи до визначення поняття «банківська діяльність» як функціональна діяльність елементів банківської системи щодо їх систематизації, а саме на підставі критичного аналізу наявних в науці адміністративного права, вітчизняному законодавстві, зарубіжних нормативно-правових актах визначень банківської діяльності диференційовано ключові ознаки та особливості правової природи банківської діяльності, в результаті чого сформовано авторське визначення поняття «банківська діяльність», яке має уніфікувати сучасні підходи та відобразити стан розвитку банківської системи в Україні. Під банківською діяльністю пропонується розуміти врегульовану правовими нормами діяльність юридичних осіб щодо надання визначених законодавством банківських послуг (включно з операціями із цифровими активами) на підставі дозвільних документів (банківської ліцензії) та закону;

– положення про динамічний системний розвиток принципів функціонування банківської системи; запропоновано доповнити чинну систему принципом доступності інноваційних легальних банківських послуг (наприклад, операції з цифровими активами) для потенційних споживачів і клієнтів з метою забезпечення сталого розвитку банківської системи України;

– теоретичні основи здійснення банківського нагляду компетентними органами, доведено необхідність вдосконалення правового регулювання механізму банківського нагляду шляхом розроблення, нормативного закріплення та введення у дію національного стандарту оцінки екологічних і соціальних ризиків суб'єктів господарювання – позичальників банків;

– теоретичне обґрунтування методології вдосконалення системи громадського контролю за роботою банківської системи з використанням досягнень у галузі сучасних інформаційних технологій, а саме пропозиція забезпечення онлайн-доступу до засідань Громадської ради при Національному банку України у режимі реального часу та налагодження ефективної комунікації між представниками громадськості та органами, що здійснюють контроль і нагляд за суб'єктами банківської системи;

– характеристика напрямів гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством країн-членів ЄС у сфері розкриття банківської таємниці авторизованим компетентним органам та організації співпраці в галузі протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а саме доведено доцільність імплементації положень європейського законодавства щодо створення єдиного реєстру банківських рахунків фізичних і юридичних осіб та надання доступу до нього окремим державним органам;

– положення про сутність і специфіку адміністративної відповідальності у банківській сфері, під якою пропонується розуміти застосування до суб'єктів, які вчинили адміністративні правопорушення у банківській сфері, передбачених законодавством стягнень, що накладаються уповноваженими суб'єктами за результатами здійснення заходів банківського контролю чи нагляду.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес. Сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення можуть бути використані, зокрема:

– у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого дослідження питань правового регулювання банківської діяльності;

– у правотворчості – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертації, можуть бути використані для удосконалення чинного вітчизняного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері банківської діяльності;

– у правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дасть змогу покращити практичну діяльність та удосконалити механізм нормативно-правового регулювання відносин у сфері банківської діяльності;

– у навчальному процесі – результати проведеного дослідження можуть бути використані для написання підручників і навчальних посібників для викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право» та відповідних тематичних спецкурсів.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійним науковим дослідженням. Основні концептуальні ідеї, теоретичні положення, висновки і рекомендації, які викладено в дисертації, належать авторові. У разі використання наукових доробків інших учених для обґрунтування власних міркувань автора на них обов'язково зроблено посилання. Стаття, виконана у співавторстві, містить особистий внесок здобувача – характеристику банківського нагляду як спеціального адміністративно-правового інструмента.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертації апробовано на Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Дніпро, 2020 р.) та Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 2020 р.).

**Публікації.** Основні положення, висновки та пропозиції дисертації відображено у 7 наукових працях, з яких 4 статті у наукових фахових виданнях України, у тому числі включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави, 2 тези наукових доповідей.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з анотацій, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації складає 170 сторінок. Список використаних джерел налічує 255 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, визначено зв'язок роботи з науковими планами та програмами, мету та завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, вказано апробацію результатів та особистий внесок здобувача.

Розділ 1 **«Теоретико-правові основи адміністративно-правового регулювання банківської системи в Україні»** складається з трьох підрозділів, у яких досліджено сутність банківської діяльності, проаналізовано принципи банківської діяльності, становлення та розвиток банківського законодавства.

У підрозділі 1.1 *«Визначення та зміст банківської системи»* здійснено аналіз наукових підходів до трактування понять «банківська система» та «банківська діяльність». Встановлено, що банківська діяльність є основною формою функціонування суб'єктів банківської системи. Аналіз наукової літератури з різних галузей дав змогу зробити висновок про те, що науковці неоднозначно тлумачать вказані терміни.

Встановлено, що визначення банківської діяльності, яке міститься у Законі України «Про банки і банківську діяльність» треба розглядати ширше. Законодавче визначення є дещо звуженим, оскільки передбачає лише перелік трьох, так званих класичних, видів послуг, що можуть надавати банківські установи своїм клієнтам. Водночас є необхідність доповнити закріплений у законодавстві перелік банківських послуг операціями з цифровими активами.

Проведені дослідження дали змогу запропонувати власне формулювання поняття банківської діяльності. Під банківською діяльністю пропонується розуміти врегульовану правовими нормами діяльність юридичних осіб щодо надання визначених законодавством банківських послуг (включно з операціями з цифровими активами) на підставі дозвільних документів (банківської ліцензії) та закону.

У підрозділі 1.2 *«Принципи функціонування банківської системи»* розглядається поняття та зміст принципів банківської системи та критерії їх класифікації.



З'ясовано, що є широкий перелік принципів, на основі яких функціонує банківська система. Ці принципи є певною мірою стабільними, однак зміни у банківському секторі призводять до появи і нових принципів функціонування банківської системи.

Автором пропонується для подальшого ефективного функціонування банківської системи в Україні запровадити принцип доступності до інноваційних легальних банківських послуг потенційним споживачам і клієнтам. До таких послуг у найближчому часі суб'єктам банківської діяльності треба буде додати операції з віртуальними активами (купівля, продаж, обмін, зберігання). Обґрунтованість такого висновку підтверджується прийняттям Верховною Радою України 2 грудня 2020 року у першому читанні проекту Закону «Про віртуальні активи» № 3637.

Зважаючи на тенденції до створення віртуальних суб'єктів банківської системи, обґрунтовується також доцільність запровадження принципу універсальності правового статусу банку незалежно від організаційної форми і диференціації за спеціалізацією.

У підрозділі 1.3 «*Розвиток правового регулювання банківської системи в Україні*» проаналізовано етапи розвитку правового регулювання банківської системи.

Проведений аналіз законодавства дає змогу говорити про наявність значної кількості нормативно-правових актів, що регулюють функціонування банківської системи. Однак, не зважаючи на це, банківське законодавство потребує змін, удосконалення.

Пропонується розробити окремий стратегічний документ – Стратегію розвитку банківської системи України до 2030 року, що буде враховувати положення Національної економічної стратегії на період до 2030 року. У цьому документі необхідно програмно закріпити подальші етапи розвитку банківської системи держави та кроки з удосконалення банківського законодавства, зокрема проведення його систематизації та прийняття Банківського кодексу України.

Наголошується на необхідності подальшого законодавчого забезпечення прозорості функціонування банків, вдосконалення регулювання виведення з ринку неплатоспроможних банків і недопущення їх до подальшого надання банківських послуг, вдосконалення правового регулювання щодо поводження з непрацюючими кредитами.

Розділ 2 «**Інституціональний механізм банківської системи в Україні**» складається з трьох підрозділів, у яких шляхом аналізу наукових праць та актів законодавства розглянуто питання створення суб'єктів банківської системи в Україні, державного управління і регулювання банківської сфери.

У підрозділі 2.1 «*Правове регулювання створення та функціонування суб'єктів банківської системи в Україні*» проаналізовано законодавство, відповідно до якого створюють, реорганізують і ліквідовують банки. Приділено увагу питанню ліцензування банківської діяльності.

Розроблено авторську класифікацію суб'єктів банківської системи за напрямками діяльності та спеціалізацією послуг. Згідно з такою класифікацією

банки пропонується поділяти на іпотечні, інвестиційні, інноваційні, галузеві (промислові, земельні, аграрні), онлайніві, споживчі, пенсійні.

Автором також зацентровано увагу на проблемних питаннях у сфері створення і функціонування суб'єктів банківської системи. Зокрема, неналежно врегульованим є питання відновлення банківської ліцензії у разі визнання неправомірним її відкликання за рішенням суду. Відсутній також належний правовий механізм виведення у такому разі ліквідатора – Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Зазначається також, що згідно з ч. 7 ст. 77 Закону України «Про банки і банківську діяльність» розпочата процедура ліквідації банку не може бути зупинена/припинена, зокрема в разі визнання протиправними (незаконними) та скасування індивідуальних актів Національного банку України та/або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, що були підставою для її початку. Така ситуація є загрозою реалізації конституційного права на захист. Результатом цього, на думку автора, є можливість здійснювати зловживання посадовими особами Національного банку України та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Вказана проблема також породжує питання щодо порядку і підстав ліквідації юридичних осіб, у яких було відкликано банківську ліцензію.

З огляду на сучасні умови розвитку цифрових технологій і запровадження практики створення віртуальних (які доцільніше іменувати онлайнівими) суб'єктів надання банківських послуг запропоновано сформуванню конструкцію правового статусу суб'єкта банківської системи, що здійснює виключно дистанційне надання банківських та інших фінансових послуг і дистанційну верифікацію клієнтів – онлайн-банк.

У підрозділі 2.2 *«Характеристика органів державної влади, що здійснюють державне управління і регулювання банківської системи в Україні»* проаналізовано наукові підходи до трактування понять «державне регулювання», «державне регулювання банківської діяльності», «банківське регулювання» та заходи, на яких базується державне регулювання банківської системи.

Зважаючи на фокус у процесі здійснення управління та регулювання банківської системи на банківській діяльності, проведено аналіз наукової літератури з різних галузей. Він дає змогу зробити висновок про те, що науковці неоднозначно тлумачать термін «державне регулювання банківської діяльності». Найчастіше державне регулювання банківської діяльності розглядають як систему заходів, за допомогою яких держава через уповноважені органи регулює напрями діяльності банків.

Вітчизняний законодавець поняття «банківське регулювання» розглядає як одну із функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють функціонування банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства. Головною метою банківського регулювання є безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів.

Наголошено на важливості державного регулювання банківської системи як невід'ємної складової державної політики. Ефективне державне регулювання банківської системи має забезпечити стабільну та безперебійну роботу банків, гарантувати надання ними якісних послуг вкладникам і позичальникам та захист їх інтересів. Досліджено органи, які здійснюють державне регулювання банківської системи в Україні.

Розглянуто превентивні та протекційні заходи, на яких базується державне регулювання банківської системи в Україні та здійснюваної під час її функціонування діяльності. Превентивні заходи мають реалізуватися через затвердження обов'язкових для виконання норм. Вживання протекційних заходів має передбачати захист від загрозованої для банку ситуації, що вже склалася. Приділено увагу також формам, у яких здійснюється державне регулювання діяльності банків Національним банком України. Такими формами є адміністративне регулювання та індикативне регулювання.

Акцентується увага на активному впровадженні у суспільний обіг інноваційних фінансових інструментів, що, безумовно, вплине і на банківський сектор України. Для подальшого регулювання з боку держави використання цифрових активів необхідно визначитися з оптимальною моделлю, суб'єктивним складом і рівнем управління означеної сфери. Провідна роль у такій моделі має відводитися Національному банку України, з чітким розмежуванням повноважень з іншими суб'єктами державної влади.

У підрозділі 2.3 *«Контроль та нагляд за функціонуванням банківської системи в Україні»* здійснено аналіз наукових підходів до тлумачення понять «банківський нагляд» і «банківський контроль». Всебічний аналіз наукової літератури дав змогу зробити висновок про те, що у науковців немає єдиного підходу до тлумачення термінів «банківський нагляд» і «банківський контроль». Наголошується на необхідності вирішення питання співвідношення вказаних понять, що сприятиме визначенню надалі оптимальної перспективної моделі функціонального управління банківською системою в Україні.

Досліджено чинну систему банківського нагляду в Україні. Відповідно до чинного законодавства, функцію банківського регулювання і нагляду здійснює Національний банк України. На підставі аналізу наукової літератури зазначено, що деякі дослідники до системи банківського нагляду пропонують відносити нагляд, який проводить Національний банк України, внутрішній банківський аудит, який здійснює служба банку, і зовнішній аудит, який проводять незалежні аудиторські компанії.

За останні роки було здійснено чимало спроб щодо удосконалення банківського нагляду та банківського контролю. Було реалізовано кроки у напрямі наближення банківського нагляду до міжнародних стандартів. Однак, незважаючи на це, залишилося багато проблемних питань у сфері банківського нагляду. Автором пропонується для забезпечення ефективного адміністрування роботи банківської системи України розробити та запровадити електронну систему незалежної дистанційної оцінки ризиків функціонування банків і механізми превентивного реагування для відвернення виявлених

ризиків і вжиття стабілізаційних заходів. Це, на думку автора, сприятиме збільшенню інвестицій у національну економіку.

З урахуванням сучасних світових тенденцій і кращих практик обґрунтовується також необхідність розроблення, нормативного закріплення та введення у дію національного стандарту оцінки екологічних і соціальних ризиків суб'єктів господарювання – позичальників банків, що дасть змогу вдосконалити наглядову діяльність Національного банку України.

В умовах розвитку громадянського суспільства, важливим елементом банківського нагляду має стати розвинений громадський контроль за прозорістю функціонування банківської системи, для чого пропонується запровадити онлайн-доступ до засідань Громадської ради при Національному банку України у режимі реального часу. Це має привести до розкриття важливої для кредиторів і споживачів банківських послуг інформації, а також дасть змогу підвищити рівень суспільної довіри до банків, як суб'єктів надання банківських послуг і національного регулятора.

**Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання функціонування банківської системи України»** складається із двох підрозділів, у яких подано аналіз банківських систем зарубіжних країн та адміністративної відповідальності у банківській сфері.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання функціонування банківської системи»* проаналізовано функціонування банківських систем Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії, Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Швейцарської Конфедерації, Литовської Республіки, Латвійської Республіки, Естонської Республіки, Грузії, Канади, США. Приділено увагу загальним принципам їх діяльності, а також вказано певні особливості.

Для досліджуваних банківських систем характерні такі риси: наявний певний сталий перелік вимог до заявника; початок банківської діяльності можливий лише після проходження певної адміністративної процедури, яка передбачає погодження концентрації антимонопольним органом, погодження проспекту емісії (за його наявності) в органі нагляду та контролю за фінансовими ринками, реєстрацію компанії в реєстрі; необхідність отримання дозволу на здійснення банківської діяльності на підставі письмового звернення до адміністративного органу; питання надання дозволу на здійснення банківської діяльності віднесено переважно до компетенції окремого органу нагляду та контролю за фінансовими ринками, який відокремлений від центрального банку країни; незалежність означеного органу нагляду і контролю, яка забезпечується порядком формування керівного складу цих органів.

У процесі дослідження законодавчої бази Європейського Союзу встановлено необхідність імплементації положень європейського законодавства щодо створення єдиного реєстру банківських рахунків фізичних і юридичних осіб та надання доступу до нього окремим державним органам для належної протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

У підрозділі 3.2 «Вдосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у банківській сфері» приділено увагу таким поняттям, як «адміністративна відповідальність» та «адміністративна відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність». Всебічний аналіз наукової літератури дає змогу зробити висновок про те, що серед науковців сьогодні немає єдиного підходу до тлумачення адміністративної відповідальності взагалі та у банківській сфері зокрема. Ґрунтуючись на аналізі складів адміністративних правопорушень у зазначеній сфері та ролі адміністративної відповідальності у досліджуваних суспільних відносинах, запропоновано під адміністративною відповідальністю у банківській сфері розуміти застосування до суб'єктів, які вчинили адміністративні правопорушення у банківській сфері, передбачених законодавством стягнень, що накладаються уповноваженими суб'єктами за результатами здійснення заходів банківського контролю чи нагляду.

Акцентовано увагу на наявності суперечностей між статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення та банківським законодавством і нормативно-правовими актами Національного банку України щодо суб'єкта правопорушення у сфері банківської діяльності.

Зазначається, що неврегульованим законодавцем залишається питання притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері споживчого кредитування.

Пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 166-28 «Порушення законодавства у сфері споживчого кредитування» такого змісту: «Порушення законодавства у сфері споживчого кредитування фізичною чи юридичною особою тягне за собою накладення штрафу від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

## **ВИСНОВКИ**

За результатами проведеного дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у галузі адміністративного права, автором сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на подальший розвиток теорії адміністративного права, формування нових і вдосконалення наявних правових положень, удосконалення правового регулювання банківської системи. Основні з них такі:

1. Аналіз доктринальних підходів до визначення понять банківської системи та банківської діяльності, як функціональної діяльності елементів банківської системи, дає змогу зробити висновок про відсутність єдиного загальновизнаного доктринального підходу до розуміння терміну «банківська діяльність». Внаслідок систематизації визначень банківської діяльності, що є у науці адміністративного права, вітчизняному законодавстві, зарубіжних нормативно-правових актах, висловлено пропозицію розуміти під банківською діяльністю врегульовану правовими нормами діяльність юридичних осіб щодо надання визначених законодавством банківських послуг (включно з операціями

з цифровими активами) на підставі дозвільних документів (банківської ліцензії) та закону.

Зважаючи на стрімкий розвиток у світі сфери цифрових активів і необхідність належного врегулювання їх використання, запропоновано доповнити закріплений у законодавстві перелік банківських послуг операціями з цифровими активами.

2. З огляду на об'єктивну зумовленість динамічного системного розвитку принципів функціонування банківської системи, запропоновано принципи функціонування банківської системи доповнити принципом доступності до інноваційних легальних банківських послуг (наприклад, операції з віртуальними активами) для потенційних споживачів і клієнтів, оскільки останній сьогодні стає базовою умовою сталого розвитку банківської системи України. З урахуванням тенденцій до створення онлайн-ових суб'єктів банківської системи обґрунтовується також доцільність запровадження принципу універсальності правового статусу банку незалежно від організаційної форми і диференціації за спеціалізацією.

3. Серед першочергових завдань подальшого вдосконалення законодавчого регулювання у сфері банківської діяльності треба відзначити необхідність забезпечення прозорості функціонування банків, вдосконалення регулювання виведення з ринку неплатоспроможних банків і недопущення їх до подальшого надання банківських послуг, вдосконалення правового регулювання щодо поводження з проблемними кредитами. З огляду на це пропонується розроблення окремого стратегічного документа, яким буде закріплено системні результати стратегічного прогнозування та планування розвитку банківської системи України до 2030 року, передбачено заходи вдосконалення банківського законодавства та правозастосовчої практики у цій сфері. Прийняття та реалізація такого документа відповідає концептуальним положенням Національної економічної стратегії на період до 2030 року. Поетапне виконання положень документа дасть змогу забезпечити сталий і прогнозований розвиток банківської системи держави, забезпечить проведення систематизації банківського законодавства та прийняття Банківського кодексу України.

4. Проведений аналіз положень доктрини та чинного законодавства дає змогу говорити про наявність проблемних питань у сфері створення і функціонування суб'єктів банківської діяльності, правовий статус яких визначається Законом України «Про банки та банківську діяльність» і Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Для підвищення ефективності управління банками запропоновано авторську класифікацію суб'єктів банківської системи за напрямками діяльності і спеціалізацією послуг з метою підвищення ефективності управління банками. У межах цієї класифікації банки пропонується поділяти на іпотечні, інвестиційні, інноваційні, галузеві (промислові, земельні, аграрні), онлайн-ові, споживчі, пенсійні.

Одним із важливих проблемних питань, як показує практика, є неналежне врегулювання питання відновлення банківської ліцензії у разі визнання

неправомірним її відкликання за рішенням суду. Пропонується у Законі України «Про банки і банківську діяльність» передбачити можливість відновлення банківської ліцензії у разі визнання у судовому порядку незаконності її відкликання.

Зважаючи на стрімкий розвиток цифрових технологій і запровадження практики створення онлайн-суб'єктів надання банківських послуг, пропонується сформуванню правового статусу суб'єкта банківської системи, який здійснює виключно дистанційне надання банківських та інших фінансових послуг і дистанційну верифікацію клієнтів – онлайн-банк.

5. Діяльність банків регулюється і контролюється державними органами, які мають важливе значення як для банківської системи, її елементів, їх стабільності та нормального функціонування, так і для системи державного управління банківською системою. До таких належать: Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Міністерство фінансів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Державна податкова служба України, Антимонопольний комітет України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб та інші органи державної влади.

Сьогодні у світі активно впроваджуються у суспільний обіг інноваційні фінансові інструменти, що вплине і на банківський сектор України, тому необхідно передбачити відповідні повноваження щодо регулювання сфери цифрових активів для Національного банку України. Треба буде також здійснити розмежування повноважень в зазначеній сфері між останнім і Міністерством цифрової трансформації України.

6. В умовах розвитку громадянського суспільства важливим елементом банківського нагляду має також стати розвинений громадський контроль за прозорістю функціонування банківської системи. Це має привести до розкриття важливої для кредиторів і споживачів банківських послуг інформації, а також дасть змогу підвищити рівень суспільної довіри до банків, як суб'єктів надання банківських послуг. Дієвим заходом з удосконалення громадського контролю за роботою банківської системи може стати закріплення у Положенні про Громадську раду при Національному банку України обов'язкового забезпечення онлайн-доступу до її засідань у режимі реального часу.

7. За результатами дослідження банківських систем зарубіжних країн визначено загальні принципи банківської діяльності в зарубіжних країнах і національні особливості функціонування банківських систем. Для підвищення рівня інтеграції банківської системи України з банківськими системами інших країн визначено напрями гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством країн-членів ЄС у сфері розкриття банківської таємниці авторизованим компетентним органам та організації співпраці в галузі протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а саме доведено доцільність імплементації положень європейського законодавства щодо створення єдиного реєстру банківських рахунків фізичних і юридичних осіб та надання доступу до нього окремим державним органам.

8. Адміністративна відповідальність є одним із засобів охорони суспільних відносин у сфері банківської діяльності. За результатами аналізу чинного законодавства та матеріалів правозастосовчої практики було сформовано новий підхід до сутності та специфіки адміністративної відповідальності у банківській сфері, під якою пропонується розуміти застосування до суб'єктів, які вчинили адміністративні правопорушення у банківській сфері, передбачених законодавством стягнень, що накладаються уповноваженими суб'єктами за результатами здійснення заходів банківського контролю чи нагляду.

Необхідно забезпечити належне врегулювання питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері споживчого кредитування, у зв'язку з чим пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 166-28 «Порушення законодавства у сфері споживчого кредитування» такого змісту: «Порушення законодавства у сфері споживчого кредитування фізичною чи юридичною особою тягне за собою накладення штрафу від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у наукових фахових виданнях України,**

#### **у тому числі включених до міжнародних наукометричних баз даних**

1. Піддубний О. Ю., Драчевська О. О. Окремі питання здійснення банківського нагляду в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 6. С. 315–318. *(Здобувачем здійснено характеристика банківського нагляду як спеціального адміністративно-правового інструменту).*

2. Драчевська О. До питання визначення поняття «банківська діяльність». Підприємництво, господарство і право. 2020. № 2. С. 193–197.

3. Драчевська О. О. Адміністративна відповідальність у сфері банківської діяльності. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». 2020. № 10. URL: <https://www.inter-nauka.com/ua/issues/law2020/10/>.

4. Драчевська О. О. Державне регулювання банківської діяльності в Україні. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». 2020. № 11. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/law2020/11/6535>.

### **Стаття у науковому виданні іншої держави**

5. Драчевська О. Правове регулювання банківської діяльності в Україні. Visegrad journal on human rights. 2020. № 1. Vol. 1. P. 78–83.

### **Тези наукових доповідей:**

6. Драчевська О. Деякі проблеми функціонування Національного банку України. Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин: Міжнародна науково-практична конференція, м. Дніпро, 6–7 березня 2020 року: тези доповіді. Дніпро, 2020. С. 84.

7. Драчевська О. Теоретико-правові питання банківської діяльності в Україні. Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні:



Міжнародна науково-практична конференція, м. Запоріжжя, 21–22 лютого 2020 року: тези доповіді. Запоріжжя, 2020. С. 62

## АНОТАЦІЯ

**Драчевська О. О. Адміністративно-правове регулювання банківської системи в Україні.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2021.

Дисертацію присвячено дослідженню питання правового регулювання банківської системи в Україні. Запропоновано під банківською діяльністю розуміти врегульовану правовими нормами діяльність юридичних осіб щодо надання визначених законодавством банківських послуг (включно з операціями з цифровими активами) на підставі дозвільних документів (банківської ліцензії) та закону.

Обґрунтовано необхідність розроблення стратегічного документа щодо подальшого розвитку банківської системи та діяльності банків в Україні – Стратегії розвитку банківської системи України до 2030 року, зважаючи на прийняття Національної економічної стратегії на період до 2030 року.

На підставі аналізу правових норм законодавства, наукових здобутків провідних вчених, запропоновано можливі напрями вдосконалення правового регулювання банківської системи в Україні. Зокрема, пропонується врегулювати питання відновлення банківської ліцензії у разі визнання неправомірним її відкликання за рішенням суду, а також правовий механізм виведення у такому разі ліквідатора – Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Пропонується також у Законі України «Про банки і банківську діяльність» передбачити можливість відновлення банківської ліцензії у разі визнання у судовому порядку незаконності її відкликання та доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 166-28 «Порушення законодавства у сфері споживчого кредитування».

**Ключові слова:** банківська діяльність, принципи, суб'єкти банківської діяльності, контроль та нагляд, адміністративна відповідальність.

## АННОТАЦИЯ

**Драчевская О. А. Административно-правовое регулирование банковской системы в Украине.** – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины. Киев, 2021.

Диссертация посвящена исследованию вопроса правового регулирования банковской системы в Украине. На основе анализа доктринальных подходов

к определению банковской деятельности предложено под банковской деятельностью понимать урегулированную правовыми нормами деятельность юридических лиц по предоставлению определенных законодательством банковских услуг (включая операции с цифровыми активами) на основании разрешительных документов (банковской лицензии) и закона.

Исследована система принципов в механизме правового регулирования банковской деятельности и предложено систему принципов банковской деятельности дополнить принципом доступности инновационных легальных банковских услуг (например, операции с виртуальными активами) потенциальным потребителям и клиентам.

С целью совершенствования законодательного регулирования в сфере банковской деятельности отмечена необходимость обеспечения прозрачности функционирования банков, совершенствования регулирования вывода с рынка неплатежеспособных банков и недопущения их для дальнейшего предоставления банковских услуг, совершенствования правового регулирования по обращению с неработающими кредитами. Обоснована необходимость разработки стратегического документа по дальнейшему развитию банковской системы и деятельности банков в Украине – Стратегии банковской системы Украины до 2030 года, учитывая принятие Национальной экономической стратегии на период до 2030 года.

Проведенный анализ правового статуса, порядка создания, деятельности, реорганизации и ликвидации банков позволяет говорить о наличии проблемных вопросов в сфере создания и функционирования субъектов банковской деятельности. Для повышения эффективности управления банками предложена авторская классификация субъектов банковской системы по направлениям деятельности и специализации услуг. Банки предлагается распределять на ипотечные, инвестиционные, инновационные, отраслевые (промышленные, земельные, аграрные), онлайн-банки, потребительские, пенсионные.

На основании анализа правовых норм законодательства, научных достижений ученых, предложены возможные направления совершенствования правового регулирования банковской системы в Украине. В частности, предлагается урегулировать вопрос восстановления банковской лицензии в случае признания неправомерным ее отзыва по решению суда, а также правовой механизм вывода в таких случаях ликвидатора – Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Предлагается также в Законе Украины «О банках и банковской деятельности» предусмотреть возможность восстановления банковской лицензии в случае признания в судебном порядке незаконности ее отзыва.

Принимая во внимание стремительное развитие цифровых технологий и внедрение практики создания виртуальных субъектов предоставления банковских услуг, предлагается сформировать конструкцию правового статуса субъекта банковской системы, осуществляющего исключительно дистанционное предоставление банковских и других финансовых услуг и дистанционную верификацию клиентов, – онлайн-банка.

Отмечается в мире активное внедрение в общественный оборот инновационных финансовых инструментов, что повлияет и на банковский сектор Украины, поэтому представляется необходимым предусмотреть соответствующие полномочия по регулированию сферы цифровых активов для Национального банка Украины. Нужно будет также осуществить разграничение полномочий в указанной сфере между Национальным банком Украины и Министерством цифровой трансформации Украины.

В контексте совершенствования банковского надзора возникает необходимость разработки, нормативного закрепления и введения в действие национального стандарта оценки экологических и социальных рисков субъектов хозяйствования – заемщиков банков.

Представляется целесообразным урегулировать на законодательном уровне вопрос привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере потребительского кредитования и дополнить Кодекс Украины об административных правонарушениях статьей 166-28 «Нарушение законодательства в сфере потребительского кредитования».

**Ключевые слова:** банковская деятельность, принципы, субъекты банковской деятельности, контроль и надзор, административная ответственность.

## ANNOTATION

**Drachevska O. O. Administrative and Legal Regulation of the Banking System in Ukraine.** – The qualification scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences on a specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2021.

The dissertation is devoted to the research of the issue of legal regulation of the banking system in Ukraine. Based on the analysis of doctrinal approaches to the definition of banking, it is proposed to understand banking as regulated activities of legal entities for the provision of statutory banking services on the basis of permits (banking license) and the law.

The system of principles in the mechanism of legal regulation of banking activity is investigated and the system of principles of banking activity is offered to be supplemented by the principle of accessibility to innovative legal banking services (for example operations with virtual assets) to potential consumers and clients.

In order to improve the legal regulation in the field of banking, the need to ensure transparency of banks, improve the regulation of withdrawal of insolvent banks and prevent them for further provision of banking services, improve legal regulation of dealing with non-performing loans. The necessity of developing a strategic document on further development of the banking system and activity

of banks in Ukraine is substantiated. Such a document can be a «Strategy for the development of the banking system and activities for the period up to 2030».

Based on the analysis of legal norms of legislation, scientific achievements of leading scientists, possible directions of improvement of legal regulation of the banking system in Ukraine are offered. In particular, it is proposed to settle the issue of renewal of a banking license in case of revocation of its court decision, as well as the legal mechanism for withdrawal in such cases of the liquidator – the Deposit Guarantee Fund of individuals. It is also proposed in the Law of Ukraine «On Banks and Banking» to provide for the possibility of renewal of a banking license in case of recognition in court of the illegality of its revocation.

It is considered expedient to regulate at the legislative level the issue of bringing to legal responsibility for disclosure of information constituting bank secrecy in case of damage, the amount of which is less than established by the Criminal Code of Ukraine and supplement the Code of Ukraine on Administrative Offenses with Article 166-28.

**Key words:** banking activity, principles, subjects of banking activity, control and supervision, administrative responsibility.

Підписано до друку 29.03.2021 року.      Формат 60x84\16  
Ум. друк. арк. 0,9                                      Обл.-вид.арк. 0,9  
Наклад 100 прим.                                      Зам. № 210259

Віддруковано у редакційно-видавничому відділі НУБіП України  
вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041, тел.: 527-81-55, e-mail: nubip\_druk@ukr.net  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4097 від 17.06.2011





