

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

УДК 342.9:336.71.078.3

КОЖУРА ІВАН ОЛЕКСАНДРОВИЧ

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО
НАГЛЯДУ В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД**

Спеціальність – 081 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **І.О. Кожура**

Науковий керівник – **Кузьменко Оксана Володимирівна**, доктор юридичних наук, професор

КИЇВ – 2026

АНОТАЦІЯ

Кожура І.О. Адміністративно-правове регулювання банківського нагляду в особливий період. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», Київ, 2026.

У дисертації здійснено комплексне наукове дослідження адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в Україні в умовах особливого періоду. Розкрито етапність становлення і розвитку наглядової функції Національного банку України, охоплено ключові періоди трансформації: від становлення інституційних засад (1991–1996 рр.) до сучасного етапу адаптації до умов воєнного стану, коли банківський нагляд виступає не лише регуляторним механізмом, а й одним із базових інструментів забезпечення фінансової стабільності та економічної безпеки держави. Підкреслено, що розвиток системи нагляду відбувався у напрямі поступової гармонізації з міжнародними пруденційними стандартами, Базельськими принципами та правом Європейського Союзу, що сприяло посиленню стійкості банківського сектору та підвищенню довіри до нього.

Визначено сутність банківського нагляду як зовнішньої, безперервної, превентивної діяльності Національного банку України, спрямованої на оцінювання відповідності банків та учасників банківських груп вимогам законодавства, виявлення й обмеження ризиків, видання індивідуальних приписів і застосування заходів впливу. Обґрунтовано відмінність банківського нагляду від банківського контролю, який має внутрішньо-управлінський характер. Виокремлено ключові ознаки наглядової діяльності – зовнішній характер, правову упорядкованість, безперервність, комплексність, ризик-орієнтованість, процедурну перевірюваність і превентивність.

Систематизовано принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, які поділено на загальні (верховенство права, законність,

пропорційність, належна процедура, неупередженість, підзвітність, прозорість, належне урядування) та спеціальні (пріоритет фінансової стабільності, ризик-орієнтований і пропорційний характер нагляду, превентивність, своєчасність дій, консолідований нагляд, технологічна нейтральність, операційна та кіберстійкість, міжнародна координація, конфіденційність). Доведено, що цим принципам притаманні ознаки галузевої специфічності, ієрархічності джерел, процедурності, перевірюваності, методологічної чутливості до ризиків та інтеграційного виміру.

Визначено, що механізм адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період – це цілісна система норм, інституцій, форм і процедур владно-розпорядчого впливу уповноважених органів (насамперед, НБУ та ФГВФО) на банки й пов'язаних осіб для забезпечення фінансової стабільності, безперервності платежів і захисту вкладників/критичної інфраструктури. Названо елементи механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період: 1. нормативно-правові акти; 2. суб'єкти (управляючі/керовані), що вступають в адміністративно-правові відносини в сфері банківського нагляду; 3. об'єкти впливу; 4. форми реалізації; 5. правові засоби.

Визначено, що предметом правового регулювання банківського нагляду є коло публічно-правових відносин, що виникають у процесі зовнішньої наглядової діяльності Національного банку України й спрямовані на безперервне оцінювання відповідності та обмеження ризиків.

Запропоновано нормативно-правові акти в сфері банківського нагляду класифікувати залежно від: юридичної сили: 1) закони; 2) підзаконні акти; 3) акти Національного банку України (положення, інструкції, методики, індивідуальні приписи/рішення Національного банку України щодо конкретних банків; II. суб'єкта (джерела) нормотворення та правової системи ухвалення: 1) міжнародні акти приймають суб'єкти міжнародного права (держави, міжурядові організації) відповідно до норм міжнародного права й вони діють для учасників після набуття чинності/ратифікації; 2) акти національного законодавства ухвалюють компетентні

органи конкретної держави в межах її внутрішньої юрисдикції та вони обов'язкові на її території; III. предмету регулювання: 1) пруденційні (капітал, ліквідність, концентрації); 2) макропруденційні (буфери, контрциклічні інструменти); 3) процедурні (ліцензування, *fit & proper*, консолідований нагляд); 4) нагляд за інфраструктурою платежів/ІТ-резильєнтністю, AML/CFT, розкриття інформації; IV. терміну дії: 1) постійні (базові регуляції); 2) тимчасові/кризові (воєнні, антистресові обмеження, мораторії) із «*sunset*»-критеріями; V. сфери дії: 1) загальнодержавні; 2) секторні (тільки для банків/груп); 3) інфраструктурні (платіжні системи, процесингові центри); VI. характеру припису: 1) загальні правила поведінки (нормативні); 2) індивідуальні акти нагляду (приписи про докапіталізацію, обмеження операцій, застосування заходів впливу); VII. суб'єктного складу: 1) акти Національного банку України одноосібні; 2) спільні/координовані з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, Національною комісією цінних паперів та фондового ринку, Держфінмоніторингом.

Зазначено, що повноваження Національного банку України – це встановлена законом сукупність юридично закріплених прав і обов'язків, що визначають можливість і обов'язок Національного банку України здійснювати владно-розпорядчі, регуляторні, контрольні та організаційні дії у сфері банківської діяльності, грошово-кредитної політики та фінансової стабільності. Водночас, компетенція Національного банку України – це визначене Конституцією та законами України коло питань, функцій, завдань і предметів відання, у межах яких Національний банк України вправі та зобов'язаний здійснювати свої повноваження з метою забезпечення стабільності грошової одиниці, фінансової системи та ефективного банківського нагляду.

Відзначено, що удосконалення правового статусу Національного банку України як органу банківського нагляду має відбуватися у трьох ключових напрямках, що дозволить забезпечити ефективний, прозорий і ризик-орієнтований нагляд та зміцнить стабільність фінансової системи України: 1. інституційна незалежність і захищеність від політичного впливу; 2. системна модернізація

нормативної бази та процедур нагляду; 3. інтеграція в європейські та світові стандарти пруденційного регулювання.

Визначено, що форми банківського нагляду – це сукупність упорядкованих зовнішніх способів юридичного та організаційного вираження наглядової діяльності центрального банку, що реалізуються через встановлені законодавством та підзаконними актами процедури, інструменти і процеси (інституційні, адміністративні, аналітичні та комунікативні), спрямовані на оцінку, контроль і корекцію фінансового стану банківських установ з метою забезпечення їх пруденційної відповідності, ліквідності, платоспроможності та захисту інтересів вкладників і кредиторів.

З'ясовано, що методи здійснення банківського нагляду – це науково обґрунтована система спеціальних прийомів, аналітичних процедур, інструментів контролю та способів впливу, які застосовує уповноважений регулятор (центральный банк або орган пруденційного нагляду) для оцінювання фінансового стану банків, діагностики ризиків їх діяльності та забезпечення дотримання ними пруденційних нормативів, стандартів стабільності та законодавчих вимог.

Методи здійснення банківського нагляду класифіковано залежно від: 1. характеру наглядової діяльності: а) аналітичні методи: аналіз фінансової звітності; аналіз нормативів капіталу та ліквідності; індикатори раннього попередження; оцінка ризик-профілю банку; б) діагностичні методи: інспекційні перевірки; тематичні та комплексні перевірки; оцінка внутрішніх систем контролю та управління ризиками; в) превентивні методи: SREP-аналіз; стрес-тестування; сценарний аналіз; оцінка стійкості до шоків; г) коригувальні методи: надання приписів; встановлення підвищених вимог до капіталу; обмеження операцій; вимога щодо плану капіталізації/реструктуризації; 2. способу отримання та обробки інформації: а) офсайт (безвиїзні) методи: моніторинг звітності; аналіз ключових показників (KRI, EWS); дистанційний контроль внутрішніх нормативів; SupTech-аналітика на основі великих даних; б) онсайт (виїзні) методи: інспектування операцій; оцінка портфелів активів; перевірка систем комплаєнсу, AML/CFT;

тестування внутрішніх процесів і процедур; 3. змістовною спрямованістю: а) методи оцінки капіталу: методи оцінки адекватності капіталу; ICAAP-аналіз; оцінка капіталу під ризики; б) методи оцінки ліквідності: аналіз LCR, NSFR; моделювання сценаріїв відтоку ресурсів; стрес-тестування ліквідності; в) методи оцінки кредитного ризику: аналіз якості кредитного портфеля; перевірка класифікації кредитів; моделювання очікуваних збитків (ECL); г) методи оцінки ринкових ризиків: аналіз чутливості до зміни ставок, валют; VAR-моделі; стрес-тестування ринкових портфелів; д) методи оцінки операційного ризику: аналіз інцидентів; оцінка внутрішніх контролів; моделювання можливих втрат; е) методи оцінки системних ризиків: макропруденційні індикатори; аналіз взаємозалежностей між банками; двосторонні мережеві моделі; 4. ступенем впливу на діяльність банку: а) оціночні методи: аналіз звітності, моніторинг ризиків; б) регуляторні (зобов'язальні) методи: встановлення додаткових вимог; введення тимчасових обмежень; в) інтервенційні методи: вимога до формування резервів; тимчасова адміністрація; виведення банку з ринку разом із ФГВФО; 5. технологічним підходом: а) традиційні методи: звітний аналіз, інспектування, камеральний контроль; б) RegTech та SupTech методи: автоматизований аналіз даних; моделі машинного навчання; цифрові дашборди ризиків; онлайн-моніторинг транзакцій.

Розкрито зміст адміністративної процедури банківського нагляду в особливий період як комплексу правозначущих дій із контролю, оцінювання та примусу до дотримання вимог банківського законодавства в умовах підвищених ризиків та оперативної необхідності. Визначено її основні особливості: підвищену інтенсивність та динамічність дій, скорочення процесуальних строків із фіксацією підстав, посилену координацію між Національним банком України та іншими регуляторами, документування балансування між публічним інтересом і правами суб'єктів, а також обов'язковість збереження усіх базових процесуальних гарантій – законності, пропорційності, передбачуваності, права бути вислуханим і контролю за виконанням рішень.

Виокремлено чотири основні стадії адміністративного провадження у сфері банківського нагляду: ініціювання провадження, підготовка справи до розгляду, розгляд, ухвалення та виконання рішення (адміністративного акта) і стадію оскарження. Кожна з них реалізується через конкретні етапи діяльності Національного банку України – від фіксації порушення й повідомлення суб'єкта до контролю за фактичним виконанням рішення. Зазначено, що така структурна модель дозволяє забезпечити передбачуваність, прозорість і пропорційність наглядових дій.

Аргументовано необхідність законодавчого вдосконалення адміністративних процедур Національного банку України, зокрема шляхом нормативного закріплення типової структури індивідуального адміністративного акта з визначенням його обов'язкових реквізитів і мотивувальної частини; встановлення мінімальних стандартів доказовості для основних категорій порушень; уніфікації порядку повідомлення учасників провадження та фіксації вручення рішень, у тому числі в електронній формі, із чітким визначенням моменту початку перебігу процесуальних строків. Підкреслено, що такі зміни сприятимуть підвищенню рівня правової визначеності, єдності адміністративної практики, прозорості та прогнозованості діяльності Національного банку України у сфері банківського нагляду.

Ключові слова: банківський нагляд; адміністративно-правове регулювання; Національний банк України; адміністративна процедура; особливий період; фінансова стабільність; ризик-орієнтований нагляд; правова визначеність; пропорційність; законність; пруденційні стандарти.

ABSTRACT

Kozhura I.O. Administrative and Legal Regulation of Banking Supervision under Special Conditions. – *Qualification scientific manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 – Law. – Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Kyiv, 2026.

The dissertation carries out a comprehensive scientific study of the administrative and legal regulation of banking supervision in Ukraine in the conditions of a special period. The stages of the formation and development of the supervisory function of the National Bank of Ukraine are revealed, the key periods of transformation are covered: from the formation of institutional foundations (1991–1996) to the current stage of adaptation to the conditions of martial law, when banking supervision is not only a regulatory mechanism, but also one of the basic instruments for ensuring financial stability and economic security of the state. It is emphasized that the development of the supervision system took place in the direction of gradual harmonization with international prudential standards, the Basel Principles and the law of the European Union, which contributed to strengthening the stability of the banking sector and increasing trust in it.

The essence of banking supervision is determined as an external, continuous, preventive activity of the National Bank of Ukraine aimed at assessing the compliance of banks and members of banking groups with the requirements of the legislation, identifying and limiting risks, issuing individual instructions and applying measures of influence. The difference between banking supervision and banking control, which is of an internal managerial nature, is substantiated. The key features of supervisory activity are identified - external nature, legal order, continuity, complexity, risk-orientation, procedural verifiability and preventiveness.

The principles of administrative and legal regulation of banking supervision are systematized, which are divided into general (rule of law, legality, proportionality, due process, impartiality, accountability, transparency, good governance) and special (priority of financial stability, risk-oriented and proportional nature of supervision, prevention, timeliness of actions, consolidated supervision, technological neutrality, operational and

cyber resilience, international coordination, confidentiality). It is proven that these principles are characterized by the features of industry specificity, hierarchy of sources, procedurality, verifiability, methodological sensitivity to risks and integration dimension.

It is determined that the mechanism of administrative and legal regulation of banking supervision in a special period is a holistic system of norms, institutions, forms and procedures of administrative influence of authorized bodies (primarily the NBU and the DGF) on banks and related parties to ensure financial stability, continuity of payments and protection of depositors/critical infrastructure. The elements of the mechanism of administrative and legal regulation of banking supervision in a special period are named: 1. regulatory and legal acts; 2. entities (managing/managed) entering into administrative and legal relations in the field of banking supervision; 3. objects of influence; 4. forms of implementation; 5. legal means.

It is determined that the subject of legal regulation of banking supervision is a range of public and legal relations that arise in the process of external supervisory activities of the National Bank of Ukraine and are aimed at continuous assessment of compliance and risk limitation.

It is proposed to classify regulatory legal acts in the field of banking supervision depending on: legal force: 1) laws; 2) subordinate legislation; 3) acts of the National Bank of Ukraine (regulations, instructions, methodologies, individual regulations/decisions of the National Bank of Ukraine regarding specific banks; II. subject (source) of norm-setting and legal system of adoption: 1) international acts are adopted by subjects of international law (states, intergovernmental organizations) in accordance with the norms of international law and they are valid for participants after entry into force/ratification; 2) acts of national legislation are adopted by the competent authorities of a specific state within its internal jurisdiction and they are mandatory on its territory; III. subject of regulation: 1) prudential (capital, liquidity, concentrations); 2) macroprudential (buffers, countercyclical instruments); 3) procedural (licensing, fit & proper, consolidated supervision); 4) supervision of payment infrastructure/IT resilience, AML/CFT, information disclosure; IV. validity period: 1) permanent (basic regulations); 2)

temporary/crisis (war, anti-stress restrictions, moratoriums) with “sunset” criteria; V. scope: 1) nationwide; 2) sectoral (only for banks/groups); 3) infrastructure (payment systems, processing centers); VI. nature of the prescription: 1) general rules of conduct (normative); 2) individual supervisory acts (prescriptions on additional capitalization, restrictions on operations, application of influence measures); VII. subject composition: 1) acts of the National Bank of Ukraine sole; 2) joint/coordinated with the Deposit Guarantee Fund of Individuals, the National Securities and Stock Market Commission, the State Financial Monitoring Service.

It is noted that the powers of the National Bank of Ukraine are a set of legally established rights and obligations that determine the ability and obligation of the National Bank of Ukraine to carry out administrative, regulatory, control and organizational actions in the field of banking, monetary policy and financial stability. At the same time, the competence of the National Bank of Ukraine is a range of issues, functions, tasks and areas of responsibility defined by the Constitution and laws of Ukraine, within which the National Bank of Ukraine has the right and is obliged to exercise its powers in order to ensure the stability of the currency, the financial system and effective banking supervision.

It is noted that the improvement of the legal status of the National Bank of Ukraine as a banking supervisory authority should take place in three key areas, which will ensure effective, transparent and risk-oriented supervision and strengthen the stability of the financial system of Ukraine: 1. institutional independence and protection from political influence; 2. systemic modernization of the regulatory framework and supervision procedures; 3. integration into European and global standards of prudential regulation.

It was determined that the forms of banking supervision are a set of organized external methods of legal and organizational expression of the central bank's supervisory activities, implemented through procedures, tools and processes (institutional, administrative, analytical and communicative) established by law and by-laws, aimed at assessing, controlling and correcting the financial condition of banking institutions in order to ensure their prudential compliance, liquidity, solvency and protection of the interests of depositors and creditors.

It was found that the methods of banking supervision are a scientifically based system of special techniques, analytical procedures, control tools and methods of influence used by the authorized regulator (central bank or prudential supervision authority) to assess the financial condition of banks, diagnose the risks of their activities and ensure their compliance with prudential standards, stability standards and legislative requirements.

Methods of banking supervision are classified depending on: 1. the nature of supervisory activities: a) analytical methods: analysis of financial statements; analysis of capital and liquidity ratios; early warning indicators; assessment of the bank's risk profile; b) diagnostic methods: inspection inspections; thematic and comprehensive inspections; assessment of internal control and risk management systems; c) preventive methods: SREP analysis; stress testing; scenario analysis; assessment of resilience to shocks; d) corrective methods: issuing prescriptions; establishing increased capital requirements; restrictions on operations; requirement for a capitalization/restructuring plan; 2. the method of obtaining and processing information: a) offsite (non-visit) methods: monitoring of reporting; analysis of key indicators (KRI, EWS); remote monitoring of internal standards; SupTech analytics based on big data; b) onsite (visit) methods: inspection of operations; assessment of asset portfolios; verification of compliance systems, AML/CFT; testing of internal processes and procedures; 3. by content orientation: a) capital assessment methods: methods for assessing capital adequacy; ICAAP analysis; assessment of capital at risk; b) liquidity assessment methods: LCR, NSFR analysis; modeling of resource outflow scenarios; liquidity stress testing; c) credit risk assessment methods: analysis of credit portfolio quality; checking loan classification; modeling of expected losses (ECL); d) market risk assessment methods: sensitivity analysis to changes in rates and currencies; VAR models; stress testing of market portfolios; e) operational risk assessment methods: incident analysis; assessment of internal controls; modeling of possible losses; e) systemic risk assessment methods: macroprudential indicators; analysis of interdependencies between banks; bilateral network models; 4. by the degree of impact on the bank's activities: a) assessment

methods: reporting analysis, risk monitoring; b) regulatory (mandatory) methods: establishing additional requirements; introducing temporary restrictions; c) intervention methods: requirement for reserve formation; temporary administration; withdrawal of the bank from the market together with the DGF; 5. technological approach: a) traditional methods: reporting analysis, inspection, desk control; b) RegTech and SupTech methods: automated data analysis; machine learning models; digital risk dashboards; online transaction monitoring.

The content of the administrative procedure of banking supervision in a special period is disclosed as a complex of legally significant actions for control, assessment and enforcement of compliance with the requirements of banking legislation in conditions of increased risks and operational necessity. Its main features are determined: increased intensity and dynamism of actions, reduction of procedural terms with fixing of grounds, enhanced coordination between the National Bank of Ukraine and other regulators, documentation of the balance between the public interest and the rights of subjects, as well as the obligation to maintain all basic procedural guarantees - legality, proportionality, predictability, the right to be heard and control over the implementation of decisions.

Four main stages of administrative proceedings in the field of banking supervision are distinguished: initiation of proceedings, preparation of the case for consideration, consideration, adoption and implementation of the decision (administrative act) and the appeal stage. Each of them is implemented through specific stages of the National Bank of Ukraine's activities - from fixing the violation and notifying the subject to control over the actual implementation of the decision. It is noted that such a structural model allows to ensure predictability, transparency and proportionality of supervisory actions.

The need for legislative improvement of the administrative procedures of the National Bank of Ukraine is argued, in particular by means of normative consolidation of the typical structure of an individual administrative act with the definition of its mandatory details and motivational part; establishment of minimum standards of evidence for the main categories of violations; unification of the procedure for notifying participants in the

proceedings and recording the delivery of decisions, including in electronic form, with a clear definition of the moment of the beginning of the procedural deadlines. It is emphasized that such changes will contribute to increasing the level of legal certainty, unity of administrative practice, transparency and predictability of the activities of the National Bank of Ukraine in the field of banking supervision.

Keywords: banking supervision; administrative and legal regulation; National Bank of Ukraine; administrative procedure; special period; financial stability; risk-based supervision; legal certainty; proportionality; legality; prudential standards.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кожура І.О. Історичний розвиток адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. *Наукові записки. Серія Право*. 2025. №18. С. 377-383. DOI: 10.36550/2522-9230-2025-18-377-383

2. Кожура І.О. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період. *Київський часопис права*. 2025. №3. С.169-175. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2025.3.23>

3. Кожура І.О. Поняття та особливості банківського нагляду як інституту публічного адміністрування. *Наука і техніка сьогодні*. 2025. №10(51). С. 103-113. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2025-10\(51\)-103-113](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2025-10(51)-103-113)

4. Кожура І.О. Принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. *Наукові перспективи*. 2025. №10(64). С.907-915. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-10\(64\)-907-915](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-10(64)-907-915)

5. Кожура І.О. Загальна характеристика спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. *Наукові інновації та передові технології*. 2025. №11(51). С. 1010-1019. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-11\(51\)-1010-1019](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-11(51)-1010-1019)

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Кожура І.О. Умови та порядок торгівлі банківськими металами на валютному ринку України. *Право в епоху глобальних загроз: війна, екологічні катастрофи та транснаціональна злочинність як виклики для національних правових систем: Зб. мат. міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 квітня 2025 р.) / ред. кол. : О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна. Київ : Видавничий центр «Кафедра», 2025. 217 с. С.42-45.*

7. Кожура І.О. Реалізація принципу доступності банківських послуг особам з обмеженими можливостями. *Проблеми правового регулювання публічних відносин в контексті сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів в Україні: Зб.*

мат. міжн. наук.-практ. кон. (м. Київ, 18 червня 2024 р.) / ред. кол. : О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна. Київ : Видавничий центр «Кафедра», 2024. 257 с. С.115-119.

8. Кожура І.О. Поняття адміністративної процедури банківського нагляду в особливий період (воєнний стан). *Сучасні тенденції державотворення та розвитку правової науки у кризовий період*: Зб. мат. міжн. наук. практ. конф. (м. Київ, 28 листопада 2025 р.). Київ: НТУ, 210 с. С.165-167.

ЗМІСТ

Вступ	17
Розділ 1. Теоретико-правові засади адміністративно-правового регулювання банківського нагляду	30
1.1. Історичний розвиток адміністративно-правового регулювання банківського нагляду.....	30
1.2. Поняття та особливості банківського нагляду як інституту публічного адміністрування.....	51
1.3. Принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду.....	66
Висновки до розділу 1.....	87
Розділ 2. Механізм адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період.....	92
2.1. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період.....	92
2.2. Правове регулювання банківського нагляду в особливий період.....	111
2.3. Правовий статус Національного банку України як основного органу банківського нагляду.....	134
Висновки до розділу 2.....	160
Розділ 3. Організаційно-правові особливості банківського нагляду в особливий період.....	165
3.1. Форми та методи здійснення банківського нагляду в особливий період.....	165
3.2. Особливості процедури банківського нагляду особливий період.....	182
Висновки до розділу 3	205
Висновки	210
Список використаної літератури	219
Додатки	240

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України банківська система країни зіткнулася з порушеннями стабільності фінансових ринків, істотним скороченням економічної активності, різким зростанням кредитних, операційних та кібернетичних ризиків, заблокованістю окремих платіжних каналів і логістичних ланцюгів. Національний банк України у своїй річній доповіді визнає, що під час дії воєнного стану «ризиковий профіль банківської системи суттєво поглибився, а традиційні механізми нагляду потребують відчутного коригування»¹. Це зумовлює гостру адміністративно-правову проблему, що полягає у необхідності забезпечення належного рівня нейтралізації системних і зовнішніх ефектів, які виникають унаслідок діяльності окремих кредитних установ, та підтримання стабільності банківської системи в умовах, коли інституційні гарантії функціонування фінансового сектору зазнали суттєвого тиску і потребують оновлення правових механізмів реагування.

На сьогодні в Україні правове регулювання банківського нагляду здійснюється на основі цілісної системи законодавчих актів, серед яких центральне місце посідають Закон України «Про банки і банківську діяльність», Закон України «Про Національний банк України» та інші нормативно-правові документи, що визначають матеріальні, організаційні та процедурні засади наглядової діяльності. Водночас у чинному законодавстві залишаються недостатньо врегульованими не лише окремі процедурні аспекти, а й концептуальні, організаційні та матеріально-правові засади банківського нагляду. Недостатня деталізація норм щодо розмежування компетенції між підрозділами Національного банку України, відсутність єдиної методики оцінювання ризиків і прозорих критеріїв застосування наглядових заходів створюють передумови для неоднакового тлумачення законодавства та виникнення правозастосовних колізій. Потребують оновлення і

1. Національний банк України. Звіт про фінансову стабільність / National Bank of Ukraine. Report on Financial Stability (червень 2025) / Київ : Національний банк України, 2025. URL <https://bank.gov.ua/ua/stability/report>

механізми міжвідомчої взаємодії, адже взаємини між Національним банком України, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Державною службою фінансового моніторингу України не завжди забезпечують необхідну узгодженість регуляторних дій. Недостатня цифровізація наглядових процесів, застарілі вимоги до звітності та низька швидкість обміну інформацією в умовах кризових ситуацій обмежують ефективність реагування на ризики. Крім того, залишається невирішеним питання правового балансу між оперативністю застосування регуляторних рішень і гарантіями прав суб'єктів банківської діяльності під час їхнього оскарження. Усе це свідчить про системний характер проблеми та обумовлює потребу у ґрунтовному науковому дослідженні адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період, спрямованому на виявлення недоліків нормативної бази, вироблення пропозицій щодо її вдосконалення й адаптації до умов підвищених ризиків і динамічних викликів воєнного часу.

Саме тому дослідження адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період є актуальним та має значне теоретичне й практичне значення. Воно покликане не лише систематизувати наявні правові засади функціонування банківського нагляду, а й виробити комплекс пропозицій щодо вдосконалення правового механізму його реалізації в умовах підвищених ризиків, невизначеності та воєнних викликів.

Загальнотеоретичне підґрунтя для проведення дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі права, загальної теорії держави і права, адміністративного, фінансового та банківського права, а також економічної теорії, менеджменту й науки публічного управління. Значний вплив на розроблення теоретико-правової основи дослідження мали праці представників адміністративно-правової школи, зокрема В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Е.С. Дмитренко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Л.О. Кожури, О.В. Кузьменко, Н.М. Оніщенко, А.В. Омельченко, О.Ю. Салманової, М.М. Тищенко, Н.А. Фукс, В.Г. Чорної, В.В. Чумака, які сформували сучасне бачення категорій

адміністративного процесу, адміністративних процедур, адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації та особливостей їхньої компетенції у сфері фінансової діяльності держави.

Проблематика формування, організації та ефективного функціонування системи банківського регулювання і нагляду в Україні була предметом наукового аналізу багатьох вітчизняних учених, серед яких слід виокремити О. Васюренка, В. Ващенка, В. Грушка, О. Дзюблюка, І. Д'яконову, В. Коваленка, О. Любунь, В. Міщенко, О. Орлюк, К. Раєвського, Л. Конопацьку, Г. Табачук, О. Хаб'юк, О. Чуб, Н. Швець, І. Школьник та інших. У їхніх працях висвітлено теоретичні та організаційні засади діяльності банківської системи, механізми державного регулювання фінансового сектору, принципи пруденційного нагляду, еволюцію функцій Національного банку України, його роль у підтриманні стабільності грошово-кредитної політики й гарантуванні безпеки фінансової системи держави.

Водночас аналіз наукових джерел свідчить, що дослідження адміністративно-правового регулювання банківського нагляду здійснювалися переважно у фінансово-економічному або організаційно-управлінському контексті, тоді як правовий, процедурний і адміністративно-процесуальний виміри залишалися фрагментарно висвітленими. Недостатньо розробленими залишаються питання правової природи адміністративної процедури банківського нагляду, її принципів, стадій і етапів, процедурних гарантій учасників провадження, правового режиму діяльності Національного банку України в умовах воєнного стану, а також забезпечення пропорційності й балансу між оперативністю наглядових рішень і дотриманням прав суб'єктів банківської діяльності.

Незважаючи на значний науковий доробок у сфері банківського права, відсутнє системне й комплексне дослідження адміністративно-правових аспектів банківського нагляду в умовах особливого періоду, коли питання забезпечення фінансової стабільності та безпеки держави набувають пріоритетного значення. Це зумовлює необхідність наукового переосмислення змісту, структури та функцій банківського нагляду в системі публічної адміністрації, визначення його ролі у

зміцненні фінансової стійкості, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму нагляду, що враховуватимуть сучасні виклики воєнного часу та післявоєнного відновлення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, у частині забезпечення фінансової стабільності держави, розвитку стійкої банківської системи та підвищення ефективності державного фінансового контролю. Робота також узгоджується зі Стратегією розвитку фінансового сектору України до 2025 року, схваленою постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2019 року № 796-р, де визначено пріоритети посилення наглядової функції держави у сфері банківської діяльності та впровадження ризик-орієнтованого підходу в регулюванні. Дослідження відповідає положенням Стратегії розвитку Національного банку України до 2025 року, схваленої рішенням Ради Національного банку України від 16 липня 2021 року № 29-рд, у частині формування ефективного, прозорого й відповідального наглядового середовища, удосконалення адміністративних процедур контролю та впровадження європейських стандартів фінансового регулювання. Крім того, дисертація узгоджується з Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 266/2023 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 5 травня 2023 року «Про стан фінансової системи в умовах воєнного стану», у якому підкреслено необхідність підвищення ефективності банківського нагляду, запобігання фінансовим ризикам і забезпечення стійкості банківської системи під час особливого періоду.

Роботу виконано в межах планових науково-дослідних робіт Юридичного інституту Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана. Тема дисертаційного дослідження затверджена на засіданні Вченої ради Юридичного інституту Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана 27 жовтня 2025 р. протокол №4.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є формування цілісного теоретико-правового підходу до адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в умовах особливого періоду, з урахуванням трансформації функцій Національного банку України у системі фінансової безпеки держави, аналізу чинної нормативно-правової бази, організаційно-інституційного механізму нагляду та процедурних засад діяльності регулятора, а також вироблення на цій основі практичних рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення банківського нагляду в особливих умовах воєнного стану.

Відповідно до визначеної мети у дослідженні поставлено та вирішено такі основні завдання:

- проаналізувати історичні етапи становлення та розвитку системи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в Україні, визначити закономірності її еволюції та вплив воєнних і кризових чинників на зміст наглядової діяльності;
- розкрити поняття, сутність та особливості банківського нагляду як інституту публічного адміністрування, визначити його функції, завдання та місце у системі державного управління фінансовою сферою;
- систематизувати принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, з'ясувати їх правову природу, зміст, структуру, взаємозв'язок із загальними принципами адміністративного права та міжнародними стандартами пруденційного нагляду;
- дослідити особливості механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в умовах особливого періоду, визначити його елементи, правові інструменти та специфіку їх функціонування у воєнний час;
- охарактеризувати правове регулювання банківського нагляду в особливий період, проаналізувати зміни в законодавстві, зумовлені воєнним станом, виявити колізії, прогалини та напрями їх усунення;

- визначити правовий статус Національного банку України як основного органу банківського нагляду, його компетенцію, повноваження, відповідальність та особливості реалізації регуляторних функцій у кризових умовах;
- проаналізувати систему інших суб'єктів банківського нагляду, їх роль у забезпеченні стабільності фінансового ринку, взаємодію з Національним банком України, а також координаційні механізми міжвідомчої співпраці;
- розкрити організаційно-правові особливості форм і методів здійснення банківського нагляду в особливий період;
- дослідити процедуру банківського нагляду в умовах особливого періоду, визначити її стадії та етапи;
- обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, розробити рекомендації з підвищення ефективності правозастосовної практики, забезпечення балансу між публічним інтересом фінансової стабільності та правами учасників ринку, а також підвищення рівня правової визначеності, пропорційності й передбачуваності регуляторних рішень.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі державного регулювання, контролю та нагляду за діяльністю банківських установ, забезпечення стабільності фінансової системи, реалізації публічних інтересів у сфері банківської діяльності та гарантування фінансової безпеки держави в умовах особливого періоду.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання банківського нагляду в особливий період.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів пізнання, що забезпечили комплексне, системне та міждисциплінарне розкриття змісту адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в умовах особливого періоду. Теоретико-методологічна конструкція дослідження ґрунтується на системному, функціональному, діяльнісному та інституціональному

підходах, які визначили стратегічні орієнтири пізнання правової природи банківського нагляду як інституту публічного адміністрування та складової системи фінансової безпеки держави.

Застосування **логіко-семантичного методу** (підрозділи 1.1, 1.2) дало змогу уточнити зміст і співвідношення ключових понять, зокрема «банківський нагляд», «банківський контроль», «пруденційний нагляд», «фінансова стабільність», «адміністративна процедура», «особливий період». Це дозволило сформувати чітку понятійно-категоріальну базу дослідження та забезпечити єдність термінології при аналізі правових явищ. За допомогою **історико-правового методу** (підрозділ 1.1) досліджено етапи становлення системи банківського нагляду в Україні, простежено її еволюцію від нормативного становлення незалежної банківської системи до сучасної моделі ризик-орієнтованого нагляду, визначено вплив політичних, економічних і безпекових чинників на розвиток правових форм регулювання. Цей метод дозволив відтворити закономірності трансформації інституту нагляду та встановити роль Національного банку України у формуванні сучасної моделі державного контролю у фінансовій сфері. Використання **системно-структурного та системно-функціонального методів** (підрозділи 1.3, 2.1, 2.3, 3.1) забезпечило дослідження елементів механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, розкриття взаємозв'язків між його структурними компонентами - суб'єктами, об'єктами, методами, формами і засобами. За їх допомогою визначено функціональні зв'язки між Національним банком України, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, Державною службою фінансового моніторингу та іншими органами, що беруть участь у реалізації наглядових повноважень. Застосування **порівняльно-правового методу** (підрозділи 2.2, 3.1) дозволило зіставити норми українського законодавства про банківський нагляд із відповідними положеннями законодавства Європейського Союзу, міжнародних стандартів Базельського комітету, актів Ради Європи, а також правових систем Польщі, Німеччини та Чехії. Це дало змогу виявити спільні закономірності розвитку адміністративно-правових механізмів і визначити напрями гармонізації

національної правової системи з європейським правовим простором. **Метод класифікації і групування** (підрозділи 2.3, 3.1) застосовано для систематизації суб'єктів банківського нагляду, виокремлення видів наглядових дій (виїзний, безвиїзний, дистанційний нагляд, моніторинг, інспекційна перевірка), типологізації адміністративних процедур та встановлення ознак правового статусу кожного з учасників процесу. **Метод індукції та дедукції** (підрозділи 1.3, 3.2) сприяв переходу від аналізу конкретних фактів і прикладів практики Національного банку України до формулювання загальних теоретичних положень про сутність і принципи банківського нагляду. На основі індуктивного узагальнення розроблено авторське бачення етапів адміністративного провадження у сфері банківського нагляду, їх юридичну послідовність і взаємозалежність. Застосування **аналітично-статистичного методу** (підрозділи 2.2, 3.1) дало змогу обробити офіційні дані Національного банку України, Міністерства фінансів України, Державної служби фінансового моніторингу України, Міжнародного валютного фонду та Світового банку щодо стану банківського сектору, рівня капіталізації, структури активів і частки проблемних кредитів у період 2020–2025 років. Це дозволило визначити динаміку зміни фінансових ризиків і підтвердити необхідність адаптації адміністративно-правових механізмів регулювання до умов воєнного стану. **Метод правового моделювання** (підрозділи 3.1, 3.2) використано для розроблення пропозицій щодо вдосконалення структури індивідуального адміністративного акта Національного банку України, формування моделі уніфікованої процедури розгляду справ у межах банківського нагляду, удосконалення механізмів оскарження рішень і контролю за їх виконанням. Особливу роль у дослідженні відіграє **емпіричний підхід**, реалізований через аналіз рішень судів адміністративної юрисдикції, нормативних актів Національного банку України, звітів про фінансову стабільність, річних звітів і стратегічних документів. Використання цього підходу дозволило виявити практичні проблеми правозастосування, типові порушення процедур, а також прогалини у чинному законодавстві.

Нормативно-правову основу дослідження становлять Конституція України, закони України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про адміністративну процедуру», «Про правовий режим воєнного стану», «Про санкції», а також підзаконні нормативні акти Кабінету Міністрів України, постанови Правління Національного банку України, міжнародні правові документи, стандарти Базельського комітету з банківського нагляду, акти Європейського Союзу та Ради Європи, ратифіковані Україною.

Комплексне поєднання зазначених методів дало змогу забезпечити системність, наукову глибину й практичну спрямованість дослідження, що дозволило отримати нові теоретичні положення та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в умовах особливого періоду.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в умовах особливого періоду, здійсненого з урахуванням сучасних економічних, безпекових і правових трансформацій. У роботі на основі системного підходу вперше визначено правову природу, зміст, структуру та функціональні особливості банківського нагляду як інституту публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

уперше:

сформульовано авторське визначення поняття «адміністративно-правове регулювання банківського нагляду в особливий період» як системи правових норм, принципів, процедур і механізмів, що визначають порядок, форми, методи та інструменти реалізації наглядових повноважень Національним банком України та іншими суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення стабільності банківської системи та фінансової безпеки держави в умовах воєнного стану; «механізм адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період» - це цілісна система норм, інституцій, форм і процедур владно-розпорядчого впливу уповноважених органів (насамперед, НБУ та ФГВФО) на

банки й пов'язаних осіб для забезпечення фінансової стабільності, безперервності платежів і захисту вкладників/критичної інфраструктури

обґрунтовано концептуальні засади адміністративної процедури банківського нагляду в особливий період, розкрито її зміст, стадії та етапи, визначено систему правових гарантій дотримання законності, пропорційності й правової визначеності у процесі прийняття і виконання адміністративних актів Національного банку України;

аргументовано ввести обов'язковий «Emergency Justification Memo»;

запропоновано внести зміни та доповнення до законів України «Про Національний банк України», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»;

удосконалено:

понятійно-категоріальний апарат у сфері банківського нагляду, уточнено зміст дефініцій «банківський нагляд», «банківський контроль», «адміністративна процедура банківського нагляду», «особливий період», «методи здійснення банківського нагляду»; «форми банківського нагляду»; «повноваження Національного банку України»; «компетенція Національного банку України»;

систему процесуальних гарантій законності рішень Національного банку України, що включає вимоги до мотивованості, доказовості, пропорційності та можливості ефективного оскарження адміністративних актів;

підходи до визначення правового статусу Національного банку України як органу банківського нагляду, що передбачає його розвиток у трьох ключових вимірах: посилення інституційної незалежності та гарантування захищеності від політичного впливу; системну модернізацію нормативної бази та процедур нагляду відповідно до ризик-орієнтованих підходів; інтеграцію до європейських і глобальних стандартів пруденційного регулювання, що забезпечує ефективний, прозорий та стабілізаційний характер наглядової діяльності;

класифікацію методів здійснення банківського нагляду залежно від: 1. характеру наглядової діяльності: а) аналітичні методи: аналіз фінансової звітності; аналіз нормативів капіталу та ліквідності; індикатори раннього попередження; оцінка ризик-профілю банку; б) діагностичні методи: інспекційні перевірки; тематичні та комплексні перевірки; оцінка внутрішніх систем контролю та управління ризиками; в) превентивні методи: SREP-аналіз; стрес-тестування; сценарний аналіз; оцінка стійкості до шоків; г) коригувальні методи: надання приписів; встановлення підвищених вимог до капіталу; обмеження операцій; вимога щодо плану капіталізації/реструктуризації; 2. способу отримання та обробки інформації: а) офсайт (безвиїзні) методи: моніторинг звітності; аналіз ключових показників (KRI, EWS); дистанційний контроль внутрішніх нормативів; SupTech-аналітика на основі великих даних; б) онсайт (виїзні) методи: інспектування операцій; оцінка портфелів активів; перевірка систем комплаєнсу, AML/CFT; тестування внутрішніх процесів і процедур; 3. змістовною спрямованістю: а) методи оцінки капіталу: методи оцінки адекватності капіталу; ICAAP-аналіз; оцінка капіталу під ризики; б) методи оцінки ліквідності: аналіз LCR, NSFR; моделювання сценаріїв відтоку ресурсів; стрес-тестування ліквідності; в) методи оцінки кредитного ризику: аналіз якості кредитного портфеля; перевірка класифікації кредитів; моделювання очікуваних збитків (ECL); г) методи оцінки ринкових ризиків: аналіз чутливості до зміни ставок, валют; VAR-моделі; стрес-тестування ринкових портфелів; д) методи оцінки операційного ризику: аналіз інцидентів; оцінка внутрішніх контролів; моделювання можливих втрат; е) методи оцінки системних ризиків: макропруденційні індикатори; аналіз взаємозалежностей між банками; двосторонні мережеві моделі; 4. ступенем впливу на діяльність банку: а) оціночні методи: аналіз звітності, моніторинг ризиків; б) регуляторні (зобов'язальні) методи: встановлення додаткових вимог; введення тимчасових обмежень; в) інтервенційні методи: вимога до формування резервів; тимчасова адміністрація; виведення банку з ринку разом із ФГВФО; 5. технологічним підходом: а) традиційні методи: звітний аналіз, інспектування, камеральний

контроль; б) RegTech та SupTech методи: автоматизований аналіз даних; моделі машинного навчання; цифрові дашборди ризиків; онлайн-моніторинг транзакцій;

дістали подальшого розвитку:

пропозиції щодо удосконалення класифікації принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, що охоплюють загальні (верховенство права, законність, пропорційність, належна процедура, підзвітність, прозорість) і спеціальні (ризик-орієнтованість, превентивність, консолідований нагляд, кіберстійкість, технологічна нейтральність, міжнародна координація) принципи, з урахуванням практики Європейського Союзу та Базельських стандартів;

теоретичні положення щодо структури адміністративного провадження у сфері банківського нагляду, яке охоплює ініціювання, підготовку, розгляд, ухвалення, виконання та оскарження рішень, що мають індивідуально-правовий характер;

науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правових процедур у діяльності Національного банку України, спрямовані на підвищення рівня правової визначеності, уніфікації порядку повідомлення суб'єктів, фіксації вручення актів, а також використання електронних засобів комунікації під час реалізації наглядових дій.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертаційному дослідженні висновки, узагальнення й пропозиції можуть бути використані у кількох взаємопов'язаних напрямках:

у практичній діяльності – під час підготовки проєктів законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, зокрема при внесенні змін і доповнень до Законів України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про адміністративну процедуру», а також під час розроблення внутрішніх нормативних документів Національного банку України, що регулюють процедури банківського нагляду в умовах особливого періоду, порядок прийняття

та виконання індивідуальних адміністративних актів, правила застосування заходів впливу, строки та процедури їх оскарження;

в освітньому процесі – при викладанні навчальних дисциплін адміністративно-правового, фінансово-правового та управлінського спрямування, зокрема таких, як «Адміністративне право України», «Фінансове право», «Банківське право», «Правове регулювання банківської діяльності», а також у розробленні навчально-методичних матеріалів для підготовки фахівців з публічного управління, банківського менеджменту та фінансового права;

у науково-дослідній роботі – як теоретико-методологічна база для подальших досліджень у галузі адміністративного, фінансового та банківського права, спрямованих на удосконалення правового механізму банківського нагляду, адаптацію українського законодавства до європейських пруденційних стандартів.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні й практичні результати дослідження, висновки й рекомендації оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: Право в епоху глобальних загроз: війна, екологічні катастрофи та транснаціональна злочинність як виклики для національних правових систем (м. Київ, 25 квітня 2025 р.); Проблеми правового регулювання публічних відносин в контексті сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів в Україні (м. Київ, 18 червня 2024 р.); Сучасні тенденції державотворення та розвитку правової науки у кризовий період (м. Київ, 28 листопада 2025 р.).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 8 наукових публікаціях: п'яти статтях (в журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук), а також трьох тезах виступів на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, 3 розділів (включають 8 підрозділів), висновків (до кожного підрозділу і загалом до дисертації), списку використаних джерел (185 найменувань). Загальний обсяг дисертації становить 246 сторінок, з них основного тексту – 202 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ

1.1. Історичний розвиток адміністративно-правового регулювання банківського нагляду

Витоки банківського нагляду в Україні пов'язані із загальносвітовими тенденціями становлення фінансових систем, де нагляд і контроль за діяльністю банківських установ розглядалися як необхідний елемент забезпечення стабільності грошово-кредитних відносин та захисту інтересів вкладників. У період існування радянської командно-адміністративної економіки банківський нагляд носив формальний характер і зводився переважно до централізованого контролю за дотриманням планових завдань, що не відповідало сучасному розумінню незалежності та автономності фінансових інституцій. Разом із тим, саме радянська система заклала підвалини адміністративного впливу держави на банківську сферу, що згодом було трансформовано у період переходу до ринкової економіки.

З проголошенням незалежності України постала потреба у формуванні власної системи банківського нагляду, яка б відповідала викликам перехідної економіки, інтеграції до світового фінансового ринку та одночасно забезпечувала стабільність національної грошової одиниці. Саме Національному банку України, створеному у 1991 році як центральному органу банківської системи, було передано ключові функції з нагляду та регулювання банківської діяльності. Прийняття базових законів, зокрема Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 1991 року[1], започаткувало нову епоху адміністративно-правового регулювання у цій сфері. Водночас відсутність належного досвіду та нестабільність політичної і соціально-економічної ситуації зумовлювали пошук оптимальних форм і методів правового регулювання.

Відтак, необхідно детально дослідити генезис розвитку адміністративно-правового регулювання банківського нагляду з метою виокремлення окремих

історичних періодів та виявлення їх специфічних ознак. Це дозволить обґрунтувати, яким чином в Україні склалася сучасна система адміністративно-правового впливу на банківський сектор та які чинники зумовили формування її особливостей. Особливої уваги потребують процеси, що привели до появи специфічних особливостей регулювання банківського нагляду в умовах особливого періоду. До таких процесів належать: *поступове усвідомлення державою стратегічної ролі банків у забезпеченні фінансової безпеки; формування законодавчих механізмів реагування на кризові явища; запровадження процедур тимчасових адміністрацій та санації банків; розвиток інститутів фінансового моніторингу як елемента захисту від економічних загроз; посилення координації між Національним банком України та іншими органами публічної влади в умовах загрози стабільності [2].* Воєнні дії, масова міграція населення, втрата банківських активів на окупованих територіях, а також міжнародні санкційні режими проти держави-агресора стали додатковими чинниками, що змусили переглянути традиційні моделі нагляду та пристосувати їх до екстраординарних умов. Вивчення цих процесів дає змогу виявити адаптивний потенціал адміністративно-правових механізмів, які забезпечують баланс між стабільністю банківської системи та гнучкістю правового регулювання в кризових і воєнних обставинах.

З огляду на зазначене, доцільним є виокремлення кількох ключових періодів розвитку адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в Україні, кожен з яких має свої визначальні риси та зумовлений як внутрішніми соціально-економічними трансформаціями, так і зовнішньополітичними чинниками. Така періодизація дозволяє простежити еволюцію наглядових механізмів від етапу становлення незалежної банківської системи до сучасних практик функціонування в умовах воєнного стану. Вона відображає, з одного боку, поступове інституційне зміцнення Національного банку України як центрального органу банківського нагляду, а з іншого — зростання ролі адміністративно-правових інструментів у забезпеченні фінансової стабільності, захисті прав вкладників та збереженні довіри до банківської системи.

Першим періодом можна вважати етап «*Становлення адміністративно-правового регулювання банківського нагляду*» (1991–1996 роки), який тривав від моменту проголошення незалежності України та утворення Національного банку України, до прийняття Конституції України 1996 року і формування базових нормативно-правових засад банківської діяльності.

Зазначений етап розвитку банківського нагляду в Україні характеризується відходом від стандартів радянської системи, де банківські установи функціонували фактично як підрозділи Держбанку СРСР, позбавлені автономії та орієнтовані на обслуговування централізованого планового господарства. Створення Національного банку України як самостійного органу стало ключовим кроком у закладанні інституційних засад банківського нагляду, оскільки саме на нього було покладено функції емісійного центру, координатора кредитної політики та регулятора діяльності банків. У цей час відбулося поступове переосмислення ролі держави: від адміністративно-командного контролю до моделі публічного нагляду, спрямованого на забезпечення стабільності фінансової системи й захист інтересів вкладників.

Уже в 1992 році було організовано Головне управління з контролю за банківською діяльністю в Національному банку України та розпочато роботу над створенням нормативної бази для нагляду за комерційними банками. Далі, в 1994 році, було затверджено Положення про Службу банківського нагляду Національного банку України, яким було чітко визначено статус, функції та завдання цієї служби. У 1995 році в межах подальшої організаційної трансформації створили Департамент банківського нагляду і розпочали активну розбудову інфраструктури контролю [3, с. 24]. У 1996 році здійснено ще один важливий крок – створення Комісії з питань нагляду і регулювання діяльності банків та ухвалення положення, що закріплювало завдання, права та регламент її роботи [4]. Зазначені рішення інституційно закріпили перехід до сучасної моделі адміністративно-правового нагляду за банківською системою України.

Законодавчим підґрунтям цього етапу стало ухвалення у 1991 році Закону України «Про банки і банківську діяльність», який уперше на законодавчому рівні закріпив дворівневу банківську систему (центральный банк і комерційні банки), визначив правові засади створення та діяльності банків, запровадив механізми ліцензування банківської діяльності й передбачив підстави реорганізації та ліквідації банків[1]. Нормативне забезпечення інституційної спроможності центрального банку на початковому етапі було доповнене затвердженням Статуту Національного банку України постановою Президії Верховної Ради України від 7 жовтня 1991 року № 1605-XII [5]. Надалі відбулося детальне нормативне врегулювання правового статусу центрального банку у Законі України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV, яким, зокрема, визнано такою, що втратила чинність, зазначену постанову 1991 року. Як слушно зауважують В.І. Міщенко та співавтори підручника «Банківський нагляд», регулювання банківської діяльності є процесом формування цілісної правової бази: від законів, що визначають загальні засади функціонування банківської системи, до підзаконних нормативних актів, інструкцій і директив уповноважених органів, які конкретизують процедури та стандарти нагляду; саме сукупність таких положень установлює межі поведінки банків, що забезпечують їх надійність, ефективність і стабільність банківської системи загалом [6, с. 48].

Водночас реальна правозастосовна практика початку 1990-х формувалася в українських несприятливих умовах: гіперінфляція 1992–1993 років, фрагментована мережа малих і фінансово слабких установ, дефіцит опрацьованих інструментів грошово-кредитної політики та обмежена інституційна спроможність новостворених органів нагляду. Первинні пруденційні норми й контрольні інструменти мали переважно рамковий, часто декларативний характер; бракувало усталеної практики звітності та верифікації даних, а механізми примусу (від процедур ліцензування та нормативів ліквідності до виїзних перевірок і заходів впливу) лише проходили стадію апробації. Саме в цих умовах поступово закладалися основи майбутньої моделі адміністративно-правового нагляду:

формувалися стандарти допуску на ринок, вимоги до капіталу й ліквідності, базові правила внутрішнього контролю та процесуальні рамки застосування санкцій, що згодом забезпечило перехід від формально-правового до інституційно ефективного контролю.

Завершенням цього етапу стало конституційне визначення особливого статусу Національного банку України як центрального банку держави та закріплення його основної функції: забезпечення стабільності національної грошової одиниці (Конституція України 1996 року). Хоча Основний Закон прямо не оперує терміном «незалежність» щодо Національного банку, саме конституційне закріплення його місця і функції надало банківському нагляду інший, інституційно вищий вимір: від практики відомчих рішень і тимчасових інструкцій він перейшов до статусу складника конституційно визначеної системи фінансової влади. Це, своєю чергою, створило нормативне підґрунтя для подальшого деталізованого оформлення інституційної, функціональної та персональної автономії центрального банку в спеціальному законодавстві, а також для вибудови ієрархії наглядових повноважень, процедур підзвітності та гарантій стабільності монетарної політики.

Особливостями цього періоду є:

1. *формування дворівневої банківської системи України, у межах якої Національний банк України посів роль центрального органу нагляду, а комерційні банки отримали відносну організаційну автономію та відповідальність за власні ризики;*

2. *прийняття базового Закону України «Про банки і банківську діяльність» (1991 р.), який визначив правові засади створення і функціонування банків, механізми ліцензування та загальні наглядові повноваження Національного банку України; паралельне формування підзаконної нормативної бази й організаційної інфраструктури нагляду (1992–1996 рр.);*

3. *закріплення контрольних повноважень Національного банку України у сфері регулювання банківської діяльності, включаючи перевірку дотримання економічних нормативів, визначення порядку створення і ліквідації банківських*

установ, запровадження перших заходів впливу за порушення банківського законодавства;

4. вплив кризових економічних процесів, насамперед, гіперінфляції 1992–1993 років, фінансової нестабільності та масового виникнення малих і недостатньо капіталізованих банків, що зумовило посилення ролі держави у забезпеченні фінансової безпеки та прискорило інституціоналізацію наглядових інструментів;

5. конституційне визначення статусу Національного банку України та його основної функції із забезпечення стабільності національної грошової одиниці (1996 р.), що піднесло регулювання банківського нагляду до конституційного рівня і заклало підвалини для подальшого законодавчого закріплення інституційної незалежності у спеціальному законі 1999 року.

Таким чином, період 1991–1996 років можна розглядати як фундаментальний, оскільки саме тоді були створені базові законодавчі, інституційні та організаційні передумови для подальшого розвитку системи банківського нагляду в Україні, які в майбутньому зазнавали трансформацій відповідно до викликів економічних криз та особливого періоду.

Другий етап може мати умовну назву **«Інституційного закріплення та нормативного вдосконалення адміністративно-правового регулювання банківського нагляду»** (1996–2001рр.), він розпочався після прийняття Конституції України 1996 року, яка вперше на конституційному рівні закріпила незалежність Національного банку України та визначила його головне завдання – забезпечення стабільності грошової одиниці. Саме цей факт став відправною точкою для переходу від початкових спроб нормативного регулювання банківської сфери до більш системного і комплексного оформлення адміністративно-правових механізмів. У цей період відбувається інституційне укріплення Національного банку України як центрального органу банківського нагляду та поступове вдосконалення правового забезпечення його контрольних повноважень.

Характерною рисою цього етапу стало прийняття низки важливих нормативно-правових актів, які деталізували і розширили наглядові функції Національного банку України. Ключовим серед них став Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року[7], який визначив організаційну структуру, компетенцію, принципи діяльності та механізми підзвітності центрального банку. Поряд із ним нова редакція Закону України «Про банки і банківську діяльність» (2000 рік)[1], в якому було здійснено докорінне нормативне оновлення системи банківського нагляду. Передусім запроваджено чітко визначені критерії створення банківських установ, що передбачали обов'язкову реєстрацію статутного капіталу, підтвердження його законності та відповідності мінімальним вимогам, а також надання детальної інформації про структуру власності й управління. Водночас були встановлені правові підстави та адміністративні процедури для ліквідації банків, які дозволяли регулятору своєчасно реагувати на випадки неплатоспроможності та захищати інтереси вкладників. Удосконалення ліцензійних процедур полягало у посиленні контролю за відповідністю учасників банківського ринку встановленим нормативам та уніфікації порядку видачі, продовження і відкликання ліцензій Національним банком України.

Окремої уваги заслуговує кодифікація принципів регулювання ліквідності та платоспроможності банків. Закон уперше закріпив обов'язковість дотримання банківських нормативів, які охоплювали вимоги до адекватності регулятивного капіталу, ліквідності активів, максимального розміру кредитного ризику на одного позичальника та інших ключових показників. Така систематизація сприяла запровадженню комплексного підходу до оцінки фінансового стану банків та дозволила здійснювати нагляд не лише за формальним виконанням законодавчих приписів, але й за реальною спроможністю банківських установ виконувати свої зобов'язання. Упорядкування системи економічних нормативів стало фундаментом для подальшої адаптації українського банківського законодавства до міжнародних стандартів, зокрема до Базельських принципів ефективного банківського нагляду,

та забезпечило правову визначеність і стабільність наглядових процедур у контексті інтеграції України у світовий фінансовий простір.

Зазначені акти стали нормативним підґрунтям для формування стабільнішої системи нагляду та для підвищення ефективності адміністративно-правового впливу.

Особливе значення мали процеси стандартизації наглядової діяльності відповідно до міжнародних вимог. У зазначений період Україна приєдналася до Базельських принципів ефективного банківського нагляду, що стало важливим чинником гармонізації національного законодавства з європейськими та світовими стандартами [8; 9]. У межах цих принципів було визначено фундаментальні засади, серед яких: незалежність органу банківського нагляду від політичного чи комерційного впливу; обов'язковість наявності достатнього регулятивного капіталу та його адекватності до рівня ризиків; запровадження системи управління ризиками у банках; забезпечення прозорості структури власності та корпоративного управління; встановлення чітких процедур застосування заходів впливу у випадку порушення банківського законодавства. Реалізація зазначених вимог у національній практиці зумовила необхідність розроблення Національним банком України внутрішніх положень щодо дотримання економічних нормативів, порядку проведення інспекційних перевірок та здійснення дистанційного моніторингу діяльності банків. Крім того, було унормовано механізми превентивного реагування, які передбачали градацію заходів впливу – від письмових попереджень до накладення обмежень на окремі операції чи відкликання банківської ліцензії.

Таким чином, банківський нагляд уперше набув чітко визначеного процедурного характеру, який відповідав міжнародній практиці.

Не менш важливим аспектом другого етапу стало розширення взаємодії Національного банку України з іншими органами публічної влади у сфері забезпечення фінансової стабільності. Зокрема, було посилено співпрацю з органами фінансового контролю, Міністерством фінансів України, Фондом державного майна України у питаннях реструктуризації банків та впровадження

механізмів санації. У цей період відбулися перші масштабні процеси виведення неплатоспроможних банків із ринку, що супроводжувалося застосуванням нових адміністративно-правових процедур – введення тимчасових адміністрацій, запровадження планів фінансового оздоровлення, посилення вимог до капіталізації банків.

Особливостями цього етапу є:

1. Конституційне оформлення незалежності Національного банку України як центрального банку держави та закріплення його головного завдання – забезпечення стабільності національної грошової одиниці.

2. Прийняття Закону України «Про Національний банк України» 1999 року, який визначив правовий статус, структуру, компетенцію та механізми підзвітності цього органу, а також унормував його повноваження у сфері банківського нагляду.

3. Прийняття нової редакції Закону України «Про банки і банківську діяльність» 2000 року, яка суттєво розширила правове регулювання створення, ліцензування, реорганізації та ліквідації банківських установ, а також деталізувала систему економічних нормативів і засоби адміністративного впливу.

4. Кодифікація та систематизація процедур наглядової діяльності, включаючи запровадження обов'язкових вимог до капіталізації, нормативів ліквідності та платоспроможності, встановлення єдиних правил для банківських установ усіх форм власності.

5. Орієнтація на міжнародні стандарти банківського нагляду, зокрема адаптація положень до Базельських принципів ефективного банківського нагляду (1997 р.), що сприяло гармонізації українського законодавства з практикою Європейського Союзу та міжнародних фінансових організацій.

6. Розширення співпраці Національного банку України з іншими органами публічної влади, зокрема у сфері виведення неплатоспроможних банків з ринку, запровадження санаційних процедур та координації заходів з підтримання фінансової стабільності.

7. *Поява перших інструментів кризового управління у банківській сфері, зокрема запровадження тимчасових адміністрацій та планів фінансового оздоровлення, що стало важливою новацією в адміністративно-правовому регулюванні.*

Загалом, другий етап (1996–2001 роки) можна охарактеризувати як період правового інституціоналізму у сфері банківського нагляду. Він відзначався кодифікацією та систематизацією норм, що регулювали наглядову діяльність, упровадженням міжнародних стандартів, підвищенням рівня процедурної визначеності та посиленням ролі Національного банку України як центрального елемента системи банківського нагляду. Саме тоді були закладені підвалини тієї моделі адміністративно-правового регулювання, яка згодом стала основою для адаптації наглядових механізмів до умов економічних криз та особливого періоду.

Третій етап розвитку адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в Україні мав умовну назву **«Кризових трансформацій та адаптацій адміністративно-правового регулювання банківського нагляду»**. Його хронологічні межі охоплюють період з 2001 по 2013 рік, коли наглядова система зазнала істотних трансформацій під впливом як внутрішніх економічних реформ, так і глобальних фінансових кризових явищ. Завершенням цього етапу стали системні проблеми у банківській сфері, що виявилися під час світової фінансової кризи 2008–2009 років та у наступні роки, які вимагали від держави застосування нових адміністративно-правових інструментів у сфері банківського нагляду.

Для цього етапу було характерним посилення ризик-орієнтованого підходу у наглядовій діяльності. Якщо у попередньому періоді основний акцент робився на формальне дотримання економічних нормативів, то тепер Національний банк України розпочав активне застосування методик оцінки якості управління ризиками у банках, рівня їх капіталізації та ліквідності. Так, у практику наглядової діяльності було запроваджено елементи так званого «ризик-орієнтованого нагляду», що ґрунтувався на оцінці кредитного, ринкового та операційного ризиків, а також на визначенні адекватності систем внутрішнього контролю. Цей підхід корелював із

рекомендаціями Базельського комітету з банківського нагляду, де ще у 2000-х роках акцентувалася увага на переході від нормативно-кількісної до якісно-аналітичної моделі регуляторного контролю [9].

У цьому контексті впроваджувалися дистанційні форми нагляду, що передбачали регулярне подання банками фінансової звітності у стандартизованій формі, використання електронних систем моніторингу та обов'язковість розкриття інформації про реальний фінансовий стан установ. Розширювалися повноваження регулятора щодо перевірки прозорості структури власності, визначення кінцевих бенефіціарних власників та оцінки ділової репутації акціонерів і керівників банків. Це відповідало міжнародній практиці, зокрема вимогам Європейського Союзу щодо прозорості банківської діяльності, закріпленим у Директиві 2006/48/ЄС «Про започаткування та ведення діяльності кредитних установ» [10].

Застосування адміністративно-правових заходів впливу також набуло більш системного характеру. Якщо на початкових етапах воно обмежувалося індивідуальними попередженнями та штрафними санкціями, то у зазначений період активно використовувалися комплексні механізми втручання: введення тимчасових адміністрацій, встановлення обмежень на проведення окремих банківських операцій, а в окремих випадках запроваджувалась примусова ліквідація банківських установ. Така практика була співзвучна досвіду держав Європейського Союзу та США, де ще з 1990-х років активно застосовувалися інструменти «early intervention» (раннього втручання) та «prompt corrective action» (своєчасних коригувальних дій) як превентивні заходи у сфері банківського нагляду [11]. У результаті, в Україні було закладено основу для сучасної моделі регуляторної діяльності, яка поєднує превентивні, коригувальні та санкційні механізми в єдину систему адміністративно-правового впливу.

Особливим викликом для наглядової системи того часу стали кризові явища у фінансово-кредитному секторі, що посилювалися під час глобальної кризи 2008–2009 років. Неплатоспроможність значної кількості банків, високий рівень валютних ризиків, зростання обсягу проблемних кредитів зумовили необхідність

застосування екстраординарних адміністративно-правових заходів. Національний банк України був змушений вдаватися до стабілізаційних кредитів, посилення контролю за валютними операціями, встановлення тимчасових обмежень на зняття депозитів. Ці кроки мали подвійний характер: з одного боку, вони засвідчили недосконалість попередніх механізмів нагляду, а з іншого – підтвердили здатність адміністративно-правових інструментів адаптуватися до кризових обставин.

Слід акцентувати увагу на тому, що у 2010 р. було започатковано новітню структуру Служби банківського нагляду в системі Національного банку України; а також Департамент кризового менеджменту та контролю операцій на відкритому ринку; з'ясовано пруденційні інструменти банківського регулювання та нагляду в період фінансової кризи [12, с.120].

Важливим результатом цього періоду стало закріплення у правозастосовній практиці комплексного характеру банківського нагляду. Нагляд почав поєднувати як традиційні контрольні форми (перевірки, інспекції), так і сучасні ризик-орієнтовані механізми, що враховували міжнародні стандарти. Україна продовжувала адаптацію законодавства до Базельських принципів, зокрема у сфері капіталізації, управління кредитними ризиками та корпоративного управління банками. Разом з тим, недостатній рівень розвитку національної економіки, політична нестабільність і високий рівень залежності від зовнішніх фінансових потоків обмежували ефективність цих заходів.

Для цього періоду характерні наступні особливості:

1. посилення ризик-орієнтованого підходу у банківському надгляді, що передбачав перехід від формального контролю за дотриманням економічних нормативів до оцінки якості управління ризиками, рівня капіталізації та ліквідності банківських установ;

2. запровадження дистанційних форм нагляду та стандартизації звітності, що дало змогу здійснювати регулярний моніторинг фінансового стану банків за допомогою електронних форм звітності та забезпечило прозорість їх діяльності;

3. *розширення контрольних повноважень Національного банку України у сфері перевірки структури власності банків, виявлення кінцевих бенефіціарних власників та оцінки ділової репутації акціонерів і керівників, що відповідало європейським стандартам прозорості;*

4. *систематизація адміністративно-правових заходів впливу, серед яких важливе місце посіли механізми раннього реагування, введення тимчасових адміністрацій, обмеження окремих операцій та примусова ліквідація банківських установ, за аналогією з інститутами «prompt corrective action» у праві США;*

5. *гармонізація національного законодавства з міжнародними стандартами, зокрема з оновленими Базельськими принципами 2012 року, що закріплювали вимоги до незалежності наглядового органу, управління ризиками та корпоративного управління у банках;*

6. *формування комплексного характеру банківського нагляду, що поєднав класичні інспекційні перевірки з ризик-орієнтованим аналізом, превентивними заходами та міжнародними стандартами, забезпечуючи поступову адаптацію українського законодавства до європейських практик.*

Таким чином, третій етап (2001–2013 роки) можна охарактеризувати як період під час якого адміністративно-правове регулювання набуло більш комплексного, процедурно визначеного і водночас адаптивного характеру. Він став проміжною ланкою між етапом нормативного укріплення і сучасним періодом, що пов'язаний з особливими умовами воєнного стану та глобальної економічної нестабільності.

Наступним періодом є період **«Системної трансформації та адаптації адміністративно-правового регулювання банківського нагляду до умов особливого періоду»**, який розпочався у 2014 році після подій Революції Гідності, анексії Автономної Республіки Крим та початку збройної агресії Російської Федерації проти України і тривав до початку 2022 року, коли у зв'язку з повномасштабним вторгненням було запроваджено воєнний стан.

Цей період відзначався докорінною перебудовою адміністративно-правових механізмів банківського нагляду та практичною реалізацією комплексних реформ у банківській сфері. Центральною подією стало масштабне «очищення» банківського сектору, під час якого з ринку було виведено 103 неплатоспроможних банки (2014–2017 рр.) [13], що закріпило практику застосування нових адміністративно-правових процедур у взаємодії Національного банку України та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Останній, діючи на підставі Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 року № 4452-VI [14], отримав ключову роль у процедурі ліквідації банківських установ та захисті прав вкладників. Це дозволило створити в Україні фактично дворівневу систему банківського нагляду: регулятивно-наглядову (Національний банк України) та стабілізаційно-ліквідаційну (Фонд гарантування вкладів фізичних осіб).

Слід наголосити, що саме у цей час розпочалося поступове формування елементів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в умовах особливого періоду. Збройний конфлікт на Сході України, втрата контролю над частиною територій, обмеження у доступі до банківських активів, а також необхідність оперативного реагування на ризики для фінансової стабільності зумовили застосування перших спеціальних регуляторних заходів. До них належали: запровадження мораторіїв на обслуговування зобов'язань банків на окупованих територіях, обмеження операцій банків з російським капіталом, посилення валютного регулювання та підвищення вимог до фінансового моніторингу у зв'язку із загрозами відмивання коштів і фінансування тероризму. Хоча ці заходи не мали ще системного характеру, вони фактично започаткували специфічний режим адміністративно-правового регулювання, що згодом отримав повне розгортання після 24 лютого 2022 року.

Особливого значення набули процеси імплементації міжнародних стандартів. У цей період Україна розпочала комплексну гармонізацію свого законодавства з *acquis* Європейського Союзу відповідно до Угоди про асоціацію 2014 року [15]. Це включало імплементацію положень Базельських принципів 2012 року,

запровадження регулярних стрес-тестів для банків, посилення вимог до прозорості структури власності та розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників, що відповідало вимогам Європейського Союзу у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму [16].

Ключовим проявом застосування екстраординарних адміністративно-правових механізмів стала націоналізація найбільшої фінансової установи України: акціонерного товариства комерційного банку «ПриватБанк» у грудні 2016 року. Це рішення було реалізовано відповідно до положень Закону України «Про банки і банківську діяльність» та Постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2016 року № 961 «Деякі питання забезпечення стабільності фінансової системи» [17], що відзначилося безпрецедентним масштабом державного втручання у банківський сектор задля забезпечення фінансової стабільності.

Націоналізація «ПриватБанку» була безпосередньо пов'язана з виконанням Комплексної програми розвитку фінансового сектора України до 2020 року [18], яка передбачала три етапи реформ: «очищення», «перезавантаження» та «створення передумов для сталого розвитку». Перший етап: «очищення» – мав на меті виведення з ринку недобросовісних банків та розкриття власників фінансових установ. Саме у цьому контексті ПриватБанк, що зосереджував близько 40 % депозитів банківської системи та понад половину всіх платіжних карток, став найбільшим викликом для регулятора. Результати діагностичного обстеження та стрес-тестування, проведені Національним банком України та незалежними аудиторськими компаніями, виявили критичну концентрацію кредитного портфеля у пов'язаних осіб, що не відповідало вимогам до адекватності капіталу та створювало пряму загрозу стабільності всієї банківської системи [19]. Другий етап – «перезавантаження» – передбачав запровадження якісно нових підходів до корпоративного управління у банках, забезпечення прозорості у відносинах «акціонер – менеджмент – клієнт», а також скасування тимчасових адміністративних обмежень, накладених у період кризи. У центрі уваги опинилося підвищення рівня капіталізації банків, консолідація ресурсів фінансового сектора

та запровадження інституту кураторів Національного банку України для контролю за проблемними установами. Цей етап фактично ознаменував перехід від кількісної присутності банків до якісного зміцнення їх фінансової стійкості, що відповідало зобов'язанням України перед Міжнародним валютним фондом. Третій етап – «створення передумов для довгострокового сталого розвитку» – був спрямований на адаптацію української банківської системи до вимог *acquis* Європейського Союзу та рекомендацій Базельського комітету. Його ключовими завданнями стало наближення стандартів регулювання платоспроможності та ліквідності до Базель III, розвиток накопичувального пенсійного забезпечення, стимулювання ринку страхових та інвестиційних послуг, а також модернізація фінансової інфраструктури. У цьому контексті особливого значення набули регулярні стрес-тести системно важливих банків, формування ефективної системи корпоративного управління та створення додаткових механізмів захисту фінансової стабільності у випадку економічних рецесій[18].

Таким чином, усі три етапи Програми були взаємопов'язані: від жорсткого «очищення» банківського сектору до «перезавантаження» корпоративних практик і нарешті – до формування передумов його сталого розвитку, інтегрованого у європейський фінансовий простір.

У відповідь на кризовий стан у банківському секторі, Національний банк України у 2015–2016 роках запровадив комплекс регуляторних рішень, покликаних підвищити прозорість операцій, а також зміцнити ліквідність і капіталізацію установ. Зокрема, постанова Правління НБУ від 15 квітня 2015 року № 260 «Про здійснення діагностичного обстеження банків» [20] започаткувала масштабну діагностику найбільших банків за критеріями якості активів і достатності регулятивного капіталу. Далі, 12 травня 2015 року, було ухвалено постанови № 314 «Про заходи щодо приведення банками обсягів активних операцій з пов'язаними особами у відповідність до нормативних вимог» [21] та № 315 «Про затвердження Положення про визначення пов'язаних із банком осіб» [22]. Постанова № 314 установила форму й строки звітності щодо операцій із пов'язаними особами,

запровадила контроль за дотриманням нормативу Н9 і вимогу коригувальних планів у разі його перевищення; постанова № 315 деталізувала критерії віднесення до пов'язаних осіб, порядок подання переліків і механізми контролю відповідних операцій.

Ці кроки затвердили правову основу для подальшої націоналізації. Паралельно здійснювався моніторинг дій колишніх акціонерів, які у лютому 2016 року зобов'язалися провести трансформацію кредитного портфеля, проте в обумовлені строки її не завершили. Як наслідок, Національний банк України констатував неможливість подальшого функціонування банку без державного втручання.

З наукової точки зору, націоналізація була оцінена як вимушений і обґрунтований крок у межах політики фінансової стабільності: міжнародні інституції та експертна спільнота підкреслювали системну роль банку, ризики, пов'язані з кредитуванням пов'язаних осіб, і необхідність рішучих дій держави для зниження загальносистемних загроз. Зокрема, аналітики Центру економічної стратегії наголошували на структурних вадах бізнес-моделей окремих установ і потребі екстраординарних рішень, тоді як Світовий банк і МВФ публічно підтримали кроки України; надалі правомірність націоналізації була підтверджена Верховним Судом, що остаточно зняло сумніви в легальності застосованих адміністративно-правових механізмів [23; 24; 25; 26].

Для даного періоду характерні наступні особливості:

1. масштабне очищення банківської системи, що полягало у виведенні понад 80 неплатоспроможних банків і застосуванні нових адміністративно-правових процедур;

2. формування дворівневої системи нагляду з чітким розподілом функцій між Національним банком України (регулятивно-наглядова функція) та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб (ліквідаційно-стабілізаційна функція);

3. поступова імплементація Базельських принципів 2012 року, впровадження стрес-тестів, підвищення вимог до прозорості структури власності та перевірки кінцевих бенефіціарів;

4. націоналізація «ПриватБанку» як системно важливої установи, що стала прикладом застосування екстраординарних адміністративно-правових механізмів для забезпечення фінансової стабільності;

5. реалізація Комплексної програми розвитку фінансового сектора України до 2020 року, яка передбачала етапи «очищення», «перезавантаження» та «створення передумов для сталого розвитку»;

6. посилення законодавчої бази шляхом прийняття постанов Національного банку України, спрямованих на вдосконалення механізмів діагностики та запобігання ризикам (зокрема, постанови № 260, № 314, № 315);

7. інтеграція адміністративно-правового регулювання у ширший контекст фінансової безпеки держави та процес євроінтеграції, що підготувало основу для адаптації нагляду до умов воєнного стану.

Загалом цей період характеризувався інтеграцією адміністративно-правових механізмів банківського нагляду у систему фінансової безпеки держави, розширенням міжнародного співробітництва та поступовим наближенням національної банківської системи до стандартів Європейського Союзу. Він став перехідною ланкою до сучасного етапу, що розпочався після 24 лютого 2022 року, коли банківський нагляд був адаптований до умов воєнного стану.

Завершальним на сьогоднішній день є період, який умовно можна визначити як період **«Функціонування адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в умовах повномасштабної війни та особливого періоду»**, що розпочався 24 лютого 2022 року із моменту введення воєнного стану та триває дотепер. Його специфіка зумовлена не лише масштабом збройної агресії Російської Федерації, а й тими безпрецедентними викликами, які постали перед банківською системою України в умовах втрати частини територій, масових міграційних

процесів, руйнування економічної інфраструктури та потреби у збереженні макрофінансової стабільності держави.

У цей час адміністративно-правове регулювання банківського нагляду набуло екстраординарних форм. Насамперед, були ухвалені спеціальні нормативні рішення, що обмежували відтік капіталу за кордон, запроваджували валютні обмеження, а також встановлювали особливий порядок обслуговування клієнтів у зоні активних бойових дій чи на тимчасово окупованих територіях. Центральний банк України в умовах воєнного стану фактично поєднав класичні наглядові функції з антикризовими, використовуючи адміністративно-правові механізми для підтримання безперервності функціонування банківської системи, захисту прав вкладників і гарантування доступу до фінансових послуг.

Особливе значення мали дії, спрямовані на забезпечення роботи банківської системи в регіонах, де точилися активні бойові дії. Регулятор організував механізми переміщення та дублювання банківської інфраструктури, що дозволило уникнути колапсу платіжної системи. Водночас значним викликом стали вимушені переселення мільйонів громадян, серед яких біженці та внутрішньо переміщені особи. Адміністративно-правові механізми були спрямовані на забезпечення їхнього доступу до банківських рахунків, соціальних виплат і міжнародної фінансової допомоги. Це, у свою чергу, вимагало інтеграції банківської системи України у механізми міжнародного фінансування та тісної взаємодії з іноземними партнерами.

У воєнний час наглядові органи були змушені здійснити докорінну перебудову своїх функцій, запровадивши адаптивний ризик-орієнтований підхід, який істотно відрізнявся від традиційної практики банківського регулювання мирного періоду. Його сутність полягала у переорієнтації з формального контролю за дотриманням встановлених нормативів на системну оцінку ключових ризиків та їхнього впливу на стабільність фінансової системи. Першочергово, це стосувалося ліквідності банків, їхньої здатності виконувати зобов'язання перед клієнтами в умовах різкого відтоку депозитів, обмеженого доступу до зовнішніх ринків капіталу

та порушення логістичних ланцюгів. Ці завдання були нормативно закріплені, зокрема, у Постанові Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану» [27].

Замість жорсткої вимоги одномоментного дотримання усіх економічних нормативів були розроблені механізми гнучкого відстрочення їх виконання. Це дозволяло банкам поступово відновлювати показники капіталізації й ліквідності без додаткового тиску, що міг би призвести до їх масового банкрутства. Водночас регулятор посилив увагу до якісних параметрів діяльності фінансових установ – управління кредитними ризиками, диверсифікації портфелів, уникнення надмірної концентрації на окремих позичальниках чи секторах економіки. Особлива увага приділялася контролю за прозорістю структури власності та діловою репутацією акціонерів, що відображено у Постанові Правління Національного банку України від 25 лютого 2022 року № 23 «Про деякі питання діяльності банків України та банківських груп» [28].

Таким чином, банківський нагляд у воєнних умовах вийшов за межі класичного розуміння регуляторної функції і перетворився на інструмент забезпечення стратегічної стійкості держави. Він почав виконувати роль запобіжника від колапсу фінансової системи, підтримуючи не лише платоспроможність банків, а й макрофінансову стабільність, життєздатність економіки та соціальну безпеку мільйонів громадян. У цьому контексті нагляд можна розглядати як один із ключових елементів національної безпеки, адже він забезпечував довіру до фінансової системи, доступ громадян до базових фінансових послуг і можливість уряду фінансувати потреби оборони та гуманітарної підтримки в умовах повномасштабної агресії. Динамічність правового регулювання підтверджує і Постанова Національного банку України від 17 вересня 2025 року № 119 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [29], якою було поступово пом'якшено валютні обмеження з урахуванням економічних реалій воєнного часу.

Особливостями зазначеного періоду є:

1. запровадження надзвичайних адміністративно-правових механізмів регулювання, зокрема валютних обмежень [30], заборони виведення капіталу за межі України, спеціального порядку роботи банків на тимчасово окупованих територіях та в районах бойових дій;
2. поєднання наглядових та антикризових функцій у діяльності центрального банку, що перетворило його на ключовий інститут фінансової стабілізації в умовах війни;
3. розробка механізмів відстрочення виконання окремих економічних нормативів, що дало можливість уникнути масового банкрутства банків і водночас зберегти їхню ліквідність;
4. посилення контролю за управлінням кредитними ризиками, диверсифікацією активів та перевіркою прозорості структури власності банківських установ;
5. організація безперервності платіжної системи шляхом дублювання й переміщення інфраструктури у безпечні регіони, що дозволило підтримувати стабільність грошового обігу;
6. забезпечення доступу внутрішньо переміщених осіб та біженців до банківських рахунків, соціальних виплат і міжнародної фінансової допомоги;
7. поглиблення інтеграції банківської системи України у міжнародні фінансові механізми та співпраця з міжнародними організаціями задля отримання стабілізаційної допомоги;
8. трансформація банківського нагляду у стратегічний інструмент національної безпеки, спрямований на підтримання стійкості економіки та соціальної стабільності в умовах збройної агресії.

Таким чином, можна зазначити, що системний аналіз розвитку адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в Україні свідчить про його динамічну трансформацію відповідно до історичних, економічних та політичних викликів. У різні періоди воно послідовно змінювалося від інституційного становлення до комплексного інструмента забезпечення фінансової

безпеки держави. Нагляд поступово еволюціонував від контролю за дотриманням формальних нормативів до застосування ризик-орієнтованого підходу, що дозволило йому інтегруватися у сучасні міжнародні стандарти та водночас залишатися чутливим до внутрішніх кризових чинників.

В умовах повномасштабної війни банківський нагляд перетворився на важливий елемент системи національної безпеки, покликаний гарантувати безперервність фінансового обігу, збереження довіри громадян і стійкість економіки загалом. Його сучасна специфіка демонструє адаптивність та здатність забезпечувати баланс між потребами держави у кризовий час і стратегічними завданнями інтеграції у світовий фінансовий простір.

1.2. Поняття та особливості банківського нагляду як інституту публічного адміністрування

Банківський нагляд як інститут публічного адміністрування в умовах збройної агресії набуває розширеного змісту: від класичної перевірко-оцінювальної функції контролю за додержанням вимог банківського законодавства, пруденційних нормативів і стандартів управління ризиками до інструмента забезпечення стійкості держави. У воєнний час предмет нагляду виходить за межі «формальної» перевірки нормативів і охоплює безперервність критично важливих функцій банків (платежі, готівкове обслуговування, виплати соціальних трансфертів, розрахунки для секторів, що підтримують оборону та життєдіяльність), керування ліквідністю в умовах шоків, підтримання капіталу, операційну та кіберстійкість на випадок відключень енергопостачання, обстрілів, кібератак. Наглядова практика набуває адаптивного характеру: допускається тимчасова модифікація окремих пруденційних нормативів (зокрема коригування порогових значень або відтермінування строків їх досягнення) за умови запровадження належних компенсаторних запобіжників: посилених вимог до розкриття інформації, підвищених буферів капіталу й ліквідності, обмежень на

розподіл капіталу, жорсткіших планів капіталізації та відновлення. Водночас акцент зміщується на механізми раннього втручання для недопущення накопичення ризиків, а пріоритет надається прозорості структури власності й належному корпоративному управлінню, оскільки довіра до банківської системи в умовах кризи безпосередньо впливає на макрофінансову стабільність і соціальну безпеку. За таких умов банківський нагляд фактично перетинається з політикою національної безпеки: він координується з антикризовими рішеннями уряду, органів фінансової стабільності та інституцій захисту вкладників, зберігаючи при цьому процесуальні гарантії та пропорційність впливу.

Сучасна дійсність висуває до нагляду нові методологічні вимоги. Ризик-орієнтований підхід поєднується зі сценарним аналізом і стрес-тестуванням на базі екстремальних, але правдоподібних воєнних та післявоєнних сценаріїв; дистанційний моніторинг посилюється інструментами цифрового нагляду (suptech), а виїзні перевірки застосовуються точково й з урахуванням безпекових обмежень. Окремим об'єктом оцінки стає операційна стійкість: резервні центри обробки даних, безперервність платіжної інфраструктури, кіберзахист, плани відновлення та врегулювання, готовність до затяжних перебоїв логістики й комунікацій. Нагляд зосереджується на запобіганні концентраціям ризиків (у тому числі валютних, санкційних, правових), перевірці якості активів і реалістичності резервування, належності систем внутрішнього контролю та придатності керівників, а також на взаємодії з інститутами врегулювання неплатоспроможності задля упорядкованого виходу проблемних установ із ринку. Водночас, попри форс-мажорні умови, зберігається орієнтація на сумісність із міжнародними базовими принципами та практиками належного управління ризиками: воєнні «послаблення» мають бути тимчасовими, адресними і прозоро обґрунтованими, щоб щоб після завершення особливого періоду забезпечити керований зворотний перехід до стандартного рівня інтенсивності наглядових вимог.

В межах даного дослідження особливої уваги потребує використання терміну «банківський нагляд», оскільки в нормативних актах і наукових працях його

нерідко використовують поряд із поняттям «контролем», що створює ризик підміни понять. Саме тому для подальшого розгляду особливостей банківського нагляду спершу з'ясуємо зміст та призначення «нагляду» та його співвідношення з «контролем».

У вітчизняній правовій практиці терміни «нагляд» і «контроль» нерідко вживаються поруч, що створює враження їх тотожності. Насправді йдеться про відмінні, хоча й взаємопов'язані, форми перевіркової діяльності публічної влади, покликані забезпечувати фактичне додержання правових приписів і підтримання публічної дисципліни. Лексикографічна традиція підкреслює їхню семантичну спорідненість: «контроль» пов'язують передусім із перевіркою, ревізією та інспектуванням, тоді як «нагляд» кваліфікують як організоване спостереження та пильнування за поведінкою суб'єктів із метою гарантування порядку й законності. Така близькість значень, однак, не скасовує потреби доктринального розмежування, адже різняться як предмет оцінювання, так і юридична форма та наслідки актів [31, с. 697; 32, с. 555]. Водночас така мовна схожість не усуває потреби доктринального розмежування, без якого неможливо коректно визначити компетенцію відповідних органів та юридичні наслідки їхніх індивідуальних актів.

У науковій літературі зберігаються три підходи. Перший наполягає на відмінності форм перевіркової діяльності: нагляд і контроль є різними способами державної (а інколи й громадської) перевірки, що відрізняються за методами і повноваженнями [33, с. 395]. Другий підхід вбачає між ними відношення «рід та вид»: адміністративний нагляд розглядається як різновид надвідомчого контролю, що виконує спеціалізовану, переважно правоохоронну функцію [34, с. 497]. Третій підхід має змішаний характер, а саме: визнає єдність мети (забезпечення законності, попередження та усунення правопорушень), але підкреслює різницю в адресатах, засобах і юридичній формі актів реагування [33, с. 395]. Спираючись на ці підходи, слід акцентувати увагу на тому, що зміст нагляду у публічному праві зводиться до зовнішньої, інституційно відокремленої перевірки дотримання правових приписів суб'єктами, які не перебувають у підпорядкуванні наглядового органу. Для нього

характерні: а) спрямованість виключно на законність (оцінка відповідності рішень і дій приписам права), без перевірки їхньої господарської чи управлінської доцільності; б) владний характер повноважень, чітко визначених у нормативно-правових актах; в) індивідуально-правові акти реагування, це приписи про усунення порушень, зупинення експлуатації об'єктів чи застосування санкцій у випадках, установлених законом [35, с. 476]. У цьому сенсі нагляд виконує захисну (правоохоронну) функцію щодо режиму законності: він виявляє правопорушення і вимагає їх припинення та усунення наслідків [36, с. 91].

Контроль, натомість, більш ширше організаційно-управлінське явище, яке може здійснюватися як «всередині» системи (відомчий, внутрішньовідомчий рівень), так і назовні, але з акцентом не лише на юридичну відповідність, а й на доцільність, ефективність, ресурсну дисципліну, виконання планових показників. Його сутність полягає в постійному спостереженні за фактичним станом підконтрольного об'єкта, зіставленні цього стану з установленими цілями і нормами, виявленні відхилень та причин, а також у прийнятті організаційно-виконавчих рішень для корекції діяльності. На відміну від нагляду, контроль нерідко передбачає більш глибоке «оперативне» втручання у діяльність об'єкта, у тому числі через обов'язкові приписи організаційного характеру, проведення ревізій, інвентаризацій, аудитів, і може мати превентивний, рекомендаційний вимір навіть за відсутності порушень. Саме тому треба наголосити на тому, що нагляд – це правова форма захисної функції законності, контроль – це інструмент організаційно-управлінського забезпечення належного функціонування підконтрольної системи [34, с. 498].

Синтез наведених підходів дозволяє уточнити розмежування. Нагляд і контроль не є синонімами, це форми перевіркової діяльності з однією метою забезпечення законності, але з різними предметом оцінювання, засобами впливу та юридичними наслідками. Адміністративний нагляд доцільно розуміти як спеціалізований різновид контрольної діяльності зовнішнього характеру, зорієнтований на виявлення і припинення порушень права та відновлення

належного правопорядку шляхом індивідуально обов'язкових приписів і, у передбачених законом випадках, застосування санкцій. Контроль має переважно організаційно управлінську природу, здійснюється компетентними суб'єктами за планом і повторно, поєднує перевірку законності з оцінкою доцільності та ефективності, завершується організаційно розпорядчими рішеннями і персональною відповідальністю за їх реалізацію. Обидві форми користуються схожим інструментарієм, зокрема перевітками, ревізіями, інспектуванням, витребуванням інформації, проте відрізняються адресатами, критеріями оцінки та силою актів реагування. Саме тому у спеціальному законодавстві, зокрема фінансовому, необхідне чітке термінологічне розмежування: коли йдеться про приписи усунути порушення і правові наслідки їх невиконання, слід уживати категорію «нагляд»; коли про організаційно виконавчі рішення, процедурні перевірки результативності та ресурсної дисципліни, доречно послуговуватися поняттям «контроль».

У банківській сфері відмінності між категоріями «банківський нагляд» і «банківський контроль» проявляються особливо виразно. Передусім, вони визначаються інституційним зв'язком між суб'єктом і об'єктом: якщо нагляд завжди спрямований на діяльність непідпорядкованих банків і реалізується виключно регулятором, то контроль може мати як зовнішній, так і внутрішній характер, зокрема у державних банках. Водночас їх розрізняє і предмет втручання: нагляд орієнтується на додержання пруденційних вимог, запобігання системним ризикам і захист інтересів вкладників, тоді як контроль оцінює організаційну спроможність установи, ефективність використання ресурсів, виконання планових показників. Відмінною є й юридична форма результату: наглядовими актами стають індивідуальні приписи, обмеження щодо проведення операцій, вимоги до докапіталізації чи рішення про віднесення банку до категорії проблемних або неплатоспроможних, у той час як контроль завершується складанням планів усунення недоліків, виданням управлінських доручень, формулюванням висновків аудитів і ревізій. Нарешті, різною є інтенсивність та підстава застосування: нагляд

активується подіями ризику чи встановленими порушеннями, тоді як контроль зазвичай має плановий, повторний і систематичний характер. Змішування цих понять призводить до хибної кваліфікації повноважень регулятора та спотворює судовий контроль за його актами. Виходячи з наведених критеріїв, поняття «банківський нагляд» доцільно розглядати як самостійний інститут публічного адміністрування зі специфічними формами реалізації [37].

Треба зауважити, що теоретичне визначення «банківський нагляд» міститься у Законі України «Про Національний банк України» та у Законі України «Про банки і банківську діяльність», однак ці дефініції не є тотожними і виявляють суттєві суперечності. Розглянемо їх зміст та наслідки для правозастосування.

У Законі «Про Національний банк України» банківський нагляд визначено як систему контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку[7]. Відповідно, основний акцент законодавець робить на «систему контролю та активних впорядкованих дій» Національного банку, спрямованих на забезпечення дотримання законодавства і встановлених нормативів піднаглядними особами. Таке формулювання, на наше переконання, створює, щонайменше, три проблеми.

По-перше, воно вводить нагляд через поняття «контроль», що підміняє різні правові форми перевіркової діяльності: контроль має здебільшого організаційно управлінську природу, здійснюється планово і повторно, може поєднувати оцінку законності з оцінкою доцільності; нагляд має зовнішній, правоохоронний характер і спрямований на виявлення та припинення порушень із подальшим виданням обов'язкових приписів і застосуванням заходів впливу.

По-друге, ознака «активних впорядкованих дій» є лінгвістично надлишковою, адже активність і впорядкованість притаманні будь-якій діяльності органу публічної влади та не конкретизують правових інструментів нагляду. Доцільніше,

на нашу думку, зосередити увагу на процесуальних формах діяльності Національного Банку: дистанційний моніторинг, інспектування, індивідуальні приписи, обмеження операцій, вимоги до капіталу та ліквідності, санкції.

По-третє, зв'язка «дотримання законодавства і встановлених нормативів» дублює предмет вимог і водночас змішує ієрархічно різні рівні норм. Юридично правильніше говорити про дотримання законів, інших нормативно-правових актів та нормативно-правових актів Національного банку, включно з пруденційними нормативами.

У ст. 9 Закону «Про банки і банківську діяльність» банківський нагляд на консолідованій основі визначено як нагляд, що здійснюється Національним банком України за банківською групою з метою забезпечення стабільності банківської системи та обмеження ризиків, на які наражається банк внаслідок участі в банківській групі, шляхом регулювання, моніторингу та контролю ризиків банківської групи у визначеному Національним банком України порядку[1]. Тут законодавець робить акцент на нагляді за банківською групою «шляхом регулювання, моніторингу та контролю ризиків». Звідси виникає інша колізія. Регулювання є нормотворчою діяльністю і не є елементом нагляду; контроль ризиків у буквальному сенсі наближається до управління ризиками, що належить до обов'язків самих банків і їхніх органів управління. У компетенції Національного банку перебувають оцінювання і моніторинг ризиків, визначення обмежень, застосування наглядових заходів і примусове коригування ризик-профілю, а не операційне «керування» ним.

Доречно уточнити, що в самій нормі акцент зроблено саме на «консолідованій основі». Йдеться про нагляд не за окремим банком, а за банківською групою як єдиним ризиковим периметром: материнський банк, його дочірні банки, небанківські фінансові установи та інші контрольовані юридичні особи (у тім числі нерезиденти) розглядаються у сукупності. Мета такого підходу полягає у тому, щоб виявити й обмежити ризики, які виникають через участь банку в групі: подвійне (multiple) «важелювання» капіталу, внутрішньогрупові операції, концентрації,

трансферт ризиків між учасниками, регуляторний арбітраж, ефекти зараження. На практиці це означає застосування пруденційної консолідації: розрахунок адекватності капіталу, ліквідності, великих ризиків, лімітів на операції з пов'язаними особами та звітності на рівні всієї групи, а також координацію з іноземними наглядовими органами щодо дочірніх структур. Отже, характерна особливість «на консолідованій основі» не змінює загального вектора дефініції «банківського нагляду» як зовнішньої публічної діяльності з забезпечення додержання вимог права і пруденційних нормативів. Вона лише уточнює об'єкт і масштаб нагляду, зміщуючи фокус з індивідуального суб'єкта на груповий рівень, де формуються ключові ризики.

Окремої уваги заслуговує інституційний вимір банківського нагляду. Слід зауважити, що закріплення на рівні закону відповідних «рівнів» нагляду у вигляді конкретних підрозділів, комісій чи посад є проблемним. Організаційна структура Національного банку України змінюється внаслідок адміністративних реорганізацій, а тому подібна деталізація на законодавчому рівні видається недоцільною з позицій стабільності та універсальності нормативного регулювання. Доцільніше, щоб закон визначав рамкові параметри: повноваження регулятора, предмет і форми нагляду, коло піднаглядних осіб, а також гарантії й межі втручання. Натомість конкретизація процедур, внутрішній розподіл функцій і визначення відповідальних підрозділів має здійснюватися у підзаконних актах та внутрішніх положеннях самого регулятора.

У цьому контексті постає потреба усунути термінологічну плутанину шляхом чіткого розмежування базових категорій. Регулювання – це встановлення загальнообов'язкових правил і пруденційних нормативів через нормативно-правові акти Національного банку України. Банківський нагляд – це зовнішня діяльність Національного банку України щодо оцінювання відповідності піднаглядних осіб установленим вимогам, виявлення та обмеження ризиків, видання індивідуальних приписів, застосування заходів впливу, ініціювання процедур врегулювання неплатоспроможності. Банківський контроль – це внутрішня організаційно-

управлінська діяльність у межах Національного банку України та в самих банках, яка здійснюється компетентними суб'єктами за планами і процедурами з метою перевірки законності, доцільності й ефективності, а також дотримання внутрішніх політик і процедур. Моніторинг – це технічний інструмент безперервного спостереження і аналізу, який не є самостійною правовою формою.

У цьому контексті, для глибшого розуміння сутності та відмінностей банківського нагляду, варто наголосити на його ключових ознаках, які відображають як загальні властивості цього інституту, так і специфіку його реалізації в умовах особливого періоду. Банківський нагляд має зовнішній характер, він здійснюється щодо непідпорядкованих банківських установ; характеризується постійністю і безперервністю, отже здійснюється навіть в умовах воєнного стану завдяки застосуванню спеціальних процедур; ґрунтується на правовій визначеності, отже провадиться виключно на підставі закону та нормативно-правових актів центрального банку; має превентивну спрямованість, отже зорієнтований на виявлення та мінімізацію ризиків до їх переростання у кризові явища; вирізняється гнучкістю, отже, здатний адаптувати інструменти нагляду до умов особливого періоду та застосовувати тимчасові режими регулювання; є комплексним, отже, охоплює як фінансову стійкість, так і дотримання внутрішніх процедур управління банками; передбачає примусовість, отже, дозволяє застосовувати індивідуальні приписи та заходи впливу; має суспільну значущість, отже, у поєднанні зі зваженою макроекономічною політикою виступає необхідною умовою збереження стабільності фінансової системи навіть за умов збройної агресії.

Виходячи з цього, вважаємо, що до законодавства України слід внести наступні зміни та доповнення.

У Законі «Про Національний банк України» дефініцію банківського нагляду подати у такому змісті: *«діяльність зовнішнього характеру, що здійснюється Національним банком України та полягає у безперервному оцінюванні відповідності банків, учасників банківських груп та інших осіб, визначених законом, вимогам законів України, інших нормативно-правових актів та нормативно-*

правових актів Національного банку України, у виявленні та обмеженні ризиків їх діяльності, у виданні індивідуальних приписів, застосуванні заходів впливу, передбачених законом, з метою захисту прав та законних інтересів вкладників, кредиторів і забезпечення стабільності банківської системи України».

У статті 9 Закону України «Про банки і банківську діяльність» слова *«шляхом регулювання, моніторингу та контролю ризиків»* замінити словами *«шляхом оцінювання, моніторингу та обмеження ризиків і застосування наглядових заходів до банківської групи та її учасників у порядку, визначеному Національним банком України».*

Окремо варто запровадити законодавче поняття **«банківський контроль»**. Його доцільно визначити як внутрішню організаційно-управлінську діяльність у межах Національного банку України, банків та банківських груп, що здійснюється компетентними суб'єктами за затвердженими планами і процедурами з метою перевірки законності, доцільності та ефективності діяльності, а також дотримання внутрішніх політик і процедур. Таке визначення дозволить чітко відмежувати зовнішній банківський нагляд, що здійснюється Національним банком України, від внутрішнього контролю в банках і банківських групах та від внутрішнього контролю у самому Національному банку України.

Метою банківського нагляду є скорочення зовнішніх ризиків і запобігання їх трансформації у внутрішні загрози для стабільності банківської системи.

До **зовнішніх ризиків** належать ті, що формуються під впливом макроекономічного середовища та коливань фінансових ринків. У науковій та практичній літературі наголошується, що зазначені ризики здатні істотно впливати на стабільність банківської системи, оскільки їхнє джерело перебуває поза межами внутрішньої організації банку, а отже, ступінь керованості такими ризиками є обмеженим [38, с. 164].

Серед зовнішніх ризиків особливе значення мають:

- **ризик ліквідності**, який виявляється у неспроможності банку своєчасно і в повному обсязі виконувати свої зобов'язання перед клієнтами та контрагентами. У

періоди економічної нестабільності саме цей ризик стає каталізатором системних криз, що потребує від органів банківського нагляду особливої уваги до адекватності рівня капіталізації та резервів [39, с. 341]. У той же час, в умовах особливого періоду, пов'язаного зі збройною агресією, виникає додатковий чинник — порушення роботи платіжної інфраструктури та блокування активів банків на тимчасово окупованих територіях. Це створює загрозу ланцюгової реакції неплатежів, яка може охопити не лише банківський сектор, а й реальний сектор економіки. Необхідно зазначити, що вирішення таких проблем можливе шляхом комплексного поєднання монетарних, нормативних та інституційних заходів. По-перше, оперативне рефінансування має здійснюватися не тільки у класичній формі кредитів рефінансування Національного банку України, але й через створення цільових стабілізаційних кредитних ліній для банків, що обслуговують критичну інфраструктуру та соціальні виплати. По-друге, доцільним є розширення інструментів підтримки ліквідності шляхом дозволу використовувати в якості забезпечення за кредитами рефінансування більш широкий спектр активів, включаючи державні військові облігації та інші зобов'язання держави, а також запровадження механізмів обміну низьколіквідних активів на високоліквідні (asset swap) за участю центрального банку. По-третє, ефективним може бути запровадження державних гарантій для критично важливих розрахунків, зокрема за операціями у сфері енергетики, оборонного забезпечення та життєво необхідного імпорту. Це зменшить ризик неплатежів у системі та дозволить банкам концентруватися на виконанні базових функцій. По-четверте, для уникнення колапсу платіжної системи у зонах бойових дій та на прифронтових територіях варто розробити резервні канали платежів, які могли б функціонувати в умовах часткової втрати доступу до електронних мереж (наприклад, через мобільні застосунки з офлайн-функціоналом або використання альтернативних платіжних інструментів). Нарешті, замість очікування саморегулювання банківської системи в умовах воєнного стану доцільним є розроблення спеціального нормативного акту Національного банку України, який може мати умовну назву: *«Про особливості*

діяльності банків у разі блокування активів на тимчасово окупованих територіях та в умовах воєнного стану». У якому слід закріпити порядок дій банків у випадку втрати доступу до активів, передбачити можливість тимчасового призупинення виконання окремих зобов'язань, а також визначити механізми компенсації втрат за рахунок державних гарантій чи спеціально створених фондів стабілізації;

- **ризик процентної (облікової) ставки**, що проявляється у збитках, спричинених зміною базової ставки центрального банку в умовах збереження фіксованої процентної ставки за кредитними договорами. Даний ризик має подвійний характер: з одного боку, він формує можливості для банківського прибутку у сприятливих ринкових умовах, а з іншого — створює передумови для значних збитків у випадку різких змін грошово-кредитної політики [39, с. 341]. Водночас у ситуації воєнного стану Національний банк України змушений балансувати між підтриманням курсової стабільності та стримуванням інфляційного тиску.

У цьому контексті проблемними залишаються:

непередбачуваність зміни облікової ставки у кризових умовах, що створює дисбаланс між вартістю залучених та розміщених ресурсів;

відсутність достатньо розвинених інструментів хеджування процентного ризику, які могли б мінімізувати негативний вплив коливань ставок;

обмеженість довгострокового кредитування в умовах високої невизначеності, що ускладнює прогнозування грошових потоків банків.

Необхідно зазначити, що для зниження впливу цього ризику доцільним, на нашу думку, є впровадження комплексу заходів. По-перше, необхідно зробити акцент на впровадженні довгострокових програм кредитної підтримки з частковим відшкодуванням процентних ставок для пріоритетних секторів економіки, що дозволить забезпечити передбачуваність вартості кредитних ресурсів. По-друге, необхідно розширювати інструменти хеджування процентних ризиків на внутрішньому фінансовому ринку, включаючи розвиток деривативів та механізмів процентних свопів. По-третє, необхідно затвердити систему спеціальних

стабілізаційних заходів (таких як: встановлення граничного коридору коливань облікової ставки; надання цільових кредитів рефінансування банкам для підтримки довгострокової ліквідності; запровадження програм державного субсидування процентних ставок для стратегічних галузей; створення резервного стабілізаційного фонду для компенсації втрат банків унаслідок різких змін грошово-кредитної політики), що застосовуються під час воєнного стану. Такі заходи дозволять пом'якшити різкі коливання ставок та знизити навантаження на банківську систему, забезпечуючи одночасно її стійкість і прогнозованість.

- **ризик процентної (облікової) ставки**, що проявляється у збитках, спричинених зміною базової ставки центрального банку в умовах збереження фіксованої процентної ставки за кредитними договорами. Даний ризик має подвійний характер: з одного боку, він формує можливості для банківського прибутку у сприятливих ринкових умовах, а з іншого — створює передумови для значних збитків у випадку різких змін грошово-кредитної політики [39, с. 341]. Водночас у ситуації воєнного стану Національний банк України змушений балансувати між підтриманням курсової стабільності та стримуванням інфляційного тиску. Необхідно зазначити, що для зниження впливу цього ризику, на наше переконання, слід запроваджувати довгострокові програми кредитної підтримки з частковим відшкодуванням процентних ставок, а також розширювати інструменти хеджування процентних ризиків на внутрішньому фінансовому ринку.

- **ризик цінних паперів**, який пов'язаний із коливанням ринкової вартості фінансових інструментів, що перебувають у портфелі банку. Його актуальність зростає у періоди підвищеної волатильності фондового ринку, коли значні коливання котирувань можуть поставити під загрозу не лише прибутковість банку, а й його платоспроможність [38]. Під час воєнного стану ситуація ускладнюється зниженням ліквідності вторинного ринку цінних паперів та переорієнтацією інвестиційних потоків у бік військових і соціальних витрат держави. У той же час, можливим рішенням є розвиток програм державних

військових облігацій як інструменту стабілізації портфелів банків та створення передумов для безризикового розміщення коштів.

Водночас внутрішні ризики безпосередньо пов'язані з організаційною побудовою та управлінням у самих банківських установах. Вони охоплюють, зокрема, людський фактор (кваліфікація працівників, професійні якості керівників, рівень виконавської дисципліни, ефективність внутрішнього аудиту) та операційно-технічні чинники, що відображають надійність систем безпеки, бухгалтерського обліку, інформаційно-комунікаційної інфраструктури й матеріально-технічного забезпечення[40, с. 324].

Зниження внутрішніх ризиків забезпечується низкою заходів: державна реєстрація банків, надання ліцензій, проведення аудиторських перевірок та інспекцій, що належать до компетенції Національного банку України.

Зниження внутрішніх ризиків у банківській сфері є не менш важливим завданням, ніж управління зовнішніми загрозами. До внутрішніх ризиків відносяться насамперед чинники, що безпосередньо впливають із організаційної побудови та управління діяльністю банківських установ. Їх можна поділити на дві великі групи. По-перше, це **ризики, зумовлені людським фактором**, що охоплюють рівень професійної підготовки та ділові якості керівників, якість роботи персоналу, стан виконавської дисципліни, належність внутрішнього аудиту й контрольних підрозділів. По-друге, це **операційно-технічні ризики**, що відображають ефективність функціонування внутрішніх систем безпеки, бухгалтерського обліку, інформаційно-комунікаційної інфраструктури, матеріально-технічних засобів та каналів зв'язку [38].

Роль банківського нагляду у сфері внутрішніх ризиків полягає у встановленні мінімальних стандартів організації внутрішнього контролю та корпоративного управління, а також у здійсненні інспекційних перевірок, що дозволяють оцінити дотримання банками цих стандартів. У цьому контексті необхідно зазначити, що відповідно до Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV та Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня

2000 року № 2121-III, Національний банк України має повноваження здійснювати державну реєстрацію банків, надавати ліцензії на проведення банківських операцій, а також проводити перевірки діяльності банків та банківських груп. Ці інструменти є фундаментальними для мінімізації внутрішніх ризиків і запобігання порушенням, що можуть загрожувати інтересам вкладників і стабільності фінансової системи.

Разом з тим, існує низка проблем, які потребують удосконалення. По-перше, в умовах воєнного стану значно зростає навантаження на системи внутрішнього контролю та аудит банків, що пов'язано з ризиками кібератак, фізичного пошкодження офісів і центрів обробки даних, а також із переміщенням персоналу. У цьому аспекті доцільно запровадити обов'язкові плани безперервності діяльності (business continuity plans) для всіх банків, що мають бути погоджені з Національним банком України. По-друге, залишається актуальною проблема недостатньої кількості висококваліфікованих кадрів у сфері управління ризиками. Усунення цієї проблеми можливе шляхом організації централізованих навчальних програм під егідою Національного банку України та впровадження обов'язкової сертифікації керівників ключових підрозділів банків. По-третє, варто посилити вимоги до внутрішнього аудиту, зокрема щодо незалежності його функціонування та регулярності звітування перед наглядовими органами.

Необхідно зазначити, що в умовах особливого періоду вже запроваджено низку рішень, спрямованих на зниження внутрішніх ризиків. Зокрема, постановами Правління Національного банку України у 2022–2023 роках було встановлено спеціальні вимоги до захисту інформаційних систем банків, забезпечення резервного копіювання даних, підтримання платоспроможності та ліквідності банків у зонах бойових дій, а також обмеження на проведення окремих високоризикових операцій. Наприклад, Постанова «Про діяльність банків у територіальних громадах, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні)» від 5 травня 2022 року № 94[41] визначила особливий порядок функціонування банків у

критичних умовах, у тому числі із застосуванням дистанційних технологій і спрощених процедур підтвердження операцій.

Підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що банківський нагляд є самостійним інститутом публічного адміністрування, основне призначення якого полягає у забезпеченні стабільності банківської системи, захисті прав вкладників та зниженні системних ризиків. Його ключові ознаки: зовнішній характер, превентивність, безперервність і комплексність, що дозволяють чітко відмежувати його від суміжних понять контролю та моніторингу, підкреслюючи особливу роль у механізмі державного управління фінансовим сектором.

Водночас вважаємо, що в умовах воєнного стану банківський нагляд набуває підвищеної стабілізаційної та захисної функції. Здатність регулятора своєчасно виявляти ризики, адаптувати інструменти до надзвичайних обставин і зберігати правову визначеність визначає його ефективність та суспільну значущість. У цьому сенсі банківський нагляд виступає не лише засобом регуляторного впливу, а й ключовим чинником забезпечення фінансової безпеки та довіри до державних інституцій у кризових умовах.

1.3. Принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду

Першочергове значення у сфері банківського нагляду мають саме принципи, які спрямовують владні рішення, надають їм нормативної якості та забезпечують узгодженість між ціллю фінансової стабільності й гарантіями прав учасників ринку. Йдеться про системно впорядковану сукупність загальних і спеціальних засад, що визначають основи діяльності наглядового органу, окреслюють межі адміністративного розсуду, задають стандарти доказування та процедурні гарантії під час інспекцій, стрес-тестування, застосування коригувальних заходів і санкцій, до яких належать адміністративні штрафи, тимчасові заборони окремих видів діяльності, відсторонення посадових осіб або відкликання банківської ліцензії, із

дотриманням належної процедури та права на оскарження, а також формують підходи до офіційних комунікацій і судового контролю за наглядовими актами. Ці засади не є декларативними: саме вони забезпечують внутрішню цілісність і передбачуваність регуляторної практики.

В умовах особливого періоду, визначеного правовим режимом воєнного стану та підвищеним системним ризиком, зміст і вага зазначених засад набувають специфічних акцентів, що вимагають оперативності, адаптивності та зваженого балансування публічних інтересів і приватних прав. Тимчасові позачергові інструменти повинні мати чітко визначені підстави запровадження та встановлені часові межі застосування; після усунення загроз має відбуватися повернення до стандартних режимів нагляду. Посилюються вимоги до безперервності критичних процесів, кіберстійкості та готовності до врегулювання неплатоспроможності; зростає значення міжвідомчої координації, транскордонної взаємодії у складі міжнародних банківських груп, санкційного комплаєнсу та оперативної аналітики даних. Водночас незмінними залишаються процесуальні гарантії, недискримінаційність підходів і належна комунікація з учасниками ринку, що забезпечують легітимність рішень навіть за умов невідкладності.

Перед детальним розглядом системи принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду доцільно з'ясувати загальне розуміння категорії «принципи», їхні функції та базові класифікації в юридичній науці, а також окреслити місце адміністративно-правових принципів у структурі принципів права та особливості їх прояву в публічному управлінні. На цій підставі сформулювати методологічну основу для подальшого системного дослідження власне принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, механізмів їх імплементації у нормативні акти, а також критеріїв оцінювання дотримання у правозастосуванні.

У сучасній доктрині «принципи» розуміються як вихідні, системоутворювальні настанови, що задають рамку мислення і дії, слугують орієнтирами для пізнання та організації соціальної практики. У цьому сенсі

принцип виступає одночасно і методологічним «ядром» явища, і нормою належного, що кристалізує узагальнений досвід та звільняє його від випадкового й часткового [42, с. 284-285]. Етимологічний зріз лише підсилює цю концепцію: по-перше, це основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації; по-друге, внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності; по-третє, основа устрою чи дії будь-якого приладу, механізму [43, с. 658]. На нашу думку, саме поєднання когнітивної та нормативної природи принципів пояснює їхню універсальність: будь-яка сфера буття — від природних процесів до соціальних інститутів — спирається на базові засади, через які стає пізнаваною й керованою [44, с. 110].

Перехід до юридичного виміру дозволяє уточнити спосіб «матеріалізації» принципів у праві. Їх вираження можливе у двох формах: текстуальній, коли принцип безпосередньо сформульовано в нормі (зокрема на конституційному рівні), і змістовній, коли він імпліцитно виводиться зі змісту масиву приписів [45, с. 41–43]. Ми вважаємо, що інституційна зрілість правопорядку виражається саме у здатності поєднувати ці способи: загальноправові засади мають бути текстуально зафіксовані у Конституції України, міжгалузеві та галузеві мають закріплюватися у кодифікаційних актах, інституційні мають виражатися у спеціальному законодавстві; водночас змістовне виведення принципів забезпечує гнучкість і можливість узгоджувального тлумачення там, де позитивне право є фрагментованим. Треба зазначити, що об'єктивна зумовленість принципів права означає їх відповідність характеру суспільних відносин і панівним економічним, політичним та ідейним процесам, а також їх історичну мінливість: вони такі, якою є епоха, суспільні потреби та спосіб життя [45, с. 41-43].

У науковому дискурсі існує низка підходів до визначення принципів права. Так, О.Є. Гаршина трактує принцип як первинну засаду, із якої вибудовується система понять певного феномена; він інтегрує навколо себе інші елементи та завдяки узагальненню задає стійку «формулу» явища [42, с. 284-285]. А.А. Пухтецька акцентує увагу на багатовимірності терміну: від «основоположної

істини» та «загального правила» до заздалегідь визначеної політики чи способу дії та стандарту, що описує навіть механічні або природні процеси [46, с. 11]. А.Г. Борисов підкреслює спорідненість принципів із нормами: у принципах сильніше проявляються загальність, стабільність і категоричність; вони «присутні» у праві постійно, можуть субсидіарно діяти замість норми (за аналогією права), а тому мають бути осмислені поряд із системою норм як самостійний вимір позитивного права [47, с. 63].

На думку А.Н. Чумакова, правові принципи — це керівні положення, що відображають об'єктивні закономірності та потреби суспільства і набувають загальнообов'язковості через правове закріплення; у цьому значенні їх можна розглядати як стійкі тенденції, відмежовуючи від загальносоціальних засад ті, що безпосередньо характеризують власне правові зв'язки [48, с. 315]. На нашу думку, наведені позиції не суперечать, а доповнюють одна одну: вони описують різні «грані» тієї самої категорії, одна, онтологічну (принцип як основоположну засаду); друга, епістемічну (принцип як інструмент узагальнення), третя, нормативну (принцип як джерело обов'язкових орієнтирів).

А. М. Васильєв відмічає, що принципи права можуть розглядатися у декількох площинах: принципи права викристалізують уявлення про сферу правосвідомості; принципи права, є нормативними приписами, що закріплюються у рамках джерел права; принципи права, перманентно правореалізуються у конкретній сфері суспільних відносин [49, с. 182]. Такий підхід є сильною стороною через інтеграцію ціннісного, регулятивного і прикладного рівнів, що дозволяє бачити принципи не лише як декларації, а як дієві орієнтири. Водночас потребує уточнення межа між принципами як метанормами і принципами як нормами, а також критерії їх ієрархії і способи операціоналізації у процедурах контролю. На нашу думку, для сфери банківського нагляду це означає необхідність одночасно фіксувати принципи у нормативних актах, вбудовувати їх у методологію наглядових рішень і перевіряти їх відтворення у щоденній практиці інспекцій, тестувань та застосування заходів впливу.

Загальноправова функція принципів проявляється і як критерій легітимації правового порядку, і як «цемент» його внутрішньої єдності. Вони скеровують механізм правового регулювання, забезпечують узгодженість правотворчості, правозастосування та правоохорони, слугують мірилом законності дій органів влади та приватних осіб, впливають на правосвідомість і правову культуру [45, с. 41–43]. Важливо, що контури громадянського суспільства, а саме: демократичність, соціальна спрямованість, урегульованість справедливим правом задають «рамкові» умови для формування та ієрархізації принципів, у межах яких вони конкретизуються в різних галузях і інститутах [50, с. 646; 51, с. 143]. Звідси логічною є розгорнута класифікація: загальноправові (основні), міжгалузеві, галузеві та інституційні; принципи правотворчості (зокрема законотворчості) і нормотворчості; принципи правозастосування; правоохоронні принципи (у тому числі правосуддя та юридичної відповідальності); а також принципи структури права - публічного і приватного, матеріального і процесуального, регулятивного й охоронного, об'єктивного і суб'єктивного [42, с. 41–43]. На нашу думку, саме така багаторівнева побудова дозволяє поєднати стабільність «ядра» з адаптивністю галузевих та інституційних модифікацій.

Підсумовуючи наведене, ми підтримуємо тезу про історичну, об'єктивно зумовлену та ідейно-нормативну природу правових принципів. Вони не є просто деклараціями: через текстуальне та змістовне закріплення принципи реалістично впливають на конструювання норм, механізми їх застосування і способи захисту, а також виконують інтегративну роль у правовій системі [42, с. 41–43; 47, с. 63; 48, с. 315]. Їхня ефективність залежить від узгодженості трьох параметрів: чіткого формулювання в ієрархії джерел; узгоджувального тлумачення у колізійних ситуаціях; послідовної практики застосування, що відтворює регулятивний зміст у конкретних правовідносинах. Узагальнення наукових підходів дає підстави вважати, що сутність принципів права розкривається через такі ключові ознаки: імперативність, яка зумовлює підвищений рівень обов'язковості у правотворчій та правозастосовній діяльності; первинність і вихідний характер, що забезпечують

базу для формування конкретних норм і приписів; ідеологічна та світоглядна природа, яка втілює фундаментальні правові ідеї та слугує орієнтиром для тлумачення і застосування права; лаконічність формулювань за наявності значної концептуальної ваги, що забезпечує відчутний вплив на регулювання правових відносин.

Отже, **принципи права** — це відправні, загальнообов'язкові та системоутворювальні ідеї-орієнтири правопорядку, об'єктивно зумовлені станом суспільних відносин і виражені у текстуальній та/або змістовній формі, які визначають напрям правотворчості, правозастосування і правоохорони, забезпечують єдність і легітимність правового регулювання та слугують критерієм оцінки законності й справедливості.

Вихідною методологічною позицією нашого дослідження є з'ясування змісту саме адміністративно-правових принципів як особливого різновиду засад правового регулювання публічної влади.

Н. Ю. Цибульник акцентує їх як керівні засади добросовісного виконання покладених завдань суб'єктами публічної влади, тобто як нормативний стандарт належної адміністративної поведінки [52, с. 184].

М. В. Вишневський пропонує розуміти їх як сукупність задекларованих і визнаних нормативних правил, що визначають процедурні параметри управління, моделюють поведінку як органів публічної адміністрації, так і приватних осіб та одночасно окреслюють межі протиправності [53, с. 182].

О. Ш. Чомахашвілі підкреслює універсальність і імперативність цих вихідних ідей, на підставі яких вибудовуються взаємовідносини учасників адміністративно-правового регулювання [54, с. 13].

Н. І. Дідик наголошує на їхній підвищеній юридичній силі та загальноприйнятому характері, що втілюють властивості права і ставлять незаперечні вимоги до учасників відносин заради досягнення соціального компромісу [55, с. 94].

Серед адміністративно-правових принципів виокремлюються принципи адміністративно-правового регулювання. О. Ш. Чомахашвілі тлумачить їх як підставу виникнення взаємовідносин між учасниками регулятивного процесу [54, с. 13]. Водночас базова теорія адміністративного права виходить з того, що юридичним фактом є реальна життєва обставина, з настанням якої адміністративні правовідносини виникають, змінюються або припиняються [56, с. 129]. На нашу думку, це не суперечність, а різні рівні пояснення. Принципи задають нормативну архітектуру простору, у межах якого юридичні факти здатні породжувати правовідносини, але самі по собі не замінюють фактологічну підставу їх виникнення. Тобто принципи виконують роль передумови належного правового зв'язку, а не його безпосереднього юридичного факту.

Г. О. Горбова, В. В. Галуцько, С. Г. Стеценко та А. І. Берлач розглядають принципи адміністративно-правового регулювання як керівні засади організації та здійснення діяльності органів публічної адміністрації у конкретних сферах, що орієнтують процедури, визначають межі розсуду та задають критерії належності адміністративних рішень [57, с. 88; 58, с. 95]. Такий акцент дозволяє поєднати ціннісну природу принципів з їх операційною функцією у правозастосуванні. Ми вважаємо виправданим це зміщення уваги від декларативного рівня до процедурного виміру, оскільки саме у процедурі принципи набувають перевіряваної юридичної сили, впливаючи на ініціювання, розгляд і ухвалення адміністративних актів, а також на подальший контроль і оскарження.

Позиція Т.О. Гуржій логічно веде до висновку, що принципи адміністративно-правового регулювання слід розуміти як основоположні ідеї, на яких ґрунтуються розвиток і функціонування адміністративного права та його інститутів, побудова системи адміністративно-правових відносин, реалізація прав, свобод і законних інтересів їх учасників, а також правотворча і правозастосовна діяльність суб'єктів публічної влади [59, с. 46]. Треба зазначити, що у згаданому підході принципи адміністративно-правового регулювання не зводяться до декларацій, а виконують роль опорних ідей, на яких тримаються: розвиток і

функціонування адміністративного права та його інститутів; системи адміністративно-правових відносин; практична реалізація прав, свобод і законних інтересів учасників; правотворча і правозастосовна діяльність публічної влади. Щоб уникнути абстрактності, застосування принципів доцільно оцінювати за чотирма аналітичними вимірами. Перший вимір є нормативним, у ньому з'ясовують наявність і якість текстуального закріплення відповідних засад у законах і підзаконних актах. Другий вимір є інституційним, у ньому визначають спроможність органів та процедур утілювати зазначені засади у звичайні управлінські цикли. Третій вимір є процесуальним, у ньому перевіряють дотримання вимог належної адміністративної процедури, обґрунтованість рішень і доступ до механізмів оскарження. Четвертий вимір є результативним, у ньому вимірюють фактичний вплив засад на захист прав адресатів, передбачуваність регулювання та якість публічних послуг. Відповідно, принципи не слугують підставою виникнення правовідносин, оскільки ці підстави формуються юридичними фактами, вони визначають належність правового зв'язку, окреслюючи межі допустимого адміністративного розсуду, у межах якого юридичні факти породжують, змінюють або припиняють правовідносини.

На цій основі пропонуємо узагальнене визначення **принципів адміністративно-правового регулювання**, під якими можна розуміти *об'єктивно зумовлені та загальнообов'язкові засади, закріплені у джерелах права, що спрямовують і обмежують діяльність органів публічної влади, визначають межі розсуду, структурують процедури і критерії належності адміністративних актів, забезпечують узгодженість регулювання з правами людини, інтересами суспільства та легітимною метою публічного управління [60; 61].*

Переходячи від загальної дефініції до галузевої конкретизації, звернімося до принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. Їх доцільно сприймати як спеціалізоване відображення загальноадміністративних засад у сфері пруденційного контролю за банками та банківськими групами. Такі засади надають наглядовим рішенням нормативної якості, визначають зміст і межі

управлінського розсуду Національного банку України, узгоджують цілі фінансової стабільності з гарантіями прав учасників ринку і споживачів фінансових послуг, а також слугують методологічною опорою для процедур інспектування, дистанційного нагляду, застосування коригувальних заходів і санкцій та подальшого судового контролю.

Поняття принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду у вузькому розумінні охоплює об'єктивно зумовлені та загальнообов'язкові засади, що закріплені у джерелах фінансового і адміністративного права та в офіційних наглядових стандартах. Вони спрямовують і обмежують діяльність органів публічної влади у сфері банківського нагляду, визначають межі розсуду, структурують процедури прийняття рішень, встановлюють критерії їх належності та забезпечують відповідність регулювання правам людини, інтересам суспільства і легітимній меті стабільності фінансової системи.

Ознаки цієї групи принципів мають як загальноюридичний, так і суто секторний характер. По-перше, їм притаманна галузева специфічність. Вони формуються з огляду на пруденційні цілі, а саме стійкість банків та платоспроможність системи, захист вкладників, безперервність критичних фінансових послуг. Це зумовлює особливу увагу до превентивних інструментів, до аналізу ризиків і до вимог корпоративного управління у банках.

По-друге, для цих принципів характерна чітка ієрархічність джерел. Конституційні орієнтири трансформуються у норми законів, а далі конкретизуються у нормативно-правових актах центрального банку, методиках, інструкціях, наглядових керівництвах і листах роз'яснювального характеру. Саме така вертикаль забезпечує передбачуваність та узгодженість правозастосування у повсякденній наглядовій практиці.

По-третє, вони відзначаються виразною процедурністю і перевірюваністю. Принципи структурують порядок збирання і оцінки наглядової інформації, стандарти доказування під час інспекцій та дистанційного моніторингу, вимоги до мотивування рішень, умови і послідовність застосування коригувальних заходів, а

також доступ до адміністративного і судового оскарження. Завдяки цьому кожна дія наглядача підлягає експертній та судовій перевірці на відповідність належній адміністративній процедурі.

По-четверте, для них притаманна методологічна чутливість до ризиків і циклів. Принципи визначають, як враховуються системні, макрофінансові та ідентифіковані інституційні ризики, як співвідносяться індивідуальні та групові оцінки, як вибудовується пропорційність інтенсивності нагляду залежно від профілю установи. Унаслідок цього регулювання не зводиться до формального дотримання показників, а орієнтується на реальний профіль ризиків та на здатність банку їх покривати.

По-п'яте, їм властивий інституційний вимір, що поєднує автономність наглядового органу і його підзвітність. Засади визначають механізми уникнення конфлікту інтересів, вимоги до внутрішніх процедур прийняття рішень, стандарти службової етики, а також публічні звітні практики і комунікації з ринком. Це забезпечує баланс між ефективністю контролю і легітимністю регуляторних дій.

По-шосте, принципи мають транскордонний та інтеграційний вимір. Їх імплементація корелює з міжнародними базовими стандартами банківського нагляду, з практикою колегій наглядачів у транснаціональних банківських групах, з координацією макропруденційної політики. Така синхронізація потрібна для уникнення регуляторних арбітражів і для узгодженого реагування на шоки.

По-сьоме, у особливий період, зумовлений правовим режимом воєнного стану, їх зміст набуває акценту на безперервності критичних функцій, на часовій обмеженості позачергових інструментів, на документуванні балансування конкуруючих цілей, а також на підвищених вимогах до кіберстійкості, платіжної безпеки і швидкості наглядових реакцій. Водночас незмінними залишаються вимоги до належної процедури і недискримінації, що гарантують правову стійкість рішень.

З огляду на наведене, під **принципами адміністративно-правового регулювання банківського нагляду** слід розуміти *системоутворювальні засади*

галузевого публічного управління, які визначають мету і межі наглядової діяльності, унормовують процедури прийняття рішень, встановлюють критерії їх правомірності та забезпечують узгодженість із правами людини і з інтересами фінансової стабільності.

Принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду формують цілісну систему, у якій розрізняються загальні та спеціальні компоненти. Загальні принципи мають універсальний характер, впливають із конституційних засад публічної влади та поширюються на весь масив адміністративних відносин. Вони задають нормативні орієнтири для правотворення і правозастосування, забезпечують єдність підходів до мотивації рішень, визначають межі публічного розсуду, гарантують відповідність регулювання правам і свободам людини, а також зумовлюють вимоги до належної процедури, передбачуваності та правової визначеності. У сфері банківського нагляду ці загальні засади виконують функцію методологічної основи, на якій вибудовується будь-яке спеціальне регулювання.

Спеціальні принципи відображають галузеву специфіку пруденційного контролю за банками та банківськими групами. Їх зміст формується з огляду на цілі фінансової стабільності, захисту вкладників, безперервності критичних фінансових послуг і належного корпоративного управління у фінансових установах. Такі засади спрямовують інструменти інспектування і дистанційного моніторингу, визначають логіку коригувальних заходів і санкцій, задають критерії оцінювання ризиків і пропорційності наглядових дій, окреслюють баланс між інституційною автономією наглядового органу та його підзвітністю. В особливий період, пов'язаний з воєнним станом, вони додатково акцентують часову обмеженість позачергових інструментів, документування балансування конкуруючих цілей, підвищені вимоги до кіберстійкості, платіжної безпеки і швидкості реагування без відступу від базових процесуальних гарантій.

Загальними принципами є засади, що впливають із конституційної моделі публічної влади і поширюються на весь масив адміністративних відносин: верховенство права і законність; правова визначеність і передбачуваність

регулювання; повага до прав людини та заборона дискримінації; належна адміністративна процедура, у тому числі право бути вислуханим, мотивованість і можливість ефективного оскарження; пропорційність як вимога обирати найменш обтяжливий засіб для досягнення легітимної мети; інституційна незалежність і неупередженість суб'єкта владних повноважень; підзвітність і контрольованість рішень; прозорість у частині, сумісній із охороною законно захищеної таємниці; належне урядування, що охоплює добросовісність, обґрунтованість, послідовність і рівність підходів.

До спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду відносяться засади, що відображають пруденційну специфіку фінансового сектору: пріоритет фінансової стабільності та захисту вкладників; ризик-орієнтований характер нагляду з урахуванням профілю установи і системної значущості; пропорційність інтенсивності нагляду до масштабу і складності діяльності банку; превентивність та своєчасність наглядових дій, у тому числі раннє втручання; консолідований нагляд за банківськими групами; вимоги до належного корпоративного управління, внутрішнього контролю і достатності капіталу та ліквідності; професійна таємниця нагляду і захист конфіденційної інформації; координація та обмін інформацією між органами, у тому числі транскордонна взаємодія колегій наглядачів; технологічна нейтральність регулювання разом із вимогами до операційної та кіберстійкості; орієнтація на безперервність критичних функцій і готовність до врегулювання неплатоспроможності; узгодження мікропруденційних рішень із макропруденційною політикою; належна комунікація з ринком без розкриття наглядової таємниці; дотримання стандартів доброчесності керівників і власників істотної участі. З цього приводу треба зазначити, що в умовах правового режиму воєнного стану спеціальні засади банківського нагляду отримують додаткове матеріальне й процесуальне обґрунтування. По-перше, позачергові інструменти можуть впливати на приватні права, тому їх застосування має бути суворо тимчасовим із визначеними підставами та межами, що є прямим наслідком вимог законності, передбачуваності та пропорційності. По-друге,

безперервність платіжних і розрахункових процесів виступає необхідною умовою макрофінансової стабільності та елементом економічної безпеки держави, тому нагляд обґрунтовано надає пріоритет підтриманню критичних функцій. По-третє, розширення спектра міжнародних обмежувальних заходів і прискорена зміна профілю ризиків зумовлюють підвищені вимоги до санкційної комплаєнс-практики та до оперативної аналітики даних як інструментів раннього виявлення порушень і своєчасного втручання. У сукупності ці аргументи демонструють, що акценти особливого періоду не є відхиленням від основ, а формою їх практичної реалізації без відступу від базових процесуальних гарантій та недискримінації.

Детально розглянемо спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, які формують цілісну систему забезпечення фінансової стабільності, поєднану з охороною прав учасників ринку та належними процесуальними гарантіями.

Принцип пріоритету фінансової стабільності та захисту вкладників визначає стратегічну мету нагляду як запобігання системним збоям і збереження довіри до банківської системи. Його реалізація вимагає безперервного моніторингу платоспроможності, ліквідності та якості активів банків, підтримання стійкості платіжних і розрахункових процесів, а також належного режиму охорони коштів клієнтів. У практичній площині це означає завчасне виявлення вразливостей і застосування превентивних коригувальних заходів до того, як ризики переростуть у втрати для вкладників і економіки. До таких заходів належать стресові випробування за несприятливими сценаріями, раннє наглядове втручання, вимоги до формування та відновлення капітальних і ліквідних буферів, тимчасові обмеження на окремі операції, дивідендні виплати та концентрацію ризиків. Важливою складовою є узгодженість мікропруденційних рішень з макропруденційною політикою, координація дій з фондом гарантування вкладів для забезпечення впорядкованого врегулювання неплатоспроможності та мінімізації соціально економічних наслідків. Принцип охоплює також вимоги до планів відновлення діяльності банків, підтримання безперервності критичних

функцій і належної комунікації з ринком із дотриманням режиму банківської таємниці, що знижує ймовірність панічних відпливів ресурсів. В умовах особливого періоду пріоритет надається операційній та кіберстійкості інфраструктури, швидкому обміну наглядовою інформацією з іншими органами, включно з іноземними, та використанню інструментів, які забезпечують безперервність доступу громадян і бізнесу до фінансових послуг. Сукупність наведених підходів підвищує передбачуваність регуляторного середовища, зберігає довіру вкладників і сприяє стабільності фінансового посередництва навіть за підвищеної невизначеності [62; 63].

Принцип узгодження мікропруденційних рішень із макропруденційною політикою забезпечує гармонійність індивідуальних вимог до банків із системними буферами та контрциклічними інструментами. Він спрямований на зниження проциклічності регуляторних дій і на збереження балансу між безпекою окремої установи та стійкістю фінансового сектору загалом. Практична імплементація цього принципу передбачає, що наглядові рішення щодо капіталу, ліквідності, концентрацій ризику, дивідендної політики та планів відновлення діяльності синхронізуються із загальносистемними сигналами і параметрами, зокрема з контрциклічними надбавками до капіталу, вимогами до ліквідних буферів, результатами стресового тестування та оцінками системних ризиків. Водночас інформаційна політика і частота публічної звітності прямо підпорядковуються стабілізаційним цілям: перехід від річної до щонайменше квартальної, а в ідеалі щомісячної або щотижневої аналітики рейтингового і наглядового характеру зменшує часові лаги, підвищує прогнозованість рішень і посилює дисципліну ринку [64].

Ключову роль у такій архітектоніці відіграє інформаційна відкритість банків, яка підвищує довіру клієнтів і інвесторів, а отже опосередковано зміцнює фінансову стійкість установ і системи загалом. Чим вищий рівень розкриття, стандартизації і своєчасності даних про якість активів, ліквідність, капітал та структуру ризиків, тим меншим є ризик панічних реакцій на ринку і тим ефективніше працюють

контрциклічні механізми, передбачені макропруденційною політикою. Звідси випливає і вимога узгодженості мікрорішень із режимами публічного розкриття, включаючи формат, періодичність і глибину показників, що становлять суспільний інтерес з огляду на стабільність.

Принцип ризикорієнтованого нагляду зобов'язує диференціювати інтенсивність контролю залежно від профілю ризиків, бізнес-моделі та системної значущості установи. Наглядові програми формуються на підставі матеріальності ризиків, що дозволяє фокусувати перевірки, дистанційний моніторинг і валідацію моделей саме там, де ймовірність і масштаб втрат найбільші. Це підвищує ефективність використання наглядових ресурсів і зменшує регуляторне навантаження там, де ризики є помірними. У нагляді за клієнтськими операціями цей принцип реалізується як правило «менше ризиків — це менше уваги, більше ризиків — більше уваги». Малоризикові транзакції проходять спрощені процедури, тоді як операції з ознаками підвищеної ризиковості перевіряються за посиленими стандартами. При цьому вимоги протидії відмиванню доходів і фінансуванню тероризму зберігають автономну дію: банк зобов'язаний приділяти пріоритетну увагу саме сумнівним операціям, щоб запобігти відтоку капіталу і «схемним» практикам, не ускладнюючи прозору діяльність населення та бізнесу.

Принцип пропорційності вимагає, щоб вимоги, інструменти і санкції були співмірні масштабу, складності та ризиковому профілю банку. Він захищає менші установи від надмірного регуляторного тиску, одночасно обґрунтовано підвищує стандарти для системно важливих банків, завдяки чому досягається справедливий розподіл витрат на дотримання регуляторних вимог і зберігаються рівні умови конкуренції без шкоди для стабільності. Пропорційність у цьому сенсі працює не лише на рівні адресата, вона також визначає спосіб організації нагової практики у цілому, зокрема добір інструментів, глибину аналізу та інтенсивність втручання залежно від матеріальності ризиків і потенційних системних наслідків.

Зміст принципу пропорційності включає вимогу оцінювати якість нагової практики крізь призму контексту ризиків і значущості нагледуваних установ, навіть

тоді, коли така вимога не названа прямо у методологічних критеріях. Базові критерії задають мінімальні стандарти для надійної наглядової практики і мають універсальний характер, однак їх застосування повинно враховувати профіль ризику та системну важливість окремих банків і груп. Тому під час країнової або внутрішньої оцінки нагляду релевантними стають питання фактичної інтенсивності і доречності дій, зокрема як часто за останні роки застосовувалися коригувальні заходи, з якою періодичністю проводилися виїзні перевірки, скільки ліцензійних заяв було отримано і який відсоток задоволено або відхилено, чи здійснювали інспектори перевірки якості активів і як саме результати доводилися до керівників банків та керівництва наглядового підрозділу. Цей самий підхід поширюється і на додаткові критерії, що деталізують очікування до нагляду: юрисдикції з великою часткою системно важливих установ або зі складними фінансовими конгломератами об'єктивно стикаються з вищими планками відповідності, ніж юрисдикції з переважно невеликими депозитними банками з простою структурою[65]. Отже, пропорційність є не лише правилом для адресата регулювання, а й методологічним принципом оцінювання самого нагляду, який вимагає постійного узгодження стандартів зі складністю ринку та реальним ризиковим середовищем.

Принцип превентивності та своєчасності наглядових дій ґрунтується на концепції проактивного регулювання, спрямованого не лише на реагування на вже виявлені порушення, а й на їх запобігання на ранніх етапах. Його сутність полягає у систематичному моніторингу фінансового стану установи, що дає змогу завчасно ідентифікувати ознаки погіршення якості активів, зниження рівня капіталу чи дефіциту ліквідності.

Застосування цього принципу вимагає наявності чітких індикаторів (тригерів), які сигналізують про потенційні ризики, а також визначення граничних строків для усунення виявлених порушень. Важливою складовою є перевірка реалістичності планів відновлення, яку здійснює наглядовий орган з метою забезпечення їх відповідності фактичному фінансовому стану установи та

поточним ринковим умовам. Завдяки такому підходу забезпечується передбачуваність і послідовність наглядової реакції, що підвищує довіру до регулятора і створює стабільне середовище для функціонування банківської системи. Реалізація принципу превентивності та своєчасності на практиці дозволяє мінімізувати ймовірність настання неплатоспроможності фінансових установ, сприяє збереженню фінансової стійкості сектору і водночас захищає інтереси кредиторів, вкладників і держави як гаранта фінансової безпеки.

У більш широкому контексті цей принцип виступає елементом ризик-орієнтованого підходу до банківського нагляду, коли регулятор концентрує зусилля не на формальному дотриманні норм, а на оцінці динаміки ризиків і своєчасному вжитті коригувальних заходів, що забезпечує ефективність превентивного впливу та підтримання стійкості фінансової системи загалом.

Принцип консолідованого нагляду за банківськими групами означає обов'язкову оцінку ризиків на рівні всієї фінансової групи з охопленням материнської компанії, банків, небанківських фінансових установ, спеціалізованих компаній і суб'єктів під суттєвим впливом. Його зміст полягає у запобіганні регуляторному арбітражу, подвійній або багаторазовій «підпорі» капіталу, прихованим внутрішньогруповим трансферам ризику та надмірним внутрішньогруповим експозиціям, а також у забезпеченні адекватності капіталу і ліквідності на груповій основі. Реалізація принципу вимагає єдиного периметра нагляду, консолідованої звітності, здатності швидко агрегувати дані по всіх ланках, проведення консолідованого ICAAP і ILAAP, групових стрес-тестів, застосування лімітів на великі ризики та політик arm's length для внутрішньогрупових операцій. Обов'язковими є прозора структура власності, вимоги fit and proper до кінцевих бенефіціарів і керівних осіб на рівні холдингу, уніфіковані політики ризик-менеджменту та внутрішнього контролю, а також чіткі правила трансферу капіталу і ліквідності всередині групи. Інструментарій нагляду включає можливість адресувати вимоги та заходи впливу на рівні групи, обмежувати upstream дивіденди і внутрішньогрупові операції, вимагати докапіталізації, змін у структурі чи

управлінні, а за потреби застосовувати ring-fencing для захисту критичних функцій. Координація забезпечується через колегії наглядачів і формалізований обмін інформацією з іншими регуляторами, що гарантує єдину інтерпретацію вимог і цілісність наглядових рішень у всіх сегментах групи[66].

Принцип належного корпоративного управління, внутрішнього контролю та достатності капіталу і ліквідності зобов'язує банки підтримувати ефективні ради та комітети, три лінії захисту і зрілі політики ризик-менеджменту. Регулярні оцінки достатності капіталу і ліквідності у звичайних та стресових умовах забезпечують реальну здатність установ поглинати збитки. Поєднання управлінської відповідальності та кількісних буферів створює основу для стійкості банку до шоків.

Принцип доброчесності керівників і власників істотної участі вимагає бездоганної ділової репутації, професійної придатності і прозорого походження капіталу. Він запобігає концентрації контролю в руках непридатних чи непрозорих осіб та знижує ризики зловживань і конфліктів інтересів. У періоди підвищених геополітичних ризиків особлива увага приділяється відповідності санкційним режимам і прозорості структури власності.

Принцип координації та обміну інформацією між органами, включно з транскордонною взаємодією, забезпечує узгоджені дії нагляду, органів врегулювання неплатоспроможності, платіжного нагляду та фінансового моніторингу. Оперативні канали обміну даними скорочують часові лаги між виявленням проблем і управлінським втручанням. Для транснаціональних груп це критично важливо для синхронізації наглядових рішень та уникнення фрагментації вимог.

Принцип професійної таємниці нагляду і захисту конфіденційної інформації затверджує основи використання чутливих відомостей отриманих під час наглядової діяльності, вимагає використовувати їх виключно для законних цілей і щоб вони були належно захищені від несанкціонованого доступу. Йдеться про дві складові захисту: по-перше, банківська таємниця клієнтів (персональні дані,

реквізити й рух коштів, умови договорів, відомості про активи на зберіганні; для юридичних осіб, відповідно, документи та зразки підписів, що посвідчують повноваження[1]; по-друге, службова конфіденційність наглядової інформації (методики, результати інспектувань, службова кореспонденція, проекти рішень)[67]. Додержання цього принципу поєднується з чіткими винятками розкриття, зокрема наданням довідок за рахунками померлого спадкодавця нотаріусам або особі, визначеній у заповідальному розпорядженні, та виконанням законних вимог суду й уповноважених органів у межах компетенції[68]. В українському праві частина відомостей про юридичних осіб є публічними за своєю природою (реєстрові дані про організаційно-правову форму чи керівні органи), тому їх коректно відмежовувати від власне банківської таємниці; натомість посилений режим охорони має застосовуватися до транзакційних даних і результатів нагляду. Практична імплементація включає принцип «need-to-know», протоколювання доступів, шифрування, обмежені канали обміну між регуляторами та персональну відповідальність посадових осіб за порушення режиму — це підтримує довіру до нагляду і знижує ризики для конкуренції та фінансової стабільності.

Принцип належної комунікації з ринком без розкриття наглядової таємниці забезпечує прозоре розуміння мети, логіки та очікуваних наслідків регуляторних рішень для всіх учасників ринку, не розкриваючи при цьому інформації, що підлягає захисту. У практиці він реалізується через своєчасні та рівномірні за доступом повідомлення: офіційні пресрелізи, політичні заяви, методичні роз'яснення, тематичні огляди ризиків, «листи-нагадування» до керівників установ, запитання-відповіді, публікацію агрегованих або анонімізованих результатів стрес-тестів, індикаторних панелей і технічних довідників. Такий формат зменшує інформаційну асиметрію і ризик панічних реакцій, підтримує передбачуваність регуляторного середовища, вирівнює «правила гри» та підвищує комплаєнс-дисципліну, оскільки очікування та критерії оцінювання рішень відомі заздалегідь і однаково для всіх.

Водночас принцип чітко окреслює межі розкриття: заборонене оприлюднення службових методик, індивідуальних результатів інспектувань, конфіденційних транзакційних даних і будь-яких відомостей, здатних ідентифікувати конкретний банк або клієнта. Щоб поєднати прозорість і захист таємниці, застосовують стандарти «need-to-know», агрегування та лаги публікації, попереджувальні «пояснювальні записки» до рішень, а також попередньо анонсовані графіки комунікацій із фіксованими вікнами розкриття та «тихими періодами». У кризових та воєнних умовах належна комунікація набуває превентивного характеру: регулятор коротко й предметно пояснює тимчасовість і правові підстави позачергових інструментів, цільові показники, критерії згортання заходів і збереження процесуальних гарантій. Дотримання єдиних протоколів (одночасний випуск повідомлень, недопущення селективного інформування, фіксація каналів і часу публікацій) мінімізує ризики ринкових перекосів та чуток, підтримує довіру до наглядових процесів і водночас не підриває безпеки системи.

Принцип технологічної нейтральності у поєднанні з вимогами до операційної та кіберстійкості встановлює орієнтацію регулятора на результат, а саме на безперервність критично важливих фінансових послуг, цілісність і доступність даних [69], та на спроможність установи відновлювати функціонування після інцидентів. Йдеться про підхід «регулювання за результатом», за якого обов'язковими є цільові показники стійкості та відновлюваності, а вибір конкретних технологічних рішень і архітектур залишається у межах розсуду банку за умови доведення еквівалентності рівня захисту. Такий підхід узгоджується з принципами пропорційності та підзвітності: інтенсивність вимог масштабно залежить від профілю ризиків, тоді як обов'язок керівних органів банку полягає у встановленні ризик-апетиту, затвердженні політик та наданні доказів їх ефективної імплементації.

Матеріальний зміст цього принципу охоплює повний цикл управління операційними та кіберризиками. Банк повинен мати формалізовані політики безпеки інформації та операційної безперервності, результати аналізу впливу на

бізнес, цільові показники часу відновлення та втрати даних (як категорії, а не фіксовані числові параметри), карти залежностей критичних процесів і даних, а також плани безперервності діяльності й відновлення після аварій. Організаційно-технічні вимоги включають незалежні резервні майданчики, сегментацію мереж і даних, багатофакторну автентифікацію, контроль привілейованого доступу, шифрування під час зберігання та передавання, розмежування повноважень, безперервний журнал аудиту, централізований моніторинг подій безпеки та процедури керування вразливостями. Для зовнішніх постачальників і хмарних сервісів запроваджується повний контур керування ризиками третьої сторони: попередня перевірка надійності, договірні гарантії рівня сервісу і безпеки, технічні й юридичні механізми виходу, а також періодична переоцінка ризиків [70, с.155].

Принцип безперервності критичних функцій і готовності до врегулювання неплатоспроможності вимагає ідентифікації та підтримання життєво важливих процесів навіть у кризових умовах. Він передбачає наявність реалістичних планів відновлення та врегулювання, чіткий розподіл ролей між наглядом і органом врегулювання, а також мінімізацію витрат для економіки та платників податків. Дотримання цього принципу захищає вкладників і підтримує стабільність фінансової системи у періоди стресу.

В сукупності, ці засади формують практико орієнтовану нормативну матрицю, яка переводить цілі публічної політики у вимоги до методології оцінки ризиків, до процедур ухвалення рішень і до стандартів поведінки учасників ринку. Особливий період не скасовує ці принципи і не підміняє їх надзвичайними заходами, а навпаки надає їм конкретного змісту через тимчасові інструменти з чіткими підставами та межами, посилену координацію і підвищені вимоги до стійкості, зберігаючи водночас законність, недискримінацію і належну адміністративну процедуру.

Висновки до розділу 1

Дослідивши генезис адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в Україні, зроблено висновок про його послідовну еволюцію, що охоплює: період «становлення інституційних засад» (1991–1996 роки), коли було закладено базові законодавчі та організаційні основи діяльності Національного банку України; період «нормативного упорядкування та структурної інституціоналізації» (1996–2000 роки), який характеризувався формуванням системи ліцензування, ліквідації банків і регулятивних нормативів; період «гармонізації із міжнародними стандартами» (2000–2010 роки), коли українське законодавство адаптувалося до Базельських принципів і практики Європейського Союзу; період «ризик-орієнтованого нагляду та процедурної інституціалізації» (2010–2014 роки), що відзначався переходом від формального дотримання нормативів до оцінки управління ризиками та посилення санкційних механізмів; період «системної трансформації та адаптації до умов особливого періоду» (2014–2022 роки), коли відбулося масштабне очищення банківського сектору, націоналізація системних установ та імплементація стандартів Європейського Союзу; а також сучасний період «адаптації до умов воєнного стану» (з 2022 року і до сьогодні), у межах якого нагляд виконує роль інструмента фінансової стабільності та складової національної безпеки держави.

Банківський нагляд – це діяльність зовнішнього характеру, що здійснюється Національним банком України та полягає у безперервному оцінюванні відповідності банків, учасників банківських груп і інших осіб, визначених законом, вимогам законів України, інших нормативно-правових актів і нормативно-правових актів Національного банку України, у виявленні та обмеженні ризиків їх діяльності, у виданні індивідуальних приписів і застосуванні передбачених законом заходів впливу з метою захисту прав та законних інтересів вкладників і кредиторів та забезпечення стабільності банківської системи України.

Метою банківського нагляду є скорочення зовнішніх ефектів і системних ризиків, що породжуються діяльністю окремих установ, запобігання каскадним

збоям на фінансовому ринку, а також захист прав та законних інтересів вкладників і кредиторів шляхом забезпечення належної платоспроможності, ліквідності та безперервності критичних фінансових послуг. Досягнення цієї мети передбачає безперервне оцінювання відповідності банків та учасників банківських груп вимогам законодавства і нормативно-правових актів Національного банку України, своєчасне виявлення й обмеження ризиків їх діяльності, видання індивідуальних приписів і застосування передбачених законом заходів впливу у спосіб, який підтримує фінансову стабільність та довіру до банківської системи.

Банківський контроль – це внутрішня організаційно-управлінська діяльність у межах Національного банку України, банків та банківських груп, що здійснюється компетентними суб'єктами за затвердженими планами, методиками і процедурами з метою перевірки законності, доцільності та ефективності діяльності, а також дотримання внутрішніх політик, регламентів і процедур.

Відзначено, що банківський нагляд є самостійним інститутом публічного адміністрування, основне призначення якого полягає у забезпеченні стабільності банківської системи, захисті прав вкладників та зниженні системних ризиків. Його ключові ознаки: зовнішній характер, превентивність, безперервність і комплексність, що дозволяють чітко відмежувати його від суміжних понять контролю та моніторингу, підкреслюючи особливу роль у механізмі державного управління фінансовим сектором.

Принципи права – це відправні, загальнообов'язкові та системоутворювальні ідеї-орієнтири правопорядку, об'єктивно зумовлені станом суспільних відносин і виражені у текстуальній та/або змістовній формі, які визначають напрям правотворчості, правозастосування і правоохорони, забезпечують єдність і легітимність правового регулювання та слугують критерієм оцінки законності й справедливості.

Принципи адміністративно-правового регулювання – це об'єктивно зумовлені та загальнообов'язкові засади, закріплені у джерелах права, що спрямовують і обмежують діяльність органів публічної влади, визначають межі

розсуду, структурують процедури і критерії належності адміністративних актів, забезпечують узгодженість регулювання з правами людини, інтересами суспільства та легітимною метою публічного управління.

Принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду – це системоутворювальні засади галузевого публічного управління, які визначають мету і межі наглядової діяльності, унормовують процедури прийняття рішень, встановлюють критерії їх правомірності та забезпечують узгодженість із правами людини і з інтересами фінансової стабільності.

Доведено, що принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду наділені наступними ознаками. По-перше, їм притаманна галузева специфічність. Вони формуються з огляду на пруденційні цілі, а саме стійкість банків та платоспроможність системи, захист вкладників, безперервність критичних фінансових послуг. Це зумовлює особливу увагу до превентивних інструментів, до аналізу ризиків і до вимог корпоративного управління у банках.

По-друге, для цих принципів характерна чітка ієрархічність джерел. Конституційні орієнтири трансформуються у норми законів, а далі конкретизуються у нормативно-правових актах центрального банку, методиках, інструкціях, наглядових керівництвах і листах роз'яснювального характеру. Саме така вертикаль забезпечує передбачуваність та узгодженість правозастосування у повсякденній наглядовій практиці.

По-третє, вони відзначаються виразною процедурністю і перевірюваністю. Принципи структурують порядок збирання і оцінки наглядової інформації, стандарти доказування під час інспекцій та дистанційного моніторингу, вимоги до мотивування рішень, умови і послідовність застосування коригувальних заходів, а також доступ до адміністративного і судового оскарження. Завдяки цьому кожна дія наглядача підлягає експертній та судовій перевірці на відповідність належній адміністративній процедурі.

По-четверте, для них притаманна методологічна чутливість до ризиків і циклів. Принципи визначають, як враховуються системні, макрофінансові та

ідентифіковані інституційні ризики, як співвідносяться індивідуальні та групові оцінки, як вибудовується пропорційність інтенсивності нагляду залежно від профілю установи. Унаслідок цього регулювання не зводиться до формального дотримання показників, а орієнтується на реальний профіль ризиків та на здатність банку їх покривати.

По-п'яте, їм властивий інституційний вимір, що поєднує автономність наглядового органу і його підзвітність. Засади визначають механізми уникнення конфлікту інтересів, вимоги до внутрішніх процедур прийняття рішень, стандарти службової етики, а також публічні звітні практики і комунікації з ринком. Це забезпечує баланс між ефективністю контролю і легітимністю регуляторних дій.

По-шосте, принципи мають транскордонний та інтеграційний вимір. Їх імплементація корелює з міжнародними базовими стандартами банківського нагляду, з практикою колегій наглядачів у транснаціональних банківських групах, з координацією макропруденційної політики. Така синхронізація потрібна для уникнення регуляторних арбітражів і для узгодженого реагування на шоки.

По-сьоме, у особливий період, зумовлений правовим режимом воєнного стану, їх зміст набуває акценту на безперервності критичних функцій, на часовій обмеженості позачергових інструментів, на документуванні балансування конкуруючих цілей, а також на підвищених вимогах до кіберстійкості, платіжної безпеки і швидкості наглядових реакцій. Водночас незмінними залишаються вимоги до належної процедури і недискримінації, що гарантують правову стійкість рішень.

Загальними принципами є засади, що впливають із конституційної моделі публічної влади і поширюються на весь масив адміністративних відносин, до них відноситься: верховенство права і законність; правова визначеність і передбачуваність регулювання; повага до прав людини та заборона дискримінації; належна адміністративна процедура, у тому числі право бути вислуханим, мотивованість і можливість ефективного оскарження; пропорційність як вимога обирати найменш обтяжливий засіб для досягнення легітимної мети; інституційна

незалежність і неупередженість суб'єкта владних повноважень; підзвітність і контрольованість рішень; прозорість у частині, сумісній із охороною законно захищеної таємниці; належне урядування, що охоплює добросовісність, обґрунтованість, послідовність і рівність підходів.

До спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду відносяться засади, що відображають пруденційну специфіку фінансового сектору: пріоритет фінансової стабільності та захисту вкладників; ризик-орієнтований характер нагляду з урахуванням профілю установи і системної значущості; пропорційність інтенсивності нагляду до масштабу і складності діяльності банку; превентивність та своєчасність наглядових дій, у тому числі раннє втручання; консолідований нагляд за банківськими групами; вимоги до належного корпоративного управління, внутрішнього контролю і достатності капіталу та ліквідності; професійна таємниця нагляду і захист конфіденційної інформації; координація та обмін інформацією між органами, у тому числі транскордонна взаємодія колегій наглядачів; технологічна нейтральність регулювання разом із вимогами до операційної та кіберстійкості; орієнтація на безперервність критичних функцій і готовність до врегулювання неплатоспроможності; узгодження мікропруденційних рішень із макропруденційною політикою; належна комунікація з ринком без розкриття наглядової таємниці; дотримання стандартів доброчесності керівників і власників істотної участі.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД

2.1. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період

Механізм адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період повинен збалансовувати публічний інтерес фінансової стабільності з охороною майнових прав учасників ринку, забезпечувати судовий контроль за індивідуальними рішеннями регулятора (оскарження до адмінсуду без автоматичного зупинення дії акта) і сумісність із міжнародними настановами (Core Principles Basel). У результаті «кризові» повноваження залишаються легітимними, передбачуваними й підзвітними, мінімізують ризик свавілля та гарантують захист прав адресатів навіть у умовах воєнного стану.

Теоретична категорія «механізм» в словниковій літературі тлумачиться як знаряддя, пристрій, сукупність ланок; систему, устрій, який визначає порядок певного виду діяльності [71, с.431]. Механізм у вузько-правовому сенсі – це «архітектура» втілення цих норм: від матеріальних приписів і методів (імперативних/диспозитивних) через адміністративні процедури й індивідуальні акти до контролю виконання та оскарження. У юридичному дискурсі категорія «механізм» у поєднанні з дієсловом («механізм регулює/забезпечує/застосовує/захищає») фіксує не статичний набір норм, а процесуальну здатність права діяти. Тобто «механізм регулювання» – це не лише сукупність приписів, а керована послідовність: норма – компетенція суб'єктів – адміністративна процедура – індивідуальний акт – контроль і виконання – оскарження – деескалація або корекція. Таке словосполучення підкреслює, що право уповноважує, координує, обмежує і гарантує через конкретні дії та строки, спираючись на принципи законності, пропорційності, належної процедури та підзвітності, наприклад, «механізм правового регулювання банківського нагляду» – це організована система, яка запускається юридичним фактом (ризик/порушення),

застосовує інструменти (припис, обмеження, докапіталізація, резервування), забезпечує контроль і допускає судовий перегляд; «механізм захисту прав вкладників» – нормотворчість, рішення НБУ/ФГВФО, виплати за законом та судовий захист. Отже, вважаємо, що поєднання «механізм» із дієсловом окреслює функціональну, динамічну природу правового впливу: право не лише «є», воно працює, спрямовуючи поведінку суб'єктів до легітимної мети.

О. Ф. Скакун категорію «регулювання» пропонує розуміти як упорядкування поведінки людей за певними правилами, як певний вимір [72, с.530]. Основними характеристиками регулювання є збалансованість між владно-вольовим впливом на об'єкт і певними змінами у його стані, що відбуваються в просторі та часі, у взаємозв'язку з оточуючим середовищем тощо. З цього витікає, що соціальне регулювання є мірою владного (максимального чи мінімального) впливу на політичні, правові, економічні, культурні, демографічні та інші відносини між людьми з метою відтворення суспільних ресурсів для стабільного функціонування соціуму [72, с.530].

Правове регулювання виступає як необхідний компонент соціального регулювання, що представляє собою системний вплив держави через ряд юридичних інструментів на суспільні відносини з метою їх організації, захисту та розвитку. Правове регулювання відзначається своєрідною ключовою роллю в системі правового впливу, охоплюючи сферу дії права в контексті суспільного життя, свідомості і поведінки громадян [73, с.7; 74].

Правове регулювання суспільних відносин здійснюється через механізм правового регулювання. Правове регулювання банківського нагляду в особливий період доцільно визначати як системно впорядковану сукупність матеріальних і процесуальних норм публічного права, на підставі яких уповноважені органи (передусім НБУ, а у виведенні банків – ФГВФО) здійснюють імперативний, ризик-орієнтований та строковий вплив на капітал, ліквідність, ризики, операції й управління банків задля захисту фінансової стабільності й прав вкладників, із дотриманням принципів верховенства права. Його правове регулювання надає

цьому впливові форму та межі: визначає компетенцію суб'єктів, підстави й процедури втручання, критерії пропорційності та тимчасовості, а також процесуальні гарантії учасників ринку (належна мотивація, право бути вислуханим, судовий контроль).

В особливий період механізм правового регулювання банківського нагляду працює в режимі підвищеної інтенсивності, але не виходить за конституційні рамки: посилення наглядових приписів і односторонніх актів допустиме лише як необхідний і пропорційний засіб досягнення мети, із чіткими «sunset»-критеріями деескалації. Саме така зв'язка понять забезпечує баланс публічного інтересу й приватних прав: без механізму норми залишаються декларативними; без правової форми регулювання втрачає легітимність; без регуляторного імпульсу механізм не активується вчасно. Результатом є швидкий, передбачуваний і підзвітний нагляд, який відповідає принципам верховенства права та законності навіть у кризових умовах [75].

О.М. Куракін визначає механізм правового регулювання як: «динамічну систему, що має поєднувати поведінкову й організаційну складову. Такий підхід дозволить виокремити зв'язки й співвідношення його елементів через розкриття певних особливостей предмету, функцій та цілей правового регулювання, місця й ролі об'єктивних і суб'єктивних чинників, що безпосередньо впливають на ефективність вказаного механізму в цілому, а також надасть можливість здійснювати превентивні заходи відносно неприпустимості можливих прорахунків правового регулювання в умовах сучасного етапу функціонування Української держави» [76, с.3].

На думку О.Ф. Скакун механізм правового регулювання – це узятя в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок («належне» у праві стає «сущим») [77; с.498].

У межах загального механізму правового регулювання окремим різновидом постає механізм адміністративно-правового регулювання, якому притаманна власна, специфічно зорганізована сукупність елементів – суб'єктів, методів, форм і процедур.

І.М. Шопіна, В.А. Завгородній, О.П. Струневич пропонують під поняттям механізм адміністративно-правового регулювання розглядати суто інструментальним кутом зору, тобто крізь призму засобів (юридичного інструментарію), завдяки яким забезпечується результативний вплив на суспільні відносини. Зважаючи на останні наукові доробки, в яких приділено значну увагу існуючим у правових дослідженнях (саме в контексті даного підходу) визначенням механізму адміністративно-правового регулювання [78, с. 121-123; 79, с. 84, 86-87; 80, с. 144-148]. Щодо зазначеного, вважаємо дуже корисним для операціоналізації нагляду, особливо в кризових режимах робити фокус на «інструментарії» (припис, заборона, дозвіл, контроль, санкції), що зробить регулювання вимірюваним і керованим: зрозуміло, чим саме держава впливає і якого результату очікує. Водночас чисто інструментальний кут має обмеження: він ризикує редукувати право до «набору команд», не даючи відповіді «хто і як ними користується» та «в яких межах». Без ціннісно-нормативної мети (фінстабільність, захист прав), інституційної спроможності (компетенція НБУ/ФГВФО) і процесуальних гарантій (законність, пропорційність, *audi alteram partem*, мотивованість, судовий контроль, *sunset*-критерії) той самий інструмент може стати джерелом надмірного втручання. Тому пропонується інтегрований підхід: інструменти – ядро, але вбудовані у три додаткові рівні: 1) ціннісно-нормативний; 2) інституційно-компетенційний; 3) процедурний. У банківському нагляді даний підхід може виражатися як формула: норма/ціль → компетенція → процедура → засіб → рішення → контроль і КРІ → зворотний зв'язок. Така рамка зберігає силу інструментального підходу, але гарантує його легітимність і сумісність із верховенством права, що критично в особливий період.

Схожу позицію підтримує і С.Г. Стеценко, який вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – категорія, котра виражає процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, що нормами цієї галузі права регулюються [81, с.32]; сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [82, с.63].

І.П. Голосніченко визначає дане поняття через сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади [83, с. 20-21].

В.К. Колпаков зазначає, що суть механізму адміністративно-правового регулювання полягає у формуванні адміністративно-правового простору відповідно до соціальних потреб шляхом: а) забезпечення його правовими компонентами, які встановлюють доцільні правовідносини; б) визначення процедур і механізмів реалізації прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, що сприяють ефективному досягненню поставлених цілей; в) створення умов для контролю та моніторингу виконання адміністративно-правових норм, що дозволяє своєчасно реагувати на порушення та оптимізувати регуляторний вплив; г) упорядкування взаємодії суб'єктів, забезпечення передбачуваності, прозорості та стабільності адміністративно-правових процесів; д) впровадження механізмів відповідальності за порушення встановлених правил, що підтримує баланс інтересів і забезпечує юридичну дисципліну. Еманація компонентів до механізму адміністративно-правового регулювання зумовлена чотирма ключовими детермінантами: інструментальною, функціональною, інституціональною та процедурною. Кожна з цих детермінант відіграє визначальну роль у забезпеченні ефективності механізму. *Інструментальність* формування механізму характеризується включенням у його профіль усіх можливих компонентів структури. Вона забезпечує цілісність і функціональну завершеність системи, дозволяючи узгоджено використовувати правові, організаційні та процедурні інструменти для досягнення поставлених цілей. Окрім цього, інструментальність сприяє адаптивності механізму до змінних

умов, дозволяючи ефективно реагувати на нові виклики та забезпечувати стабільність адміністративно-правового регулювання. *Функціональність* формування механізму характеризується здатністю забезпечувати виконання основних завдань адміністративно-правового регулювання через чіткий розподіл ролей і відповідальності між його компонентами. Вона визначає, як саме механізм реалізує свої функції, включаючи організацію процесів, ухвалення рішень та контроль за їх виконанням. Окрім того, функціональність дозволяє забезпечити гнучкість у взаємодії різних елементів механізму, сприяючи його ефективності, злагодженості та відповідності реальним суспільним потребам і викликам. *Інституціональність* формування механізму характеризується наявністю чітко визначених суб'єктів і структур, відповідальних за реалізацію адміністративно-правового регулювання, а також їхньою взаємодією у межах встановленої правової системи. Вона забезпечує формалізацію механізму через створення організаційно-правових рамок, які регулюють діяльність як окремих інститутів, так і системи загалом. Крім того, інституціональність гарантує стабільність механізму, його здатність до відтворення і адаптації через узгоджене функціонування публічних органів, установ, процедурних норм та інших складових, що забезпечують ефективне досягнення цілей регулювання. *Процедурність* формування механізму характеризується впровадженням чітких алгоритмів і послідовностей дій, які регламентують процес реалізації адміністративно-правового регулювання. Крім того, процедурність гарантує прозорість і об'єктивність у прийнятті рішень, мінімізує ризики суб'єктивного впливу або зловживань, а також сприяє належному контролю та моніторингу за виконанням завдань механізму [84; 85, с.112-113].

Банківський контроль у публічно-правовому розумінні здійснюється за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду: Національний банк України (а у виведенні банків з ринку – ФГВФО) застосовує встановлені законами й підзаконними актами інструменти – пруденційні нормативи, індивідуальні приписи, безвиїзний моніторинг та інспектування, заходи впливу (обмеження операцій, докапіталізація, підвищене

резервування, fit & proper), а також чіткі адміністративні процедури контролю виконання й оскарження. Саме ця система елементів забезпечує легітимний, пропорційний і результативний контроль за діяльністю банків; в особливий період вона працює у посиленому режимі (тимчасові валютно-платіжні обмеження, скорочені строки, пріоритет фінстабільності) без виходу за межі принципів верховенства права.

О.О. Драчевська акцентує увагу на необхідності 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 [86, с.4]. Ідея О.О. Драчевської виглядає своєчасною й доречною: національний стандарт оцінки екологічних і соціальних ризиків (E&S) для позичальників підвищив би порівнюваність даних, зменшив «зелений» маркетинг без змісту та інтегрував би E&S у кредитний аналіз, ціноутворення і ліміти ризику на рівні нормативів НБУ (політики ризик-менеджменту, SREP/Pillar 2, розкриття). Водночас стандарт має бути пропорційним і ризик-орієнтованим, сумісним із євроінтеграційними рамками (таксономія ЄС, CSRD), а також із міжнародними бенчмарками (IFC Performance Standards, Equator Principles, OECD). Доцільно закріпити єдині визначення, джерела даних і мінімальні метрики (викиди, вплив на довкілля/спільноти, трудові стандарти), вимоги до управління й валідації моделей, сценарного аналізу кліматичних ризиків та внутрішнього контролю. Запровадження варто робити поетапно: пілоти, перехідний період, методичні гід НБУ й «регуляторний пісочок», щоб уникнути регуляторного шоку та дублювання екологічних дозволів. Ефективність підсилять наглядові очікування (а не лише «жорсткі» норми), включно з можливістю надбавок/знижок до капіталу за результатами E&S-оцінки і вимогами до публічних розкриттів – тоді стандарт стане не формальністю, а справжнім інструментом керування ризиком та правової визначеності для ринку.

З огляду на зазначене, вважаємо, що **механізм адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період – це цілісна система**

норм, інституцій, форм і процедур владно-розпорядчого впливу уповноважених органів (насамперед, НБУ та ФГВФО) на банки й пов'язаних осіб для забезпечення фінансової стабільності, безперервності платежів і захисту вкладників/критичної інфраструктури.

На нашу думку, механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період притаманні наступні особливості:

1) односторонність волевиявлення регулятора (обов'язкові приписи) – це владно-розпорядчий характер рішень НБУ (а у процедурі виведення з ринку у взаємодії з ФГВФО), які приймаються без погодження з банком і є обов'язковими до виконання. Такі рішення мають форму загальних нормативних актів (постанов, положень) і індивідуальних адміністративних актів (приписів, розпоряджень, рішень про застосування заходів впливу). Вони ухвалюються у межах компетенції та на підставі закону, але не є результатом «договірної» волі сторін: банк зобов'язаний підкоритися припису регулятора, а невиконання тягне санкції.

В особливий період ця односторонність посилюється вимогами швидкості та фінансової стабільності: регулятор може невідкладно вводити валютні/платіжні обмеження, підвищені вимоги до ліквідності й капіталу, особливі правила безперервності операцій, пріоритизацію платежів для оборони та соціальних виплат. На індивідуальному рівні це проявляється у приписах банку: докапіталізуватися в стислі строки; обмежити ризикові операції; підвищити резерви; змінити політики ризик-менеджменту; відсторонити керівника, що не відповідає критеріям *fit & proper* (це набір вимог регулятора до керівників банків і власників істотної участі, які мають підтвердити їхню придатність і належну репутацію); зупинити виплату дивідендів; надати повні дані для нагляду. Рішення НБУ про неплатоспроможність є підставою для одностороннього запровадження тимчасової адміністрації ФГВФО.

Юридичні наслідки одностороннього припису такі:

- він має пряму дію й підлягає негайному виконанню;
- подання скарги або позову, як правило, не зупиняє його чинності;

- за невиконання застосовуються заходи впливу (штрафи, обмеження операцій, відкликання ліцензії).

Водночас механізм одностороннього волевиявлення регулятора обмежений принципами законності, пропорційності та належної процедури:

- рішення повинні бути мотивованими, виданими компетентним органом, у встановленій формі;

- для адресатів гарантуються право на оскарження в адміністративному/судовому порядку, зовнішній нагляд і публічне інформування в межах, сумісних із фінансовою стабільністю.

Наприклад:

- постановою Правління Національного банку України «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану» від 24.02.2022 р. № 18 було заборонено видачу в Україні готівкових коштів у гривнях з рахунку клієнта в національній валюті в обсязі, що перевищує 100000 гривень у день (без урахування комісії банку), крім зняття готівкових коштів у гривнях: 1) з метою виплати заробітної плати та соціальних виплат; 2) з рахунків підприємств та установ, що забезпечують виконання мобілізаційних планів (завдань), Уряду України; 3) з рахунків державних органів, уповноважених згідно із законодавством України здійснювати оперативно-розшукову, контррозвідувальну, розвідувальну діяльність або досудове розслідування; 4) з рахунків дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав в Україні тощо [87];

- в Положенні про встановлення вимог щодо забезпечення платоспроможності та інвестиційної діяльності страховика визначено, що Національний банк України приймає рішення про встановлення додаткових вимог до капіталу платоспроможності страховика, визначених у розділі IV Положення, не раніше ніж через три роки з дня набрання чинності цією постановою. Національний банк має право вимагати від страховика здійснення перерахунку розміру капіталу платоспроможності та розміру мінімального капіталу на визначені Національним банком дати, якщо, за інформацією Національного банку, отриманою в процесі

здійснення ним нагляду, зазначені в частинах першій та другій статті 41 Закону про страхування показники діяльності страховика істотно відхиляються від показників, на яких базуються розрахунки розміру капіталу платоспроможності та мінімального капіталу, а саме відхиляються у бік збільшення/зменшення на п'ять або більше відсотків (виявлено відхилення принаймні одного показника з числа показників, на яких базуються розрахунки розміру капіталу платоспроможності або мінімального капіталу, на п'ять або більше відсотків). У разі виявлення Національним банком недостовірних даних, використаних страховиком для розрахунку капіталу платоспроможності та/або мінімального капіталу, істотним вважається будь-яке відхилення у бік збільшення/зменшення показників діяльності страховика від показників, на яких базуються розрахунки розміру капіталу платоспроможності та мінімального капіталу. Національний банк за результатами здійснення нагляду за страховиком у випадках, визначених частиною другою статті 42 Закону про страхування, має право встановити додаткові вимоги до капіталу платоспроможності понад розмір капіталу платоспроможності страховика, розрахований відповідно до глави 7 розділу III цього Положення (далі – додаткові вимоги до капіталу платоспроможності страховика) [88];

- в Положенні про застосування Національним банком України заходів впливу передбачено, що вимога докапіталізувати банк встановлюється через письмову угоду/програму капіталізації або план фінансового оздоровлення з конкретними строками, які НБУ визначає індивідуально. Банк, що порушив нормативи капіталу, зобов'язаний подати програму капіталізації для укладення письмової угоди (п. 3.3 розд. II); «план заходів» за такою угодою складається на строк до 120 днів і містить календар виконання (п. 2.5–2.8 розд. II). НБУ розглядає поданий план протягом 10 робочих днів і погоджує/надає обґрунтовані зауваги (п. 2.6 розд. II). Для «проблемних» банків також діє вимога забезпечити виконання плану фінансового оздоровлення у визначений рішенням НБУ строк; завершення плану підтверджується відновленням дотримання пруденційних нормативів (пп. 11.7–11.10 розд. II; розд. III: пп. 1.5–1.6, 2.1–2.2). Отже, «10 днів» – це не загальне

правило акта, а можливий строк, який НБУ може зафіксувати в індивідуальному рішенні/угоді залежно від ризиків [89, Розділи 2, 3]. У підсумку, відзначимо, що акт закріплює процедурну рамку: НБУ індивідуальним рішенням визначає обов'язки банку (в т. ч. докапіталізацію до конкретної дати) та операційні обмеження (зокрема щодо пов'язаних осіб), встановлює строки, порядок повідомлення й критерії зняття обмежень, а виконання перевіряється наглядом на безвізній/інспекційній основі. Це і є правова основа для індивідуального припису з тими параметрами, які зазначені;

- Положенням про порядок здійснення оверсайту платіжної інфраструктури в Україні встановлено, що Національний банк здійснює оверсайт з метою забезпечення безперервного, надійного та ефективного функціонування платіжної інфраструктури, що включає: 1) моніторинг платіжної інфраструктури; 2) оцінювання платіжної інфраструктури на відповідність вимогам законодавства України та міжнародним стандартам оверсайту; 3) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності платіжної інфраструктури; 4) надання рекомендацій щодо вдосконалення діяльності платіжної інфраструктури та/або застосування заходів впливу. Національний банк за потреби обмінюється інформацією щодо діяльності об'єктів оверсайту-нерезидентів у межах спільного оверсайту з центральними банками інших держав, резидентами яких вони є, а також з іншими міжнародними організаціями та органами влади. Національний банк здійснює виїзний та безвиїзний моніторинг об'єктів оверсайту відповідно до нормативно-правових актів, які визначають порядок здійснення такого моніторингу. Національний банк має право застосовувати до об'єкта оверсайту заходи впливу за невиконання вимог цього Положення, визначені законодавством України, відповідно до порядку та критеріїв, установлених нормативно-правовими актами Національного банку. Національний банк має право вимагати від об'єктів оверсайту надання інформації та документів, що підтверджують виконання вимог цього Положення, шляхом направлення відповідного запиту [90]. Додатково базові вимоги до безперервності ІТ у банках закріплено в Положення про забезпечення безперервного

функціонування інформаційних систем Національного банку України та банків України [91]. Саме цим актом було введено вимоги до безперервності роботи платіжних систем: альтернативні/резервні канали зв'язку, підключення до основного і резервного центру обробки даних, а також наявність резервної робочої зони (backup site);

- прийняття рішення про відсторонення голови правління, який не відповідає вимогам доброчесності (наприклад, рішення Національного банку України №485/БТ від 06.12.2021 про відсторонення Андрія Рожка від посади голови правління Промінвестбанку та відсторонення Сергія Будкіна від посади голови наглядової ради Промінвестбанку [92]);

- визнання банку неплатоспроможним і передача його під управління ФГВФО, наприклад, рішення Правління Національного банку України № 425-рш/БТ від 5.12.2024 р. «Про віднесення АТ «Комерційний інвестиційний банк» до категорії неплатоспроможних».

2) асиметрія повноважень «управляючого» та «керованого» у банківському нагляді означає, що регулятор (НБУ, а у виведенні з ринку - спільно з ФГВФО) має публічно-владні, односторонні інструменти впливу, яких банк не має і не може «симетрично» застосувати у відповідь. Джерелом такої асиметрії є законодавчо закріплена мета захисту фінансової стабільності, вкладників і безперервності платежів, що надає регулятору право видавати обов'язкові приписи без згоди адресата.

На практиці асиметрія повноважень «управляючого» та «керованого» у банківському нагляді проявляється в наступних формах:

- 1) інформаційний примус і нагляд, може виражатися у формі вимоги надання будь-яких документів/даних, безвиїзний моніторинг і інспектування on-site; відмова тягне санкції;

- 2) контроль доступу до управління банком виражається через погодження/відмову у призначенні керівників і набутті істотної участі (fit & proper), відсторонення посадовців, що не відповідають критеріям;

3) можливість застосування заходів впливу: попередження, штрафи, ліміти/мораторії на операції (у т.ч. з пов'язаними особами), вимога докапіталізації, заборона дивідендів, зупинення/відкликання ліцензії; віднесення до проблемних/неплатоспроможних і передача в управління ФГВФО;

4) процесуальна перевага: індивідуальні рішення регулятора підлягають негайному виконанню; оскарження зазвичай не зупиняє їх дії;

5) регулятор може невідкладно вводити валютні та платіжні обмеження, підвищені вимоги до ліквідності/капіталу, вимоги до IT-резильєнтності й резервних майданчиків, пріоритизацію критичних платежів, скорочені строки на виконання приписів і розширений режим раннього втручання/стрес-тестування.

Асиметрія повноважень «управляючого» та «керованого» у банківському нагляді обмежена принципами законності, пропорційності, належної процедури і мотивованості рішень. Банку гарантуються право на адміністративне/судове оскарження, доступ до матеріалів, передбачуваність правил; застосування втручання має бути мінімально необхідним за обсягом і строком та знімається після усунення ризиків.

Наслідками асиметрії повноважень «управляючого» та «керованого» у банківському нагляді для сторін є те, що банк зобов'язаний пріоритизувати комплаєнс і управління ризиками (плани капіталізації, посилення внутрішнього контролю, своєчасні розкриття), тоді як регулятор несе відповідальність за обґрунтованість і прозору комунікацію своїх втручань. Саме така асиметрія дозволяє швидко нейтралізувати системні ризики під час війни, не перетворюючи нагляд на договірний процес.

3) застосування до майнових відносин (капітал, активи, зобов'язання) за законами і підзаконними актами означає, що рішення регулятора прямо впливають на капітал, активи та зобов'язання банку і, опосередковано, на майнові права клієнтів. У особливий період такий вплив здійснюється на підставі законів («Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», санкційне та AML-законодавство) і

підзаконних актів НБУ/ФГВФО, має владно-розпорядчий характер і спрямований на фінансову стабільність та захист вкладників. Наприклад, вимога докапіталізації [89]. Відзначимо, що конкретні індивідуальні рішення про докапіталізацію щодо окремого банку зазвичай не публікуються через банківську таємницю; заборона виплати дивідендів (на період дії воєнного стану банкам (крім випадків, окремо визначених для держбанків) не здійснювати розподілу капіталу та **не виплачувати дивіденди** акціонерам (виняток – за привілейованими акціями); додатково встановлено низку обмежень на операції з пов'язаними особами) [93]; підвищені буфери/нормативи у стрес-умовах; посилене резервування під кредити [94; 95; 96]. Зазначимо, що конкретні **рівні** буферів (наприклад, активація контрциклічного буфера чи величина буфера системного ризику) встановлюються окремими рішеннями Правління НБУ на підставі макропруденційної оцінки; заборона/обмеження операцій із пов'язаними особами [97]; вимога розпродати ризикові/санкційні експозиції; замороження активів підсанкційних клієнтів; пріоритизація платежів критичним секторам; тимчасові мораторії/обмеження окремих виплат у процедурах виведення банку з ринку [98]; особливий порядок виконання зовнішніх боргових зобов'язань у валютному контролі [87]; регулювання курсового режиму, правил купівлі/продажу валюти, транскордонних переказів; вимоги до операційної безперервності платіжної інфраструктури [99].

Отже, такий набір інструментів забезпечує швидке, владно-розпорядче втручання задля фінансової стабільності під час особливого періоду, зберігаючи при цьому правові рамки оскарження та зовнішнього контролю.

Виокремлені особливості механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період – односторонність приписів, асиметрія повноважень і прямий вплив на майнову сферу – задають не лише «тон» регулювання в особливий період, а й вимоги до його архітектури: швидкість рішень без хаосу, жорсткість без свавілля, втручання в активи/зобов'язання без руйнування довіри. Саме тому, елементи механізму вибудовуються як керована технологія нагляду: від нормативної основи (законодавчі, підзаконні нормативно-правові акти

та спеціальні постанови/положення Національного банку України та акти Фонду гарантування вкладів фізичних осіб) і суб'єктів (Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Держфінмоніторинг, банки) – до об'єктів впливу (капітал, ліквідність, кредитний ризик, пов'язані особи, валютні операції, IT-резильєнтність). Окремим елементом є юридичні інструменти (загальні обмеження, індивідуальні приписи, раннє втручання, стрес-тести, мораторії, програми капіталізації) і процедури з чіткими дедлайнами: моніторинг → діагностика → припис/угода → контроль виконання → ескалація або деескалація. Це підкріплено інформаційними потоками (позачергова звітність, санкційний/AML-скринінг, реєстри пов'язаних осіб), контролем і відповідальністю (санкції до банку та менеджменту, судове/адміністративне оскарження, зовнішній нагляд), а також комунікацією з ринком і зрозумілими критеріями виходу з обмежень (відновлення нормативів, виконання планів, відсутність повторних порушень).

Отож, до елементів механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період, які перетворюють публічно-владний інструментарій на системну й прозору практику, що одночасно забезпечує фінансову стабільність і зберігає довіру учасників ринку належать:

1. *нормативно-правові акти* – це «кістяк» банківського нагляду: на рівні законів вони надають повноваження й межі втручання, а підзаконні акти НБУ/ФГВФО (положення, інструкції, постанови) деталізують пруденційні вимоги до капіталу, ліквідності, ризиків, пов'язаних осіб, IT-стійкості та платіжної інфраструктури; в особливий період діють кризові постанови з тимчасовими валютно-платіжними режимами й заборонаю дивідендів. На їх основі НБУ ухвалює індивідуальні обов'язкові рішення (припис на докапіталізацію, обмеження операцій, підвищене резервування, *fit&proper*, віднесення до неплатоспроможних), що підлягають негайному виконанню, тоді як оскарження зазвичай не зупиняє їх дії. Процедурні норми (звітність, строки T+1/T+10/T+90, плани капіталізації/зниження ризиків, критерії зняття обмежень) забезпечують поєднання

швидкості, пропорційності та юридичної визначеності, зберігаючи баланс між фінстабільністю й правами учасників ринку.

2. *суб'єкти (управляючі/керовані), що вступають в адміністративно-правові відносини в сфері банківського нагляду.* До управляючих суб'єктів належать: Національний банк України (нагляд, нормативи, заходи впливу), Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (виведення з ринку), інші органи за компетенцією в особливий період. Керовані: банки, банківські групи, керівники, власники істотної участі, ключові учасники платіжної інфраструктури.

3. *об'єкти впливу* – це все, на що спрямовані владні приписи регулятора для забезпечення стабільності банку та системи: майнові показники (капітал, активи, зобов'язання), ризики, операції, управлінські процеси, ІТ-стійкість і прозорість структури власності.

Ключові складові об'єкта впливу, на нашу думку, є:

- 1) капітал і буфери: адекватність, джерела докапіталізації, обмеження на дивіденди;
- 2) ліквідність і платоспроможність: LCR/NSFR, касові потоки, пріоритетність платежів;
- 3) кредитний ризик і резерви: якість портфеля, концентрації, оцінка забезпечення, NPL/Stage;
- 4) ризики ринку/валюти/відсотка: ліміти позицій, хеджування, валютний контроль;
- 5) операції з пов'язаними особами та великі експозиції: ідентифікація, ліміти, заборони/обмеження;
- 6) корпоративне управління й внутрішній контроль: рада/правління, комплаєнс, risk-management, внутрішній аудит;
- 7) структура власності та fit & proper: прозорість бенефіціарів, придатність керівників/власників;
- 8) ІТ-резильєнтність і безперервність (BCP/DRP): резервні ЦОД/майданчики, кібербезпека, робота платіжної інфраструктури;

9) звітування й розкриття: повнота/якість даних, публічні disclosure, стрес-тестові результати;

10) AML/CFT і санкційна відповідність: скринінг контрагентів, замороження активів, контроль підозрілих операцій.

Відзначимо, що в особливий період акцент посилюється на ліквідності, ІТ-стійкості, валютних/санкційних режимах, обмеженнях ризикових операцій і швидкому відновленні капіталу – саме ці блоки стають першочерговими об'єктами регуляторного впливу.

4. форми реалізації – це способи, якими норми втілюються у діях регулятора і банків. До форм реалізації банківського нагляду належать:

- **додержання** (утримання від заборонених дій) – це форма реалізації банківського нагляду, за якої адресат (банк, посадова особа, учасник групи) виконує негативний обов'язок: не вчиняти дій, прямо заборонених законом чи актами НБУ/ФГВФО (загальними або індивідуальними). Мета – *ex ante* запобігти ризикам для капіталу, ліквідності, прав вкладників і стабільності системи.

Особливостями є: 1) заборона встановлюється владним приписом; згода банку не потрібна, невиконання тягне заходи впливу; 2) стримує ризикові дії до настання шкоди (мораторії, ліміти, “stop-orders”); 3) окреслює що саме не можна (наприклад, нові кредити пов'язаним особам; виплата дивідендів; збільшення окремих експозицій; дострокові виплати за вкладами в період обмежень); 4) діє до настання чітких тригерів (відновлення нормативів капіталу/ліквідності, виконання плану, завершення особливого періоду); 5) перевіряється безвиїзним наглядом/інспекціями; банк веде журнали зупинених операцій, внутрішні «hard-stops» у ІТ-системах, повідомляє НБУ про інциденти; 6) заборона таргетована, не блокує інші операції (критичні платежі, технічна підтримка, обслуговування вже існуючих зобов'язань у дозволеному обсязі); 7) на відміну від позитивних обов'язків (докапіталізація, формування резервів), додержання – це “не роби”, яке зменшує миттєвий ризик.

Типові приклади в особливий період: заборона виплати дивідендів; мораторій на дострокові виплати за вкладками; зупинка нових угод із пов'язаними особами; ліміти на валютні операції та окремі зовнішні платежі; заборона нарощувати санкційні/ризикові експозиції. Така форма забезпечує швидке й пропорційне стримування ризиків, не руйнуючи бізнес-процеси, необхідні для безперервності роботи банку;

- **виконання** (активні обов'язки) – це позитивний обов'язок адресата (банку/групи/посадових осіб) вчинити конкретні дії, визначені законом або індивідуальним приписом НБУ/ФГВФО (на відміну від додержання, яке є утриманням від заборонених дій). Мета – відновити/підтримати належний рівень капіталу, ліквідності, керованості ризиків і безперервності операцій.

Особливостями є: 1) імперативність і адресність (дія впливає з обов'язкового акта і покладається на конкретний суб'єкт (із зазначенням відповідальних осіб); 2) визначеність результату та строків: встановлюються цільові показники й дедлайни (T+1/T+10/T+90), проміжні контрольні точки та формат звітності; 3) процедурна трасованість: виконання підтверджується документально (звіт, виписки, договори, аудит-треки в ІТ-системах), підлягає off-/on-site перевірці; 4) пропорційність і поетапність: зміст дій співмірний ризику; часто оформлюється письмовою угодою/планом (програма капіталізації, план зниження експозицій); 5) передбачає штрафи, обмеження операцій, підвищене резервування, відсторонення менеджменту, статус «проблемного/неплатоспроможного», передача до ФГВФО; 6) банки впроваджують «hard/soft controls» у процесах та ІТ (workflow, ліміти, тригери), щоб забезпечити сталість виконання;

- **використання** (реалізація дозволів/прав) як форма реалізації банківського нагляду – це здійснення банком (або учасником групи) своїх прав і дозволених опцій, наданих нормами закону чи актами НБУ/ФГВФО, з метою легально досягти результату й/або відновити відповідність без жорсткіших втручань регулятора. Її ознаки: диспозитивність (ініціатива банку), процедурність (заява, пакет документів, строки розгляду), умовність (дотримання лімітів і критеріїв ризику), контроль ex

post (нагляд перевіряє виконання умов) і добросовісність (заборона обходу обмежень). Типові прояви в особливий період: звернення по індивідуальний дозвіл на валютний платіж/реструктуризацію зовнішнього боргу понад загальні ліміти; подання програми капіталізації чи плану зниження ризикових експозицій замість негайних санкцій; клопотання про зміну/скасування накладених обмежень після досягнення KPI; оскарження індивідуального акта та запит офіційного роз'яснення НБУ. Ефективність «використання» вимірюється дотриманням умов дозволів, відсутністю порушень/обходів і фактичним зниженням ризиків; у разі зловживань регулятор має право негайно скасувати дозвіл і застосувати заходи впливу;

- **застосування** (владні дії регулятора): нормативні акти НБУ; індивідуальні приписи (обмеження операцій, зупинка виплат), fit&proper-рішення, стрес-тести й інспектування, віднесення до проблемних/неплатоспроможних, передача до ФГВФО.

У особливий період ці форми доповнюються кризовими регуляторними режимами (тимчасові валютно-платіжні обмеження, пріоритизація критичних платежів), прискореними процедурами розгляду й контролю, а також чіткими критеріями деескалації (відновлення нормативів, виконання планів), що забезпечує одночасно швидкість втручань і правову визначеність.

5. правові засоби – це інструменти публічно-владного впливу, за допомогою яких регулятор (НБУ, ФГВФО) встановлює правила, формує обов'язки/заборони, надає дозволи, контролює виконання та застосовує примусові заходи для забезпечення стабільності банків і захисту вкладників.

До таких правових засобів як елементу механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, вважаємо, варто віднести:

- **дозвільно-реєстраційні засоби**: ліцензії, погодження істотної участі, індивідуальні валютні дозволи, погодження планів капіталізації/реструктуризації;
- **контрольні засоби**: звітність, безвиїзний моніторинг, інспектування, стрес-тести, тематичні перевірки;

- примусові (санкційні) засоби: попередження, штрафи, ліміти/мораторії, підвищене резервування, відсторонення посадовців, зупинення/відкликання ліцензії, віднесення до неплатоспроможних і передача до ФГВФО;

- гарантійні засоби захисту прав: право на апеляцію/судовий перегляд, публічні роз'яснення, визначені строки (T+1/T+10/T+90), критерії зняття обмежень;

- адміністративно-процедурні засоби – це врегульовані законом і підзаконними актами процеси, стадії та формалізовані дії, через які регулятор (НБУ, а у виведенні банку з ринку – ФГВФО) застосовує норми банківського права: від ініціювання справи до контролю виконання та оскарження. Їхнє завдання – поєднати швидкість і керованість нагляду з процесуальними гарантіями для банку.

2.2. Правове регулювання банківського нагляду в особливий період

Правове регулювання банківського нагляду є ключем до того, щоб перетворити зовнішню контрольну діяльність Національного банку України – безперервне оцінювання відповідності банків, банківських груп та інших осіб вимогам законів і нормативних актів, виявлення та обмеження ризиків, видання індивідуальних приписів і застосування заходів впливу – на передбачуваний, підзвітний і захищений від свавілля правовий процес. Саме норми права легітимують мету такого втручання (захист прав і законних інтересів вкладників і кредиторів та стабільність банківської системи), визначають об'єкти й межі повноважень Національного банку України, закріплюють методи та інструменти нагляду (безвиїзний моніторинг, інспектування, SREP/стрес-тести, раннє втручання), а також встановлюють ієрархію та узгодженість матеріальних вимог (капітал, ліквідність, кредитні ризики, операції з пов'язаними особами, корпоративне управління, ІТ-стійкість) і процесуальних гарантій (повідомлення, право бути вислуханим, мотивованість індивідуальних актів, стандарти доказування, строки, порядок оскарження без автоматичного зупинення дії).

У правовому вимірі важливість полягає ще й у належній «рамці» дискреції: принципи законності, пропорційності та необхідності обмежують розсуд регулятора; норми про доступ до інформації, банківську таємницю й захист даних балансують контрольні повноваження з правами піднаглядних; інституційні правила консолідованого нагляду, fit & proper і взаємодії з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб забезпечують цілісність групового контролю та ефективне виведення проблемних установ. У підсумку якісне правове регулювання робить нагляд одночасно дієвим (рішення підлягають негайному виконанню й мають санкційний «якір») і справедливим (наявні процесуальні запобіжники та судовий контроль), підвищує довіру до фінансового сектору, узгоджує практику з міжнародними стандартами та гарантує, що навіть у особливий період тимчасові обмеження залишаються необхідними, пропорційними й строковими.

Традиційно науковці до предмету правового регулювання відносять: 1) відносини між суб'єктами (органами) публічного управління та громадянином; 2) відносини між органами публічного управління по вертикалі, тобто між органами, які не пов'язані підлеглистю; 3) відносини між органами публічного управління і підпорядковані їм підприємствами, установами та організаціями; 4) відносини між органами публічного управління непідпорядкованими їм підприємствами, установами та організаціями. Тут потрібно відзначити, що, як правило, ці відносини здійснюються договірних засадах і регулюються цивільно-правовими нормами; 5) відносини між органами публічного управління і недержавними організаціями (профспілки, кооперативні організації, приватні підприємства тощо). Тут відносини виражаються в необхідності реєстрації їх статутів, ліцензій та окремих видів діяльності в органах управління [100, с.177-178].

З огляду на зазначене, *предметом правового регулювання банківського нагляду* є коло публічно-правових відносин, що виникають у процесі зовнішньої наглядової діяльності Національного банку України й спрямовані на безперервне оцінювання відповідності та обмеження ризиків. До них належать: 1) відносини між Національним банком України та банками, учасниками банківських груп і «іншими

особами, визначеними законом» щодо доступу на ринок (ліцензування, погодження істотної участі, fit & proper), безвиїзного моніторингу, інспектування, консолідованого нагляду, видання індивідуальних приписів і застосування заходів впливу; 2) міжвідомчі відносини Національного банку України з іншими органами публічної влади (Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольний комітет України, Держфінмоніторинг тощо) щодо обміну інформацією, координації раннього втручання та виведення банків з ринку; 3) відносини Національного банку України з непідпорядкованими суб'єктами інфраструктури (платіжні системи, процесингові/клірингові установи, аудитори, постачальники критичних ІТ-сервісів, рейтингові агентства) у частині оверсайта, сертифікацій, доступу до даних і відповідальності; 4) процедурні відносини у межах наглядових проваджень - порядок подання звітності та розкриттів, строки реагування, мотивування індивідуальних актів, слухання сторін та оскарження (без автоматичного зупинення дії акта); 5) майнові відносини, що імперативно регулюються у зв'язку з наглядом: формування/відновлення капіталу, ліквідність, резервування під ризики, структурування активів і зобов'язань, операції з пов'язаними особами, дивідендна політика, а також макропруденційні вимоги (буфери, ліміти концентрацій). Сукупно ці відносини врегульовуються законами, підзаконними актами та актами Національного банку України з метою захисту прав і законних інтересів вкладників і кредиторів та забезпечення стабільності банківської системи України.

Отже, правове регулювання банківського нагляду в особливий період – це сукупність імперативних норм і повноважень, якими наділений Національний банк України та інші суб'єкти банківського нагляду і діють під час дії правового режиму особливого періоду з метою забезпечення безперервності та стійкості фінансової системи.

Правове регулювання банківського нагляду в особливий період передбачає спеціальні, тимчасово посилені правила контролю (прискорені процедури, розширені заходи впливу та раннього втручання, можливі обмеження окремих

операцій), підвищені вимоги до управління ризиками, капіталу й ліквідності, а також координацію з органами безпеки та фінмоніторингу – на засадах пропорційності, тимчасовості й верховенства права.

Нормативно-правовий акт є матеріальним носієм **позитивного права** - сукупності чинних у конкретній юрисдикції на певний момент законів, норм, правил та інститутів. Це не абстракції, а загальнообов'язкові приписи, встановлені парламентом чи іншими компетентними органами, що однаково поширюються на всіх суб'єктів. Важливість позитивного права в тому, що воно забезпечує юридичну визначеність і передбачуваність, окреслює межі державної влади, закріплює права та обов'язки, надає дієві процедури відповідальності й судового захисту, а отже, формує довіру до інституцій і стабільність суспільних відносин. Без чітко сформульованих і офіційно оприлюднених норм неможливі рівність перед законом, ефективне врядування та надійний правопорядок.

Основними характеристиками позитивного права в системі права є: обов'язковість – позитивне право є обов'язковим для всіх осіб, які підпадають під його дію; це означає, що всі суб'єкти повинні дотримуватися законів та норм, незалежно від їхнього статусу чи посади; загальність та абстрактність передбачає, що позитивне право формулюється узагальнено й абстрактно, щоб застосовуватися до різних ситуацій і обставин; юридичне визнання, тобто позитивне право набуває сили через визнання державою або іншими компетентними органами, які мають владу у відповідній юрисдикції; законність застосування передбачає, що права й обов'язки, що випливають із позитивного права, засновані на законах, прийнятих згідно із встановленими процедурами та процесами; виконання і захист – передбачені механізми для виконання його норм та захисту прав та свобод осіб [101].

Нормативно-правові акти – це «каркас» механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду: вони визначають цілі, повноваження, процедури та інструменти втручання держави у діяльність банків.

На думку, О. В. Зайчика, нормативно-правовий акт – письмовий документ, прийнятий компетентним органом держави або уповноваженим суб’єктом, який встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує норми права, містить розпорядження загального характеру і постійної дії, розрахований на багаторазове використання [102, с. 342].

А. М. Колодій нормативно-правовий акт визначає як рішення компетентних суб’єктів прав, у яких в односторонньому порядку встановлюються, змінюються чи скасовуються загальнообов’язкові правила поведінки [103, с. 192].

В. К. Гіжевський стверджує, що нормативно-правовий акт – це письмовий документ правотворчого органу, який містить правові норми [104, с. 272].

С.В. Бурлаков під нормативно-правовим актом пропонує розуміти офіційний правовий акт, виданий уповноваженими на те органами (та їх посадовими особами) у встановленому законами України порядку, положення (норми) якого покликані регулювати суспільні відносини щодо невизначеного (неперсоніфікованого) кола суб’єктів, який є обов’язковим для виконання після набуття ним чинності та забезпечується відповідними заходами примусу [105, с.71].

З огляду на масштаб і складність правового поля банківського нагляду, нормативно-правові акти в сфері банківського нагляду сфері доцільно класифікувати саме крізь призму наглядових відносин за:

юридичною силою: 1) закони; 2) підзаконні акти; 3) акти Національного банку України (положення, інструкції, методики, індивідуальні приписи/рішення Національного банку України щодо конкретних банків;

критерієм суб’єкта (джерела) нормотворення та правової системи ухвалення: 1) міжнародні акти приймають суб’єкти міжнародного права (держави, міжурядові організації) відповідно до норм міжнародного права й вони діють для учасників після набуття чинності/ратифікації; 2) акти національного законодавства ухвалюють компетентні органи конкретної держави в межах її внутрішньої юрисдикції та вони обов’язкові на її території;

предметом регулювання: 1) пруденційні (капітал, ліквідність, концентрації); 2) макропруденційні (буфери, контрциклічні інструменти); 3) процедурні (ліцензування, fit & proper, консолідований нагляд); 4) нагляд за інфраструктурою платежів/ІТ-резильєнтністю, AML/CFT, розкриття інформації;

терміном дії: 1) постійні (базові регуляції); 2) тимчасові/кризові (воєнні, антистресові обмеження, мораторії) із “sunset”-критеріями;

сферою дії: 1) загальнодержавні; 2) секторні (тільки для банків/груп); 3) інфраструктурні (платіжні системи, процесингові центри);

характером припису: 1) загальні правила поведінки (нормативні); 2) індивідуальні акти нагляду (приписи про докапіталізацію, обмеження операцій, застосування заходів впливу);

суб’єктним складом: 1) акти Національного банку України одноосібні; 2) спільні/координовані з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, Національною комісією цінних паперів та фондового ринку, Держфінмоніторингом.

Слід акцентувати увагу, що в особливий період ключову роль відіграють спеціальні нормативні акти Національного банку України кризового характеру (валютні та платіжні обмеження, тимчасові правила розрахунків, пріоритизація критичних платежів, заборона дивідендів, підвищені вимоги до капіталу/ліквідності, вимоги до резервних майданчиків і кіберстійкості). Їхні спільні риси – невідкладність набрання чинності, чіткі винятки та тест пропорційності, строковість і критерії зняття обмежень. Для виведення неплатоспроможних банків з ринку застосовуються акти Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (про тимчасову адміністрацію, мораторій, ліквідацію та виплату гарантованих сум).

Articles of Agreement of the International Monetary Fund [106] (Статут МВФ; Україна - член з 1992 р.) – закріплює зобов’язання щодо стабільності валютно-фінансової системи, прозорості та співпраці з МВФ, що прямо впливає на стандарти банківського регулювання й нагляду. Відзначимо, що у Статуті МВФ немає спеціальної норми, яка прямо регламентує модель банківського нагляду саме для

України, але членство в МВФ створює для України низку зобов'язань і стандартів, що безпосередньо формують вимоги до системи нагляду за банками. Зі ст. I та ст. IV Articles of Agreement випливає, що держава-член повинна проводити таку економічну та валютну політику, яка сприяє стабільності, уникненню криз і дестабілізуючих практик [106]. Для України це означає необхідність ефективного пруденційного нагляду за банками як елемента фінансової стабільності. В рамках програм з МВФ Україна взяла на себе зобов'язання: посилити інституційну незалежність НБУ; впровадити ризик-орієнтований пруденційний нагляд; очистити банківський сектор від проблемних та пов'язаних банків; наближати регулювання до **Basel Core Principles**. Угоди з МВФ (stand-by, EFF тощо) містили для України структурні маяки та «prior actions», які прямо стосувалися банківського нагляду: капіталізації банків, стрес-тестів, роботи з пов'язаними особами, механізмів resolution.

Угода про асоціацію між Європейським Союзом та його державами-членами, з однієї сторони, та Україною, з іншої сторони (Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part (2014) містить зобов'язання щодо наближення українського банківського законодавства й нагляду до *acquis* ЄС (директиви/регламенти з пруденційного нагляду, капіталу, захисту вкладників тощо). Так, ст.127 Угоди визначено, що Кожна Сторона докладатиме необхідних зусиль для забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг та для боротьби з ухиленням від сплати податків на всій її території. Такі міжнародні стандарти включають, зокрема, «Основні принципи ефективного банківського нагляду» Базельського комітету, «Основні принципи страхування» Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю, «Цілі та принципи регулювання обігу цінних паперів» Міжнародної організації комісій з цінних паперів, Угоду ОЕСР про обмін інформацією з питань оподаткування», Заяву країн-членів «Групи двадцяти» про прозорість інформації та обмін інформацією для цілей оподаткування» та «Сорок рекомендацій» та «Дев'ять спеціальних рекомендацій

стосовно боротьби із фінансуванням тероризму» Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). Сторони також беруть до уваги «Десять основних принципів обміну інформацією», які поширюються міністрами фінансів країн-членів «Групи семи», та зобов'язуються вжити всіх необхідних кроків для застосування цих принципів у своїх двосторонніх відносинах [107].

Основоположним міжнародним актом, яким затверджено принципи здійснення банківського нагляду є **Core Principles for Effective Banking Supervision** («Основні принципи ефективного банківського нагляду»), який є міжнародним стандартом мінімальних вимог до системи пруденційного нагляду за банками. Цим документом: закріплено **комплекс принципів (нині 29)**, що охоплюють правові підстави нагляду, повноваження наглядового органу, ліцензування, вимоги до капіталу, управління ризиками, корпоративне управління, консолідованийгляд, транскордонне співробітництво тощо; встановлено **орієнтир для держав**, як будувати та оцінювати свою систему банківського нагляду; документ не є міжнародним договором, але сприймається як **«soft law» глобальний стандарт**, який імплементується через національне законодавство та використовується МВФ і Світовим банком при оцінці фінансового сектору [108].

Перелік **основних принципів щодо наглядових повноважень, відповідальності та функцій передбачає наступні види принципів**: відповідальність, цілі та повноваження; незалежність, підзвітність, ресурсне забезпечення та правовий захист наглядачів; співробітництво та взаємодія; дозволені види діяльності; ліцензійні критерії; наглядовий підхід; наглядові методи та інструменти; наглядова звітність; повноваження щодо застосування коригувальних заходів і санкцій; консолідованийгляд.

До основних принципів щодо пруденційного регулювання та вимог входять наступні принципи: корпоративне управління; процес управління ризиками; достатність капіталу; кредитний ризик; проблемні активи, резерви і відрахування; ризик ліквідності; операційний ризик; розкриття інформації та прозорість; зловживання фінансовими послугами.

Проаналізувавши зміст Основних Базельських принципів та їх застосування у банківському нагляді України відзначимо, що вони забезпечуються передусім через норми законів України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність» та підзаконні акти Національного банку України, які гармонізуються зі стандартами Basel Core Principles і правом ЄС. У цих актах закріплено відповідальність, цілі та повноваження Національного банку України як єдиного регулятора й наглядового органу, що визначає правила виходу банків на ринок, встановлює пруденційні нормативи, здійснює виїзний і безвиїзний нагляд, застосовує заходи впливу та відкликає ліцензії. Інституційна, організаційна і фінансова незалежність Національного банку України, механізми підзвітності, а також правові гарантії для працівників, які добросовісно виконують наглядові функції, забезпечують реалізацію принципів незалежності, підзвітності, належного ресурсного забезпечення та правового захисту наглядачів, тоді як система меморандумів із національними й іноземними регуляторами забезпечує співробітництво, обмін інформацією та консолідований нагляд за банківськими групами.

Принципи щодо дозволених видів діяльності та ліцензійних критеріїв втілюються через законодавчо визначений перелік банківських операцій і процедуру ліцензування, яка включає перевірку походження капіталу, ділової репутації власників істотної участі й менеджменту, наявності ефективної системи управління ризиками та внутрішнього контролю. Ризик-орієнтований наглядовий підхід реалізується через постійний моніторинг звітності, дистанційний аналіз показників, стрес-тестування, комплексні та тематичні інспекції, що дозволяє оцінювати профіль ризиків кожного банку і своєчасно вживати коригувальних заходів. Принципи наглядової звітності та наглядових методів відображені у вимогах до форм і періодичності подання регуляторної, фінансової та статистичної звітності, а також у використанні НБУ стандартизованих методик аналізу.

Вимога наявності ефективних коригувальних і санкційних повноважень реалізується через широкий інструментарій Національного банку України:

письмові застереження, вимоги до докапіталізації, обмеження окремих операцій, штрафи, відсторонення керівництва, віднесення банку до категорії неплатоспроможних і відкликання банківської ліцензії з передачею банку під управління Фонду гарантування вкладів. Норми про банківські групи та пов'язані особи забезпечують консолідований нагляд, коли оцінюються ризики не лише окремого банку, а й усієї групи, включно з небанківськими структурами.

Пруденційні принципи втілюються через обов'язкові вимоги до корпоративного управління, функціонування наглядових рад, комітетів, внутрішнього аудиту та комплаєнсу, а також через обов'язок банків мати повноцінні системи управління ризиками. Достатність капіталу, кредитний, ліквідний, операційний ризики та робота з проблемними активами регулюються через систему нормативів, правил класифікації активів і формування резервів, проведення стрес-тестів та оцінки життєздатності бізнес-моделей. Принципи розкриття інформації та прозорості реалізуються шляхом обов'язкового оприлюднення фінансової звітності за МСФЗ, структури власності, даних про ризики і виконання нормативів, що посилює ринкову дисципліну. Протидія зловживанню фінансовими послугами забезпечується через імплементацію вимог у сфері фінансового моніторингу, ідентифікації клієнтів, виявлення підозрілих операцій та замороження активів, за дотриманням яких НБУ здійснює спеціалізований нагляд.

Отже, у сукупності ці елементи формують процедурний каркас банківського нагляду в Україні: кожне рішення Національного банку України щодо банку приймається в межах чітко визначених повноважень, на основі ризик-орієнтованого аналізу, прозорості звітності, консолідованої оцінки групи, з можливістю застосування пропорційних санкцій. Таким чином Базельські принципи не лише задекларовані, а й інтегровані в повсякденну наглядову практику, забезпечуючи наближення української системи до стандартів ЄС і глобальних вимог фінансової стабільності.

Отже, сучасна система банківського нагляду в Україні розбудовується відповідно до положень законодавства ЄС з питань банківської діяльності, Основних принципів ефективного банківського нагляду, розроблених Базельським комітетом з питань банківського нагляду, та з урахуванням кращої міжнародної практики. Слід зазначити, що у 2007 році Україна однією з перших пройшла оцінку виконання Базельських Основних принципів ефективного банківського нагляду (у новій редакції 2006 року) в рамках Програми оцінки фінансового сектору України. У звіті, підготовленому фахівцями спільної місії МВФ та Світового банку за результатами цієї оцінки (опублікований улітку 2008 року), наголошено, що з часу попередньої оцінки (2002 рік) Національний банк України зробив значні кроки на шляху ефективного впровадження стандартів Базельського комітету з банківського нагляду та найкращої міжнародної практики: із 30 Базельських Основних принципів Україною повністю або переважно виконуються 25 [109, с.35].

Окреме значення для правового регулювання банківського нагляду в Україні мають законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти.

Закон України «Про Національний банк України» врегульовує статус і мандат Національного банку України як єдиного органу регулювання й нагляду за банками (мета - стабільність банківської системи та захист прав вкладників і кредиторів). Питання банківського нагляду урегульовано в розділі X Закону України «Про Національний банк України».

Ст.55 визначено мету здійснення банківського нагляду для банків, тоді як ст.55-1 даного Закону визначає мету державного регулювання та нагляду на ринках небанківських фінансових послуг. В даному випадку варто наголосити на асиметрії принципів банківського нагляду: для небанківського сектору (ст. 55-1) прямо закріплено відокремлення нормотворчості від нагляду, тоді як для банків (ст. 55) такого принципу не сформульовано.

На нашу думку, закріплення в ст. 55-1 принципу відокремлення нормотворчості від нагляду для небанківського ринку формує вищі стандарти інституційної незалежності всередині самого регулятора, адже розводить у різні

плоскості вироблення правил і їх примусове застосування. Для банківського сектору (ст. 55) такої прямої вимоги немає, що де-факто допускає концентрацію rule-making і enforcement у межах одних і тих самих організаційних ланок Національного банку України. Це підвищує ризики внутрішнього конфлікту інтересів, надмірної дискреції та «самоперевірки» власних норм через інспекційну практику. З погляду підзвітності, небанківський блок, виходячи зі ст. 55-1, легше вмонтувати у прозорі процедури: окремі підрозділи/комітети відповідають за регулювання, інші – за нагляд, що дозволяє чіткіше відстежувати, хто ухвалює правила, а хто застосовує санкції. У банківському блоці відсутність прямої вимоги щодо розмежування створює «сіру зону» відповідальності: адресатам складніше оскаржувати індивідуальні акти, доводячи упередженість нормотворця-наглядача, а зовнішнім стейкхолдерам – оцінювати якість регуляторного впливу окремо від практики його застосування.

Також варто наголосити, що різниця стандартів проявляється і в процесуальних гарантіях. Там, де нормотворчість відділено від нагляду, природно вибудовуються окремі канали консультацій, RIA/ex-post review, незалежна методологія інспектування та апеляційні фільтри. У банківському сегменті ширші винятки з публічних обговорень і поєднання функцій ускладнюють перевірку пропорційності: той самий підрозділ, який обґрунтовував новий норматив або методик, може її ж застосовувати в індивідуальних приписи й оцінювати власну ефективність. Із точки зору внутрішнього контролю та комплаєнсу, у небанківському контурі легше впровадити «separation of functions», матриці повноважень і незалежні quality-assurance перевірки. У банківському – без законодавчої вимоги розмежування доводиться покладатися на внутрішні політики Національного банку України, що не дає адресатам такого ж рівня правової визначеності й прогнозованості щодо ролей та процедур.

Саме тому, вважаємо, що мінімізація асиметрії потребує: 1) прямого закріплення у ст.ст. 55 та 55-1 Закону України «Про Національний банк України» принципу розмежування rule-making/enforcement та інституційної архітектури; 2)

єдиних стандартів підзвітності: обов'язкові (за винятком справді екстрених випадків) консультації, RIA та ex post-оцінювання для банківських активів; 3) процесуальних запобіжників в індивідуальних провадженнях (чіткі тести необхідності/пропорційності, посилена мотивованість, незалежні переглядові механізми).

Окрім того, ч. 3 ст. 55 Закону України «Про Національний банк України» забороняє Національному банку України проводити ревізії та перевірки фінансово-господарської діяльності, щоб не підміняти органи державного фінансового контролю (Держаудитслужба тощо). Водночас ст. 57 наділяє Національний банк України широкими правами доступу до інформації для виконання наглядових функцій. З даного приводу відзначимо, що без чіткого розмежування виникає колізія: чи може Національний банк України, здійснюючи інспектування, фактично проводити дії, подібні до ревізії (суцільна інвентаризація, перевірка правомірності господарських операцій, відновлення бухгалтерського обліку тощо)? З точки зору права, предмет і мета пруденційного інспектування відрізняються від предмета ревізії/аудиту: перше спрямоване на оцінку дотримання банком пруденційних вимог і рівня ризиків (капітал, ліквідність, концентрації, ІТ-резильєнтність, корпоративне управління, якість активів), друге, на підтвердження правильності ведення обліку/використання публічних коштів і повноти господарських операцій. Змішування цих режимів породжує ризики *ultra vires* (виходу за межі мандату), процесуальні спори (недопустимість доказів, зібраних поза повноваженнями), а також загрозу правовій визначеності адресатів нагляду.

З метою усунення даної правової колізії *пропонуємо викласти ч.3 ст.55 Закону України «Про Національний банк України» в наступній редакції: «Національний банк не здійснює ревізій (аудиту) фінансово-господарської діяльності у значенні законодавства про державний фінансовий контроль та незалежний аудит. Проведення інспектування не може переслідувати мету підтвердження правильності ведення бухгалтерського обліку господарських операцій, крім випадків, коли така оцінка є необхідною та пропорційною для*

визначення дотримання пруденційних вимог (якість активів, резервування, концентрації ризиків) і здійснюється методами вибіркового тестування».

Пунктом 12 ст. 56 даного Закону визначено випадки не проведення Національним банком обговорень проектів нормативно-правових актів [7]. На нашу думку, перелік винятків із обговорення регуляторних актів (їх є аж сім) дуже широкий, адже, по суті включає монетарні, валютні, санкційні, наглядові питання тощо, що фактично виводить значну частину банківського rule-making з-під RIA/консультацій. Потрібна вузька, чітка дефініція винятків і обов'язковий ex post review, яка має бути оформлена як комплекс процесуальних запобіжників на рівні закону та підзаконних актів Національного банку України. *Саме тому, пропонуємо, ввести обов'язковий «Emergency Justification Мето», тобто якщо застосовано виняток, Національний банк України одночасно з актом публікує коротку записку (без секретних даних): правова підстава, опис ризику, обґрунтування нагальності, строк дії, дата перегляду, попередня оцінка впливу (RIA-lite).*

Варто акцентувати увагу на важливості правового регулювання питання банківського нагляду в Україні саме в умовах дії адміністративно-правового режиму воєнного стану. Наголосимо, що воєнний стан і тривалий період підвищеної загрози призводять до швидких змін ліквідності, кредитної якості, операційної та кіберстійкості банків. Чинні норми розраховані на «звичайний період» і не дають Національному банку України чітко визначеної, прискореної процедури оперативного коригування пруденційних вимог, а також повної легальної «рамки» для щоденної/інтраденної звітності та дистанційних інспекцій як стандарту, а не винятку. Це породжує правову невизначеність і підвищені ризики для фінстабільності.

Водночас, підкреслимо, що Базельські принципи нагляду [108], «Key Attributes» FSB, CPMI-IOSCO щодо критичних фінпослуг та підходи ЄС (CRD/CRR, DORA) передбачають, що наглядач має гнучкий мандат швидко адаптувати вимоги, натискати на дані (high-frequency reporting), застосовувати risk-based дистанційні перевірки та стрес-тести операційної стійкості. Закріплення

даних можливостей в Законі України «Про Національний банк України» сприятиме усуненню сумнівів щодо повноважень Національного банку України і підвищує довіру інвесторів та партнерів, і тим самим, включити обов'язкові воєнні сценарії (масові блекаути, кібератаки, руйнування інфраструктури, санкційні шоки), карти залежностей від третіх сторін, плани швидкого відключення/міграції з постачальників, процедури «warm site».

Ризики банків у воєнний час тісно пов'язані з санкційним комплаєнсом, фінмоніторингом, держбезпекою, ринком капіталу. Прямий, законодавчо врегульований обмін даними та спільні рішення Національного банку України з Держфінмоніторингом, НКЦПФР, Міноборони, СБУ (із гарантіями держтаємниці) забезпечують:

- єдину картину ризиків (sanctions, AML/CFT, ринкові/ліквідні шоки, кібер);
- узгоджені коригувальні заходи до груп/сегментів;
- уникнення правових спорів щодо допустимості/джерел інформації.

З огляду на зазначене, *пропонуємо доповнити Розділ X «Банківське регулювання і банківський нагляд. Державне регулювання та нагляд на ринках небанківських фінансових послуг» Закону України «Про Національний банк України» ст. 55-2 наступного змісту:*

Ст.55-2 Загальні засади банківського нагляду в особливий період

1. Особливим періодом вважаються воєнний стан, надзвичайний стан та інші визначені законом кризові адміністративно-правові режими, а також період дії рішень, пов'язаних із загрозами стабільності фінансової системи. Метою нагляду в особливий період є забезпечення безперервності критичних банківських функцій, стійкості платіжної інфраструктури, захисту вкладників та зниження системних ризиків. Банківський нагляд у цей час здійснюється на засадах законності, пропорційності та ризик-орієнтованості, тимчасовості та необхідності, консолідованого підходу, прозорості й підзвітності, міжвідомчої координації, а також із дотриманням вимог щодо захисту інформації, у тому числі такої, що становить державну таємницю. Дія цієї статті поширюється на банки, банки

іноземних банків, банківські групи та критичні елементи платіжної інфраструктури в межах повноважень Національного банку України.

2. На період дії особливого періоду Національний банк України має право, у межах і на підставі закону, тимчасово:

- установлювати або коригувати пруденційні вимоги (у тому числі до капіталу та буферів, концентрації ризиків, відкритої валютної позиції, ліквідності, включаючи LCR/NSFR та інтраденну ліквідність), а також норми формування резервів;

- запроваджувати підвищену періодичність і деталізацію наглядової звітності, у тому числі щоденну та інтраденну, вимагати додаткові дані, проводити дистанційні інспекції, позапланові перевірки та сценарні (у т.ч. воєнні) наглядові стрес-тести;

- затверджувати обов'язкові для виконання тимчасові технічні стандарти (binding technical standards) щодо операційної безперервності, кіберстійкості, управління IT- та третіми ризиками, відновлення та відмовостійкості критичних процесів;

- застосовувати заходи раннього втручання й тимчасові обмеження (зокрема щодо розподілу капіталу та дивідендів, окремих операцій, вимоги до планів відновлення та підвищених буферів ліквідності/капіталу);

- здійснювати посилену міжвідомчу координацію та обмін даними зі спеціально уповноваженими органами (у т.ч. у сфері фінмоніторингу, ринків капіталу, нацбезпеки й оборони) із забезпеченням режиму конфіденційності й захисту інформації;

- визначати особливий порядок розкриття інформації (з можливістю відтермінування публікації, якщо її розголошення створює загрозу стабільності) із обов'язковою постфактум-звітністю;

- приймати термінові наглядові рішення, що підлягають негайному виконанню; їх оскарження не зупиняє виконання, якщо інше не встановлено судом;

- застосовувати заходи впливу та санкції з урахуванням принципу пропорційності.

3. Тимчасові рішення Національного банку України діють протягом визначеного строку, автоматично припиняються не пізніше ніж через встановлений перехідний період після завершення особливого періоду та підлягають постфактум-оцінці ефективності з інформування Правління Національного банку України».

Ст. 9 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначає правила нагляду Національним банком України за банківськими групами на консолідованій (і субконсолідованій) основі для обмеження групових ризиків і підтримання стабільності системи. Національний банк України може формувати підгрупи, встановлювати критерії їх визначення та у винятках не вимагати консолідації окремих учасників. Визначаються вимоги до групи/підгруп щодо: корпоративного управління, внутрішнього контролю та управління ризиками/внутрішнього аудиту, облікових і IT-систем, консолідованої/субконсолідованої звітності, капіталу (у т.ч. буфери, ICAAP, порядок включення елементів капіталу, коефіцієнт левереджу) і ліквідності (у т.ч. ILAAP), пруденційних лімітів і обмежень, планів відновлення/безперервності, а також порядку подання інформації. Встановлено процедури визнання банківської групи, строки повідомлень і рішень Національного банку України, вимоги до відповідальної особи групи та обов'язки контролера/учасників щодо надання даних. Передбачені ліміти інвестицій у нефінансові юридичні особи. Національний банк України може підвищувати нормативи за результатами оцінки, контролює внутрішньо-групові й пов'язані операції. Обов'язкові щорічний аудит консолідованої звітності, повідомлення аудитором НБУ про суттєві порушення/ризиків та надання робочих документів на вимогу.

Визначено, що банківський нагляд на консолідованій основі – це нагляд, що здійснюється Національним банком України за банківською групою з метою забезпечення стабільності банківської системи та обмеження ризиків, на які наражається банк внаслідок участі в банківській групі, шляхом регулювання,

моніторингу та контролю ризиків банківської групи у визначеному Національним банком України порядку [1, ст.9].

Національний банк України з метою здійснення нагляду на консолідованій основі має право визначати в межах банківської групи підгрупи, що складаються принаймні з двох учасників банківської групи, та здійснювати за ними нагляд на субконсолідованій основі. Критерії визначення таких підгруп встановлюються нормативно-правовими актами Національного банку України (Положення про порядок ідентифікації та визнання банківських груп [110]) [1, ст.9].

Ч.16 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначено, що небанківські фінансові установи, які є учасниками банківської групи, підлягають нагляду з боку Національного банку України в межах нагляду на консолідованій та субконсолідованій основі відповідно до цього Закону [1]. Втім, більш детально дана процедура банківського нагляду урегульована все ж таки Постановою Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок нагляду на консолідованій основі за небанківськими фінансовими групами».

Ст.9 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначає наступні особливості здійснення банківського нагляду:

1. Національний банк України визначає банківські групи та їх підгрупи й здійснює за ними нагляд на субконсолідованій основі; критерії формування підгруп встановлюються НБУ;

2. Національний банк України встановлює вимоги до корпоративного управління, внутрішнього контролю (ризик-менеджмент, внутрішній аудит), ІТ/облікових процедур, звітності, планів капіталу/ліквідності/безперервності/відновлення, лімітів і обмежень діяльності, пруденційних нормативів;

3. Національний банк України визначає порядок розрахунку Tier /регулятивного капіталу, буферів, внутрішньої достатності капіталу (ICAAP) і ліквідності (ILAAP), може встановлювати коефіцієнт левериджу та погоджує включення окремих інструментів до капіталу групи;

4. Національний банк України може не поширювати окремі вимоги на окремих учасників групи або не враховувати їх звітність у консолідації з огляду на розмір, частку в активах, характер діяльності та зв'язки;

5. Контролер/відповідальна особа групи повідомляють Національного банку України про створення групи, зміни структури власності/діяльності; Національний банк України має право самостійно ідентифікувати групу;

6. Національний банк України може вимагати дані від контролера, учасників і третіх осіб; відповідальна особа складає (суб)консолідовану звітність; щорічний аудит консолідованої звітності з правом Національного банку України розширити його предмет;

7. Наглядові інструменти впливу в банківському нагляді включають механізми та заходи, які Національний банк України (НБУ) може застосовувати для забезпечення стабільності банківської системи та виправлення порушень: встановлення підвищених вимог (може встановлювати підвищені вимоги до достатності капіталу, ліквідності та інших пруденційних нормативів для банків або банківських груп); інтервенції на внутрішньогрупові операції (має право контролювати та обмежувати операції між учасниками банківської групи, включаючи операції з пов'язаними особами); вимога щодо усунення порушень (Національний банк України може вимагати від відповідальних осіб банківських груп вжиття коригувальних заходів для усунення порушень банківського законодавства, забезпечення відповідності нормативно-правовим актам, а також покращення корпоративного управління, системи управління ризиками та внутрішнього контролю; нагляд за корпоративним управлінням (може встановлювати вимоги щодо організації системи корпоративного управління, включаючи вимоги до складу наглядових рад, виконавчого органу, а також відповідальних осіб); зміна відповідальної особи банківської групи (якщо Національний банк України вважає, що визначена банківською групою відповідальна особа не може забезпечити виконання вимог нагляду, він може замінити таку особу або визнати інший банк з групи відповідальним); погодження

стратегічних змін (має право погоджувати або відмовляти в погодженні змін у структурі власності банківських груп, у тому числі нових інвестицій або операцій з іншими фінансовими установами); аудит та контроль за фінансовою звітністю (може вимагати від банківської групи проведення аудиту фінансової звітності, а також контролювати якість та обсяг аудиторських перевірок); введення обмежень на певні види діяльності.

Використання даних інструментів дозволяють Національному банку України ефективно контролювати діяльність банківських груп і небанківських фінансових установ, гарантувати дотримання пруденційних вимог і оперативно реагувати на ризики, що виникають у фінансовій системі.

Суб'єктами банківського нагляду є органи та установи, які здійснюють контроль за діяльністю банків та інших фінансових установ з метою забезпечення стабільності фінансової системи, захисту інтересів клієнтів та попередження ризиків для економіки.

Відзначимо, що до суб'єктів банківського нагляду в Україні: Національний банк України; Державна служба фінансового моніторингу України; Міністерство фінансів України; фінансові установи (банки, небанківські фінансові установи); аудиторські компанії та аудитори; рейтингові агентства; інші регулятори та контрольні органи (наприклад, Антимонопольний комітет України, органи з нагляду за страховими компаніями та небанківськими фінансовими установами). Загалом, банківський нагляд передбачає інтеграцію діяльності різних органів, що працюють у межах фінансової системи, забезпечуючи її стабільність і розвиток.

Ст. 9 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначено стадії здійснення банківського нагляду. Стадії здійснення банківського нагляду забезпечують системний підхід і дозволяють Національному банку України здійснювати ефективний контроль за діяльністю банків та банківських груп, своєчасно виявляти потенційні ризики та забезпечувати фінансову стабільність:

- *стадія планування банківського нагляду* метою якої є визначити пріоритети та стратегію нагляду. На даній стадії Національний банк України встановлює план

банківського нагляду, який включає критерії ризику для банків та банківських груп. Це може бути пов'язано з розміром установи, її фінансовим станом або іншими факторами, які визначають підвищений рівень ризику. Відбувається визначення об'єктів нагляду (банки, банківські групи, небанківські фінансові установи), планування регулярних перевірок, оцінка важливих показників;

- *стадія збору і аналізу інформації* має на меті отримати точну інформацію про діяльність банку чи банківської групи. На основі вимог законодавства та нормативно-правових актів Національний банк України банки надають звітність. Важливі документи включають річну фінансову звітність, звітність за операціями з пов'язаними особами, планування капіталу і ліквідності, внутрішні аудиторські звіти. На даній стадії здійснюється аналіз наданої звітності, фінансових даних, моніторинг показників ліквідності, капіталу, ризиків, аудиторських висновків;

- *стадія моніторингу і оцінки ризиків* метою даної стадії є виявлення потенційних або існуючих ризиків, які можуть вплинути на стабільність банку чи банківської групи. На даній стадії здійснюється постійний моніторинг фінансових результатів і операцій банківських установ; оцінка впливу внутрішніх та зовнішніх ризиків (наприклад, кредитний ризик, ринковий ризик, операційний ризик); оцінка відповідності нормативним вимогам, виявлення порушень у звітності, системах управління ризиками, фінансових показниках;

- *стадія інспекції та перевірки* передбачає перевірку банківських установ на місці, щоб перевірити дотримання норм і правил. На даній стадії здійснюється проведення інспекційних перевірок, що включають перевірку фінансових та операційних процесів, корпоративного управління, внутрішнього контролю, ефективності системи управління ризиками. Національний банк України проводить планові та позапланові перевірки, що включають огляд фінансової звітності, аналіз діяльності та виявлення порушень;

- *стадія розробки рекомендацій та заходів впливу* передбачає розробку заходів для усунення виявлених порушень та підвищення ефективності управління. На основі результатів перевірок Національний банк України формулює

рекомендації для поліпшення роботи банку або банківської групи. Це можуть бути вимоги щодо капіталу, ліквідності, управління ризиками, покращення внутрішнього контролю. Відбувається оцінка того, чи можуть бути вжиті коригувальні дії (наприклад, підвищення вимог до капіталу, внесення змін до корпоративного управління, введення обмежень на деякі операції);

- *стадія застосування санкцій та заходів впливу* має на меті забезпечити відповідність банку вимогам законодавства та наглядових стандартів. Якщо банк або банківська група не виконує рекомендації або порушує встановлені норми, Національний банк України може застосувати санкції: штрафи, обмеження на здійснення певних операцій, вимогу про зміни в управлінні або організації роботи банку. Результатом даної стадії є визначення відповідальності банку, застосування санкцій, вжиття коригувальних заходів, якщо банківська група або окремі учасники не виконують вимоги;

- *стадія оцінки ефективності вжитих заходів* передбачає перевірку результативності застосованих заходів. На основі результатів попередніх перевірок та змін, внесених у діяльність банку чи банківської групи, проводиться оцінка ефективності вжитих заходів. Кінцевим результатом є оцінка того, як зміни вплинули на стабільність фінансової установи, чи дотримується вона нових нормативів та вимог.

Правове регулювання предмету, сферу та інструменти банківського нагляду (off-site, on-site, консолідований/ризик-орієнтований підхід, стрес-тестування тощо) визначено в наступних постановах Правління Національного банку України:

- Про затвердження Положення про здійснення Національним банком України безвізного банківського нагляду, якою визначено, що безвізний нагляд – форма здійснення Національним банком банківського нагляду за дотриманням банками, банківськими групами або іншими особами, які можуть бути об'єктами нагляду Національного банку відповідно до Закону про банки, банківського законодавства, законодавства, що регулює діяльність на платіжному ринку (крім законодавства, передбаченого частиною другою статті 82 Закону України «Про

платіжні послуги»), установлених пруденційних нормативів з метою сприяння стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банків. Національний банк здійснює безвиїзний банківський нагляд у таких формах: 1) поточний моніторинг фінансового стану банку та показників банківської групи з урахуванням ризик-орієнтованого підходу; 2) оцінка банку під час здійснення безвиїзного банківського нагляду на підставі оцінки рівня ризиків та якості управління ризиками; 2-1) поглиблений аналіз [111];

- Про затвердження Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок банків – встановлює предмет і порядок виїзних інспекцій (on-site): перевірка дотримання банківського законодавства, систем управління ризиками, внутрішнього контролю, адекватності капіталу, ліквідності тощо [112];

- Про затвердження Положення про здійснення оцінки стійкості банків і банківської системи України регламентує щорічні ST/asset quality review та визначає коло показників і джерел даних, які підлягають наглядовій оцінці [113];

- Про затвердження Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах встановлює мінімальні вимоги до управління ризиками, які є предметом наглядової перевірки (SREP), зокрема ролі органів управління, трьох ліній захисту, ICAAP/ILAAP [114];

- Про затвердження Положення про вимоги до системи корпоративного управління та системи внутрішнього контролю в банках України деталізує корпоративне управління і внутрішній контроль як об'єкти наглядової оцінки та інспектування [115];

- Про затвердження Положення про плани відновлення діяльності банків України та банківських груп визначає вимоги до recovery plans і перевірки їхньої життєздатності в межах наглядового процесу [116];

- Про затвердження Положення про порядок розрахунку банками України та банківськими групами значення коефіцієнта левериджу встановлює відповідність внутрішньобанківського положення та розрахунку банком значення коефіцієнта

левериджу, що є предметом оцінки Національним банком під час здійснення банківського нагляду [117].

Вивчивши зміст зазначених актів Правління Національного банку України можна стверджувати, що вони разом формують «каркас» предмета банківського нагляду в Україні: від аналізу звітності та дистанційного моніторингу [111] і виїзних інспекцій [112] – до оціночних процедур стійкості/стрес-тестів [113], перевірок систем ризик-менеджменту [114], корпоративного управління й внутрішнього контролю [115], а також готовності до кризи через плани відновлення [116] та відповідність внутрішньобанківського положення та розрахунку банком значення коефіцієнта левериджу [117].

2.3. Правовий статус Національного банку України як основного органу банківського нагляду

Правовий статус Національного банку України як суб'єкта публічного права та як основного органу здійснення банківського нагляду має ключове значення для функціонування фінансової системи держави, її стабільності та відповідності міжнародним стандартам регулювання. Насамперед, закріплення Національного банку України як суб'єкта публічного права означає визнання за ним особливого, відмінного від інших органів державної влади, правового становища, що поєднує риси органу державного управління, конституційної інституції та незалежного регулятора. Це забезпечує необхідний рівень автономії у прийнятті рішень, захист від політичного впливу та можливість виконання функцій, які вимагають високого ступеня технічної незалежності. Національний банк України діє на основі спеціального правового режиму, визначеного Конституцією України та Законом України «Про Національний банк України», що унеможливорює підпорядкування його поточним політичним інтересам та гарантує стабільність його діяльності в умовах суспільно-економічних коливань.

Як основний орган банківського нагляду, Національний банк України виконує центральну роль у системі забезпечення фінансової безпеки, стійкості банківського сектору та захисту інтересів вкладників. Правовий статус Національного банку України дає змогу йому здійснювати пруденційний нагляд, встановлювати регуляторні вимоги, проводити інспекції, застосовувати заходи впливу та ухвалювати обов'язкові для виконання акти. Чітке законодавче визначення цієї ролі має вирішальне значення для усунення дублювання компетенцій між регуляторами, запобігання регуляторному арбітражу та забезпечення системного підходу до нагляду за фінансовими установами. Крім того, визначення Національного банку України як центрального наглядового органу є обов'язковою передумовою для гармонізації українського законодавства із нормами Європейського Союзу, зокрема директивами CRD IV–VI, Регламентом CRR та рекомендаціями Базельського комітету.

Важливість правового статусу Національного банку України також полягає у тому, що він дозволяє забезпечити відповідність української моделі банківського регулювання міжнародним стандартам незалежності центрального банку. Серед них: принципи Європейського центрального банку, норми Європейської системи центральних банків, основні принципи банківського нагляду Базельського комітету, рекомендації FATF та вимоги MONEYVAL. Усі ці документи виходять з того, що центральний банк має бути інституційно, організаційно та фінансово автономним, а його повноваження – чітко визначеними та захищеними від будь-яких форм політичного чи адміністративного втручання. Відсутність такого чіткого статусу ставить під загрозу не лише ефективність регулювання, а й довіру міжнародних партнерів, інвесторів та фінансових ринків.

Таким чином, визначення правового статусу Національного банку України як суб'єкта публічного права та основного органу банківського нагляду є необхідною умовою стабільності фінансової системи, ефективного регулювання банківської діяльності та забезпечення відповідності України міжнародним стандартам. Це формує правовий фундамент для незалежності регулятора, забезпечує узгодженість

наглядних функцій, мінімізує ризики зловживань та політизації, а також сприяє підвищенню довіри до державного фінансового сектору та інтеграції України до європейського економічного простору.

В науковій літературі обґрунтовано, що основним суб'єктом адміністративно-правового регулювання банківської системи є Національний банк України. Він є особливим державним органом, якому притаманні владні повноваження (функції владарювання); водночас його можна назвати лише носієм виконавчої влади, оскільки він здійснює адміністративно-правове регулювання шляхом використання певних повноважень органів виконавчої влади; владно-розпорядчі повноваження Національний банк України може здійснювати лише в межах владних контурів виконавчої гілки влади. Разом із тим, Національному банку України притаманний позасистемний статус від цієї гілки влади відповідно до Маастрихтських угод країн членів Європейського Союзу [118]. Погоджуємося в тому, що правовий статус Національного банку України є унікальним і відрізняється поєднанням характеристик органу публічної влади та незалежного фінансового регулятора.

Національний банк України наділений владно-розпорядчими повноваженнями, здійснює нормотворчу діяльність, застосовує заходи впливу та забезпечує контроль за діяльністю банків. Разом із тим, він не входить до системи органів виконавчої влади, оскільки його автономія закріплена Конституцією України та відповідає підходам Маастрихтських угод ЄС щодо незалежності центральних банків. Така позасистемність забезпечує *інституційну, функціональну та фінансову незалежність Національного банку України*.

Де *інституційна незалежність* Національного банку України означає його організаційне відокремлення від системи органів виконавчої влади та відсутність адміністративного підпорядкування будь-якому державному органу. Вона закріплена Конституцією та спеціальним законом, що гарантують автономність структури управління Національного банку України, особливий статус Правління і Ради Національного банку України, а також забороняють членам цих органів отримувати вказівки від Кабінету Міністрів чи інших органів влади. Така

незалежність унеможлиблює політичний вплив на стратегічні рішення, забезпечує стабільність інституції та відповідність європейським стандартам центрального банківництва; *функціональна незалежність* полягає у свободі Національного банку України ухвалювати рішення щодо здійснення монетарної політики, валютного регулювання та банківського нагляду без втручання з боку уряду чи парламенту. Вона забезпечує професійність і технічну обґрунтованість рішень у сфері регулювання банків, застосування наглядових заходів, пруденційного контролю та управління ризиками. Забезпечення такої незалежності відповідає вимогам Базельських принципів і стандартам ЄЦБ, оскільки дозволяє регулятору діяти в інтересах фінансової стабільності, а не політичної кон'юнктури; *фінансова незалежність* Національного банку України полягає у праві самостійно формувати свій бюджет, визначати обсяги видатків на свою діяльність та не залежати від фінансування з державного бюджету. Власні доходи Національного банку України, отримані від операцій з активами, платежів банків та інших джерел, забезпечують спроможність здійснювати наглядові й монетарні функції без ризику зовнішнього тиску. Крім того, фінансова незалежність передбачає, що порядок перерахування частини прибутку Національного банку України до державного бюджету визначається законом, а не політичними рішеннями, що гарантує стабільність роботи регулятора і мінімізує можливість використовувати фінансові механізми як засіб впливу на його діяльність.

Національний банк України є важливим органом, відповідальним за банківське регулювання та контроль в Україні через особливості дворівневої банківської системи та нагляду за діяльністю комерційних банків. На сьогоднішній день статус Національного банку України відображає процеси, що відбуваються в економіці, рівня розвитку політичних інститутів, демократичних традицій суспільства та економічної культури країни. Банківська система України складається з Національного банку України, інших банків, а також філій іноземних банків, які діють на території України [119]. Важливо зазначити, що банківська

система відіграє ключову роль у державі і є інструментом впливу в усіх аспектах внутрішньої та зовнішньої політики [121].

Функціонально Національний банк України реалізує свої завдання не лише через нормативно-контрольну діяльність, таку, як встановлення нормативів, проведення інспекцій та дистанційний нагляд, але й через оперативну участь, що включає регулювання поточної ринкової ситуації. Національний банк України використовує як адміністративні, так і економічні та ринкові методи управління економікою [121].

Правовий статус Національного банку України полягає у визначенні його функцій та обов'язків згідно з Конституцією України та Законом України «Про Національний банк України». Статус центрального банку України – це не лише основний елемент його впливу на економіку, але й важливий фактор з точки зору політичного та економічного розвитку ринкової інфраструктури. Норми, що регулюють діяльність Національного банку України, відображають складні процеси, що відбуваються в економіці, розвиненість політичних інститутів, демократичні традиції суспільства та економічну культуру [121].

А.С. Ярошенко, І.О. Загоровська, В.Р. Пономарьова, В.Б. Скоморовський, М.Е. Яновер доводять, що правовий статус Національного банку України характеризується подвійною правовою природою: це орган державної влади, що має повноваження управляти сферою банківської діяльності, а також банківська установа, яка надає кредити іншим банкам, є державним інвестором, депозитарієм тощо [120, с. 343; 121, с.48].

Твердження про подвійну правову природу Національного банку України є цілком обґрунтованим і відповідає як положенням національного законодавства, так і загальновизнаним міжнародним підходам до статусу центральних банків. З одного боку, Національний банк України виступає органом публічної влади, наділеним владно-розпорядчими повноваженнями: він видає обов'язкові нормативно-правові акти, здійснює пруденційний нагляд, застосовує адміністративно-правові заходи впливу та контролює виконання банками

регуляторних вимог. Така компетенція є типовою для суб'єктів публічного управління і дозволяє визначати правила функціонування банківської системи, забезпечуючи фінансову стабільність держави. З іншого боку, Національний банк України є суб'єктом господарських та фінансових правовідносин – банківською установою, яка надає кредити банкам, здійснює депозитні та розрахункові операції, виступає розпорядником золотовалютних резервів, здійснює операції з державними цінними паперами та виконує функції депозитарію. Ці види діяльності мають майново-господарський характер і властиві комерційним банкам, хоча й здійснюються Національним банком України з урахуванням його статусу як неприбуткової установи особливого публічного призначення. Саме поєднання владних і господарських функцій робить правову природу Національного банку України комплексною, а його статус – відмінним від класичних органів виконавчої влади та від звичайних фінансових установ.

Слід відзначити, що така подвійність є характерною для центральних банків у більшості країн Європейського Союзу та світу й відповідає загальній моделі, за якою центральний банк одночасно виконує публічні функції з регулювання грошово-кредитної сфери та операційні функції учасника фінансового ринку.

Національний банк України здійснює регулювання та банківський нагляд відповідно до положень Конституції України, законів України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», інших законодавчих актів України та нормативно-правових актів Національного банку України. Національний банк України визначає особливості регулювання та нагляду за системно важливими банками з урахуванням специфіки їх діяльності [1, ст.4].

Як суб'єкт публічного права, Національний банк України наділений відповідними правами та обов'язками, в тому числі, в частині здійснення банківського нагляду.

У сфері публічного адміністрування суб'єктивні права розглядаються як надана й гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах, міра можливої (дозволеної) поведінки в правовідносинах, яка забезпечена

кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин [122, с. 34]. Елементами суб'єктивного права є: 1) право на позитивні дії, тобто право на власні дії; 2) право вимагати від іншого суб'єкта виконання (додержання) юридичного обов'язку як умови реалізації носієм суб'єктивного права належної йому правової можливості; 3) право на захист з боку держави (а отже, і право вимагати від держави, зокрема суду, такого захисту), яке виникає в разі порушення юридичного обов'язку особою, що мала його виконати, коли це становить перешкоду для реалізації суб'єктивного права [125, с.60].

Невід'ємним елементом правового статусу Національного банку України є його обов'язки. Загалом, функціональне призначення обов'язків полягає в забезпеченні існування та реалізації прав, які без підкріплення їх обов'язками не можуть бути реалізовані.

Дослідженню такої правової категорії, як «обов'язок», приділено значну увагу в правовій науці. О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко визначають юридичний обов'язок як міру необхідної поведінки, що є гарантією реалізації суб'єктами наданих їм прав [123]. М. В. Цвік визначає юридичний обов'язок як вид і міру необхідної поведінки, яка встановлена законом [124, с. 371]. С.В. Сівков, досліджуючи обов'язки суб'єкта публічного права, зазначає, що адміністративним обов'язком є закріплена в адміністративних нормах міра необхідної та належної поведінки суб'єктів відповідних правовідносин, що гарантує реалізацію суб'єктивних прав і забезпечує правовий порядок шляхом здійснення чи утримання від здійснення певних дій, і гарантується шляхом встановлення юридичної відповідальності [125, с.64].

На нашу думку, визначення прав та обов'язків Національного банку України доцільно здійснювати не відокремлено, а **через розкриття змісту його компетенції та повноважень**, оскільки саме вони відображають реальний обсяг юридично гарантованих можливостей цього органу та коло покладених на нього обов'язків. У межах публічного адміністрування права суб'єкта не існують автономно, тобто вони проявляються через ті юридично значущі дії, які суб'єкт уповноважений вчиняти для досягнення визначених законом завдань. Тому

логічним і науково обґрунтованим є підхід, за яким *права Національного банку України* слід розуміти як *можливості, імпліцитно закладені в його компетенції*, а *обов'язки як юридичні вимоги, що впливають із його функціонального призначення та регуляторної ролі*. Такий підхід дозволяє уникнути дублювання понять, забезпечує системність правового статусу Національного банку України та узгоджується із загальними принципами адміністративного права, відповідно до яких права та обов'язки органів публічної влади завжди похідні від їхніх владних повноважень і чітко кореспондують змісту компетенції.

У словниковій літературі поняття «компетенція» та «повноваження» визначається таким чином:

а) повноваження – це сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов'язків державного органу або посадової особи, що визначаються законодавством, компетенція – це обмежене право використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля її співробітників на виконання завдань [126];

б) компетенція – це межі діяльності якої-небудь організації, установи, особи, а повноваження – це право, надане кому-небудь для здійснення чогось [127, с. 814];

в) компетенція – це: 1) сукупність встановлених нормативними правовими актами прав та обов'язків (повноважень) організацій, посадових осіб, що здійснюють виконавчо-розпорядчі функції [128]; 2) коло питань, у яких хто-небудь добре обізнаний, або коло чийх-небудь повноважень, прав [129, с. 376].

У юридичній літературі, досліджуючи питання повноважень та компетенції, автори єдині в тому, що повноваження слід розкривати: по-перше, через зміст прав та обов'язків суб'єкта [130, с. 41]; по-друге, через предмет (сферу) їх відання [131, с. 17].

Ю. О. Фрицький зазначає, що компетенція органу державної влади вказує на: 1) галузь суспільного життя, яка є об'єктом діяльності державного органу; 2) державну функцію, яку орган має здійснювати в певній галузі суспільного життя; 3) конкретні повноваження, які є засобами успішного здійснення зазначеної функції [132].

П. П. Білик зауважує, що компетенція є формою правосуб'єктності органів, посадовців, службовців, які здійснюють функції управління [133, с. 181].

О.В. Запотоцька зазначає, що реалізація повноважень Національного банку України здійснюється шляхом виконання обов'язків та прав, якими він наділений. Права й обов'язки перебувають у постійному взаємозв'язку і взаємообумовлюють одні одних. При характеристиці прав та обов'язків Національного банку України первинність належить обов'язкам, які становлять сукупність вимог і завдань, що покладені на Національний банк України в процесі здійснення своєї діяльності, водночас, права надаються для виконання обов'язків і є «офіційним засобом їх реалізації». Зміст компетенції Національного банку України визначається функціями, які покладено на Національний банк України, тобто зміст компетенції обумовлений здебільшого суттю функцій цього суб'єкта [134, с.160].

Отже, повноваження Національного банку України – це встановлена законом сукупність юридично закріплених прав і обов'язків, що визначають можливість і обов'язок Національного банку України здійснювати владно-розпорядчі, регуляторні, контрольні та організаційні дії у сфері банківської діяльності, грошово-кредитної політики та фінансової стабільності.

Водночас, **компетенція Національного банку України – це визначене Конституцією та законами України коло питань, функцій, завдань і предметів відання, у межах яких Національний банк України вправі та зобов'язаний здійснювати свої повноваження з метою забезпечення стабільності грошової одиниці, фінансової системи та ефективного банківського нагляду.**

Повноваження Національного банку України становлять конкретизовані юридичні засоби реалізації його функцій та виступають формою прояву його публічної влади, спрямованої на виконання покладених на нього завдань. Тоді як компетенція Національного банку України відображає межі та напрям його діяльності як суб'єкта публічної влади та характеризує ту сферу суспільних відносин, у якій він уповноважений реалізовувати свої владні, нормативні та контрольні функції.

Компетенція Національного банку України охоплює сферу діяльності, її межі та функціональне призначення, а повноваження – це засоби реалізації компетенції, тобто конкретні юридичні права та обов’язки, за допомогою яких Національний банк України виконує свої функції. У цьому контексті компетенція є ширшою категорією, а повноваження – її практичним проявом.

Національний банк України для цілей банківського нагляду має право отримувати від державних органів, у тому числі від державних органів іноземних держав, та інших осіб інформацію, у тому числі конфіденційну, щодо фінансового/майнового стану засновника (засновників) банку, ключових учасників у структурі власності банку та осіб, які набувають або збільшують істотну участь у банку осіб, що є власниками інструментів з умовами конверсії, та осіб, що прямо та/або опосередковано володіють істотною участю в цих особах, їхньої ділової репутації, джерел походження коштів, що використовуються для формування статутного капіталу банку, складових основного капіталу 1 рівня, додаткового капіталу 1 рівня, капіталу 2 рівня та/або для набуття або збільшення істотної участі у банку, а також іншу інформацію, яка є необхідною для виконання Національним банком України функцій державного регулювання та нагляду [1].

Національний банк України має право застосовувати професійне судження. Професійне судження формується Національним банком України з урахуванням таких принципів:

рівноцінності сутності та форми (оцінка правочинів, операцій, обставин та подій з точки зору їх суті та форми);

співмірності (пропорційності) (урахування обставин та умов конкретної ситуації, щодо якої формується професійне судження та приймається відповідне рішення (зокрема, розмір банку, складність, обсяг, види, характер здійснюваних ним операцій, організаційна структура банку, профіль ризику банку, особливості діяльності банку як системно важливого (за наявності такого статусу), діяльність банківської групи, до складу якої входить банк, фінансовий стан банку та власників істотної участі в ньому);

обґрунтованого сумніву (здійснення додаткової/поглибленої перевірки/аналізу правочинів, операцій, обставин та/або подій, щодо яких формується професійне судження та приймається відповідне рішення, за наявності обґрунтованого сумніву щодо них);

комплексного аналізу (дослідження всіх обставин та умов конкретної ситуації при формуванні професійного судження та прийнятті відповідного рішення) [1, ст.67].

Національний банк України здійснює банківський нагляд у формі інспекційних перевірок та безвиїзного нагляду. Національний банк України у межах безвиїзного нагляду має право: 1) письмово вимагати від банку копії документів, а також письмові пояснення з питань його діяльності; 2) уповноважувати службовця (службовців) Національного банку України на здійснення нагляду за діяльністю банку, про що повідомляє банк протягом двох робочих днів з дня визначення такого уповноваженого службовця (службовців) [1].

Впродовж тривалого часу паралельно з традиційними методами нагляду Національний банк здійснює нагляд на основі оцінки ризиків. Такий поглиблений підхід дав змогу значно зміцнити практику інспектування банків. Водночас постійно вдосконалюється система безвиїзного аналізу, яка використовується з метою здійснення ефективного моніторингу діяльності банків, виявлення на ранніх стадіях проблем у діяльності банків та вжиття адекватних і своєчасних дій [109, с.35].

Удосконалення правового статусу Національного банку України, як органу банківського нагляду, має відбуватися у трьох ключових вимірах, що дозволить забезпечити ефективний, прозорий і ризик-орієнтований нагляд та зміцнить стабільність фінансової системи України:

1. інституційна незалежність і захищеність від політичного впливу;
2. системна модернізація нормативної бази та процедур нагляду;
3. інтеграція в європейські та світові стандарти пруденційного регулювання.

Розглянемо більш детально кожен напрямок.

I. інституційна незалежність і захищеність від політичного впливу може бути реалізована наступним чином.

У системі органів публічної влади України Національний банк України посідає особливе місце як центральний банк держави, що здійснює грошово-кредитну політику та банківський нагляд. Конституція України закріплює особливий статус НБУ, визначаючи його основною функцією забезпечення стабільності грошової одиниці України (ст. 99), а також встановлюючи, що організація та діяльність НБУ визначаються окремим законом (ст. 100). Такий підхід формує конституційний каркас інституційної й функціональної незалежності Національного банку України від органів законодавчої та виконавчої влади, у тому числі – щодо здійснення банківського нагляду.

Разом із тим, Конституція наділяє Верховну Раду України повноваженнями щодо кадрового наповнення керівництва Національного банку України (призначення та звільнення Голови Національного банку України за поданням Президента); призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України [135, п.п.18, 19 ст.85] та здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної влади. Кабінет Міністрів України, у свою чергу, реалізує державну фінансову, економічну й соціальну політику, яка тісно перетинається з грошово-кредитною політикою й діяльністю Національного банку України. У результаті виникає потенційна зона перетину політичних інтересів та незалежної регуляторної функції центрального банку, що потребує чіткішого нормативного розмежування.

В ст.ст. 6, 7, 51–56 Закону України «Про Національний банк України» закріплюється принцип незалежності центрального банку, зокрема вказуючи, що Національний банк України є особливим центральним органом державного управління, який не входить до системи органів виконавчої влади, а органи державної влади не мають права втручатися в його діяльність у межах визначених законом повноважень [7, ст.ст.6, 7, 51-56]. Закон визначає й банківський нагляд як одну з ключових функцій Національного банку України, що включає ліцензування

банків, застосування пруденційних норм, проведення інспекцій, запровадження заходів впливу, аж до відкликання банківських ліцензій. Водночас законодавча конструкція взаємодії Національного банку України з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України містить низку положень, що відкривають можливість непрямого політичного впливу на регуляторні, у тому числі наглядові, рішення. До таких механізмів належать:

по-перше, широкі підстави для звільнення керівництва Національного банку України, сформульовані у оціночних категоріях («неналежне виконання обов'язків», «втрата довіри» тощо);

по-друге, інститут парламентського заслуховування звітів Національного банку України, який на практиці нерідко набуває політизованого характеру;

по-третє, залежність обсягу та строків перерахування частини прибутку Національного банку України до Державного бюджету, що фактично може використовуватись як інструмент фінансового тиску;

по-четверте, відсутність чіткого розмежування між макроекономічним (політичним) виміром відповідальності Національного банку України перед суспільством та технічним (наглядовим) виміром його діяльності.

Таким чином, попри задекларований принцип незалежності, чинна законодавча модель залишає поле для політичного впливу на рішення у сфері банківського нагляду, що суперечить міжнародним стандартам пруденційного регулювання (зокрема, Базельським основним принципам ефективного банківського нагляду) та спричиняє виникнення ризиків неформального впливу через політичні рішення щодо кадрових призначень, звітування чи формування нормативної політики в банківській сфері.

З огляду на зазначене вважаємо за необхідне на законодавчому рівні уточнити підстави звільнення Голови та членів Правління Національного банку України, що цілком узгоджується з підходами, сформованими в праві Європейського Союзу, зокрема зі стандартами Європейського центрального банку та Європейської системи центральних банків, які виходять із принципу максимальної інституційної

стабільності центрального банку та недопустимості будь-яких політичних механізмів впливу на його кадровий склад. У зазначених документах та практиці Суду ЄС наголошується, що підстави для дострокового припинення повноважень керівників центрального банку мають бути виключними, чітко визначеними законом і не містити оціночних формулювань, які можуть бути використані політичною владою для тиску на регулятора або маніпулятивного усунення керівництва, незгодного з політичними інтересами уряду чи парламенту. У цьому контексті вважаємо є необхідним сформулювати юридично визначені й об'єктивно встановлювані підстави звільнення Голови Національного банку, що слугує важливою гарантією стабільності та неперервності діяльності Національного банку України як органу банківського нагляду. Це мінімізує ризики політичного втручання, інституційної дестабілізації, кризових змін у керівництві та забезпечує відповідність українського законодавства європейським вимогам незалежності центрального банку, які є ключовою передумовою ефективного пруденційного нагляду і збереження довіри до національної фінансової системи.

З огляду на зазначене пропонуємо доповнити ч.10 ст.18 Закону України «Про Національний банк України» положеннями наступного змісту:

« - набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- встановлення судом факту вчинення корупційного правопорушення;
- грубе чи систематичне порушення вимог законодавства про Національний банк України, підтверджене висновком незалежної комісії з питань етики та нагляду».

Незважаючи на наявність у ст. 53 Закону України «Про Національний банк України» загальної заборони втручання органів державної влади в діяльність Національного банку України, така норма має загальний, рамковий характер і не визначає конкретних форм, механізмів та способів втручання, які на практиці можуть бути здійснені у прихованій або опосередкованій формі, зокрема у сфері банківського нагляду. В умовах сучасних політичних та економічних викликів загальна абстрактна норма є недостатньою для ефективного запобігання впливу на

індивідуальні рішення регулятора. Тому виникає об'єктивна необхідність розширити зміст гарантій невтручання, доповнивши ст.53 спеціальними, чітко сформульованими положеннями, спрямованими на захист саме операційної незалежності банківського нагляду.

Таке розширення обґрунтовується тим, що Базельські основні принципи ефективного банківського нагляду, які є міжнародним стандартом для всіх центральних банків, прямо вимагають, щоб орган нагляду був «операційно незалежним» та ухвалював регуляторні рішення без зовнішнього втручання, включно з політичним тиском чи впливом з боку суб'єктів господарювання. У чинній редакції Закону України «Про Національний банк України» не заборонено прямо ані вимагати перегляду індивідуального наглядового акта, ані надавати рекомендації щодо рішень у конкретних наглядових кейсах, ані запитувати конфіденційну інформацію про конкретні наглядові процедури, що створює можливість непрямого тиску. Відсутність таких конкретних заборон дозволяє органам публічної влади здійснювати політичний вплив під виглядом «контролю», «надання висновків», «перевірки діяльності» або запитів про наглядову інформацію щодо конкретних банків, що суперечить природі пруденційного нагляду як технічного та деполітизованого процесу.

Запровадження положень про те, що органи державної влади та місцевого самоврядування не мають права вимагати скасування або зміни індивідуальних актів нагляду, надавати будь-які рекомендації з наглядових рішень, ініціювати перевірки конкретних наглядових дій або вимагати розкриття інформації щодо конкретних банків, виконує одразу три функції: по-перше, воно забезпечує реалізацію принципу операційної незалежності, прямо передбаченого міжнародними стандартами, і робить цю незалежність юридично захищеною, а не лише декларативною; по-друге, такі положення унеможливають політичний тиск у прихованих формах та позбавляють політичні органи можливості впливати на наглядові рішення шляхом «рекомендацій», «доручень», «перевірок» або вимог щодо розкриття інформації; по-третє, вони встановлюють чітку межу між

політикою (макроекономічною діяльністю, бюджетними питаннями, стратегічними напрямками) та технічними рішеннями банківського нагляду, які повинні ухвалюватися виключно на основі ризик-орієнтованого аналізу та професійної оцінки Національного банку України.

Таким чином, розширення гарантій невторчання шляхом включення зазначених конкретних заборон відповідає кращим міжнародним практикам, зміцнює інституційну незалежність Національного банку України та підвищує ефективність і цілісність системи банківського нагляду, що є ключовою умовою стабільності фінансового сектору та довіри до національного регулятора. Саме тому, *пропонуємо доповнити ст.53 Закону України «Про Національний банк України» частиною 4 наступного змісту:*

«Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи не мають права: вимагати від Національного банку України скасування або зміни індивідуального акта банківського нагляду; надавати рекомендації, доручення або вказівки щодо рішень у сфері банківського нагляду; здійснювати парламентські або урядові перевірки щодо конкретних наглядових рішень; вимагати розголошення інформації про наглядові заходи щодо конкретних банків, крім випадків, визначених законом».

II. системна модернізація нормативної бази та процедур банківського нагляду.

Банківський нагляд Національного банку України досі значною мірою спирається на підзаконні акти, зокрема, постанови Правління Національного банку України: «Про затвердження Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах» – визначає основні цілі та принципи управління ризиками, які виникають за всіма напрямками діяльності банку та банківської групи на всіх організаційних рівнях, і встановлює мінімальні вимоги щодо організації в банку та банківській групі комплексної, адекватної та ефективної системи управління ризиками [136]; «Про затвердження Положення про здійснення Національним банком України безвізного банківського нагляду» визначає

ефективність здійснення Національним банком України нагляду за дотриманням банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність, вимог банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України, з урахуванням оцінки ризиків, сприяння стабільності банківської системи, захисту інтересів вкладників та кредиторів банків [111]; «Про затвердження Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями» визначає порядок оцінки банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями та встановлює мінімальні вимоги до банків щодо визначення розміру очікуваних втрат (збитків) за активними банківськими операціями внаслідок реалізації кредитного ризику [96]; «Про затвердження Положення про порядок регулювання діяльності банківських груп» встановлює вимоги щодо регулювання діяльності банківських груп з метою забезпечення стабільності банківської системи та обмеження ризиків, які виникають унаслідок участі фінансових установ у банківських групах [137]; «Про затвердження Положення про ліцензування банків» визначає порядок ліцензування банків [138] та ін. Таким чином, саме акти Правління Національного банку України визначають функціонування банківського нагляду щодо ключових аспектів – методик оцінки ризиків, застосування заходів впливу, ліцензування, вимог до капіталу, інспекційної діяльності. Дані акти регулятор приймає одноосібно та може змінювати без парламентського контролю.

В умовах воєнного стану, коли Національний банк України регулярно вносить оперативні зміни у підзаконні акти (наприклад, спрощення вимог до оцінки активів, подовження строків подання звітності, зміни лімітів валютних операцій), на нашу думку, такий підхід зумовлює виникнення ризиків недостатньої стабільності наглядового регулювання та непередбачуваності для банків. Саме тому, *пропонуємо:*

1) кодифікувати базові принципи банківського нагляду в окремому законі або розділі Закону «Про Національний банк України», що дасть можливість мінімізувати ризики довільної зміни нагляду під впливом політичної кон'юнктури;

унеможливити прийняття підзаконних актів, що виходять за межі закону; підвищити передбачуваність регуляторної політики для банків; наблизити структуру системи нагляду до моделей ЄС та ЄЦБ. До таких принципів відносимо: принцип ризик-орієнтованості; принцип пропорційності (спеціально важливий під час війни); принцип незалежності наглядових рішень; принцип професійної достатності й безперервності нагляду; види наглядових інструментів (стрес-тестування, SREP, вимоги до капіталу, заходи впливу); межі розкриття інформації під час наглядових процедур; порядок застосування системно важливих заходів під час кризових ситуацій та воєнного стану;

2) *закріпити прозорі критерії оцінки ризиків та застосування регуляторних заходів*. Так, оцінка ризиків та застосування заходів впливу Національного банку України здійснюється через акти Правління Національного банку України [136; 111; 96; 137]. Проте критерії оцінки ризиків є надмірно технічними і фрагментарними, а критерії застосування наглядових реакцій – значною мірою дискреційними. Під час воєнного стану Національний банк України змінює ці критерії оперативно (наприклад, спрощені підходи до оцінки кредитного ризику для банків з окупованих територій), що ставить питання про їх сталість. Саме тому, своєчасним є закріплення на законодавчому рівні переліку ключових ризиків банку: кредитний; ринковий; процентний; ліквідності; операційний; комплаєнс-ризик; ризик концентрації; системний ризик;

3) *гармонізувати українське законодавство з директивами ЄС (CRD IV–VI, BRRD)*, що є обов’язковим у рамках євроінтеграції. Україна поступово наближає регулювання до норм ЄС, але ряд ключових аспектів не імplementовано у закон, а лише у підзаконні акти НБУ, зокрема: концепція внутрішнього оцінювання капіталу ICAAP [139]; оцінка життєздатності банку під час кризи; механізми раннього втручання; інструменти відновлення та врегулювання банків (частково врегульовано законом про ФГВФО, але без інтеграції в наглядову систему); вимоги до корпоративного управління банків.

III. інтеграція в європейські та світові стандарти пруденційного регулювання банківського нагляду є об'єктивною потребою сучасного етапу розвитку фінансової системи держави, зумовленою як внутрішніми, так і зовнішніми факторами. Своєчасність таких змін визначається тим, що банківська система України функціонує в умовах підвищеної турбулентності, пов'язаної з наслідками повномасштабної агресії, значним погіршенням кредитного портфеля, втратою активів на окупованих територіях, посиленням операційних ризиків та залежністю від міжнародної фінансової підтримки. У таких умовах застосування сучасних пруденційних стандартів, розроблених Базельським комітетом з банківського нагляду (зокрема Basel III), а також вимог та процедур Європейського Союзу (CRD IV–VI, CRR, BRRD, директиви ЕБА), набуває ключового значення для забезпечення фінансової стабільності та стійкості банківського сектору. Євроінтеграційний курс держави та взяті на себе міжнародні зобов'язання, передбачені Угодою про асоціацію з ЄС, роблять імплементацію цих стандартів не лише бажаною, а й юридично обов'язковою.

Необхідність інтеграції також обумовлена системними дефіцитами чинного правового регулювання банківського нагляду, яке тривалий час ґрунтується переважно на підзаконних актах НБУ, що відзначаються підвищеною гнучкістю, але часто бракує нормативної стабільності та достатнього ступеня передбачуваності. На відміну від законодавчо закріплених європейських стандартів нагляду, українська модель не забезпечує системної інтеграції ключових пруденційних процедур: SREP (Процедури наглядової перевірки та оцінки), ICAAP (внутрішньої оцінки достатності капіталу), ILAAP (оцінки адекватності ліквідності), механізмів раннього втручання, стабілізаційних заходів, планів відновлення та врегулювання банків згідно з BRRD. Відсутність цих механізмів на рівні закону обмежує спроможність держави швидко та ефективно реагувати на кризові явища, особливо в умовах воєнного стану, коли ризики неплатоспроможності та системної нестабільності банків зростають.

Своєчасність інтеграції визначається також і тим, що міжнародні фінансові організації такі як: МВФ, Світовий банк, ЄБРР та ЄС у своїх програмних документах прямо пов'язують обсяг фінансової підтримки Україні з прогресом у реформуванні банківського нагляду та наближенні його до стандартів ЄС. Наприклад, Програма EFF (2023–2027) про економічну та фінансову політику (MEFP), де Україна взяла зобов'язання: забезпечити повну незалежність НБУ у сфері нагляду; удосконалити законодавчу базу банківського регулювання у відповідності до Basel III; гармонізувати механізм врегулювання неплатоспроможності банків з вимогами BRRD; Програма Stand-By (2020–2021), де серед обов'язкових умов програми були: посилення пруденційного нагляду; приведення регуляторних вимог до капіталу банків у відповідність до Basel III; збереження повної інституційної незалежності НБУ; Програма DPL (Development Policy Loan) у рамках позик на підтримку політики розвитку Світовий банк встановив низку умов, зокрема: реформування банківського сектору відповідно до європейських стандартів; посилення нагляду за державними банками; впровадження сучасних стандартів корпоративного управління (відповідно до CRD IV та керівних принципів OECD); Проєкти з фінансової стабільності (FIRST Initiative), де Світовий банк наголошує на потребі: переходу до SREP-процедур відповідно до вимог ЄС; підвищення якості оцінки ризиків банків; інтеграції інструментів раннього втручання; Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) - програма реформування державних банків. Передбачено, що ЄБРР надав фінансування за умови: впровадження європейських принципів управління ризиками; переходу на стандарти Basel III; функціонального відокремлення держави від операційного управління банками. Для Ощадбанку та Укрексімбанку ЄБРР вимагав повної відповідності регуляторним стандартам ЄС, включаючи вимоги до капіталу та ліквідності. Існування даних програм створює важливий юридично-політичний стимул для системного оновлення наглядової парадигми та посилення незалежності регулятора.

Водночас інтеграція в глобальні стандарти є ключовою передумовою підвищення довіри іноземних інвесторів, зменшення вартості зовнішніх запозичень та доступу українських банків до міжнародних ринків капіталу, що має важливе значення для післявоєнного економічного відновлення.

Реалізація інтеграції у європейські стандарти пруденційного регулювання потребує впровадження комплексу правових, інституційних та організаційних механізмів. По-перше, необхідним є прийняття окремого законодавчого акту або внесення суттєвих змін до Закону України «Про Національний банк України» та Закону України «Про банки і банківську діяльність» з метою кодифікації основних вимог CRD IV–VI, BRRD та стандартів Basel III. Це передбачає законодавче закріплення процедур SREP, ICAAP, ILAAP, вимог до корпоративного управління банками, розкриття структури власності, кваліфікаційних вимог до керівництва, а також повноважень НБУ у сфері раннього втручання та стабілізаційних заходів. По-друге, слід удосконалити інституційну модель нагляду шляхом створення в структурі НБУ спеціальних підрозділів, відповідальних за реалізацію європейських процедур та взаємодію з Європейським банківським регулятором (ЕБА), а також забезпечити системне навчання персоналу та адаптацію внутрішніх методологій. По-третє, необхідним є впровадження механізмів міжнародної координації, включаючи участь у спільних наглядових колегіях, обмін інформацією з регуляторами ЄС, а також гармонізацію стандартів звітності. Нарешті, важливим є встановлення чіткої системи контролю за імплементацією стандартів на рівні парламенту, Кабінету Міністрів України та Національного банку України, із визначенням відповідальних органів та строків упровадження. Таким чином, інтеграція в європейські та світові стандарти банківського нагляду є не лише своєчасною, а й життєво необхідною умовою зміцнення фінансової стабільності України, посилення незалежності регулятора, запобігання кризам та забезпечення стійкого розвитку банківського сектору в післявоєнний період.

Важливим аспектом діяльності Національного банку України щодо здійснення банківського нагляду є також і необхідність удосконалення взаємодії

Національного банку України з іншими регуляторами, що є необхідною умовою формування цілісної та ефективної системи фінансового нагляду, здатної своєчасно реагувати на виклики сучасного фінансового ринку, включно з ризиками у небанківському секторі, загрозами фінансових злочинів та відмивання коштів. У контексті сучасної моделі фінансового регулювання, яка характеризується високим ступенем взаємозалежності між банківським, небанківським, бюджетно-фінансовим та правоохоронним сегментами, недостатня координація між регуляторами створює структурні ризики, послаблює систему фінансової стабільності та ускладнює ефективне виконання Національним банком України своїх пруденційних функцій. Тому вдосконалення механізмів координації має бути законодавчо визначеною, інституційно структурованою та методологічно узгодженою політикою.

Взаємодія Національного банку України є полівекторальною, тобто це комплексна система багаторівневої та різноспрямованої координації Національного банку України з національними та міжнародними регуляторами, правоохоронними органами, суб'єктами фінансового моніторингу та учасниками ринку, спрямована на забезпечення ефективного, стабільного та інтегрованого пруденційного нагляду. Це підкреслює, що банківський нагляд не здійснюється ізольовано, а потребує комплексного підходу, заснованого на співпраці з інституціями різної правової природи та різних рівнів публічного управління.

При здійсненні банківського нагляду Національний банк України одночасно взаємодіє з: регуляторами фінансового ринку (НКЦПФР, Мінфін), суб'єктами фінансового моніторингу (Держфінмоніторинг), правоохоронними органами (БЕБ, СБУ, Нацполіція), органами антикорупційної інфраструктури (НАБУ, НАЗК), органами управління активами (АРМА), міжнародними організаціями (МВФ, ЄС, ЄБРР, Світовий банк). Така взаємодія свідчить, що векторів співпраці багато, і кожен з них спрямований на досягнення окремих аспектів фінансової стабільності.

Ефективність правового статусу Національного банку України як незалежного центрального банку та органу банківського нагляду значною мірою

залежить від того, наскільки врегульованою, інституційно збалансованою та юридично визначеною є його взаємодія з іншими органами публічної влади та суб'єктами фінансового ринку. Попри наявність загальних положень ст.53 Закону України «Про Національний банк України» щодо невтручання у його діяльність, чинна нормативна модель взаємодії залишається фрагментарною, недостатньо конкретизованою та не повною мірою відповідає вимогам сучасних стандартів фінансового регулювання. У зв'язку з цим доцільно окреслити коло напрямів, у яких така взаємодія потребує удосконалення в наступних напрямках.

По-перше, необхідним є більш нормативно регламентований розподіл функцій між Національним банком України та іншими регуляторами фінансового ринку. Тобто, необхідно законодавчо конкретизувати межі компетенції Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку у частині нагляду за небанківським сектором, фінансовими групами та конгломератами. Нині функції частково дублюються, що створює ризики регуляторного арбітражу.

По-друге, першочерговим є укріплення процедурної незалежності Національного банку України у взаємодії з правоохоронними органами. Чинне законодавство не забезпечує достатнього захисту Національного банку України від тиску через запити правоохоронних органів (Бюро економічної безпеки України, Агентства з розшуку та менеджменту активів, Служби безпеки України, Національної поліції України). Виникають ризики втручання у наглядові рішення щодо доступу до інформації Національного банку України. Наприклад, пп.4 п.5 Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів визначено, що для виконання своїх завдань Агентство з розшуку та менеджменту активів має право одержувати, обробляти необхідну для виконання повноважень Агентства з розшуку та менеджменту активів інформацію стосовно фізичних та юридичних осіб та здійснювати обмін такою інформацією з «... підприємствами, установами та

організаціями незалежно від форми власності, у тому числі банками, фінансовими установами ...» [140];

По-третє, інституційне розмежування банківського нагляду та AML/CFT-функцій, тобто здійснення комплексу заходів, процедур та політик, спрямованих на запобігання, виявлення та повідомлення про підозрілу діяльність, пов'язану з незаконним відмиванням грошей та фінансуванням тероризму [141]. Утім, замість роз'єднання функцій, необхідна інтеграція методологій, але з чітким визначенням ролей. AML-ризики дедалі частіше тісно пов'язані з пруденційними ризиками, проте законодавець не закріплює єдиної моделі їх оцінювання. Саме тому, на нашу думку, є важливим інтегрувати AML/CFT-аналіз у SREP-оцінку банків у відповідності до Положення про організацію процесу оцінки достатності внутрішнього капіталу в банках України та банківських групах [142].

В той же час, зазначимо, що зміна природи фінансових ризиків та трансформація міжнародних стандартів у сфері AML/CFT зумовила необхідність удосконалення Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» у частині визначення ролі Національного банку України як макронаглядового суб'єкта [143].

Нині зазначений даний акт формально закріплює Національний банк України як суб'єкта державного фінансового моніторингу [143, ч.3, ст.5], проте не відображає його фактичну роль у системі оцінювання системних ризиків, що виникають на рівні банківського сектору та фінансових груп. Міжнародні стандарти, зокрема Рекомендації FATF (№ 1, 26, 34) та Базельські основні принципи ефективного банківського нагляду, передбачають, що центральний банк у юрисдикціях із домінуючою банківською системою має виконувати саме макропруденційні функції щодо виявлення, моніторингу та запобігання системним ризикам, пов'язаним із відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. Це включає аналіз моделей ризикової поведінки банків, оцінку концентрацій AML-ризиків, визначення транскордонних загроз, ухвалення пруденційних заходів у

відповідь на виявлені AML-вразливості та інтеграцію AML-ризиків у процедуру SREP.

Слід відзначити, що Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» не містить жодних положень щодо макропруденційної ролі Національного банку України у сфері AML/CFT, що фактично обмежує повноваження регулятора лише мікрорівневим контролем за дотриманням банками процедур фінмоніторингу. Такий підхід не відповідає сучасним викликам, адже схеми легалізації доходів дедалі частіше мають системний, мережевий і транснаціональний характер, а їх виявлення вимагає саме макрорівневих інструментів аналізу, які перебувають у компетенції Національного банку України, але не врегульовані законодавством. У свою чергу, відсутність законодавчо закріплених повноважень Національного банку України як макронаглядового суб'єкта призводить до фрагментарності регулювання, дублювання функцій між Національним банком України, Держфінмоніторингом та Бюро економічної безпеки України, а також до обмежених можливостей інтегрувати AML-ризики в банківський нагляд. В той же час, варто посилити взаємодію з Міністерством фінансів України у рамках макропруденційної політики, адже, відсутні механізми макропруденційної координації, хоча системні ризики часто виникають у фіскальній сфері.

Саме тому, вважаємо за необхідне *внести зміни до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» спрямовані на нормативне визначення Національного банку України як макропруденційного суб'єкта AML-нагляду, наділивши його повноваженнями щодо проведення системних оцінок ризиків відмивання доходів у банківському секторі, розроблення макроризикових індикаторів для фінансової системи, участі у формуванні Національної оцінки ризиків у статусі провідного експерта та ухвалення пруденційних заходів впливу на підставі виявлених AML-*

ризиків. Така законодавча модернізація забезпечить відповідність української моделі міжнародним стандартам, підвищить ефективність системи фінансової безпеки та зміцнить інституційну незалежність НБУ як ключового регулятора фінансового ринку.

По-четверте, правове оформлення спільних наглядових механізмів під час здійснення банківського нагляду Національним банком України та іншими суб'єктами (НКЦПФР, Держфінмоніторингом, БЕБ). Нині спільні інспекції між Національним банком України та іншими органами не врегульовані на рівні закону. Це створює ризики зловживань або конфліктів юрисдикції.

Окрему увагу при визначенні правового статусу Національного банку України як основного органу банківського нагляду варто приділити визначенню стандартів міжнародної взаємодії Національного банку України як частини його правового статусу. Імплементация норм Європейського Союзу та Basel III вимагає визначення у законі: повноважень Національного банку України щодо співпраці з European Banking Authority та European Central Bank, міжнародними наглядовими колегіями; права Національного банку України встановлювати вимоги на основі стандартів Європейського Союзу без окремого затвердження Кабінетом Міністрів України; процедур обміну конфіденційною інформацією з іноземними регуляторами.

Отже, удосконалення взаємодії Національного банку України з іншими суб'єктами у контексті його правового статусу передбачає законодавчу деталізацію меж компетенції між регуляторами, укріплення процедурної незалежності Національного банку України від правоохоронних органів, створення інтегрованих механізмів AML/CFT та пруденційного нагляду, унормування спільних наглядових інструментів, інституційне оформлення макропруденційної координації з Міністерством фінансів України, а також розширення правового забезпечення міжнародної співпраці. Такі зміни сприятимуть утвердженню реальної, а не декларативної незалежності Національного банку України, що є ключовою умовою

стійкості банківської системи та відповідності України європейським стандартам фінансового регулювання.

Таким чином, *пропонуємо доповнити Закон України «Про Національний банк України» Розділом IX-I «Взаємовідносини Національного банку України з державними органами, іншими регуляторами фінансового сектору та правоохоронними органами»* (проект розроблено дисертантом та представлено в Додатку Б до дисертації).

Висновки до розділу 2

Дослідивши механізм адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період, ми прийшли до наступних наслідків.

Визначено, що механізм адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період – це цілісна система норм, інституцій, форм і процедур владно-розпорядчого впливу уповноважених органів (насамперед, НБУ та ФГВФО) на банки й пов'язаних осіб для забезпечення фінансової стабільності, безперервності платежів і захисту вкладників/критичної інфраструктури.

Виокремлено особливості механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період: 1) односторонність волевиявлення регулятора (обов'язкові приписи); 2) асиметрія повноважень «управляючого» та «керованого» у банківському надгляді; 3) застосування до майнових відносин (капітал, активи, зобов'язання) за законами і підзаконними актами.

Названо елементи механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період: 1. нормативно-правові акти; 2. суб'єкти (управляючі/керовані), що вступають в адміністративно-правові відносини в сфері банківського нагляду; 3. об'єкти впливу; 4. форми реалізації; 5. правові засоби.

Визначено, що предметом правового регулювання банківського нагляду є коло публічно-правових відносин, що виникають у процесі зовнішньої наглядової діяльності Національного банку України й спрямовані на безперервне оцінювання відповідності та обмеження ризиків.

Стверджується, що правове регулювання банківського нагляду в особливий період – це сукупність імперативних норм і повноважень, якими наділений Національний банк України та інші суб'єкти банківського нагляду і діють під час дії правового режиму особливого періоду з метою забезпечення безперервності та стійкості фінансової системи.

Запропоновано нормативно-правові акти в сфері банківського нагляду класифікувати залежно від: юридичної сили: 1) закони; 2) підзаконні акти; 3) акти Національного банку України (положення, інструкції, методики, індивідуальні приписи/рішення Національного банку України щодо конкретних банків; II. суб'єкта (джерела) нормотворення та правової системи ухвалення: 1) міжнародні акти приймають суб'єкти міжнародного права (держави, міжурядові організації) відповідно до норм міжнародного права й вони діють для учасників після набуття чинності/ратифікації; 2) акти національного законодавства ухвалюють компетентні органи конкретної держави в межах її внутрішньої юрисдикції та вони обов'язкові на її території; III. предмету регулювання: 1) пруденційні (капітал, ліквідність, концентрації); 2) макропруденційні (буфери, контрциклічні інструменти); 3) процедурні (ліцензування, fit & proper, консолідований нагляд); 4) нагляд за інфраструктурою платежів/ІТ-резильєнтністю, AML/CFT, розкриття інформації; IV. терміну дії: 1) постійні (базові регуляції); 2) тимчасові/кризові (воєнні, антистресові обмеження, мораторії) із «sunset»-критеріями; V. сфери дії: 1) загальнодержавні; 2) секторні (тільки для банків/груп); 3) інфраструктурні (платіжні системи, процесингові центри); VI. характеру припису: 1) загальні правила поведінки (нормативні); 2) індивідуальні акти нагляду (приписи про докапіталізацію, обмеження операцій, застосування заходів впливу); VII. суб'єктного складу: 1) акти Національного банку України одноосібні; 2)

спільні/координовані з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, Національною комісією цінних паперів та фондового ринку, Держфінмоніторингом.

Запропоновано, ввести обов'язковий «Emergency Justification Memo», тобто якщо застосовано виняток не проведення Національним банком обговорень проектів нормативно-правових актів, Національний банк України одночасно з актом публікує коротку записку (без секретних даних): правова підстава, опис ризику, обґрунтування нагальності, строк дії, дата перегляду, попередня оцінка впливу (RIA-lite).

Визначено, що права Національного банку України слід розуміти як можливості, імпліцитно закладені в його компетенції, а обов'язки як юридичні вимоги, що випливають із його функціонального призначення та регуляторної ролі.

Зазначено, що повноваження Національного банку України – це встановлена законом сукупність юридично закріплених прав і обов'язків, що визначають можливість і обов'язок Національного банку України здійснювати владно-розпорядчі, регуляторні, контрольні та організаційні дії у сфері банківської діяльності, грошово-кредитної політики та фінансової стабільності. Водночас, компетенція Національного банку України – це визначене Конституцією та законами України коло питань, функцій, завдань і предметів відання, у межах яких Національний банк України вправі та зобов'язаний здійснювати свої повноваження з метою забезпечення стабільності грошової одиниці, фінансової системи та ефективного банківського нагляду.

Відзначено, що удосконалення правового статусу Національного банку України як органу банківського нагляду має відбуватися у трьох ключових вимірах, що дозволить забезпечити ефективний, прозорий і ризик-орієнтований нагляд та зміцнить стабільність фінансової системи України: 1. інституційна незалежність і захищеність від політичного впливу; 2. системна модернізація нормативної бази та процедур нагляду; 3. інтеграція в європейські та світові стандарти пруденційного регулювання.

Доведено необхідність внести зміни та доповнення до:

- Закону України «Про Національний банк України»:

ст.18 доповнити ч.10 положеннями наступного змісту: « - набрання законної сили обвинувальним вироком суду; - встановлення судом факту вчинення корупційного правопорушення; - грубе чи систематичне порушення вимог законодавства про Національний банк України, підтверджене висновком незалежної комісії з питань етики та нагляду»;

ст.53 доповнити ч. 4 положеннями наступного змісту:

«Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи не мають права: вимагати від Національного банку України скасування або зміни індивідуального акта банківського нагляду; надавати рекомендації, доручення або вказівки щодо рішень у сфері банківського нагляду; здійснювати парламентські або урядові перевірки щодо конкретних наглядових рішень; вимагати розголошення інформації про наглядові заходи щодо конкретних банків, крім випадків, визначених законом»;

пропонуємо викласти ч.3 ст.55 в наступній редакції: «Національний банк не здійснює ревізій (аудиту) фінансово-господарської діяльності у значенні законодавства про державний фінансовий контроль та незалежний аудит. Проведення інспектування не може переслідувати мету підтвердження правильності ведення бухгалтерського обліку господарських операцій, крім випадків, коли така оцінка є необхідною та пропорційною для визначення дотримання пруденційних вимог (якість активів, резервування, концентрації ризиків) і здійснюється методами вибіркового тестування»;

пропонуємо доповнити Розділ X «Банківське регулювання і банківський нагляд. Державне регулювання та нагляд на ринках небанківських фінансових послуг» ст. 55-2 Загальні засади банківського нагляду в особливий період;

пропонуємо доповнити Розділом IX-I «Взаємовідносини Національного банку України з державними органами, іншими регуляторами фінансового сектору та правоохоронними органами» (проект розроблено дисертантом та представлено в Додатку Б до дисертації);

- Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» внести зміни щодо нормативного визначення Національного банку України як макропруденційного суб'єкта AML-нагляду, наділивши його повноваженнями щодо проведення системних оцінок ризиків відмивання доходів у банківському секторі, розроблення макроризикових індикаторів для фінансової системи, участі у формуванні Національної оцінки ризиків у статусі провідного експерта та ухвалення пруденційних заходів впливу на підставі виявлених AML-ризиків.

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД

3.1. Форми та методи здійснення банківського нагляду в особливий період

У періоди надзвичайних умов, зокрема під час воєнних дій, масштабних економічних шоків або системних фінансових криз, цілі банківського нагляду набувають відчутно трансформованого змісту, орієнтованого насамперед на збереження життєздатності банківського сектору та підтримання суспільної довіри. Як підкреслює А.Е. Чарлес: «у кризових фазах функція банківського регулятора виходить за межі формального контролю та спрямована на підтримання фінансової стабільності як суспільного блага, особливо вразливого до системних потрясінь» [144]. Відповідно, підтримання стабільності банківської системи стає ключовою метою банківського нагляду, адже саме вона визначає загальну здатність економіки протистояти фінансовим потрясінням. Д. Ллевелін зазначає, що: «у кризових ситуаціях регулятор повинен зосереджуватися не стільки на окремих інституційних збоях, скільки на збереженні цілісності системи як єдиного організму» [145], що відповідає й макропруденційному підходу, сформованому в дослідженнях К. Боріо [146]. Рекомендації Базельського комітету з банківського нагляду також наголошують на необхідності підвищеного контролю над ліквідністю та капіталом у періоди нестабільності [65].

Другою пріоритетною метою банківського нагляду в особливий період є запобігання паніці та масовому відтоку депозитів, які становлять найбільшу загрозу для короткострокової фінансової стійкості банків. Класичні роботи Дж. Даймонда та Ф. Дибвіга довели, що банківські кризи часто є результатом саме панічних очікувань вкладників, а не фундаментальної слабкості установ [147]. Пізніші дослідження Ф. Аллена та Д. Гейла підтвердили, що інформаційні збої та недовіра можуть спричиняти масштабні хвилі вилучення депозитів навіть за відсутності

об'єктивних причин [148]. У цьому контексті регулятор стає «стабілізатором довіри», який повинен підтримувати комунікаційну прозорість, гарантувати виконання зобов'язань банками та знижувати ризик самореалізації негативних очікувань. Як зазначає Ф. Мішкін: «оперативність реакції центрального банку у кризовий момент має вирішальне значення, оскільки затримка лише посилює недовіру» [149].

Третьою ключовою метою є забезпечення безперервності критично важливих фінансових операцій, таких як робота платіжних систем, міжбанківських розрахунків, операцій оборонного та соціально-економічного значення. Згідно з підходом Базельського комітету, безперервність фінансової інфраструктури є «центральним компонентом макропруденційної стабільності», оскільки зупинка платіжних систем здатна паралізувати економічну активність навіть за формально стабільного стану банків. Дослідження А. Бергера та Р. де Янг акцентують, що в умовах кризові процеси особливо вразливими стають інфраструктурні елементи – платіжні шлюзи, розрахункові центри, канали електронних платежів – і їх нагляд має здійснюватися в інтеграції з інструментами кіберзахисту та державної безпеки [150]. У надзвичайний період регулятор зобов'язаний забезпечити функціонування цих систем навіть за умов воєнних чи технічних загроз, оскільки вони є критично важливими для державного управління та оборонної спроможності.

Таким чином, у особливий період банківський нагляд трансформується у комплекс заходів, спрямованих не лише на регуляторно-наглядовий контроль, а й на підтримання системної стійкості, управління довірою та захист ключових фінансових інфраструктур. Сукупність цих цілей забезпечує здатність банківського сектору виконувати свою роль навіть у найскладніших умовах.

В теорії права під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту, а отже – у найзагальнішому вигляді під формою публічного адміністрування слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності. Застосування Національним банком України тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією,

характеристиками об'єкта впливу, поставленою метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. Форми публічного адміністрування, як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Вони найчастіше містяться у законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію того чи іншого суб'єкта владних повноважень (положення про той чи інший орган, посадові інструкції, правила тощо). форми публічного адміністрування повинні відповідати таким вимогам: - не виходити за межі режиму законності; - відповідати компетенції суб'єкта публічної адміністрації; - відповідати змісту його адміністративних зобов'язань; - відповідати змісту і характеру вирішуваних питань; - сприяти задоволенню публічного інтересу; - враховувати особливості конкретного об'єкта владного впливу. Форми публічного адміністрування прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність публічної адміністрації [151, с.239-241].

Так, форми банківського нагляду Національного банку країни визначені в наступних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах: Закон України «Про банки і банківську діяльність», яким встановлено загальні засади банківського нагляду, зокрема перелік форм нагляду (виїзний/безвиїзний тощо) та повноваження регулятора в частині здійснення перевірок; Закон України «Про Національний банк України», в якому визначено повноваження Національного банку України щодо регулювання та нагляду за банківською системою, правову основу для видання підзаконних актів про форми нагляду; Положення про здійснення Національним банком банківського нагляду – регламентує організацію, форми (безвиїзний / виїзний нагляд, позачергові перевірки тощо) та порядок їх застосування; Положення про здійснення Національним банком України безвиїзного банківського нагляду – деталізує процедури безвиїзного (оф-сайт) нагляду, формати звітності та порядок оформлення результатів; Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок – містять конкретні процедури, критерії ризику, порядок призначення виїзних/позачергових перевірок, а також

повноваження щодо застосування спецзаходів у період надзвичайних ситуацій [112].

Так, на законодавчому рівні визначено наступні форми банківського нагляду: інспекційні перевірки та безвиїзний нагляд [1, ст.67].

Інспекційна перевірка/інспектування – перевірка об'єкта перевірки, що проводиться уповноваженими Національним банком особами за його місцезнаходженням та/або за його межами шляхом віддаленого доступу до документів, інформації та систем автоматизації з використанням інформаційно-комунікаційних технологій [136].

Інспекційна перевірка здійснюється з метою:

- 1) оцінки фінансового стану об'єкта перевірки або окремих видів діяльності (операцій), у тому числі визначення рівня безпеки та стабільності його операцій;
- 2) оцінки рівня, характеру й особливостей ризиків об'єкта перевірки, управління цими ризиками;
- 3) перевірки достовірності звітності об'єкта перевірки;
- 4) виявлення фактів здійснення та запобігання ризиковій діяльності, що загрожує інтересам вкладників та інших кредиторів банку;
- 5) оцінки якості корпоративного управління та внутрішнього контролю об'єкта перевірки з урахуванням характеру його діяльності;
- 6) виявлення недоліків або вразливих компонентів діяльності об'єкта перевірки;
- 7) контролю за дотриманням об'єктом перевірки вимог банківського законодавства України та законодавства, що регулює діяльність на платіжному ринку, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку [136].

Національний банк здійснює планові та позапланові інспекційні перевірки.

Планова інспекційна перевірка об'єкта перевірки здійснюється відповідно до затвердженого Правлінням Національного банку плану інспекційних перевірок, складеного на підставі ризик-орієнтованого підходу.

Позапланова інспекційна перевірка – інспекційна перевірка, що проводиться за наявності обґрунтованих підстав відповідно до розпорядчого акта Національного банку. Такими підставами, зокрема є: 1) виявлення під час здійснення безвиїзного нагляду суттєвого погіршення фінансового стану об'єкта перевірки; 1-1) виявлення під час здійснення безвиїзного нагляду фактів, які можуть свідчити про недотримання об'єктом перевірки вимог законодавства України, нормативно-правових актів Національного банку, що може становити загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку; 1-2) виявлення під час здійснення безвиїзного нагляду негативних тенденцій у діяльності об'єкта перевірки, подальше збереження яких може призвести до погіршення фінансового стану об'єкта перевірки та/або недотримання об'єктом перевірки вимог законодавства України, нормативно-правових актів Національного банку; 2) наявність фактів, що можуть свідчити про здійснення об'єктом перевірки ризикової діяльності, що загрожує інтересам вкладників або інших кредиторів; 3) виявлення фактів подання Національному банку/оприлюднення недостовірної інформації та/або звітності, та/або неодноразового порушення порядку формування даних статистичної звітності; 4) зміна власника (власників) істотної участі в банку та/або голови ради, та/або голови правління банку, та/або головного бухгалтера, та/або головного ризик-менеджера, та/або головного комплаєнс-менеджера, та/або керівника підрозділу внутрішнього аудиту банку, та/або відповідальної особи банківської групи; 5) набуття банком статусу спеціалізованого; 6) надходження повідомлення від банку про відкриття відокремленого підрозділу або виявлення факту початку діяльності відокремленого підрозділу банку без повідомлення про його відкриття; 7) наявність фактів, що можуть свідчити про здійснення банком діяльності без відповідних ліцензій і дозволів та/або здійснення відокремленим підрозділом банку виду діяльності без надання банком права на його здійснення; 8) надходження повідомлення від банку про початок нового виду діяльності або надання нового виду фінансових послуг (крім банківських) або виявлення фактів початку такої діяльності без повідомлення Національного банку; 9) звернення банку до

Національного банку щодо отримання ліцензій або дозволів, передбачених законодавством України; 10) ненадання інформації, документів або їх копій за письмовим запитом Національного банку в установлені строки; 11) необхідність перевірки інформації, викладеної в запереченнях до довідки про перевірку; 12) необхідність перевірки виконання об'єктом перевірки заходів щодо усунення недоліків і порушень, установлених за результатами безвиїзного банківського нагляду та/або інспекційної перевірки; 13) віднесення банку до категорії проблемних; 14) надходження інформації від Фонду гарантування про виявлені порушення банком вимог банківського законодавства України; 15) надходження повідомлення від Фонду гарантування про необхідність проведення інспекційної перевірки неплатоспроможного/перехідного банку у зв'язку з необхідністю підтвердження приведення його діяльності у відповідність до вимог банківського законодавства України щодо дотримання нормативів капіталу та ліквідності; 16) у випадках, передбачених нормативно-правовими актами Національного банку; 17) необхідність перевірки виконання банком установлених Національним банком вимог та/або обмежень; 18) застосування до банку та/або до будь-якого власника (власників) істотної участі в банку, та/або до керівника (керівників) банку санкцій іноземними державами (крім держав, що здійснили або здійснюють збройну агресію проти України в значенні, наведеному в Законі України «Про оборону України») або міждержавними об'єднаннями, або міжнародними організаціями та/або застосування санкцій відповідно до Закону України «Про санкції»; 19) припинення повноважень і/або зміна більше половини складу ради та/або правління банку протягом шести місяців; 20) функціонування ради та/або правління банку в кількісному складі, що не відповідає вимогам законодавства України та/або статуту банку, та/або член/члени яких не погоджені Національним банком протягом шести місяців; 21) виявлення ознак, що можуть свідчити про невідповідність структури власності банку вимогам стосовно її прозорості, установленим Національним банком [111].

Національний банк здійснює безвиїзний банківський нагляд у таких формах: 1) поточний моніторинг фінансового стану банку та показників банківської групи з урахуванням ризик-орієнтованого підходу; 2) оцінка банку під час здійснення безвиїзного банківського нагляду на підставі оцінки рівня ризиків та якості управління ризиками; 2-1) поглиблений аналіз [111; 136].

Поточний моніторинг фінансового стану банку та показників банківської групи здійснюється з метою визначення подальших наглядових дій за банком, спрямованих на забезпечення дотримання банком та іншими особами, стосовно яких Національний банк здійснює наглядову діяльність, законодавства України, установлених пруденційних нормативів та сприяння захисту інтересів вкладників і кредиторів банку, на підставі спостереження за змінами у фінансовому стані банку, шляхом: 1) нагляду за дотриманням вимог банківського законодавства, законодавства, що регулює діяльність на платіжному ринку, нормативно-правових актів Національного банку і пруденційних нормативів; 2) контролю за дотриманням банком вимог, обмежень щодо його діяльності, установлених Національним банком; 3) аналізу даних статистичної/фінансової звітності банку/банківської групи та інформації, отриманої з інших доступних джерел; 4) оцінки впливу ризиків, що притаманні діяльності банку, на фінансову стабільність банку/банківської системи України. Порядок здійснення поточного моніторингу фінансового стану банку та показників діяльності банківської групи, оформлення результатів моніторингу визначається розпорядчим актом Національного банку [111].

Оцінка банку під час здійснення безвиїзного банківського нагляду проводиться з метою оцінки рівня ризиків, що притаманні діяльності банку та загрожують його функціонуванню (життєздатності), оцінки достатності капіталу банку, з урахуванням результатів проведеної Національним банком оцінки стійкості банку, та достатності ліквідності банку для покриття всіх суттєвих ризиків, оцінки бізнес-моделі банку, якості корпоративного управління, системи внутрішнього контролю, системи управління ризиками. Порядок проведення

оцінки банку під час здійснення безвиїзного банківського нагляду та оформлення результатів оцінки визначається розпорядчим актом Національного банку [111].

Зазначимо, що за період 2020-2024 рр. Національним банком України було здійснено: 2020 р. – 66 перевірок банків, з них: планові виїзні – 8; позапланові виїзні – 3; у безвиїзному порядку – 55; в діяльності яких були виявлені порушення – 18 [152, с.37]; 2021 р. – 97 перевірок банків, з них: 6 – позапланових виїзних перевірок банків; безвиїзний нагляд (банки) – 91 перевірка [153, с.76]; 2022 р. – 183 перевірки банків, з них: 5 – позапланових виїзних перевірок банків; безвиїзний нагляд (банки) – 178 перевірка; 47 – об’єктів у яких були виявлені порушення [154, с.84]; 2023 р. – 82 перевірки банків, з них: 6 позапланових виїзних перевірок банків; безвиїзний нагляд (банки) – 74 [155, с.64]; 2024 р. – 68 перевірок банків, з них: 7 – планові виїзні; 1 – позапланова виїзна; 60 – у безвиїзному порядку; у 34 об’єктах виявлені правопорушення [156, с.70].

За період 2020–2024 рр. діяльність Національного банку України у сфері нагляду за банківськими установами демонструє стабільну активність із поступовим посиленням контролю у критичні періоди. Найбільша кількість перевірок припадає на 2022 рік (183), що є реакцією Національного банку України на підвищені ризики у фінансовій системі в умовах воєнного стану. Домінування безвиїзного нагляду у всі роки свідчить про системну орієнтацію регулятора на дистанційні та оперативні форми контролю. Водночас частка банків, у діяльності яких виявлено порушення, значно варіює: від 18 у 2020 р. до пікового показника 47 у 2022 р. і 34 у 2024 р., що вказує на підвищення регуляторної уваги до ризикових установ та адаптацію контролю до умов нестабільності. Загалом статистика підтверджує посилену наглядову функцію Національного банку України та зростання значення превентивних механізмів фінансової безпеки.

При розгляді форм реалізації банківського нагляду більшість вчених дотримуються думки про те, що слід виділяти вступний, безвиїзний та виїзний банківський нагляд. Вимоги вступного нагляду стосуються: вступних умов щодо обсягу капіталу, джерел внесків до статутних капіталів банків та складу їх

учасників; кваліфікаційних та професійних якостей працівників вищої і середньої ланок управління банками; питань щодо іноземних акціонерів (учасників); відповідних технічних питань; умов, за яких Національний банк України відмовляє в наданні ліцензії на проведення банківських операцій; умов щодо виконання окремих банківських операцій [157]. Безвиїзний (або документарний, попередній, дистанційний) нагляд застосовується для забезпечення дотримання банками встановлених вимог, пов'язаних із мінімізацією ризиків ведення ними власного бізнесу. Водночас при його проведенні реалізується заборона або обмеження Національним банком України щодо деяких видів банківської діяльності, здійснюється встановлення обсягів резервів для відшкодування можливих втрат за позиками комерційних банків, які порушують економічні нормативи тощо. Безвиїзний нагляд використовується як система раннього попередження, що дає змогу наглядовим органам ухвалювати рішення про застосування до банків превентивних заходів до загострення ситуації або проведення інспекційної перевірки на місці. Виїзний (інспекційний) нагляд здійснюється в результаті інспектування банків та їх установ, а також шляхом розробки і вжиття заходів щодо організаційного зміцнення та фінансового оздоровлення цих установ. Він дає змогу органам банківського нагляду перевіряти такі аспекти діяльності банків, як: достовірність звітності, дотримання законів і нормативних актів, надійність управління банком, стійкість фінансового стану банку [158; 159, с.128].

А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна, М. І. Савлук досліджуючи повноваження Національного банку України щодо здійснення банківського нагляду та грошово-кредитної політики називають такі основні форми банківського нагляду: вступний контроль (державна реєстрація та ліцензування); попередній контроль (безвиїзний нагляд та аудит); поточний контроль (інспекційні перевірки) [160].

Дж. Барс та Дж. Капріо визначають такі форми банківського нагляду: адміністративні та індикативні, кожна з яких охоплює специфічні механізми впливу регулятора на діяльність банківських установ. Адміністративні форми нагляду включають: здійснення реєстрації банків і надання їм ліцензій на проведення

банківських операцій; установлення регулятором обов'язкових вимог, обмежень та умов провадження банківської діяльності; застосування до банків санкцій як адміністративного, так і фінансового характеру у разі порушень; формування та надання керівництву банків рекомендацій, спрямованих на удосконалення управління ризиками й діяльності установи; безпосередній контроль та моніторинг банківської діяльності через різні інструменти наглядової роботи.

Тоді як, індикативні форми нагляду передбачають: визначення та затвердження системи економічних нормативів, що встановлюють ключові параметри діяльності банків; установлення норм обов'язкових резервів, які банки мають зберігати в центральному банку; регламентацію резервування під ризики, пов'язані з активними операціями банків; формування та коригування процентної політики як інструмента впливу на діяльність фінансового сектору; регулювання кореспондентських відносин банків, а також проведення валютних інтервенцій з метою стабілізації грошово-кредитного ринку [161].

Нам імпонує точка зору Д. К. Тарулло, який у своїй праці «Bank Supervision and Administrative Law» наголошує, що сучасний банківський нагляд поєднує адміністративні, аналітичні та комунікативні інструменти, які формують комплексну систему впливу на банки. Він підкреслює, що ефективний нагляд виходить за межі класичного адміністративного регулювання та базується на процесах оцінювання ризиків, стрес-тестуванні, супервізорських рейтингах і наглядових рекомендаціях.

Адміністративні форми нагляду (administrative tools) науковець розглядає як фундаментальні традиційні форми:

- 1) ліцензування та допуск на ринок;
- 2) встановлення нормативних вимог;
- 3) пруденційні стандарти;
- 4) застосування коригувальних заходів і санкцій.

Однак він наголошує, що лише адміністративних методів недостатньо, оскільки банківська діяльність є динамічною, а ризики часто не можна оцінити виключно за формальними показниками.

Аналітичні та оціночні форми (supervisory assessments) виокремлено з огляду на те, що сучасний нагляд дедалі більше спирається на інструменти кількісного аналізу. Такі інструменти – це не просто технічні методи, а нові форми впливу, які часто важливіші, ніж формальні адміністративні приписи, серед яких:

- 1) стрес-тестування;
- 2) оцінювання капіталу та ліквідності;
- 3) наглядові рейтинги CAMELS або їх аналоги.

Комунікативні форми нагляду (guidance, MRAs, supervisory communication) виражаються в прийнятті наглядових рекомендацій (guidance); методичних рекомендацій регулятора; постійній комунікації між наглядовцем і банком. Ці інструменти він називає «позанормативними формами регулювання», які мають значний вплив, хоча не завжди прямо передбачені законодавством.

Д.К. Тарулло вказує на концептуальну невідповідність:

по-перше, законодавство передбачає переважно адміністративні інструменти;
по-друге, реальна практика нагляду опирається на аналітичні та комунікативні форми.

Науковець пропонує створення нової моделі, яка б поєднала формальні юридичні вимоги та фактичні потреби ризик-орієнтованого нагляду [162].

Вивчивши теоретичну конструкцію форм банківського нагляду, яку пропонують науковці та положення, які закріплені в законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, що урегульовують форми банківського нагляду, на нашу думку, варто запропонувати систематизувати форми банківського нагляду Національним банком України. Зокрема:

1. інституціоналізація «м'яких форм» нагляду (guidance, MRAs, risk reviews).

Національний банк України вже використовує листи-рекомендації та вимоги щодо усунення порушень, але такі інструменти повинні бути: а) юридично визначені; б)

прозорі; в) стандартизовані. Переконані, що це зменшить ризик довільності у нагляді та підвищить довіру банків;

2. посилення ролі стрес-тестування як ключової форми супервізії. Стрес-тести центральним елементом сучасного нагляду. Національному банку України варто: а) збільшити періодичність та деталізацію стрес-тестів; б) розширити сценарії для воєнного та поствоєнного періодів; в) використовувати стрес-тестування не лише для оцінки капіталу, але й для визначення системної стійкості;

3. інтеграція наглядових рейтингів у систему прийняття рішень. Хоча Національний банк України з 1 жовтня 2020 року застосовує SREP (Supervisory Review and Evaluation Process), перспективним, на нашу думку, є: по-перше, ув'язати рейтинги з інтенсивністю нагляду; по-друге, використовувати їх для визначення рівня операційного, кредитного, системного ризиків; по-третє, робити рейтинги основою супервізорських планів для кожного банку;

4. гармонізація законодавства з реальними потребами нагляду. Вважаємо, що ефективним є: а) розширити законодавче поле для застосування «позанормативних» форм (наглядові листи, рекомендації, MRAs); б) встановити чіткі правила взаємодії між банком і регулятором; в) узгодити адміністративне право з ризик-орієнтованою моделлю нагляду;

5. розвиток внутрішнього адміністративного права Національного банку України, тобто перегляд внутрішніх правил, які: а) регламентують процедури надання рекомендацій; б) забезпечують документування всіх наглядових дій; в) встановлюють стандарти комунікації між інспекторами й банками. Для Національного банку України це означає створення внутрішнього «supervisory handbook», подібного до ЄЦБ;

6. підвищення прозорості та підзвітності, тобто банківський нагляд повинен залишатися професійно автономним, але водночас – підзвітним. Для Національного банку України це може включати: публікацію агрегованих результатів наглядових оцінок; звіти про типові MRAs; відкриті принципи застосування санкцій.

Запровадження та удосконалення існуючих форм здійснення банківського нагляду Національним банком України, на нашу думку, дасть можливість: 1) поглибити ризик-орієнтований нагляд; 2) адаптувати форми супервізії до умов воєнного та післявоєнного періодів; 3) гармонізувати законодавство з реальними потребами банківської системи; 4) підвищити прозорість, прогнозованість та ефективність регуляторного впливу.

Отже, форми банківського нагляду – це сукупність упорядкованих зовнішніх способів юридичного та організаційного вираження наглядової діяльності центрального банку, що реалізуються через встановлені законодавством та підзаконними актами процедури, інструменти і процеси (інституційні, адміністративні, аналітичні та комунікативні), спрямовані на оцінку, контроль і корекцію фінансового стану банківських установ з метою забезпечення їх пруденційної відповідності, ліквідності, платоспроможності та захисту інтересів вкладників і кредиторів.

На нашу думку, до **особливостей форм здійснення банківського нагляду в особливий період** належать:

1) пріоритет системної стабільності над індивідуальними санкціями – у кризовій фазі форми нагляду зміщуються в бік заходів, спрямованих на збереження цілісності фінансової системи (макропруденційні обмеження, тимчасові інтервенції в капітал/ліквідність), а не лише на усунення порушень окремих установ;

2) розширена роль безвиїзного (оф-сайт) нагляду – домінування дистанційного моніторингу (поточний моніторинг, аналіз звітності, індикатори раннього попередження) через обмеження фізичного доступу й оперативну потребу у швидкому виявленні ризиків;

3) адаптивність процедур і гнучкість інструментів – застосування позанормативних форм (guidance, MRAs, рекомендації), прискорені процедури видачі приписів, можливість тимчасового коригування нормативів капіталу та ліквідності під кризові сценарії;

4) експансія аналітичних форм нагляду – широке використання стрес-тестування, сценарного аналізу (включаючи воєнні/геополітичні сценарії), SREP-оцінок та інших кількісних інструментів як основи для прийняття наглядових рішень;

5) інтеграція наглядових дій з підтримкою платіжної інфраструктури – пріоритет забезпечення безперервності платіжних систем, розрахунків і клірингу; оперативні наглядові заходи щодо учасників платіжної інфраструктури та координація з органами державної безпеки та кіберзахисту;

6) комунікативна функція як інструмент запобігання паніці – активне застосування прозорих комунікацій, гарантій з боку регулятора, повідомлень про заходи підтримки й тимчасові механізми захисту депозитів для мінімізації інформаційних шоків і ризику масових вилучень;

7) підвищена використаність превентивних та коригувальних заходів – раннє застосування обмежень на операційну діяльність, вимог до резервів, директив щодо управління ризиками та за необхідності – пріоритетні заходи санації або тимчасового контролю власників/керівництва;

8) форми банківського нагляду в особливий період повинні відповідати режиму законності, бути чітко делегованими в межах компетенції регулятора, містити гарантії процесуальної справедливості та підзвітності при використанні розширених повноважень;

9) посилення координації з іншими суб'єктами фінансової консолідації передбачає запровадження інтегрованих наглядових заходів з Фондом гарантування вкладів, Міністерством фінансів України, суб'єктами платіжного ринку та міжнародними партнерами для синхронізації антикризових заходів;

10) потреба в інституалізації та стандартизації листів-рекомендацій, MRAs, supervisory guidance з метою зниження ризику довільності, підвищення прозорості і прогнозованості наглядової практики в кризових умовах.

Таким чином, форми здійснення банківського нагляду відображають зовнішнє організаційне вираження наглядової діяльності регулятора та

окреслюють, у яких інституційних і процедурних рамках реалізується його контрольна функція. Водночас для повного розуміння змісту наглядової діяльності недостатньо лише визначити її форми, адже кожна з них наповнюється конкретними інструментами впливу, прийомами оцінювання та способами реагування на виявлені ризики. Саме тому логічним наступним є дослідження методів здійснення банківського нагляду, які становлять внутрішній механізм практичної реалізації наглядових процедур та забезпечують ефективність застосованих форм контролю.

Метод публічного адміністрування – це сукупність засобів, способів, прийомів практичної реалізації завдань і функцій виконавчої влади у повсякденній діяльності суб'єктів публічної адміністрації (їх посадових осіб) на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та у відповідній формі. Методи публічного адміністрування дозволяють отримати необхідне уявлення про те, як функціонує механізм виконавчої влади, як практично здійснюються управлінські функції, за допомогою яких засобів. Отже, метод публічного адміністрування є засобом практичного здійснення функцій державної управлінської діяльності, досягнення її цілей через вплив на об'єкт управління [163, с.276].

В. Грушко, С. Лаптев, О. Любунь, К. Раєвський підкреслюють необхідність використання в ході наглядової діяльності різних форм впливу, адекватних конкретним умовам і вимогам щодо регулювання, та підкреслюють важливість наділення регулятивно-наглядових органів необхідними повноваженнями щодо застосовування до банків певних коригувальних дій, а також заходів примусового впливу [164]. Крім того, наприклад, О. Хаб'юк [165], також відзначають, що банківський нагляд передбачає диференціацію інструментарію, який використовується, відповідно до етапів банківської діяльності: ліцензування, дистанційний (документарний) нагляд, інспектування на місцях [166]. Презуміємо, що методи становлять внутрішній механізм практичної реалізації наглядових функцій і визначають, яким саме чином обрані форми нагляду наповнюються конкретними процедурами та результативними діями.

Таким чином, **методи здійснення банківського нагляду** – це науково обґрунтована система спеціальних прийомів, аналітичних процедур, інструментів контролю та способів впливу, які застосовує уповноважений регулятор (центральний банк або орган пруденційного нагляду) для оцінювання фінансового стану банків, діагностики ризиків їх діяльності та забезпечення дотримання ними пруденційних нормативів, стандартів стабільності та законодавчих вимог.

Можемо виокремити особливості методів здійснення банківського нагляду:

- 1) ризик-орієнтований характер, тобто методи здійснення банківського нагляду базуються на оцінюванні профілю ризиків банку, його стійкості, достатності капіталу, якості активів, ліквідності та системних взаємозалежностей. Домінує підхід SREP, що фокусується на ризиках, а не лише на фактах порушення;
- 2) основу методів становлять аналітичні процедури: фінансовий аналіз, індикатори раннього попередження, стрес-тестування, сценарне моделювання, аналіз чутливості тощо. Це дозволяє виявляти потенційні проблеми до їх фактичної реалізації;
- 3) поєднують кількісні й якісні оцінки, аналіз бізнес-моделі банку, корпоративного управління, внутрішніх контролів, ІТ-інфраструктури, ефективності управління ризиками;
- 4) ґрунтуються на нормативних стандартах (Basel III, вимоги до капіталу, ліквідності, концентрації ризиків) та національних регуляторних актах НБУ. Це забезпечує уніфікованість та правову визначеність нагляду;
- 5) спрямовані не лише на фіксацію порушень, а, передусім, на виявлення ризиків на ранній стадії та формування коригувальних заходів до настання негативних наслідків;
- 6) не є жорстко нормативно визначеними; вони можуть змінюватися у відповідь на трансформації фінансового сектору, технологічні виклики (фінтех, кіберризики), кризові явища та рекомендації міжнародних організацій;

7) значна частина методів базується на цифровому моніторингу, автоматизованих звітностях, великих масивах даних, регуляторній аналітиці (RegTech, SupTech), що підвищує точність і швидкість наглядових рішень.

О.М. Сидоренко виокремлює наступні методи здійснення банківського нагляду: дозвільні (процедури встановлення попередніх вимог і перевірка виконання банками мінімальних умов щодо діяльності, підтвердження відповідності і т. і.); обмежувальні (визначення додаткових вимог або встановлення особливого режиму контролю і перевірки діяльності певних банків); рекомендаційні (встановлення певного порядку дій, дотримання якого банком вважається наглядовим органом доцільним для покращення окремих аспектів банківської діяльності, недоліки в яких у цілому не загрожують інтересам держави, вкладників та кредиторів); штрафні (встановлення зобов'язань щодо виплати певних сум коштів через виявлення порушень у банківській діяльності); індикативні або саморегулюючі (прийняття і перевірка дотримання банками необов'язкових до виконання стандартів, правил, кодексів, особливих вимог, використання рейтингових та інформаційних систем і т. і.) [166].

Класичним є виокремлення адміністративних та індикативних методів банківського нагляду. Першим інструментом з групи адміністративних методів є реєстрація банків та видача ліцензії на здійснення банківської діяльності. Спочатку формується юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність. Після виконання всіх вимог через встановлений термін ця юридична особа отримує ліцензію і стає фінансовим посередником – банком. Наступним є встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків – Національний банк України як регулятор встановлює конкретні вимоги, яких банки повинні дотримуватися, а вже далі на етапі проведення інспектування банків розглядається дотримання таких правил. У разі недотримання вимог до банків застосовують відповідно до типу порушення санкції адміністративного чи фінансового характеру або ж надаються рекомендації для виправлення ситуації. Наступними є методи індикативного регулювання. Як бачимо, ці дві групи є між собою пов'язаними, оскільки такий

інструмент, як встановлення вимог та обмежень для банків, передбачає також дотримання економічних нормативів, формування резервів для відшкодування можливих втрат за активними операціями, що є складовими індикативного. Групу методів індикативного регулювання можна умовно поділити на дві частини: перша охоплює прямі вимоги: 1) встановлення обов'язкових економічних нормативів; 2) визначення норм обов'язкових резервів для банків; 3) встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій. А інша – охоплює інструменти, що можуть опосередковано впливати на банки: 1) визначення відсоткової політики; 2) рефінансування банків; 3) організація кореспондентських відносин; 4) управління золотовалютними резервами, враховуючи валютні інтервенції; 5) операції з цінними паперами на відкритому ринку; 6) регулювання імпорту та експорту капіталу [167, с.341-342].

Необхідність класифікації методів здійснення банківського нагляду зумовлена потребою системного впорядкування інструментарію наглядової діяльності та забезпечення можливості їхнього цілеспрямованого застосування залежно від завдань регулювання. Класифікація методів здійснення банківського нагляду дасть можливість створити цілісну, внутрішньо узгоджену методологічну модель, яка дозволяє не лише описати різноманіття методів банківського нагляду, а й чітко визначити їх функціональне призначення, юридичний статус і місце в системі регуляторного впливу. Це сприяє підвищенню прозорості наглядової діяльності, покращує її передбачуваність для учасників ринку та зміцнює інституційну спроможність регулятора забезпечувати фінансову стабільність.

Отже, пропонуємо **методи здійснення банківського нагляду класифікувати залежно від:**

1. характеру наглядової діяльності:

а) аналітичні методи: аналіз фінансової звітності; аналіз нормативів капіталу та ліквідності; індикатори раннього попередження; оцінка ризик-профілю банку. Наприклад, регулярний аналіз форм фінансової та статистичної звітності, які банки подають до Національному банку України (баланс, звіт про фінансові результати,

дані про резерви, кредитний портфель, структуру капіталу тощо) [168]; перевірка банком дотримання нормативів достатності регулятивного капіталу (H2), адекватності основного капіталу (H3), коефіцієнта покриття ліквідності (LCR), чистого стабільного фінансування (NSFR) [169]; аналіз показників, що сигналізують про можливі майбутні проблеми: концентрація кредитного ризику, темпи зростання NPL, різке зменшення ліквідних активів, суттєві зміни структури ресурсної бази [136] та ін.;

б) діагностичні методи: інспекційні перевірки; тематичні та комплексні перевірки; оцінка внутрішніх систем контролю та управління ризиками. Наприклад, перевірка банку на місці з оцінкою фінансового стану, достовірності звітності, дотримання пруденційних вимог та нормативів ліквідності і капіталу [112]; аналіз ефективності систем внутрішнього контролю, процедур управління кредитними, операційними та ринковими ризиками, а також дотримання політик корпоративного управління [136] та ін.;

в) превентивні методи: SREP-аналіз; стрес-тестування; сценарний аналіз; оцінка стійкості до шоків. Наприклад, оцінка банку за ключовими компонентами: капітал, ризики, управління, прибутковість та ліквідність (критерії, подібні до CAMELS), що дозволяє визначити потребу у додаткових заходах нагляду та рівень наглядового втручання [170]; оцінка здатності банку витримувати негативні економічні чи фінансові шоки, наприклад: різке зростання кредитних ризиків, валютні коливання, економічний спад або військові дії [170]

г) коригувальні методи: надання приписів; встановлення підвищених вимог до капіталу; обмеження операцій; вимога щодо плану капіталізації/реструктуризації. Наприклад, у разі виявлення порушень або недостатності капіталу Національний банк може видати припис банку про усунення недоліків та затвердити план капіталізації чи фінансового оздоровлення [1]; встановлення банку підвищені нормативи капіталу (наприклад, додаткові буферні вимоги) або обмежити окремі види діяльності (операції з високим ризиком, валютні операції, надання нових кредитів) [1; 171].

2. способу отримання та обробки інформації:

а) офсайт (безвиїзні) методи: моніторинг звітності; аналіз ключових показників (KRI, EWS); дистанційний контроль внутрішніх нормативів; SupTech-аналітика на основі великих даних. Наприклад, Національний банк здійснює дистанційний контроль фінансової звітності банку та використовує індикатори раннього попередження (Early Warning Signals) і ключові ризикові індикатори (Key Risk Indicators) для оцінки потенційних загроз фінансовій стійкості; використання технологій SupTech для аналізу великих даних, автоматичного контролю дотримання банками пруденційних нормативів (капіталу, ліквідності) та виявлення аномалій у фінансовій діяльності [172];

б) онсайт (виїзні) методи: інспектування операцій; оцінка портфелів активів; перевірка систем комплаєнсу, AML/CFT; тестування внутрішніх процесів і процедур. Наприклад, під час виїзної інспекційної перевірки Національний банк оцінює якість кредитного портфеля банку, ліквідність активів та правильність відображення операцій у фінансовій звітності; здійснює аудит систем внутрішнього контролю, процедур управління ризиками та дотримання банком вимог щодо протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансування тероризму (AML/CFT).

3. змістовною спрямованістю:

а) методи оцінки капіталу: методи оцінки адекватності капіталу; ICAAP-аналіз; оцінка капіталу під ризики;

б) методи оцінки ліквідності: аналіз LCR, NSFR; моделювання сценаріїв відтоку ресурсів; стрес-тестування ліквідності;

в) методи оцінки кредитного ризику: аналіз якості кредитного портфеля; перевірка класифікації кредитів; моделювання очікуваних збитків (ECL);

г) методи оцінки ринкових ризиків: аналіз чутливості до зміни ставок, валют; VAR-моделі; стрес-тестування ринкових портфелів;

д) методи оцінки операційного ризику: аналіз інцидентів; оцінка внутрішніх контролів; моделювання можливих втрат;

е) методи оцінки системних ризиків: макропруденційні індикатори; аналіз взаємозалежностей між банками; двосторонні мережеві моделі.

4. ступенем впливу на діяльність банку:

- а) оціночні методи: аналіз звітності, моніторинг ризиків;
- б) регуляторні (зобов'язальні) методи: встановлення додаткових вимог; введення тимчасових обмежень;
- в) інтервенційні методи: вимога до формування резервів; тимчасова адміністрація; виведення банку з ринку разом із ФГВФО.

5. технологічним підходом:

- а) традиційні методи: звітний аналіз, інспектування, камеральний контроль;
- б) RegTech та SupTech методи: автоматизований аналіз даних; моделі машинного навчання; цифрові дашборди ризиків; онлайн-моніторинг транзакцій.

3.2. Особливості процедури банківського нагляду особливий період

У період воєнного стану банківський нагляд характеризується зростанням інтенсивності, оперативності та адаптивності, з одночасним збереженням базових процесуальних гарантій законності, передбачуваності, пропорційності та недискримінації. Її зміст спрямовується на безперервне забезпечення критично важливих фінансових послуг, стійкість платіжної та розрахункової інфраструктури, утримання достатності капіталу і ліквідності, а також на запобігання реалізації системних ризиків, у тому числі пов'язаних із санкційними обмеженнями, кібератаками, фізичними загрозами інфраструктурі та розривами ланцюгів постачання. В умовах дії воєнного стану Національний банк України застосовує тимчасові позачергові інструменти лише за наявності чітко визначених підстав і у встановлених часових межах, документуючи баланс між публічним інтересом забезпечення фінансової стабільності та правами піднаглядових установ і їхніх клієнтів. У період дії воєнного стану посилюється міжвідомча координація Національного банку України з органами, що здійснюють врегулювання

неплатоспроможності, платіжний нагляд та фінансовий моніторинг, а також із зарубіжними наглядовими органами у межах транснаціональних банківських груп. Розширюється використання захищених каналів обміну даними, стрес-сценаріїв і прискорених циклів наглядової аналітики. Водночас незмінними залишаються вимоги до належної адміністративної процедури: мотивованість рішень, фіксація доказової бази, право бути вислуханим, можливість ефективного оскарження та контроль за виконанням приписів.

Треба зауважити, що питання *адміністративної процедури* щодо її змісту та особливостей засновано на лексичному розумінні терміну «процедура». Необхідно вказати, що слово *procedo* у перекладі з латинської означає «порядок», «послідовність дій», а отже, у сучасному правовому дискурсі під процедурою розуміють офіційно встановлений порядок здійснення або оформлення певної діяльності [173, с. 63]. Водночас слово «адміністративний» у будь-якому словосполученні безпосередньо пов'язане з владною чи управлінською діяльністю.

Таким чином, поєднання цих двох понять логічно утворює категорію, що описує визначений нормами права порядок послідовних, юридично значущих дій адміністративного органу, спрямованих на досягнення правового результату. Подібний підхід закріплено і в науковій літературі, зокрема у працях В. П. Тимощука, І. В. Бойко, О. М. Соловйової, О. Т. Зими, С. Г. Брателя, І. С. Криворучко, Р. В. Ігоніна, М. В. Вікторчук та інших учених-адміністративістів, які розглядали адміністративну процедуру як структуровану систему логічно пов'язаних, нормативно врегульованих процесуальних дій, що забезпечують розгляд і вирішення індивідуальної адміністративної справи [174, с. 24; 175, с. 5; 176, с. 100; 177, с. 182–190; 178, с. 66].

Важливо зазначити, що офіційне нормативне закріплення поняття адміністративної процедури надано у Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2022 року № 2073-IX, відповідно до статті 2 якого адміністративна процедура – це *визначений законом порядок розгляду та вирішення справи*, а адміністративне провадження, це *сукупність процедурних дій, що*

вчиняються адміністративним органом, і прийнятих ним процедурних рішень, які завершуються прийняттям адміністративного акту [179]. Законодавець визначає, що адміністративна процедура ґрунтується на принципах законності, рівності перед законом, гласності, пропорційності, офіційності, неупередженості, добросовісності, розсудливості, передбачуваності, належного урядування, своєчасності, ефективності, а також забезпечення права особи бути вислуханою (статті 5–12 Закону). Адміністративна процедура має на меті забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів осіб, належного виконання публічних функцій адміністративними органами, а також захист осіб від свавільних або непропорційних рішень публічної адміністрації. Закон також передбачає, що за результатами адміністративної процедури приймається адміністративний акт, який може бути оскаржений у вищий адміністративний орган або до суду (розділи VIII–IX Закону). Зі змісту наведеного випливає, що законодавець ототожнює адміністративну процедуру з нормативно закріпленим порядком реалізації публічно-управлінських повноважень адміністративним органом, який має завершитися прийняттям рішення, що породжує юридичні наслідки.

Водночас навіть після ухвалення зазначеного Закону в науці адміністративного права зберігаються дискусійні аспекти щодо обсягу та меж поняття адміністративної процедури. Ось відредагований фрагмент із повними прізвищами та ініціалами науковців, відповідно до вимог академічного стилю:

Науковці виокремлюють два підходи до розуміння адміністративної процедури – вузький і широкий. У вузькому значенні адміністративна процедура розглядається як порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ, пов'язаних із зверненнями громадян, видачею дозволів, ліцензій, здійсненням реєстраційних дій, застосуванням заходів адміністративного примусу чи притягненням до відповідальності. Такого підходу дотримується, зокрема, В. С. Оксінь, який підкреслює, що адміністративна процедура у вузькому розумінні охоплює діяльність органів влади щодо реалізації окремих управлінських функцій, які безпосередньо впливають на права та обов'язки конкретних осіб [180, с. 29].

Натомість у широкому розумінні під адміністративною процедурою розуміють порядок реалізації повноважень органом виконавчої влади або посадовою особою, який охоплює всі етапи управлінської діяльності – від підготовки проєктів нормативних актів до контролю за їх виконанням, від ухвалення кадрових рішень до здійснення контрольно-наглядових функцій. Такий підхід підтримують Е. Ф. Демський, Р. В. Ігонін та М. В. Вікторчук, які наголошують, що адміністративна процедура у широкому значенні включає не лише розгляд індивідуальних справ, а й увесь комплекс управлінських дій, спрямованих на забезпечення ефективності публічного адміністрування [181, с. 131; 177, с. 182–190].

Певне узагальнення цих підходів запропоновано С. Г. Брателем, який визначає адміністративну процедуру як послідовність дій, що врегульовані нормами права та спрямовані на досягнення правового результату у вигляді конкретних правових наслідків для адресата [176, с. 100]. І. С. Криворучко підкреслює, що адміністративна процедура є цілісною системою дій публічного органу, метою яких є прийняття адміністративного акту та його впровадження в життя [178, с. 66]. Отже, у доктрині утвердилося розуміння адміністративної процедури як складного багаторівневого процесу, який спирається на принципи законності, пропорційності, правової визначеності, участі особи у провадженні, ефективного оскарження, а також належного урядування [174, с. 24; 175, с. 5].

Відповідно до зазначеного, адміністративна процедура може бути визначена як врегульована законом система логічно пов'язаних юридично значущих дій адміністративного органу, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуальної справи шляхом ухвалення мотивованого адміністративного акту, документального закріплення доказової бази, забезпечення участі особи та контролю за виконанням прийнятого рішення. Це визначення є універсальним для сфери публічного адміністрування, проте воно потребує конкретизації щодо окремих видів діяльності, зокрема у сфері банківського нагляду.

В. Бойко, О. Т. Зима та О. М. Соловйова у навчальному виданні «Адміністративна процедура: конспект лекцій» підкреслюють, що для

адміністративної процедури характерним є насамперед нормативно-правовий характер, оскільки її принципи, етапи та правила фіксуються у положеннях законів і підзаконних актів. Вона також відзначає її владно-управлінську природу, адже дії суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюються у межах процедури, мають імперативний характер і є обов'язковими для виконання іншими учасниками правовідносин.

Крім того, як зазначає дослідниця, адміністративна процедура охоплює комплекс правових норм, які регулюють не лише діяльність самого органу публічного управління, а й поведінку приватних осіб, залучених до розгляду конкретної справи. Її цільовою спрямованістю є прийняття адміністративного акту, тобто рішення суб'єкта владних повноважень, що безпосередньо впливає на реалізацію чи захист прав та обов'язків особи. Процедура завжди має індивідуалізований характер, адже застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи, а не абстрактної ситуації.

Важливим змістовним елементом є й те, що адміністративна процедура спрямована на гарантування ефективної реалізації прав приватних осіб та запобігання їх порушенню під час діяльності публічної адміністрації. Вона також передбачає зовнішній правовий ефект: результати процедурної діяльності органу влади породжують права, обов'язки чи інші наслідки для осіб, які не належать до системи публічного управління. Нарешті, адміністративна процедура має неконфліктний (безспірний) характер, оскільки її метою є вирішення позитивних управлінських питань, а не розв'язання спорів юрисдикційного типу [175, с. 117].

На підставі викладеного можна сформулювати поняття **адміністративної процедури банківського нагляду в особливий період (воєнний стан)** як комплекс правозначущих дій з оцінювання, контролю та примусу до дотримання вимог банківського законодавства і пруденційних стандартів, що здійснюється в умовах підвищених ризиків та оперативної необхідності, але із збереженням усіх базових процесуальних гарантій законності, пропорційності, передбачуваності, права бути вислуханим, мотивованості рішень та контролю за їх виконанням [182].

Для даного виду процедур характерними є такі особливості.

По-перше, підвищена інтенсивність і динамічність наглядових дій, що зумовлена ризик-орієнтованим підходом до контролю за стабільністю банківської системи в період воєнного стану, з одночасним дотриманням принципу мотивованості та доказовості прийнятих рішень.

По-друге, скорочення й адаптація процесуальних строків для запобігання системним ризикам із фіксацією підстав таких скорочень та дотриманням права суб'єктів бути вислуханими у межах розумного строку.

По-третє, посилена міжвідомча координація Національного банку України з органами врегулювання неплатоспроможності, платіжного нагляду, фінансового моніторингу, а також з іноземними наглядовими установами у межах транснаціональних банківських груп, що забезпечує оперативний обмін інформацією та узгодженість рішень.

По-четверте, застосування тимчасових спеціальних регуляторних інструментів лише за наявності визначених законом підстав і у встановлених часових межах із документальним забезпеченням балансу між публічним інтересом фінансової стабільності та правами піднаглядових установ і клієнтів.

По-п'яте, дотримання вимог належної адміністративної процедури, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру», зокрема принципів законності, рівності перед законом, відкритості, пропорційності, участі особи у провадженні та ефективного контролю за виконанням приписів.

По-шосте, забезпечення правової визначеності та передбачуваності регуляторних дій у період кризових обставин, що мінімізує ризики для банківського сектору та гарантує прозорість державного нагляду.

Таким чином, наведені особливості демонструють адаптивний характер адміністративної процедури банківського нагляду в умовах воєнного стану, її здатність забезпечувати стабільність фінансової системи за збереження базових гарантій належного урядування.

Треба зазначити, що адміністративна процедура у сфері банківського нагляду реалізується через низку взаємопов'язаних етапів, які відтворюють загальну структуру адміністративного процесу: ініціювання провадження, підготовка справи до розгляду, збирання та перевірка доказів, розгляд і прийняття рішення (адміністративного акту), його документальне оформлення, виконання, а також оскарження у досудовому чи судовому порядку.

Кожна зі стадій має власне нормативне підґрунтя та специфічні процедурні стандарти.

Ініціювання адміністративної справи у сфері банківського нагляду може здійснюватися як за заявою учасника фінансового ринку (банку, філії іноземного банку чи іншої особи, що підлягає наглядові), так і з ініціативи Національного банку України. У будь-якому випадку, першим етапом цієї стадії є перевірка предметної та територіальної компетенції відповідного адміністративного органу. Закон прямо зобов'язує Національний банк на початку процедурного провадження перевірити, чи належить розгляд відповідної справи до його повноважень і за яким правилом визначається місце її розгляду, а саме: за місцезнаходженням суб'єкта звернення, майна чи іншим установленим критерієм. Така перевірка виступає не лише технічним елементом, а й процесуальним запобіжником, що унеможливорює перевищення меж компетенції адміністративного органу, закріпленим у статті 21 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2022 року № 2073-IX.

Наступним етапом цієї стадії є визначення підстав для початку наглядових дій. Відповідно до ст. 67 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121-III, нагляд Національного банку України поширюється на всі банки, їх структурні підрозділи, філії іноземних банків, а також на пов'язаних із ними осіб. Основною метою цього нагляду законодавець визначає забезпечення стабільності банківської системи, платоспроможності банків і захист інтересів вкладників та кредиторів. Згідно зі ст. 72 зазначеного Закону, Національний банк України має право здійснювати перевірки, витребувати будь-яку інформацію,

необхідну для виконання його наглядових функцій, та одержувати документи і пояснення від осіб, що підлягають нагляду. Ці повноваження можуть реалізовуватися як у звичайному порядку, так і через віддалений доступ, що особливо важливо в умовах воєнного стану, коли безперервність нагляду повинна бути забезпечена незалежно від фізичного місцезнаходження суб'єктів банківської діяльності[1].

Водночас стаття 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначає вичерпний перелік типових порушень і ризиків, за наявності яких Національний банк України має право ініціювати провадження щодо застосування заходів впливу. До них належать:

- порушення вимог банківського, валютного та фінансового законодавства;
- невиконання або неналежне виконання економічних нормативів;
- ведення ризикової діяльності, що створює загрозу інтересам вкладників і кредиторів;
- перешкоджання здійсненню наглядових функцій Національного банку України;
- невиконання рішень, приписів або письмових вимог Національного банку України[1; 183].

Окремої уваги заслуговує новела, внесена Законом України № 4017-IX від 10 жовтня 2024 року, якою доповнено статтю 74 Закону України «Про банки і банківську діяльність». Відповідно до цієї зміни, днем виявлення порушення, з якого починається відлік матеріальних строків і який водночас вважається днем початку адміністративного провадження, визначається день складення Національним банком України документа, що фіксує обставини можливого порушення. Це положення закріплює чіткий процесуальний орієнтир для встановлення юридичного моменту початку справи та унеможливорює довільне тлумачення початку строків наглядової діяльності[184].

Після того, як підстави встановлено і первинний документ про виявлені обставини складено, НБУ невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня (за

наявності обґрунтованих причин не пізніше третього) надсилає адресатові офіційне повідомлення про початок адміністративного провадження разом із документом-підставою. Повідомлення оформлюється як лист Національного Банку України за підписом уповноваженої посадової особи/керівника підрозділу/керівника інспекційної групи й може бути направлене електронною поштою, поштовим відправленням (рекомендованим з повідомленням) або вручено під підпис; у разі неможливості зафіксувати вручення, допускається оприлюднення на офіційному сайті Національного Банку України. У повідомленні обов'язково зазначаються правові підстави, права й обов'язки адресата, включно з правом подати пояснення/заперечення та строком/способом їх подання, а також порядок ознайомлення з матеріалами справи. Окремо передбачено порядок подачі запиту на доступ до матеріалів і стислий строк його розгляду Національним Банком України (як правило, до наступного робочого дня від надходження). Цей комплекс процедур детально врегульовано в п. 3.4–3.6 Положення про застосування Національним Банком України заходів впливу, затвердженого постановою Правління Національного Банку України від 17 серпня 2012 № 346 (зі змінами станом на 01 вересня 2025)[183].

На етапі ініціювання адміністративної справи у сфері банківського нагляду зміст взаємодії між Національним банком України та піднаглядовими суб'єктами визначається двома групами нормативно-правових положень, що регулюють загальні процесуальні гарантії адміністративного провадження та спеціальні повноваження у сфері банківського нагляду.

По-перше, відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2022 року № 2073-IX, адміністративне провадження здійснюється за принципом офіційності. Це означає, що адміністративний орган самостійно збирає необхідні матеріали, документи та докази, не покладаючи цей обов'язок на заінтересовану особу. Водночас закон забороняє вимагати від осіб подання документів, які вже перебувають у володінні інших органів державної влади чи місцевого самоврядування (стаття 16). Окрім цього, встановлено право особи бути

вислуханою до прийняття адміністративного акту, який може негативно вплинути на її права, свободи або законні інтереси (стаття 17), а також обов'язок адміністративного органу обґрунтовувати свої рішення (стаття 8). Сукупність цих норм спрямована на забезпечення прозорості, неупередженості та процесуальної справедливості під час ініціювання адміністративного провадження.

По-друге, спеціальні повноваження Національного банку України на етапі збору інформації закріплені у Законі України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121-III, де у статті 72 передбачено право Національного банку України витребувати будь-яку інформацію, необхідну для виконання наглядових функцій, у тому числі із застосуванням віддаленого доступу до інформаційних систем банків, у визначені строки та у встановленій формі. Додатково ці положення конкретизовані у Положенні про організацію та проведення інспекційних перевірок банків, затвердженому постановою Правління Національного банку України від 17 липня 2001 року № 276 (в редакції станом на 27 травня 2025 року)[112]. Згідно з пунктами цього Положення, інспекційні працівники мають право безоплатно отримувати від об'єктів перевірки документи та копії документів, письмові пояснення, у тому числі з інформаційних систем банку, а також подавати електронні запити та здійснювати роботу за допомогою віддаленого доступу. Натомість об'єкт перевірки зобов'язаний забезпечити оперативний зв'язок, надання достовірної інформації у належній формі та якості, а також створити умови для безперешкодного виконання службових обов'язків працівників Національного банку України.

У випадку, коли ініціювання адміністративної справи у сфері банківського нагляду зумовлює необхідність проведення виїзної або віддаленої інспекційної перевірки, Національний банк України видає розпорядчий акт про її проведення. У цьому акті зазначаються найменування об'єкта перевірки, дати початку і завершення, період інспектування, склад інспекційної групи, а також програма перевірки. Документ може оформлюватися як у паперовій, так і в електронній формі та підписується уповноваженою посадовою особою Національного банку України.

Таке регулювання міститься у розділі IV Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок банків, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 17 липня 2001 року № 276 (в редакції змін 2024–2025 років)[136].

Наступним етапом цієї стадії є фіксація вручення повідомлення про початок адміністративного провадження та забезпечення підтвердження його отримання адресатом. Важливо не лише направити відповідне повідомлення, а й задокументувати факт його доведення до відома учасника справи. Це може бути день фактичного отримання, підтверджений системою електронної пошти, дата, зазначена у поштовому повідомленні, підпис уповноваженого представника на другому примірнику повідомлення або дата його офіційного оприлюднення на вебсайті Національного банку України. Усі ці варіанти передбачені пунктом 3.5 Положення про застосування Національним банком України заходів впливу, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 17 серпня 2012 року № 346[183]. Правильна фіксація моменту вручення є критично важливою для подальшого обрахунку процесуальних строків подання пояснень, заперечень, реалізації права бути вислуханим та дотримання принципу своєчасності адміністративного провадження.

В умовах воєнного стану або інших надзвичайних обставин, порядок ініціювання адміністративних справ і здійснення наглядових дій адаптовано до потреб оперативності, але без втрати процесуальних гарантій. Нормативні акти Національного банку України, оновлені під час збройної агресії, передбачають можливість використання дистанційних форматів роботи, зокрема доступу до документів і систем банків за допомогою електронних засобів комунікації. У Положенні про організацію та проведення інспекційних перевірок банків визначено можливість проведення інспектування за межами місцезнаходження установи з використанням віддаленого доступу до її інформаційних ресурсів, а також застосування кваліфікованого електронного підпису та електронних документів.

Крім того, встановлено скорочені строки для повідомлення про початок провадження (до одного робочого дня) і надання доступу до матеріалів перевірки.

Такі процесуальні зміни дозволяють Національному банку України діяти більш оперативно й гнучко, забезпечуючи водночас дотримання основоположних гарантій належної адміністративної процедури: права бути вислуханим, доступу до матеріалів справи, обґрунтованості, пропорційності та документального підтвердження усіх дій. Це забезпечує поєднання інтенсивності наглядової діяльності з дотриманням законності, рівності учасників адміністративного процесу і правової визначеності на початковій стадії справи.

Підсумовуючи, можемо зазначити, що *стадія ініціювання справи у банківському нагляді складається з наступних етапів: перевірки компетенції та фіксації дня виявлення як дня початку провадження; формування й направлення повідомлення із чітко визначеним змістом і каналами комунікації, з можливістю публічного дублювання; витребування інформації (у т.ч. віддалено), відкриття доступу до матеріалів і надання адресату реальної можливості подати пояснення/заперечення до ухвалення акту; у разі інспектування – видання розпорядчого акту з програмою перевірки.*

Другою стадією даного процедурного провадження є **підготовка адміністративної справи до розгляду**, що передбачає здійснення комплексу дій, спрямованих на збирання, перевірку та систематизацію доказової інформації, необхідної для прийняття законного й обґрунтованого рішення. На цьому етапі Національний банк України реалізує як загальні положення адміністративного процесу, визначені Законом України «Про адміністративну процедуру», так і спеціальні повноваження, встановлені Законом України «Про банки і банківську діяльність» та підзаконними нормативно-правовими актами.

Наступним етапом цієї стадії є збір та перевірка доказової бази, що включає витребування документів, довідок, звітів, аудиторських висновків і пояснень посадових осіб банку чи іншої установи, діяльність якої є об'єктом нагляду. Відповідно до норм Закону України «Про банки і банківську діяльність»,

Національний банк України має право одержувати від банків будь-яку інформацію, у тому числі конфіденційну, що необхідна для здійснення пруденційного нагляду, а також здійснювати перевірку достовірності наданих даних. У Положенні про організацію та проведення інспекційних перевірок банків, затвердженому постановою Правління Національного банку України від 17 липня 2001 року № 276 (в редакції станом на 27 травня 2025 року), деталізовано, що працівники Національного банку України мають право безоплатно одержувати копії документів, запитувати письмові пояснення, отримувати віддалений доступ до інформаційних систем банку та користуватися електронними каналами зв'язку для одержання матеріалів[136].

Наступним етапом цієї стадії є перевірка достовірності, повноти та належності зібраних доказів. Вона здійснюється з урахуванням принципів офіційності та добросовісності, визначених статтями 8 і 16 Закону України «Про адміністративну процедуру[179]. Національний банк України зобов'язаний перевірити джерела отриманих даних, усунути суперечності між документами, встановити автентичність фінансової звітності, бухгалтерських документів і відповідність наданої інформації вимогам банківського законодавства. У разі виявлення недоліків або сумнівів у достовірності інформації суб'єкт нагляду має право вимагати проведення повторного аудиту або уточнення даних.

Подальшим етапом підготовчої стадії є аналіз матеріалів справи та формування висновків, що лягають в основу адміністративного акту. Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність», за результатами перевірки, Національний банк України оцінює ступінь ризиковості діяльності банку, його платоспроможність, дотримання економічних нормативів та виконання попередніх приписів регулятора. На основі цього формується проект рішення з обґрунтуванням установлених фактів, правовою кваліфікацією порушення та пропозиціями щодо застосування заходів впливу[1].

Важливим аспектом цієї стадії є забезпечення права суб'єкта бути вислуханим, що є однією з ключових гарантій належної адміністративної

процедури. Стаття 17 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачає обов'язок адміністративного органу надати особі можливість висловити свою позицію до прийняття рішення. Національний банк України реалізує цю вимогу шляхом направлення письмового повідомлення про результати перевірки з пропозицією надати заперечення або додаткові пояснення у встановлений строк[179].

Після цього настає етап узагальнення матеріалів і підготовки проекту адміністративного акту, який має відповідати вимогам норм Закону України «Про адміністративну процедуру»[179]. Формується проект адміністративного акту, який містить обґрунтування встановлених фактів, правову кваліфікацію порушення та пропозиції щодо застосування заходів впливу. Після проходження внутрішніх процедур погодження, проєкт набуває статусу адміністративного акту Національного банку України»

Водночас слід наголосити, що у чинному банківському законодавстві України відсутня чітка нормативна диференціація між поняттями «моніторинг» і «перевірка», що призводить до певної термінологічної невизначеності та різнотлумачень у межах пруденційного нагляду. Моніторинг у практиці Національного банку України фактично здійснюється як безперервний дистанційний аналіз фінансових показників, тоді як перевірка має виїзний характер і спрямована на документальне підтвердження встановлених обставин. Однак така відмінність не знайшла законодавчого закріплення. Це створює ситуації, коли під одним поняттям застосовуються різні процедури, що ускладнює реалізацію принципів правової визначеності та передбачуваності у сфері банківського нагляду.

З огляду на це, доцільним видається внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» з метою нормативного розмежування зазначених категорій. На нашу думку, моніторинг доцільно визначити як безвиїзну інформаційно-аналітичну форму нагляду, яка передбачає регулярне спостереження за діяльністю банків на основі звітності та даних, що надходять до Національного банку України в електронному вигляді. Натомість перевірку слід визначити як

виїзну форму нагляду, що передбачає безпосереднє вивчення фінансової документації, фіксацію доказових матеріалів у протоколі та складання підсумкового звіту.

Таке уточнення сприятиме встановленню більш чітких меж застосування наглядових повноважень і забезпечить належний баланс між оперативністю дій регулятора та процесуальними правами банків. Визначення правового статусу моніторингу та перевірки дозволить уникнути дублювання процедур, уніфікувати порядок фіксації доказів і посилити гарантії належного адміністративного процесу.

Отже, стадія підготовки адміністративної справи до розгляду у процедурі банківського нагляду включає такі основні етапи: спочатку здійснюється збір і перевірка доказової бази, що охоплює витребування фінансових документів, звітів і пояснень посадових осіб; далі відбувається перевірка достовірності та повноти отриманої інформації з урахуванням принципів офіційності та добросовісності; наступним кроком є аналітичне опрацювання матеріалів справи, визначення рівня ризиків і фінансової стійкості банку; потім формується проект адміністративного акту, у якому фіксуються встановлені факти, правові висновки та пропозиції щодо заходів впливу; водночас забезпечується право суб'єкта бути вислуханим і подати заперечення; завершальним етапом є узагальнення матеріалів і підготовка справи до розгляду по суті, що створює правову основу для прийняття остаточного рішення Національним банком України.

Далі, після стадії підготовки адміністративної справи, настає **стадія розгляду, ухвалення та виконання рішення у справі**, у межах якої Національний банк України здійснює повний аналіз зібраних матеріалів, надає їм правову оцінку, приймає індивідуальний адміністративний акт і забезпечує його фактичну реалізацію. Основним етапом цієї стадії є офіційний розгляд матеріалів уповноваженим підрозділом Національного банку України: відбувається перевірка належності й допустимості доказів, усунення суперечностей, правова кваліфікація встановлених фактів і співвіднесення їх з імперативними нормами банківського законодавства. На цьому етапі застосовуються спеціальні приписи Закону України

«Про банки і банківську діяльність» щодо підстав та переліку заходів впливу, а також щодо процесуальних строків та інших процедурних питань, прив'язаних до фіксації моменту виявлення порушення. Це забезпечує нормативну основу для переходу від аналітико-підготовчого етапу до етапу ухвалення адміністративного рішення (адміністративного акту), тобто до прийняття обов'язкового індивідуального акту Національним банком України, який формалізує результати перевірки, визначає правові наслідки для піднаглядового суб'єкта та завершує розгляд справи по суті[1].

Після цього здійснюється формування проєкту адміністративного акту, у якому: викладаються встановлені обставини, доказова база, правова кваліфікація порушення, мотиви вибору конкретного заходу впливу, строк виконання та порядок оскарження. Вимоги до структури та форми акту, у тому числі можливість електронної форми за умови дотримання законодавства про електронні документи, випливають із Закону України «Про адміністративну процедуру» [183].

Наступним етапом цієї стадії є внутрішнє погодження та прийняття адміністративного акту уповноваженою посадовою особою Національного банку України, після чого акт доводиться до відома адресата у спосіб, що забезпечує фіксацію моменту вручення (що, своєю чергою, пов'язано зі строками реалізації права бути вислуханим і права на оскарження). Вимоги до доведення акту та інформації про порядок і строки оскарження узгоджуються з положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» (зокрема щодо обов'язку інформувати про способи та строки оскарження), а у банківській сфері це узгоджується з процедурою надсилання повідомлень і особливістю процесуальних дій, установлених актами Національного банку України.

Окремим етапом є реалізація права суб'єкта бути вислуханим до прийняття негативного для нього рішення: надсилання проєкту висновків, прийом і розгляд заперечень та додаткових пояснень у розумний, заздалегідь визначений строк. Зміст цієї гарантії прямо випливає з Закону України «Про адміністративну процедуру» (право бути вислуханим і обов'язок органу обґрунтовувати рішення), а у сфері

банківського нагляду щодо приписів, що забезпечують доказову якість рішення перед застосуванням заходів впливу.

Треба зауважити, що дана стадія має ряд суперечностей та нормативних неурегульованих моментів, які зумовлені, на нашу думку, трьома групами причин. По-перше, у спеціальному законодавстві не встановлено уніфікованої, обов'язкової структури індивідуального адміністративного акту Національного банку України, що на практиці призводить до відмінностей у змістовному наповненні мотивувальної частини та посилань на доказові матеріали, що негативно впливає на уніфікованість адміністративної практики. По-друге, відсутні деталізовані «стандарти достатності доказів» для застосування окремих заходів впливу (зокрема, критерії, коли ризикова діяльність вважається доведеною саме до рівня, достатнього для конкретного заходу). По-третє, у процедурі інформування про право на оскарження та у фіксації моменту доведення акту до відома адресата існують різночитання щодо допустимих наслідків їх використання, що іноді призводить до процесуальних спорів щодо перебігу строків. *З урахуванням викладеного вважаємо доцільним передбачити в законодавстві низку системних уточнень, спрямованих на підвищення рівня правової визначеності адміністративних процедур Національного банку України. Зокрема, доцільно нормативно закріпити типову структуру індивідуального адміністративного акту Національного банку України, визначивши обов'язкові реквізити, складові мотивувальної частини та стандарти викладення правових підстав прийнятого рішення. Таке уніфікування сприятиме забезпеченню єдності адміністративної практики та підвищенню якості правового аргументування. Крім того, необхідно у підзаконних нормативно-правових актах закріпити мінімальні стандарти доказовості для основних категорій порушень, що дозволить гарантувати об'єктивність і послідовність підходів до оцінювання ризиків і застосування заходів впливу. Нарешті, вважаємо за доцільне уніфікувати порядок повідомлення учасників провадження та фіксації факту вручення рішень, у тому числі під час*

використання електронних засобів комунікації, із чітким нормативним визначенням моменту початку перебігу процесуальних строків.

Запропоновані зміни сприятимуть підвищенню рівня передбачуваності адміністративної практики, покращенню якості мотивування рішень та забезпеченню більшої стійкості індивідуальних адміністративних актів Національного банку України під час їх судового контролю. Аналітичні пропозиції автора узгоджуються з вимогами Закону України «Про адміністративну процедуру» та положеннями спеціального банківського законодавства, що забезпечує їх відповідність принципам законності, пропорційності й належного урядування.

Завершальним етапом цієї стадії є виконання прийнятого адміністративного акту, що охоплює доведення акту до відома суб'єкта, набрання ним чинності, фактичне виконання приписів, документальне підтвердження усунення порушень і контроль Національного банку України за повнотою виконання. Треба зазначити, що спеціальне банківське законодавство не містить детальної регламентації процедури виконання таких рішень, що зумовлює необхідність внесення змін до підзаконних актів Національного банку України з метою встановлення чіткої процедури контролю та звітування про виконання приписів.

Таким чином, *стадія розгляду, ухвалення та виконання рішення по справі у процедурі банківського нагляду включає послідовність таких етапів: офіційний розгляд матеріалів справи, формування проєкту адміністративного акту, внутрішнє погодження і прийняття рішення, реалізацію права бути вислуханим, доведення акту до відома суб'єкта, набрання ним чинності та забезпечення фактичного виконання з контролем результатів.*

Заключною стадією адміністративної процедури (факультативна) є **оскарження**. Відповідно до розділу IX Закону України «Про адміністративну процедуру», рішення Національного банку України можуть бути оскаржені до вищого адміністративного органу або безпосередньо до суду. Водночас банківське законодавство не передбачає чітких процесуальних строків розгляду скарг у межах самого Національного банку України. Ми переконані, що задля гарантії реального

права на ефективний засіб правового захисту необхідно нормативно закріпити конкретні строки для розгляду скарг і встановити обов'язок публікації узагальненої інформації про практику їх вирішення.

Важливим щодо розуміння змісту процедурного провадження у сфері банківського нагляду є розмежування двох взаємопов'язаних форматів його реалізації: безвиїзного (off site) та виїзного (on site) нагляду. Вони становлять цілісну систему, у межах якої здійснюється спостереження за діяльністю банків і забезпечується дотримання ними нормативно встановлених вимог. Безвиїзний нагляд являє собою постійний аналітичний цикл дистанційного моніторингу звітності, тематичних оглядів, оцінки профілю ризиків, камеральних перевірок і наглядової оцінки за методологією SREP. Його основне завдання полягає у своєчасному виявленні відхилень і загроз, оцінюванні динаміки ризиків, визначенні потреби у виїзній інспекції або застосуванні ранніх коригувальних заходів.

Виїзний нагляд виступає інструментом безпосередньої перевірки практик банку на місці, що забезпечує глибину розуміння реального стану управління ризиками, якості активів, ефективності внутрішнього контролю й корпоративного управління. За результатами такої перевірки оформлюється офіційне повідомлення, отримуються пояснення від установи та приймаються індивідуальні приписи або рішення про застосування заходів впливу.

У межах безвиїзного формату окремо виділяється камеральна перевірка як цільова процедура без відвідування банку, що дозволяє оперативно підтвердити або спростувати дотримання конкретних нормативних вимог, зокрема щодо управління кредитним ризиком, операцій із пов'язаними особами та ознак ризикової діяльності. Камеральна перевірка має визначені підстави ініціювання, чіткий перелік документів і стандартизований підсумковий документ, який доводиться до банку для ознайомлення й реагування. Якщо результати перевірки свідчать про наявність суттєвих порушень, безвиїзний процес трансформується у виїзну інспекцію або у застосування заходів раннього реагування.

Методологія SREP (Supervisory Review and Evaluation Process) формує рамку безперервної наглядової оцінки, у межах якої щорічна опорна дата поєднується з регулярною актуалізацією показників, порівнянням результатів діяльності з банками-аналогами, інтеграцією висновків підрозділів нагляду та визначенням індивідуальної стратегії для кожної установи. Такий підхід забезпечує методичну єдність процедур безвиїзного й виїзного нагляду та підвищує рівень об'єктивності оцінки ризиків[185].

Взаємодія наглядового органу з адресатом регулюється через адміністративні акти Національного банку України. Кожне негативне для суб'єкта рішення має містити підстави й мотиви, порядок та строк його оскарження, а також вказівку на те, що оскарження не зупиняє виконання акту, якщо інше не передбачено законом. Такі рішення набирають чинності з моменту належного доведення їх до відома адресата шляхом вручення, поштового або електронного надсилання чи оприлюднення у визначених законом випадках. Така процедура усуває процесуальну невизначеність і гарантує дотримання вимог належного урядування.

Водночас слід зауважити, що для забезпечення ефективності наглядових функцій важливо чітко відмежовувати зовнішній державний нагляд від внутрішнього банківського контролю, який охоплює комплаєнс, аудит і систему управління ризиками всередині самого банку, а також від внутрішньовідомчого контролю в межах Національного банку України. Таке розмежування запобігає дублюванню повноважень, забезпечує процесуальну визначеність і унеможливорює підміну публічного нагляду приватними або внутрішньоорганізаційними механізмами.

Особливий період, пов'язаний із воєнним станом, підвищує вимоги до темпу, доказовості й адаптивності процедурного провадження. Потреба в прискорених циклах збору інформації, використанні захищених каналів обміну даними, документуванні обґрунтування інтенсивності втручання та визначенні строків дії позачергових інструментів актуалізує роль процедурної форми як гарантії легітимності. Вона забезпечує, щоб навіть оперативні рішення залишалися

правомірними, передбачуваними й підзвітними, тим самим підтримуючи стабільність банківського сектора без невиправданого обмеження приватної автономії учасників фінансового ринку.

Підсумовуючи, зазначимо, що процедурне провадження у сфері банківського нагляду функціонує як багаторівнева система, у якій поєднуються правові, організаційні та аналітичні інструменти впливу, а дотримання процесуальної форми виступає визначальною умовою легітимності дій Національного банку України та ключовим чинником довіри до механізмів державного регулювання фінансового ринку.

Висновки до розділу 3

Дослідивши організаційно-правові особливості банківського нагляду в особливий період ми прийшли до наступних висновків.

Визначено, що форми банківського нагляду – це сукупність упорядкованих зовнішніх способів юридичного та організаційного вираження наглядової діяльності центрального банку, що реалізуються через встановлені законодавством та підзаконними актами процедури, інструменти і процеси (інституційні, адміністративні, аналітичні та комунікативні), спрямовані на оцінку, контроль і корекцію фінансового стану банківських установ з метою забезпечення їх пруденційної відповідності, ліквідності, платоспроможності та захисту інтересів вкладників і кредиторів.

З'ясовано, що методи здійснення банківського нагляду – це науково обґрунтована система спеціальних прийомів, аналітичних процедур, інструментів контролю та способів впливу, які застосовує уповноважений регулятор (центральный банк або орган пруденційного нагляду) для оцінювання фінансового стану банків, діагностики ризиків їх діяльності та забезпечення дотримання ними пруденційних нормативів, стандартів стабільності та законодавчих вимог.

Методи здійснення банківського нагляду класифікувати залежно від: 1. характеру наглядової діяльності: а) аналітичні методи: аналіз фінансової звітності;

аналіз нормативів капіталу та ліквідності; індикатори раннього попередження; оцінка ризик-профілю банку; б) діагностичні методи: інспекційні перевірки; тематичні та комплексні перевірки; оцінка внутрішніх систем контролю та управління ризиками; в) превентивні методи: SREP-аналіз; стрес-тестування; сценарний аналіз; оцінка стійкості до шоків; г) коригувальні методи: надання приписів; встановлення підвищених вимог до капіталу; обмеження операцій; вимога щодо плану капіталізації/реструктуризації; 2. способу отримання та обробки інформації: а) офсайт (безвиїзні) методи: моніторинг звітності; аналіз ключових показників (KRI, EWS); дистанційний контроль внутрішніх нормативів; SupTech-аналітика на основі великих даних; б) онсайт (виїзні) методи: інспектування операцій; оцінка портфелів активів; перевірка систем комплаєнсу, AML/CFT; тестування внутрішніх процесів і процедур; 3. змістовною спрямованістю: а) методи оцінки капіталу: методи оцінки адекватності капіталу; ICAAP-аналіз; оцінка капіталу під ризики; б) методи оцінки ліквідності: аналіз LCR, NSFR; моделювання сценаріїв відтоку ресурсів; стрес-тестування ліквідності; в) методи оцінки кредитного ризику: аналіз якості кредитного портфеля; перевірка класифікації кредитів; моделювання очікуваних збитків (ECL); г) методи оцінки ринкових ризиків: аналіз чутливості до зміни ставок, валют; VAR-моделі; стрес-тестування ринкових портфелів; д) методи оцінки операційного ризику: аналіз інцидентів; оцінка внутрішніх контролів; моделювання можливих втрат; е) методи оцінки системних ризиків: макропруденційні індикатори; аналіз взаємозалежностей між банками; двосторонні мережеві моделі; 4. ступенем впливу на діяльність банку: а) оціночні методи: аналіз звітності, моніторинг ризиків; б) регуляторні (зобов'язальні) методи: встановлення додаткових вимог; введення тимчасових обмежень; в) інтервенційні методи: вимога до формування резервів; тимчасова адміністрація; виведення банку з ринку разом із ФГВФО; 5. технологічним підходом: а) традиційні методи: звітний аналіз, інспектування, камеральний контроль; б) RegTech та SupTech методи: автоматизований аналіз даних; моделі машинного навчання; цифрові дашборди ризиків; онлайн-моніторинг транзакцій.

Адміністративної процедури банківського нагляду в особливий період (воєнний стан) – комплекс правозначущих дій з оцінювання, контролю та примусу до дотримання вимог банківського законодавства і пруденційних стандартів, що здійснюється в умовах підвищених ризиків та оперативної необхідності, але із збереженням усіх базових процесуальних гарантій законності, пропорційності, передбачуваності, права бути вислуханим, мотивованості рішень та контролю за їх виконанням.

Для даного виду процедур характерними є такі особливості.

По-перше, підвищена інтенсивність і динамічність наглядових дій, що зумовлена ризик-орієнтованим підходом до контролю за стабільністю банківської системи в період воєнного стану, з одночасним дотриманням принципу мотивованості та доказовості прийнятих рішень.

По-друге, скорочення й адаптація процесуальних строків для запобігання системним ризикам із фіксацією підстав таких скорочень та дотриманням права суб'єктів бути вислуханими у межах розумного строку.

По-третє, посилена міжвідомча координація Національного банку України з органами врегулювання неплатоспроможності, платіжного нагляду, фінансового моніторингу, а також з іноземними наглядовими установами у межах транснаціональних банківських груп, що забезпечує оперативний обмін інформацією та узгодженість рішень.

По-четверте, застосування тимчасових спеціальних регуляторних інструментів лише за наявності визначених законом підстав і у встановлених часових межах із документальним забезпеченням балансу між публічним інтересом фінансової стабільності та правами піднаглядових установ і клієнтів.

По-п'яте, дотримання вимог належної адміністративної процедури, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру», зокрема принципів законності, рівності перед законом, відкритості, пропорційності, участі особи у провадженні та ефективного контролю за виконанням приписів.

По-шосте, забезпечення правової визначеності та передбачуваності регуляторних дій у період кризових обставин, що мінімізує ризики для банківського сектору та гарантує прозорість державного нагляду.

У результаті дослідження процедурного провадження у сфері банківського нагляду виокремлено такі основні стадії, що реалізуються через відповідні етапи адміністративно-правової діяльності Національного банку України.

Перша стадія – ініціювання провадження, яка реалізується через етапи перевірки компетенції, фіксації дня виявлення порушення як моменту початку провадження, формування та направлення повідомлення про відкриття справи, витребування необхідної інформації і, у разі потреби, видання розпорядчого акту про проведення інспекції.

Друга стадія – підготовка справи до розгляду, що включає етапи збирання, систематизації й попередньої перевірки доказової бази, аналітичного опрацювання отриманих даних, перевірки достовірності інформації та формування висновків, які лягають в основу майбутнього рішення.

Третя стадія – розгляд, ухвалення та виконання рішення (адміністративного акту), яка охоплює етапи правової оцінки встановлених фактів, підготовки проєкту адміністративного акту, внутрішнього погодження та прийняття рішення, його доведення до відома адресата, набрання ним чинності, документального підтвердження та контролю за фактичним виконанням приписів.

Четверта стадія – оскарження рішення, що реалізується через етапи подання, реєстрації, розгляду скарги по суті, прийняття рішення за результатами перегляду та контролю за його виконанням у межах досудового чи судового порядку.

Аргументовано необхідність законодавчого вдосконалення адміністративних процедур Національного банку України. Насамперед, доведено потребу нормативного закріплення типової структури індивідуального адміністративного акту Національного банку України з визначенням його обов'язкових реквізитів, складових мотивувальної частини та стандартів викладення правових підстав прийнятого рішення. Така уніфікація забезпечить єдність адміністративної

практики, підвищить рівень аргументованості рішень і зміцнить довіру до діяльності регулятора.

Крім того, аргументовано необхідність установлення мінімальних стандартів доказовості для основних категорій порушень у підзаконних нормативно-правових актах Національного банку України. Це дозволить забезпечити об'єктивність, узгодженість і послідовність підходів до оцінювання ризиків і застосування заходів впливу.

Також доведено доцільність уніфікації порядку повідомлення учасників провадження та фіксації факту вручення адміністративних актів, у тому числі при використанні електронних засобів комунікації, із нормативним визначенням моменту початку перебігу процесуальних строків. Такий підхід сприятиме правовій визначеності, забезпеченню процесуальної справедливості та передбачуваності процедур Національного банку України.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження, здійсненого на підставі аналізу норм законодавства України, практики його реалізації, здобутків сучасної юридичної науки, запропоновано вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні адміністративно-правове регулювання банківського нагляду в Україні в умовах особливого періоду. Сформульовано висновки та пропозиції до вдосконалення чинного законодавства, основні з яких полягають у наступному.

1. Досліджено генезис адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, обґрунтовано його послідовну еволюцію, що охоплює такі історичні періоди: період становлення інституційних засад (1991–1996 роки), коли було сформовано правові й організаційні основи функціонування Національного банку України та його контрольних повноважень; період нормативного упорядкування та структурної інституціоналізації (1996–2000 роки), під час якого запроваджено систему ліцензування, нагляду й ліквідації банків, а також сформовано базові регуляторні нормативи; період гармонізації з міжнародними стандартами (2000–2010 роки), що відзначався адаптацією національного законодавства до вимог Базельських принципів банківського нагляду та права Європейського Союзу; період ризик-орієнтованого нагляду та процедурної інституціалізації (2010–2014 роки), коли відбулося переорієнтування з формального дотримання нормативів на оцінювання ризиків, систем управління й корпоративного контролю; період системної трансформації та адаптації до умов особливого періоду (2014–2022 роки), що характеризувався очищенням банківського сектору, націоналізацією системних установ, посиленням вимог до капіталу та управління ризиками; та сучасний період адаптації до умов воєнного стану (з 2022 року і до сьогодні), у межах якого банківський нагляд виконує функцію інструмента фінансової стабільності та складової системи національної безпеки. Визначено, що нинішній етап характеризується посиленням ролі Національного банку України у сфері публічного управління, розширенням його пруденційних повноважень, імплементацією європейських регуляторних практик, цифровізацією наглядових

процесів і формуванням комплексного ризик-орієнтованого підходу до забезпечення стабільності банківської системи.

2. Визначено сутність банківського нагляду як зовнішньої, безперервної, превентивної діяльності Національного банку України, спрямованої на оцінювання відповідності банків і банківських груп вимогам законодавства, виявлення та обмеження ризиків їх діяльності, застосування індивідуальних приписів і заходів впливу. Обґрунтовано його відмінність від банківського контролю, який має внутрішній управлінський характер і спрямований на перевірку законності, доцільності та ефективності функціонування установ. Виокремлено ознаки банківського нагляду: зовнішній характер, комплексність, безперервність, правова упорядкованість, ризик-орієнтованість, процедурна перевірюваність і превентивність.

3. Систематизовано принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду, які поділяються на загальні та спеціальні. До загальних належать верховенство права, законність, пропорційність, належна процедура, підзвітність, неупередженість, прозорість, правова визначеність і належне урядування. До спеціальних: пріоритет фінансової стабільності, ризик-орієнтований і пропорційний характер нагляду, превентивність і своєчасність наглядових дій, консолідований нагляд, вимоги до корпоративного управління, захист конфіденційної інформації, транскордонна координація, технологічна нейтральність, кіберстійкість, готовність до врегулювання неплатоспроможності та узгодження мікро- і макропруденційних рішень. Визначено, що принципи мають такі ознаки: галузеву специфічність, ієрархічність джерел, процедурність і перевірюваність, методологічну чутливість до ризиків, інституційну збалансованість між автономією і підзвітністю органу нагляду, транскордонний характер та інтеграційний вимір.

4. Визначено, що механізм адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період – це цілісна система норм, інституцій, форм і процедур владно-розпорядчого впливу уповноважених органів (насамперед,

НБУ та ФГВФО) на банки й пов'язаних осіб для забезпечення фінансової стабільності, безперервності платежів і захисту вкладників/критичної інфраструктури. Названо елементи механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період: 1. нормативно-правові акти; 2. суб'єкти (управляючі/керовані), що вступають в адміністративно-правові відносини в сфері банківського нагляду; 3. об'єкти впливу; 4. форми реалізації; 5. правові засоби.

5. Визначено, що предметом правового регулювання банківського нагляду є коло публічно-правових відносин, що виникають у процесі зовнішньої наглядової діяльності Національного банку України й спрямовані на безперервне оцінювання відповідності та обмеження ризиків. Стверджується, що правове регулювання банківського нагляду в особливий період – це сукупність імперативних норм і повноважень, якими наділений Національний банк України та інші суб'єкти банківського нагляду і діють під час дії правового режиму особливого періоду з метою забезпечення безперервності та стійкості фінансової системи.

6. Запропоновано нормативно-правові акти в сфері банківського нагляду класифікувати залежно від: юридичної сили: 1) закони; 2) підзаконні акти; 3) акти Національного банку України (положення, інструкції, методики, індивідуальні приписи/рішення Національного банку України щодо конкретних банків; II. суб'єкта (джерела) нормотворення та правової системи ухвалення: 1) міжнародні акти приймають суб'єкти міжнародного права (держави, міжурядові організації) відповідно до норм міжнародного права й вони діють для учасників після набуття чинності/ратифікації; 2) акти національного законодавства ухвалюють компетентні органи конкретної держави в межах її внутрішньої юрисдикції та вони обов'язкові на її території; III. предмету регулювання: 1) пруденційні (капітал, ліквідність, концентрації); 2) макропруденційні (буфери, контрциклічні інструменти); 3) процедурні (ліцензування, fit & proper, консолідований нагляд); 4) нагляд за інфраструктурою платежів/ІТ-резильєнтністю, AML/CFT, розкриття інформації; IV. терміну дії: 1) постійні (базові регуляції); 2) тимчасові/кризові (воєнні,

антистресові обмеження, мораторії) із «sunset»-критеріями; V. сфери дії: 1) загальнодержавні; 2) секторні (тільки для банків/груп); 3) інфраструктурні (платіжні системи, процесингові центри); VI. характеру припису: 1) загальні правила поведінки (нормативні); 2) індивідуальні акти нагляду (приписи про докапіталізацію, обмеження операцій, застосування заходів впливу); VII. суб'єктного складу: 1) акти Національного банку України одноосібні; 2) спільні/координовані з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, Національною комісією цінних паперів та фондового ринку, Держфінмоніторингом.

7. Запропоновано, ввести обов'язковий «Emergency Justification Memo», тобто якщо застосовано виняток не проведення Національним банком обговорень проектів нормативно-правових актів, Національний банк України одночасно з актом публікує коротку записку (без секретних даних): правова підстава, опис ризику, обґрунтування нагальності, строк дії, дата перегляду, попередня оцінка впливу (RIA-lite).

8. Зазначено, що повноваження Національного банку України – це встановлена законом сукупність юридично закріплених прав і обов'язків, що визначають можливість і обов'язок Національного банку України здійснювати владно-розпорядчі, регуляторні, контрольні та організаційні дії у сфері банківської діяльності, грошово-кредитної політики та фінансової стабільності. Водночас, компетенція Національного банку України – це визначене Конституцією та законами України коло питань, функцій, завдань і предметів відання, у межах яких Національний банк України вправі та зобов'язаний здійснювати свої повноваження з метою забезпечення стабільності грошової одиниці, фінансової системи та ефективного банківського нагляду.

9. Відзначено, що удосконалення правового статусу Національного банку України як органу банківського нагляду має відбуватися у трьох ключових вимірах, що дозволить забезпечити ефективний, прозорий і ризик-орієнтований нагляд та зміцнить стабільність фінансової системи України: 1. інституційна незалежність і захищеність від політичного впливу; 2. системна модернізація нормативної бази та

процедур нагляду; 3. інтеграція в європейські та світові стандарти пруденційного регулювання.

10. Визначено, що форми банківського нагляду – це сукупність упорядкованих зовнішніх способів юридичного та організаційного вираження наглядової діяльності центрального банку, що реалізуються через встановлені законодавством та підзаконними актами процедури, інструменти і процеси (інституційні, адміністративні, аналітичні та комунікативні), спрямовані на оцінку, контроль і корекцію фінансового стану банківських установ з метою забезпечення їх пруденційної відповідності, ліквідності, платоспроможності та захисту інтересів вкладників і кредиторів.

11. З'ясовано, що методи здійснення банківського нагляду – це науково обґрунтована система спеціальних прийомів, аналітичних процедур, інструментів контролю та способів впливу, які застосовує уповноважений регулятор (центральный банк або орган пруденційного нагляду) для оцінювання фінансового стану банків, діагностики ризиків їх діяльності та забезпечення дотримання ними пруденційних нормативів, стандартів стабільності та законодавчих вимог.

12. Методи здійснення банківського нагляду класифікувати залежно від: 1. характеру наглядової діяльності: а) аналітичні методи: аналіз фінансової звітності; аналіз нормативів капіталу та ліквідності; індикатори раннього попередження; оцінка ризик-профілю банку; б) діагностичні методи: інспекційні перевірки; тематичні та комплексні перевірки; оцінка внутрішніх систем контролю та управління ризиками; в) превентивні методи: SREP-аналіз; стрес-тестування; сценарний аналіз; оцінка стійкості до шоків; г) коригувальні методи: надання приписів; встановлення підвищених вимог до капіталу; обмеження операцій; вимога щодо плану капіталізації/реструктуризації; 2. способу отримання та обробки інформації: а) офсайт (безвиїзні) методи: моніторинг звітності; аналіз ключових показників (KRI, EWS); дистанційний контроль внутрішніх нормативів; SupTech-аналітика на основі великих даних; б) онсайт (виїзні) методи: інспектування операцій; оцінка портфелів активів; перевірка систем комплаєнсу, AML/CFT;

тестування внутрішніх процесів і процедур; 3. змістовною спрямованістю: а) методи оцінки капіталу: методи оцінки адекватності капіталу; ICAAP-аналіз; оцінка капіталу під ризики; б) методи оцінки ліквідності: аналіз LCR, NSFR; моделювання сценаріїв відтоку ресурсів; стрес-тестування ліквідності; в) методи оцінки кредитного ризику: аналіз якості кредитного портфеля; перевірка класифікації кредитів; моделювання очікуваних збитків (ECL); г) методи оцінки ринкових ризиків: аналіз чутливості до зміни ставок, валют; VAR-моделі; стрес-тестування ринкових портфелів; д) методи оцінки операційного ризику: аналіз інцидентів; оцінка внутрішніх контролів; моделювання можливих втрат; е) методи оцінки системних ризиків: макропруденційні індикатори; аналіз взаємозалежностей між банками; двосторонні мережеві моделі; 4. ступенем впливу на діяльність банку: а) оціночні методи: аналіз звітності, моніторинг ризиків; б) регуляторні (зобов'язальні) методи: встановлення додаткових вимог; введення тимчасових обмежень; в) інтервенційні методи: вимога до формування резервів; тимчасова адміністрація; виведення банку з ринку разом із ФГВФО; 5. технологічним підходом: а) традиційні методи: звітний аналіз, інспектування, камеральний контроль; б) RegTech та SupTech методи: автоматизований аналіз даних; моделі машинного навчання; цифрові дашборди ризиків; онлайн-моніторинг транзакцій.

13. Адміністративну процедуру банківського нагляду в особливий період визначено як комплекс правозначущих дій з оцінювання, контролю та примусу до дотримання банківського законодавства і пруденційних стандартів в умовах підвищених ризиків, що реалізується із забезпеченням базових процесуальних гарантій законності, пропорційності, передбачуваності, мотивованості рішень і права бути вислуханим. Визначено її особливості: підвищена інтенсивність і динамічність дій; скорочення строків для запобігання системним ризикам при збереженні права бути вислуханим; міжвідомча координація з органами врегулювання неплатоспроможності, платіжного нагляду та фінансового моніторингу; застосування тимчасових регуляторних інструментів лише за

наявності визначених підстав і у встановлених часових межах; забезпечення правової визначеності та передбачуваності рішень у кризових умовах.

14. У межах процедурного провадження виокремлено такі стадії та етапи адміністративно-правової діяльності Національного банку України: перша стадія – ініціювання провадження, що охоплює перевірку компетенції, фіксацію дня виявлення порушення як моменту початку провадження, направлення повідомлення про відкриття справи, витребування інформації, видання розпорядчого акту про інспекцію; друга стадія – підготовка справи до розгляду, яка включає збір і перевірку доказів, аналітичне опрацювання даних, перевірку достовірності інформації, формування висновків, що стануть підґрунтям рішення; третя стадія – розгляд, ухвалення та виконання рішення (адміністративного акту), у межах якої здійснюється правова оцінка встановлених фактів, підготовка і прийняття акту, доведення його до відома суб'єкта, набрання ним чинності, документальне підтвердження та контроль виконання; четверта стадія – оскарження рішення, яка передбачає подання, реєстрацію та розгляд скарги по суті, ухвалення рішення за результатами перегляду та контроль його виконання в досудовому чи судовому порядку.

15. Аргументовано необхідність законодавчого вдосконалення адміністративних процедур Національного банку України. Запропоновано нормативно закріпити типову структуру індивідуального адміністративного акту з обов'язковими реквізитами, мотивувальною частиною та стандартами викладення правових підстав рішень; установити мінімальні стандарти доказовості для основних категорій порушень у підзаконних нормативно-правових актах Національного банку України; уніфікувати порядок повідомлення учасників провадження та фіксації факту вручення адміністративних актів, у тому числі з використанням електронних засобів комунікації, із нормативним визначенням моменту початку перебігу процесуальних строків. Такі зміни сприятимуть підвищенню рівня правової визначеності, обґрунтованості рішень і

передбачуваності адміністративної практики у діяльності Національного банку України.

16. Доведено необхідність внести зміни та доповнення до:

- Закону України «Про Національний банк України»:

ст.18 доповнити ч.10 положеннями наступного змісту: « - набрання законної сили обвинувальним вироком суду; - встановлення судом факту вчинення корупційного правопорушення; - грубе чи систематичне порушення вимог законодавства про Національний банк України, підтверджене висновком незалежної комісії з питань етики та нагляду»;

ст.53 доповнити ч. 4 положеннями наступного змісту:

«Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи не мають права: вимагати від Національного банку України скасування або зміни індивідуального акту банківського нагляду; надавати рекомендації, доручення або вказівки щодо рішень у сфері банківського нагляду; здійснювати парламентські або урядові перевірки щодо конкретних наглядових рішень; вимагати розголошення інформації про наглядові заходи щодо конкретних банків, крім випадків, визначених законом»;

пропонуємо викласти ч.3 ст.55 в наступній редакції: «Національний банк не здійснює ревізій (аудиту) фінансово-господарської діяльності у значенні законодавства про державний фінансовий контроль та незалежний аудит. Проведення інспектування не може переслідувати мету підтвердження правильності ведення бухгалтерського обліку господарських операцій, крім випадків, коли така оцінка є необхідною та пропорційною для визначення дотримання пруденційних вимог (якість активів, резервування, концентрації ризиків) і здійснюється методами вибіркового тестування»;

пропонуємо доповнити Розділ X «Банківське регулювання і банківський нагляд. Державне регулювання та нагляд на ринках небанківських фінансових послуг» ст. 55-2 Загальні засади банківського нагляду в особливий період;

пропонуємо доповнити Розділом IX-I «Взаємовідносини Національного банку України з державними органами, іншими регуляторами фінансового сектору та правоохоронними органами» (проект розроблено дисертантом та представлено в Додатку Б до дисертації);

- Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» внести зміни щодо нормативного визначення Національного банку України як макропруденційного суб'єкта AML-нагляду, наділивши його повноваженнями щодо проведення системних оцінок ризиків відмивання доходів у банківському секторі, розроблення макроризикових індикаторів для фінансової системи, участі у формуванні Національної оцінки ризиків у статусі провідного експерта та ухвалення пруденційних заходів впливу на підставі виявлених AML-ризиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 20 березня 1991 року № 872-ХІІ. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 25. Ст. 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/872-12#Text>
2. Кожура І.О. Історичний розвиток адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. *Наукові записки. Серія Право*. 2025. №18. С. 377-383. DOI: 10.36550/2522-9230-2025-18-377-383
3. Банківська система України: становлення і розвиток в умовах глобалізації економічних процесів. За ред. д.е.н., проф. О.В. Дзюблюка. Тернопіль: «Вектор», 2012. 462 с.
4. Про комісію з питань нагляду та регулювання діяльності банків: Постанова Національного банку України від 23 липня 1996 року № 184. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/va184500-96>
5. Про Статут Національного банку України : Постанова Президії Верховної Ради України від 07 жовтня 1991 № 1605-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1605-12>
- 6 Банківський нагляд: навчальний посібник / В. І. Міщенко, А. П. Яценюк, В. В. Коваленко, О. Г. Коренєва. К.: Знання, 2004. 406 с.
7. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 року № 679-ХІV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 29. Ст. 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>
8. Core Principles for Effective Banking Supervision. Basel Committee on Banking Supervision. Basel, September 1997. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs30.pdf>
9. Core Principles for Effective Banking Supervision (revised version). Basel Committee on Banking Supervision. Basel, September 2012. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>

10. Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast). Official Journal of the European Union. L 177/1. 30.06.2006.

11. Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA), 1991. Title I: Prompt Corrective Action. URL: <https://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/1000-400.html>

12. Банківський нагляд: Навчальний посібник / В.І.Грушко; С.М.Лаптев; О.С.Любунь; К.Є.Раєвський; Мін-во освіти і науки України; Ун-т економіки та права «Крок»; К.: ЦНЛ, 2004. 264 с.

13. Національний банк України. Велике банківське очищення URL:: <https://badbanks.bank.gov.ua>

14. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 50. Ст. 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text>

15. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

16. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing (Fourth Anti-Money Laundering Directive) // Official Journal of the European Union. L 141/73. 05.06.2015

17. Деякі питання забезпечення стабільності фінансової системи: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2016 року № 961. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/961-2016-%D0%BF#Text>

18. Комплексна програма розвитку фінансового сектора України до 2020 року. Національний банк України, 2015. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/CP_fin_sector_2020.pdf

19. Національний банк України. «Kroll підтвердили: до націоналізації ПриватБанк був об'єктом масштабних шахрайських дій». 16.01.2018. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/kroll-pidtvverdili-do-natsionalizatsiyi-pat-privatbank-bulo-obyektom-masshtabnih-ta-skoordinovanih-shahrayskih-diy-scho-prizvelo-do-zbitkiv>

20. Про здійснення діагностичного обстеження банків: Постанова Правління Національного банку України від 15 квітня 2015 року № 260. URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_15042015_260

21. Про затвердження Положення про визначення пов'язаних із банком осіб: Постанова Правління Національного банку України від 12 травня 2015 року № 314. URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_12052015_314

22. Про затвердження Положення про порядок ідентифікації та визнання пов'язаних із банком осіб: Постанова Правління Національного банку України від 12 травня 2015 року № 31. URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_12052015_315

23. World Bank. Statement Regarding the Nationalization of PrivatBank URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/12/19/regarding-the-nationalization-of-privatbank>

24. Fitzgeorge-Parker, L. Defusing PrivatBank: A very Ukrainian nationalization URL: <https://www.euromoney.com/article/27bjsstsqxhkmh1v3kzr0/banking/defusing-privatbank-a-very-ukrainian-nationalization/>

25. AlixPartners. PrivatBank: Case Study. URL: <https://www.alixpartners.com/what-we-do/case-studies/privatbank/>

26. Reuters. Ukraine central bank: Top court backs 2016 move to nationalise big lender. URL: <https://www.reuters.com/article/markets/ukraine-central-bank-top-court-backs-2016-move-to-nationalise-big-lender-idUSL1N2Z71WF/>

27. Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану: Постанова Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0018500-22>

28. Про деякі питання діяльності банків України та банківських груп: Постанова Правління Національного банку України від 25 лютого 2022 року № 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0023500-22>

29. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18: Постанова Правління Національного банку України від 17 вересня 2025 року № 119. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-i-dali-pomyakshuye-valyutni-obmejennya>

30. Кожура І.О. Умови та порядок торгівлі банківськими металами на валютному ринку України. *Право в епоху глобальних загроз: війна, екологічні катастрофи та транснаціональна злочинність як виклики для національних правових систем*: Зб. мат. міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 квітня 2025 р.) / ред. кол. : О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна. Київ : Видавничий центр «Кафедра», 2025. 217 с. С.42-45.

31. Словник синонімів української мови: в 2-х томах / [А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, С.І. Головащук, Г.Н. Горюшина, Н.Є. Лозова та інші.]; О.І. Нечитайло. К.: Наукова думка.. 1999-2000. Т. 1. 1040 с.

32. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. редактор В.Т. Бусел К. ; Ірпень: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

33. Прокопенко В. І. Трудове право України: ПідручникХ.: Фірма «Консум», 1998. 480 с.

34. Серeda О. Г. Щодо співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства. Актуальні проблеми права: теорія і практика : зб. наук. пр. / Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ, 2013. № 26. С. 496–504.

URL:http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5082/1/Sereda_496_504.pdf

35. Трудове право України: Академічний курс: Підручн. Для студентів вищ. навч. закл./ П. Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; За ред. П. Д. Пилипенка 3-тє видання, перероб. І доп. К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2007 . 536с.

36. Трудове право України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.П.Грузінова, В.Г.Короткін К.: МАУП, 2003.Ч. 4. 2003. 152 с.
37. Кожура І.О. Поняття та особливості банківського нагляду як інституту публічного адміністрування. *Наука і техніка сьогодні*. 2025. №10(51). С. 103-113. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2025-10\(51\)-103-113](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2025-10(51)-103-113)
38. Герасимович А.М., Парасій-Вергуненко І.М., В.М. Аналіз банківської діяльності: навчальний посібник Київ: КНЕУ, 2020. 599 с.
39. Щуревич О.І. Теоретико-методологічні основи банківського регулювання та нагляду в Україні. *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. 2015. № 25.3. С. 338–344.
40. Центральний банк та грошово-кредитна політика Підручник / Кол. авт.: А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна, М. І. Савлук та ін.; За ред. д-ра екон. наук, проф. А. М. Мороза і канд. екон. наук, доц. М. Ф. Пуховкіної. К.: КНЕУ, 2005. 556 с.
41. Про діяльність банків у територіальних громадах, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні): Постанова Правління Національного банку України від 5 травня 2022 року № 94. URL: https://bank.gov.ua/legislation/Resolution_05052022_94
42. Гаршина О. Є. Принцип як наукова категорія. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 282–289.
43. Шатіло В. А. Загальнонаукові підходи до визначення принципів права та їх вплив на розвиток конституційного механізму державної влади URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/>
44. Волошин Ю.О. Принцип: в 6 т. / ред. Ю. С.Шемшученко. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2004. Т. 5. 736 с.
45. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право : [посіб. для підгот. до держ. іспиту]. Х. : Право, 2015. 230 с.

46. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ : Б.в., 2009 . 214 с.

47. Борисов Г. А. Загальні принципи соціалістичного ладу і радянське право: дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. А . Борисов. Харків, 1977. 195 с.

48. Яресько Б. В. Поняття та особливості принципів правового регулювання праці суддів. Юридична наука. 2019. № 11(101). Т. 2. С. 312–318

49. Даніелян С.А. До питання змістовного наповнення поняття «принципи права». Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2021. № 51. С. 180–184

50. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998-2004. Т. 1: А-Г. 1998. 672 с.

51. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

52. Цибульник Н.Ю. Принципи адміністративно-правового регулювання сектору безпеки держави. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. Вип. 6. С. 182–186

53. Вишневський М.В. Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності апарату суду в Україні. Вип. 1. Т. 2. Прикарпатський юридичний вісник. С. 282-287

54. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 19 с.

55. Дідик Н.І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 3. С. 92–101.

56. Галуцько В.В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. Науковий вісник публічного і приватного права. 2016. Вип. 3. С. 126–131.

57. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: монографія / Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін.; за заг. ред. В. Фелика та В. Курила. К.: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.

58. Горбова Г.О. Принципи адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Ч. 2. Т. 2. С. 94–97

59. Гуржій Т.О., Бодров Ю.В. Поняття та сутність принципів адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 41–48

60. Кожура І.О. Принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. *Наукові перспективи*. 2025. №10(64). С.907-915. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-10\(64\)-907-915](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-10(64)-907-915)

61. Кожура І.О. Загальна характеристика спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. *Наукові інновації та передові технології*. 2025. №11(51). С. 1010-1019. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-11\(51\)-1010-1019](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-11(51)-1010-1019)

62. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення стабільності системи гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 1 квітня 2022 року № 2180-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2180-20>

63. Національний банк України. Стратегія розвитку фінансового сектору України (оновлено). 11 серпня 2025 року. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/strategiya-rozvitku-finansovogo-sektoru-ukrayini>

64. Федішин М. П., Солійчук А. О. Макропруденційна політика НБУ як інструмент посилення фінансової стабільності. *Часопис економічних досліджень*. 2021. № 1(1). URL: <https://archer.chnu.edu.ua/bitstream/handle>

65. Основні принципи ефективного банківського нагляду (Основні Базельські принципи). URL:

https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Basel_Core_principles_2012.pdf

66. Про затвердження Положення про порядок нагляду на консолідованій основі за небанківськими фінансовими групами: Постанова Правління Національного банку України від 29 грудня 2023 року № 202. URL: <https://bank.gov.ua/>

67. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 року № 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

68. Про захист персональних даних: Закон України від 01 червня 2010 року № 2297-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 34. Ст. 481. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>

69. Кожура І.О. Реалізація принципу доступності банківських послуг особам з обмеженими можливостями. *Проблеми правового регулювання публічних відносин в контексті сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів в Україні*: Зб. мат. міжн. наук.-практ. кон. (м. Київ, 18 червня 2024 р.) / ред. кол. : О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна. Київ : Видавничий центр «Кафедра», 2024. 257 с. С.115-119.

70. Трансформація економічного середовища в умовах ентропії: кол. мон. за заг. ред. д.е.н., проф. Прохорової В. В. Х.: Видавництво Іванченка І. С., 2024. 260 с.

71. Словник іншомовних слів /За ред. О.С.Мельничука. К. Наукова думка, 1974. 776 с.

72. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [учебник]. Харків : Консум; Ун-т внутр. Спр., 2000. 704 с.

73. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: автореф. на здоб. наук. ступ. канд.. юрид. наук. зі спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К. НАНУ ім. В.М.Корецького, 2004. 19 с.

74. Колбіна Н.Г. Поняття та елементи механізму адміністративно - правового регулювання виробництва та обігу дитячого харчування. *Наукові записки. Серія: Право. ЦДПУ ім. В. Винниченка*. 2023. № 14. С.264-267. URL: <https://pravo.cuspu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/303/305>

75. Кожура І.О. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період. *Київський часопис права*. 2025. №3. С.169-175. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2025.3.23>

76. Куракін О.М. Механізм правового регулювання: теоретико-правова модель: автореф. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Х. : ХНУВС, 2016. 42 с.

77. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.

78. Завгородній В.А. Механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії органів внутрішніх справ і громадських організацій у протидії корупції. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 119–127.

79. Струневич О.П. Адміністративно-правове забезпечення надання рекламних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Держ. ВНЗ Запоріж. нац. ун-т М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2016. 205 с.

80. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2012. 514 с.

81. Стеценко С.Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. С.31-34. URL: <http://www.apdp.in.ua/v35/07.pdf>

82. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.]. К. : Атіка, 2007. 624 с.

83. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. / за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2005. 232 с.

84. Курс адміністративного права України : підруч. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

85. Адміністративне право України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорної. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 700 с.

86. Драчевська О.О. Адміністративно-правове регулювання банківської системи в Україні: автор. дис. канд. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2021. 18 с

87. Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану: затв. Постановою Правління Національного банку України від 24.02.2022 р. № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22#Text>

88. Про затвердження Положення про встановлення вимог щодо забезпечення платоспроможності та інвестиційної діяльності страховика: затв. Постановою Правління Національного банку України від 29.12.2023 № 201. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0201500-23#n314>

89. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу: затв. Постановою Правління Національного банку України від 17.08.2012 № 346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1590-12#Text>

90. Про затвердження Положення про порядок здійснення оверсайту платіжної інфраструктури в Україні: затв. Постановою Правління Національного банку України від 24.08.2022 р. № 187. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0187500-22#Text>

91. Про затвердження Положення про забезпечення безперервного функціонування інформаційних систем Національного банку України та банків України: затв. Постановою Правління Національного банку України від 17.06.2004 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0857-04#Text>

92. НБУ відсторонив від посади Главу правління та Главу наглядової ради Промінвестбанку. URL: <https://finbalance.com.ua/news/nbu-vidstoniv-vid-posadi-hlavu-pravlinnya-i-hlavu-nahlyadovo-radi-prominvestbanku>

93. Про деякі питання діяльності банків України та банківських груп: затв. Постановою Правління Національного банку України від 25.02.2022 р. № 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0023500-22#Text>

94. Про затвердження Змін до Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні: затв. Постановою Правління Національного банку України від 03.12.2021 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0131500-21#Text>

95. Про визначення системно важливих банків: затв. Рішенням Правління Національного банку України від 17.06.2025 р. № 198-рш. URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Decision_17062025_198-rsh

96. Про затвердження Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями: затв. Постановою Правління Національного банку України від 30.06.2016 р. № 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0351500-16#Text>

97. Національний банк у жовтні застосував до одного банку та двадцяти однієї небанківської фінансової установи заходи впливу за порушення у сфері фінмоніторингу та валютного законодавства. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-u-jovtni-zastosuvav-do-odnogo-banku-ta-dvadtstyati-odniyeyi-nebankivskoyi-finansovoyi-ustanovi-zahodi-vplivu-zaporushennya-u-sferi-finmonitoringu-ta-valyutnogo-zakonodavstva>

98. Про затвердження Змін до Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку: затв. Рішенням Виконавчої Дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 05.12.2024 р. № 1269. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1980-24#Text>

99. Про затвердження Положення про транскордонне переміщення валютних цінностей: затв. Постановою Правління Національного банку України від 02.01.2019 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003500-19#Text>

100. *Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарупа В.К. Основи держави і права: Навчальний посібник.* Київ: Видавництво Київського університету права, 2002. 104 с.

101. Павловська Н. В. Система законодавства України в галузі ветеринарної медицини в Україні. *Наукові інновації та передові технології.* 2024. №3 (31). С. 649–659. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-3\(31\)-649-659](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-3(31)-649-659)

102. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник/ За ред. О.В. Зайчика, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

103. Теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.

104. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

105. Бурлаков С.В. Адміністративно-правове регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К.: НАВС. 217 с.

106. Articles of Agreement of the International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/>

107. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Офіційний вісник України, 2014 р. № 75. Том 1. Ст. 2125.

108. Basel Committee on Banking Supervision. Guidance on the application of the Core Principles for Effective Banking Supervision to the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion. URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/123760/bis_guidance_bankingsupervision.pdf?utm

109. Соркін І.І. Банківський нагляд: сучасний стан, досягнення й перспективи. Вісник НБУ, 2011. С.34-35. URL: <https://journal.bank.gov.ua/archive/2011/10.pdf?utm>

110. Положення про порядок ідентифікації та визнання банківських груп: затв. Постановою Правління Національного банку України від 09.04.2012 № 134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0708-12#Text>

111. Про затвердження Положення про здійснення Національним банком України безвиїзного банківського нагляду: затв. Постановою Правління Національного банку України від 06.12.2018 р. № 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0135500-18#Text>

112. Про затвердження Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок банків: затв. Постановою Правління Національного банку України № 276 від 17.07.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

113. Положення про здійснення оцінки стійкості банків і банківської системи України: затв. Постановою Правління Національного банку України № 141 від 22.12.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

114. Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах: затв. Постановою Правління Національного банку України № 64 від 11.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

115. Про затвердження Положення про вимоги до системи корпоративного управління та системи внутрішнього контролю в банках України: затв. Постановою Правління Національного банку України № 185 від 27.12.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

116. Про затвердження Положення про плани відновлення діяльності банків України та банківських груп : затв. Постановою Правління Національного банку України № 91 від 18.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

117. Про затвердження Положення про порядок розрахунку банками України та банківськими групами значення коефіцієнта левериджу: затв. Постановою Правління Національного банку України від 19 липня 2024 року № 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0089500-24#n21>

118. Баришніков А. Г. Адміністративно-правове регулювання сфери банківського кредитування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. Г. Баришніков; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2009. 421 с

119. Куць С. М., Скоморовський В. Б. Поняття банку і банківської системи в теорії та практиці. Держава, ре-гіони, підприємництво: інформаційні, суспільно-правові, соціально-економічні аспекти розвитку: тези доповідей V Міжнародної конференції (Київ, 7 грудня 2023 р.). URL: <https://conf.krok.edu.ua/SRE/SRE-2023/paper/view/1685>

120. Ярошенко А.С., Загоровська І.О., Пономарьова В.Р. Правовий статус Національного банку України: парадигмальний аналіз. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. No 8. С. 342-344.

121. Скоморовський В.Б., Яновер М.Е. Нормативно-правові засади банківської діяльності в Україні URL: <https://lbku.krok.edu.ua/index.php/legal-bulletin/article/download/496/438/723>

122. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Х., 2004. 202 с.

123. Зайчук О. В. Теорія держави і права : Академічний курс: [підруч.]. К. : Юрінком Інтер, 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/409.htm.

124. Загальна теорія держави і права : підруч. / [Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Х. : Право, 2009. 584 с.

125. Сівков С.В. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К.: НАВС, 2013. 216 с.

126. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ, 1974. 776 с.

-
127. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
128. Мочерний С. П., Гришак Л. Л. Методологія дослідження сутності банку. *Банківська справа*. 1999. № 5. С. 7-14.
129. Навчальний посібник «Банківське право України» / кол. авт.: Жуков А. М., Іоффе А. Ю., Кротюк В. Л. та ін. / за заг. ред. А. О. Селіванова. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 384 с.
130. Басов А. В. Роль органів внутрішніх справ у забезпеченні режиму надзвичайного стану. *Іменем Закону: наук. вісн.* 2008. № 3. С. 40–43.
131. Конопльов В. В., Басов А. В. та ін. Адміністративне право України: навч. посіб. Сімферополь: КЮІ ОДУВС, 2008. 250 с.
132. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2009. 40 с.
133. Білик П. П. Організаційно правові аспекти статусу Національного банку України. *Право і суспільство*. Дніпро, 2014. № 1/2. С. 179–183.
134. Запотоцька О.В. Адміністративно-правовий статус Національного банку України: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спец. **12.00.07** – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К.: НАВС, 2017. с.238.
135. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст. 141.
136. Про затвердження Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах: затв. Постановою Правління Національного банку України від 11.06.2018 р. № 64. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0064500-18#Text>

137. Про затвердження Положення про порядок регулювання діяльності банківських груп: затв. Постановою Правління Національного банку України від 20.06.2012 № 254. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1178-12/ed20240401#Text>

138. Про затвердження Положення про ліцензування банків» визначає порядок ліцензування банків: затв. Постановою Правління Національного банку України від 22.12.2018 р. № 149. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149500-18#Text>

139. Про затвердження Положення про організацію процесу оцінки достатності внутрішнього капіталу в банках України та банківських групах: затв. Постановою Правління Національного банку України 30.12.2021 № 161. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161500-21#Text>

140. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 613. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/613-2018-%D0%BF#Text>

141. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. Відомості Верховної Ради України, 2020. № 25. Ст.171.

142. Про затвердження Положення про організацію процесу оцінки достатності внутрішнього капіталу в банках України та банківських групах: затв. Постанова Правління Національного банку України від 30.12.2021 № 161. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161500-21#Text>

143. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 25, ст.171

144. Charles A.E. Goodhart The Regulatory Response to the Financial Crisis. UK. 2009. 168 p.

145. Llewellyn D. T. *The Economic Rationale for Financial Regulation*. London: Financial Services Authority, 1999. 60 p.

146. Borio C. *The Financial Cycle and Macroeconomics: What Have We Learnt?* BIS Working Papers, No. 395, Bank for International Settlements, 2014. 38 p. URL: <https://www.bis.org/publ/work395.pdf>

147. Diamond D. W., & Dybvig P. H. *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*. *Journal of Political Economy*, 1983, Vol. 91(3), pp. 401–419. URL: <https://www.bu.edu/econ/files/2012/01/DD83jpe.pdf>

148. Allen F., & Gale D. *Understanding Financial Crises*. Oxford: Oxford University Press, 2007. 314 p. <https://surl.li/wrxmcp>

149. Mishkin F. S. *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*. 9th ed. Boston: Pearson, 2009. 720 p. URL: <https://surl.lu/rvbnrc>

150. Berger A. N., & DeYoung R. *Problem Loans and Cost Efficiency in Commercial Banks*. *Journal of Banking & Finance*, 2013. Vol. 37(6). Pp. 1531–1547.

151. *Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко*. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

152. Річний звіт Національного банку України за 2020 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/annual_report_2020.pdf

153. Річний звіт Національного банку України за 2021 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/annual_report_2021.pdf

154. Річний звіт Національного банку України за 2022 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/annual_report_2022.pdf?utm

155. Річний звіт Національного банку України за 2023 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/annual_report_2023_eng.pdf?v=7&utm

156. Річний звіт Національного банку України за 2024 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/annual_report_2024.pdf?v=13

157. Кришталь Г.О. Державне регулювання банківського сектору у забезпеченні соціально-економічного розвитку України : теорія, методологія,

практика : монографія. МОН України, ПВНЗ "Європейський університет". Київ: В.С. Вишемирський, 2019. 411 с.

158. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо порядку проведення стрес-тестування в банках України: затв. Постановою Правління Національного банку України від 06.08.2009 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0460500-09#Text>

159. Центральний банк і грошово-кредитна політика. Підруч. / А.В. Сілакова, Г.І. Лановська, Н.І. Климаш, [та ін.] за заг. ред. Т.А. Говорушко. Львів «Магнолія 2006», 2015. 224 с.

160. Підручник / Кол. авт.: А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна, М. І. Савлук та ін.; За ред. д-ра екон. наук, проф. А. М. Мороза і канд. екон. наук, доц. М. Ф. Пуховкіної. К.: КНЕУ, 2005. 556 с.

161. Barth, J. R., Caprio, G., & Levine, R. (2006). *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*. Cambridge: Cambridge University Press. 63 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/685851571160819618/pdf/Bank-Regulation-and-Supervision-Ten-Years-after-the-Global-Financial-Crisis.pdf?utm>

162. Tarullo D. K. *Bank Supervision and Administrative Law*. *Columbia Business Law Review*, №1. 2022. PP. 279-401. <https://doi.org/10.52214/cblr.v2022i1.9983>

163. Адміністративне право України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорної. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 700 с.

164. Грушко В. Банківський нагляд: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В.І. Грушко, С.М. Лаптев, О.С. Любунь, К.Є. Раєвський. Київ: Центр навч. л-ри, 2004. 264 с.

165. Хаб'юк О. Банківське регулювання та нагляд через призму рекомендацій Базельського комітету: Монографія. Івано-Франківськ: ОІППО; Снятин: ПрутПринт, 2008. 260 с.

166. Сидоренко, О. М. (2014). Функції, принципи, цілі та інструментарій банківського нагляду. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 2(13), 89–96. URL: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v2i13.25127>

167. Щуревич О.І. Теоретико-методологічні основи банківського регулювання та нагляду в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 25.3. С.338-344. URL: https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2015/25_3/57.pdf

168. Про затвердження Положення про порядок подання до Національного банку України аудиторського звіту за результатами щорічної перевірки фінансової звітності банку, банківської групи та про проведення аудиторської перевірки фінансової звітності учасника банківської групи: затв. Постановою Правління Національного банку України від 02.08.2018 № 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0090500-18#Text>

169. Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні: затв. Постановою Правління Національного банку України від 28.08.2001 № 368 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01#Text>

170. Про затвердження Положення про здійснення оцінки стійкості банків і банківської системи України: затв. Постановою Правління Національного банку України від 22.12.2017 р. № 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0141500-17#Text>

171. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу: затв. Постановою Правління Національного банку України від 17.08.2012 № 346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1590-12#Text>

172. Концепція розвитку інноваційних наглядових та регуляторних технологій. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/%D0%A1oncept_development_Suptech_Regtech.pdf

173. Гончаренко В. Г., Андрушко П. П., Базова Т. П. Юридичні терміни: тлумачний словник. Київ: Либідь, 2003. 320 с.

174. Тимошук В. П. Адміністративна процедура. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ: Факт, 2003. 496 с.

175. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура: конспект лекцій. Харків, 2017. 132 с.

176. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур // *Visegrad Journal on Human Rights*. 2/2014. С. 99–103.

177. Ігонін Р. В., Вікторчук М. В. Поняття та особливості адміністративних процедур // *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2. С. 182–190

178. Криворучко І. Сутність та особливості адміністративної процедури в публічному управлінні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2023. № 2(18). С. 64-70.

179. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 листопада 2022 року № 2073-IX // *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 12. Ст. 107.

180. Оксін В. С. Сутність адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні // *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2020. № 3–4. С. 26–34

181. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.

182. Кожура І.О. Поняття адміністративної процедури банківського нагляду в особливий період (воєнний стан). *Сучасні тенденції державотворення та розвитку правової науки у кризовий період*: Зб. мат. міжн. наук. практ. конф. (м. Київ, 28 листопада 2025 р.). Київ: НТУ, 210 с. С.165-167.

183. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу: Постанова Правління Національного банку України від 17 серпня 2012 року № 346 (в редакції станом на 01 вересня 2025 року) // Офіційний вебсайт Національного банку України. URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_346

184. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення банківського нагляду: Закон України від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX // Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>

185. «Здійснено перехід до єдиної процедури наглядових перевірок та оцінки – SREP (Supervisory Review and Evaluation Process)» // Офіційне інтернет-представництво Національний банк України, 13 жовтня 2020 р. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zdiysneno-perehid-do-yedinoi-protseduri-naglyadovih-perevirok-ta-otsinki-srep>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кожура І.О. Історичний розвиток адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. *Наукові записки. Серія Право*. 2025. №18. С. 377-383. DOI: 10.36550/2522-9230-2025-18-377-383

2. Кожура І.О. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання банківського нагляду в особливий період. *Київський часопис права*. 2025. №3. С.169-175. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2025.3.23>

3. Кожура І.О. Поняття та особливості банківського нагляду як інституту публічного адміністрування. *Наука і техніка сьогодні*. 2025. №10(51). С. 103-113. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2025-10\(51\)-103-113](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2025-10(51)-103-113)

4. Кожура І.О. Принципи адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. *Наукові перспективи*. 2025. №10(64). С.907-915. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-10\(64\)-907-915](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-10(64)-907-915)

5. Кожура І.О. Загальна характеристика спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання банківського нагляду. *Наукові інновації та передові технології*. 2025. №11(51). С. 1010-1019. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-11\(51\)-1010-1019](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-11(51)-1010-1019)

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Кожура І.О. Умови та порядок торгівлі банківськими металами на валютному ринку України. *Право в епоху глобальних загроз: війна, екологічні катастрофи та транснаціональна злочинність як виклики для національних правових систем*: Зб. мат. міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 квітня 2025 р.) / ред. кол. : О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна. Київ : Видавничий центр «Кафедра», 2025. 217 с. С.42-45.

7. Кожура І.О. Реалізація принципу доступності банківських послуг особам з обмеженими можливостями. *Проблеми правового регулювання публічних відносин в контексті сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів в Україні*: Зб. мат. міжн. наук.-практ. кон. (м. Київ, 18 червня 2024 р.) / ред. кол. : О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна. Київ : Видавничий центр «Кафедра», 2024. 257 с. С.115-119.

8. Кожура І.О. Поняття адміністративної процедури банківського нагляду в особливий період (воєнний стан). *Сучасні тенденції державотворення та розвитку правової науки у кризовий період*: Зб. мат. міжн. наук. практ. конф. (м. Київ, 28 листопада 2025 р.). Київ: НТУ, 210 с. С.165-167.

Додаток Б

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національний банк України»

Розділ IX-I «Взаємовідносини Національного банку України з державними органами, іншими регуляторами фінансового сектору та правоохоронними органами»

Стаття *** Поняття, принципи та форми взаємодії Національного банку України з державними органами та регуляторами фінансового сектору

1. Взаємодія Національного банку України з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, іншими правоохоронними та контролюючими органами, є діяльністю, спрямованою на забезпечення фінансової стабільності, ефективного нагляду та виконання Національним банком України своїх функцій відповідно до Конституції України та законів України.

2. Взаємодія Національного банку України здійснюється на таких принципах:

а) незалежність – неприпустимість втручання будь-яких органів у здійснення наглядових, регуляторних та монетарних функцій НБУ;

б) законність – здійснення взаємодії виключно в межах повноважень, визначених законом;

в) інформаційна відкритість та обмін даними – обов'язковість обміну інформацією між органами у порядку, визначеному законом;

г) координація та узгодженість – узгодження дій регуляторів із метою запобігання регуляторному арбітражу та підвищення ефективності контролю;

д) пропорційність – врахування масштабів ризиків, обсягів діяльності та системного значення суб'єктів;

е) операційна взаємодія – здійснення спільних наглядових, контрольних та аналітичних дій;

є) захист інформації та банківської таємниці – дотримання вимог законодавства щодо доступу до інформації з обмеженим доступом.

3. Формами взаємодії є:

а) обмін інформацією;

б) погодження нормативно-правових актів або їх проєктів у випадках, визначених законом;

в) проведення спільних інспекцій, перевірок, оцінок ризиків та інших наглядових заходів;

г) участь у спільних робочих групах, комітетах та міжвідомчих органах;

д) узгодження методологій та стандартів нагляду;

е) здійснення спільних заходів із протидії фінансовим злочинам;

є) інші форми співробітництва, передбачені міжнародними зобов'язаннями України.

Стаття *** Особливості взаємодії Національного банку України з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку

1. Взаємодія Національного банку України з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку здійснюється з метою забезпечення стабільності фінансового ринку, нагляду за фінансовими групами, попередження регуляторного арбітражу та гармонізації регуляторної політики з вимогами Європейського Союзу.

2. Національний банк України та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку у межах повноважень зобов'язані:

а) здійснювати взаємний обмін інформацією про діяльність фінансових установ, фінансових груп та конгломератів, включаючи інформацію з обмеженим доступом, у порядку, визначеному законом;

б) погоджувати нормативно-правові акти, що регулюють діяльність фінансових груп, у складі яких є банки та небанківські фінансові установи;

в) проводити спільні або паралельні наглядові дії щодо фінансових груп, що мають змішану структуру;

г) вживати спільних заходів щодо забезпечення прозорості структури власності фінансових установ;

д) узгоджувати методики оцінки ризиків та вимог до корпоративного управління відповідно до актів Європейського банківського управління (ЕВА) та актів ЄС.

3. Порядок здійснення спільних інспекцій та інших заходів нагляду встановлюється спільним нормативно-правовим актом Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Стаття *** Взаємодія Національного банку України з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації доходів

1. Національний банк України у взаємодії з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, здійснює заходи з ідентифікації, оцінки та мінімізації ризиків відмивання коштів, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення.

2. Взаємодія включає:

а) обмін інформацією та аналітичними матеріалами щодо ризикових операцій, клієнтів та транзакцій;

б) узгодження методик оцінки ризиків та процедур моніторингу;

в) участь Національного банку України у формуванні Національної оцінки ризиків та наданні пропозицій щодо її оновлення;

г) здійснення спільних наглядових або аналітичних заходів у межах закону;

д) інтеграцію AML-ризиків у систему пруденційного нагляду Національного банку України;

е) виконання міжнародних зобов'язань України за рекомендаціями FATF та MONEYVAL.

3. Обмін інформацією здійснюється у порядку, що забезпечує збереження таємниці фінансового моніторингу та банківської таємниці.

Стаття *** Взаємодія Національного банку України із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової, бюджетної та боргової політики

1. Національний банк України та центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику (Міністерство фінансів України), здійснюють взаємодію з метою забезпечення макрофінансової стабільності, координації бюджетної та монетарної політики, а також обміну інформацією щодо системних ризиків.

2. Взаємодія включає:

- а) обмін прогностичними макрофінансовими та макроекономічними даними;
- б) участь у діяльності органів з координації фінансової стабільності;
- в) консультації щодо впливу бюджетної політики на фінансову систему;
- г) узгодження політики державного боргу з цілями монетарної політики Національного банку України, не допускаючи втручання у повноваження Національного банку України;
- д) взаємну участь у підготовці нормативно-правових актів, що мають вплив на функціонування банківської системи.

3. Взаємодія не може містити будь-яких вказівок, рекомендацій або ініціатив щодо зміни індивідуальних рішень банківського нагляду або монетарної політики Національного банку України.

Стаття *** Взаємодія Національного банку України з правоохоронними органами

1. Національний банк України взаємодіє з правоохоронними органами України з метою:

- а) запобігання фінансовим злочинам;

б) виявлення операцій і транзакцій, що несуть ризики шахрайства, відмивання коштів, фінансування тероризму;

в) забезпечення законності у фінансовому секторі.

2. Взаємодія здійснюється у таких формах:

а) надання інформації в межах, визначених законом;

б) спільна участь у заходах щодо виявлення схем фінансового шахрайства;

в) участь у міжвідомчих робочих групах та координаційних органах;

г) аналітичне співробітництво з метою попередження фінансових злочинів.

3. Будь-які запити правоохоронних органів до Національного банку України не можуть містити вимог щодо зміни або перегляду індивідуальних рішень банківського нагляду.

4. Надання інформації здійснюється з дотриманням вимог щодо банківської таємниці, персональних даних та таємниці фінансового моніторингу.