

**ВІДГУК
ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА**

**Гаврилюк Руслани Олександрівни,
доктора юридичних наук, професора,
професора кафедри публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
на дисертацію Шумейка Івана Павловича
на тему «Фінансова відповідальність в адміністративному праві
України», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних
наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність обраної теми дослідження. В законодавстві України існує велика кількість штрафних санкцій грошового характеру, які застосовуються в позасудовому порядку переважно до суб'єктів господарювання за порушення норм публічного права. Ці штрафні санкції формують найменш систематизований та найменш досліджений вид публічно-правової юридичної відповідальності в Україні. Прослідковується тенденція до постійного розширення сфери застосування таких грошових стягнень. Такі стягнення є зручними для задоволення фіскальних інтересів держави за рахунок спрощеної процедури і значних прогалин у гарантіях захисту прав особи, яка притягається до такого виду відповідальності. Тому цей вид юридичної відповідальності (який в роботі Шумейка І.П. названо фінансовою відповідальністю, що відповідає термінології, яка вживається у судовій практиці при оскарженні таких заходів відповідальності) потребує якнайскорішої та якнайповнішої систематизації. Така систематизація має враховувати новітні досягнення права, правової науки і юридичної практики, а також призводити до приведення інституту фінансової відповідальності у відповідність із засадами застосування юридичної відповідальності, визнаними у Конституції України та у міжнародних договорах України. Представлена на захист наукова робота Шумейка І.П. покликана задовольнити потребу в такій систематизації. Вона вирішує проблему загальнонаціонального значення, і ця проблема на сьогодні ще не була розв'язана у комплексних наукових працях, що свідчить про актуальність

обраної автором теми дисертаційної роботи та важливість розв'язання піднятих проблем для розвитку юридичної науки та удосконалення законодавства і правозастосовчої практики.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у докторській дисертації та їхня достовірність. Наукові ідеї та положення, що виносяться на захист, ґрунтуються на значній доктринальній, нормативній та емпіричній базі дослідження, поєднаній із застосуванням комплексу методів наукового пізнання. Автор кваліфікаційного дослідження ґрунтовно розкрив у ньому застосовані ним методи пізнання з їх прив'язкою до одержаних за їх допомогою конкретних наукових результатів. Як переконує здійснений нами аналіз, в основі евристичного інструментарію, використаного І.П.Шумейко у його докторській дисертації, лежать загальнонаукові принципи об'єктивності та історизму, системний, порівняльно-правовий і структурно-функціональний підходи, методи аналізу та синтезу, аналогії, дедукції та індукції, класифікації, систематизації та узагальнення, формально-логічний та ряд інших методів. Дисертант продемонстрував майстерність у їх застосуванні.

В роботі використано не лише національне законодавство, а й міжнародні правові акти, зокрема нормативні акти Європейського Союзу та акти «м'якого права» Ради Європи, що свідчить про те, що висновки, зроблені в роботі, узгоджуються із міжнародними зобов'язаннями України. При виборі доктринальних джерел, які стали підґрунтям для опрацювання інституту фінансової відповідальності, автор ґрунтовно опрацював не лише досягнення української правової науки, а й приділив значну увагу науковим публікаціям вчених-правників з усього світу, систематизуючи, порівнюючи, а в певних випадках – критично переосмислюючи результати цих досліджень. Робота не є такою «відірваною» від практики: в якості емпіричних джерел в роботі використано значну кількість судових рішень, а висновки, зроблені автором, логічно узгоджуються із існуючими в Україні правовими висновками Верховного Суду, обов'язковими для застосування.

Новизна представлених результатів дослідження, повнота їх викладу в публікаціях здобувача. Представлена до захисту дисертація є першим в Україні комплексним дослідженням фінансової відповідальності саме як інституту адміністративного права, а не лише в межах фінансових (зокрема податкових) правовідносин. В ході дослідження автор запропонував власне визначення фінансової відповідальності, охарактеризував її функції та засади застосування. Робота також містить аналіз усіх ознак складу правопорушення, яке тягне за собою фінансову відповідальність. Систематизовано моделі фінансових санкцій, а також визначено чинники, які враховуються при визначенні розміру стягнення. Не оминув автор увагою і процедурний аспект фінансової відповідальності. В роботі послідовно надано характеристику усім стадіям процедури розгляду справи про фінансову відповідальність – від ініціювання провадження до виконання прийнятого рішення. Робота не лише розкриває загальні закономірності, характерні для всього явища фінансової відповідальності, а зосереджує увагу також і на деталях, оскільки надано характеристику фінансовій відповідальності в окремих сферах суспільних відносин. З огляду на комплексний характер дослідження, поєднаний із принципово новим баченням фінансової відповідальності, робота містить значну кількість нових положень та висновків, які засвідчують високу якість та результативність проведеного автором наукового дослідження.

За темою дисертаційної роботи автором оприлюднено 33 публікації, з яких 23 – це наукові статті та 10 – це тези доповідей на науково-практичних конференціях. З наукових статей 20 опубліковані автором особисто та 3 – у співавторстві. Зміст публікацій не повторює одне одного, а натомість вони повною мірою знайомлять читача зі змістом дисертаційної роботи. Кожен з підрозділів кожного розділу дисертації знаходить своє відображення у відповідній публікації.

Практичне значення одержаних результатів. Результати виконаної автором роботи мають не лише теоретичне значення, а й можуть бути

використані у різних сферах, таких як правотворчість, правозастосування, а також при навчанні здобувачів освіти та в подальших наукових дослідженнях. Найбільш вагомим, з практичної точки зору, є підготовлений автором проект Кодексу України про фінансову відповідальність, викладений у додатку до дисертації. Його прийняття дозволить систематизувати правове регулювання інституту фінансової відповідальності, досягти єдиного підходу до визначення матеріально-правових і процедурних засад цього виду юридичної відповідальності, спростити роботу суб'єктів правозастосування. Відтак будуть систематизовані всі три публічно-правові види юридичної відповідальності загального характеру, що існують в Україні.

Оцінка змісту дисертації та її оформлення.

Вартий підтримки висновок автора про необхідність розмежування понять «фінансова відповідальність» і «фінансово-правова відповідальність». Слід зазначити, що положення наукової статті, в якій опубліковано результати дослідження про нове визначення фінансової відповідальності та відмежування її від суміжних понять, були зацитовані наразі в шести наукових публікаціях інших авторів, що підкреслює значущість отриманих результатів для правової науки. Розрізнення цих понять у роботі дозволило чітко визначити об'єкт дослідження і сформулювати цілісне уявлення про інститут фінансової відповідальності в адміністративному праві України. Численні непойменовані штрафні санкції за порушення публічно-правових норм, виведені законодавцем за межі адміністративної відповідальності, у роботі отримали «спільний знаменник» під визначенням фінансової відповідальності, – терміну, який вживає на позначення цього поняття Верховний Суд і окремі науковці, однак який ще не має нормативного поширення на всі штрафні санкції, а наразі обмежується лише податковим законодавством. В результаті виконаного автором дослідження чітко видно, що не вся фінансова відповідальність є фінансово-правовою відповідальністю, і так само не вся фінансово-правова відповідальність є

фінансовою відповідальністю. Висновок про те, що фінансова відповідальність є окремим видом юридичної відповідальності, є слушним та має практичне значення у вигляді систематизації існуючих норм про штрафні санкції, які переважно накладаються на суб'єктів господарювання. Така систематизація є головним результатом проведеної автором дослідницької роботи, і впровадження цього результату дозволить максимально наблизити існуючі норми про фінансову відповідальність в Україні до конституційних і міжнародно визнаних стандартів і засад юридичної відповідальності.

Є науково обґрунтованим висновок про «кримінальний» (в розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод) характер обвинувачення особи у вчиненні правопорушення, яке тягне за собою фінансову відповідальність. Адже фінансова відповідальність є публічно-правовим видом юридичної відповідальності, а стягнення, передбачені законами про фінансову відповідальність, мають загальний характер, стримуючу і каральну мету, а крім того, характеризуються достатнім ступенем суворості. Виходячи з цього висновку, логічним є поширення принципу «non bis in idem» на застосування одночасно декількох видів публічно-правової відповідальності (наприклад, адміністративної та фінансової) за одне й те саме діяння до однієї і тієї ж особи. Такий висновок вже простежується у судовій практиці, однак не був закріплений у законодавстві. Пропозиція автора закріпити на законодавчому рівні недопущення притягнення особи до двох видів публічно-правової відповідальності за одне й те саме правопорушення є слушною і вартою підтримки.

Виконана автором наукова робота є першою спробою системного аналізу законів України про фінансову відповідальність. Також у роботі зроблена класифікація цих законів та обґрунтовано висновок про нетотожність понять «закони про фінансову відповідальність» і «закони, які встановлюють фінансову відповідальність». Крім того, слушним є висновок автора про те, що перелік складів правопорушень, які тягнуть за собою

фінансову відповідальність, а також фінансових санкцій, встановлених за такі правопорушення, може визначатися виключно законами України.

Окреслив автор у роботі також і значення підзаконних нормативно-правових актів у правовому регулюванні фінансової відповідальності, резонно зауважуючи, що воно зводиться головним чином до регулювання процедурних відносин.

Досліджуючи фінансову відповідальність у сфері праці, зайнятості, охорони праці, соціального страхування і соціального захисту, автор повною мірою характеризує загальні ознаки складів правопорушень, зокрема правильно визначає, що в більшості випадків суб'єктами таких правопорушень є особи, які використовують найману працю. Також корисним з точки зору правової науки є висновок про те, що при вчиненні цих правопорушень форма вини в переважній більшості випадків не має значення для правової кваліфікації діяння. Автор аналізує не лише закони, які визначають склади правопорушень, а й підзаконні нормативно-правові акти, які врегульовують процедуру застосування фінансових санкцій у цій сфері.

Під час дослідження окремих груп правопорушень, що тягнуть за собою фінансову відповідальність, автор приділив увагу також і звільненню від фінансової відповідальності. Було встановлено неоднорідність правового регулювання цього явища в різних сферах застосування фінансової відповідальності. До прикладу, досліджуючи фінансову відповідальність у сферах будівництва і транспорту, автор зазначає, що єдиною підставою для звільнення від фінансової відповідальності у цій сфері є сплив строку давності. Результати дослідження підстав звільнення від фінансової відповідальності були покладені в основу проекту кодифікованого нормативно-правового акта про фінансову відповідальність, де були зібрані та систематизовані релевантні підстави для звільнення від відповідальності та додано нові підстави.

Обґрунтованою є пропозиція автора запровадити обов'язкове проведення усних слухань в усіх без винятку справах про фінансову відповідальність. Незважаючи на те, що це може дещо ускладнити процес розгляду справи, пріоритетом має бути надання учасникам провадження можливості «бути заслуханими» та забезпечення права особи, яка притягається до фінансової відповідальності, на захист. В свою чергу, технічна фіксація перебігу проведення слухань засобами звукозапису дозволить, в разі подальшого оскарження прийнятого адміністративного акта, переконатися, що всі учасники провадження були дійсно заслухані, а суб'єкт владних повноважень дійсно повною мірою дослідив всі зібрані у справі докази.

Прикметно, що автор при опрацюванні питання судового контролю над адміністративними актами про фінансову відповідальність не обмежується дослідженням діяльності адміністративних судів, а звертає також увагу на те, що окремі адміністративні акти у справах про фінансову відповідальність (а саме, у сфері економічної конкуренції) оскаржуються до господарських судів. Вдалим є застосування автором класифікації судового контролю у цій сфері на обов'язковий (попередній або наступний) і факультативний (завжди наступний) судовий контроль. Слушною є пропозиція встановити автоматичне зупинення дії адміністративного акта в разі його оскарження до суду: це дозволить убезпечити права особи, притягнутої до фінансової відповідальності, від безповоротних порушень, які можуть бути спричинені заходами примусового виконання акта, який у подальшому може бути визнаний протиправним і скасований.

Структура дисертації відповідає переліку поставлених задач дослідження. Вона характеризується переходом від загального до спеціального, від матеріально-правових аспектів до процедурних. Слід відзначити також оригінальність обраної автором структури. Такі частини дослідження, як з'ясування міжнародного і зарубіжного досвіду, аналіз історичного контексту, теоретико-правовий аналіз, визначення недоліків

правового регулювання та надання пропозицій щодо їх усунення – не виділені в окремі підрозділи роботи, а натомість розташовані по всьому тексту роботи під час опису того чи іншого аспекту фінансової відповідальності. Відтак результати дослідження простіше сприймаються читачем, що робить роботу придатною для вивчення не лише академічною спільнотою, а й широким колом осіб, передусім практиків. Роботу з цих причин можна без докорінної зміни використовувати при підготовці науково-практичних коментарів, монографій, а також як пояснювальну записку при обґрунтуванні доцільності запропонованих автором змін у законодавство. Складність та багатоаспектність обраної автором теми (фактично досліджено цілий вид юридичної відповідальності в рамках однієї роботи) компенсується розгалуженою і зрозумілою структурою побудови дослідження, де наступні теми впливають з попередніх і формують комплексне уявлення про функціонування інституту фінансової відповідальності в Україні.

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз дисертаційної роботи дозволяє дійти висновку про те, що автор не допустив порушень вимог академічної доброчесності передбачених чинним Законом України «Про академічну доброчесність». Використання автором джерел позначено відповідними посиланнями.

Дискусійні питання та зауваження. Водночас, під час публічного захисту дисертаційної роботи автору доцільно висловити свою позицію по суті деяких дискусійних положень роботи, про які йдеться нижче.

1. Наводячи поділ публічно-правової юридичної відповідальності на дві гілки (кримінальна відповідальність та адміністративні санкції), автор зазначає, що притягнення до адміністративних санкцій здійснюється органами влади, які не належать до судової гілки влади. Разом з тим, в законодавстві України (а також деяких інших країн, наприклад, Республіки Польща) існують правопорушення, кваліфіковані законодавцем як адміністративні, однак за вчинення деяких із цих правопорушень особа притягується до відповідальності саме судом. У зв'язку із цим, висновок про

те, що адміністративною санкцією є така, що застосовується виключно адміністративним органом, видається недостатньо обґрунтованим і потребує конкретизації під час публічного захисту дисертації.

2. Аналізуючи об'єктивну сторону правопорушення, за яке передбачена фінансова відповідальність, автор у підрозділі 2.3 дисертації вказує, що залежно від того, чи охоплюються протиправні наслідки діяння складом правопорушення, такі склади можуть бути формальними або матеріальними. Разом з тим, у підрозділі 3.5 дисертації автор наводить також приклад усіченого складу правопорушення («спроба маніпулювання на оптовому енергетичному ринку»). В цьому контексті класифікація складів правопорушень, які тягнуть за собою фінансову відповідальність, наведена автором у підрозділі 2.3 дисертації, виглядає неповною.

3. Під час дослідження фінансової відповідальності у сфері праці та соціального захисту автор зазначає, що фінансові санкції в досліджуваній сфері застосовуються, як правило, в позасудовому порядку. Разом з тим, ця ознака, виходячи з авторського визначення фінансової відповідальності, притаманна всій фінансовій відповідальності як явищу, а тому є дискусійним включення її в перелік особливостей фінансової відповідальності у сфері праці та соціального захисту.

4. Однією з процедурних дій, які вчиняються на стадії підготовки до розгляду справи про фінансову відповідальність, автор зазначає забезпечення права суб'єкта фінансової відповідальності на ознайомлення з матеріалами справи. При цьому в проекті змін до чинного законодавства автор пропонує надавати такому суб'єкту можливість ознайомлення перш за все в паперовій формі, а в електронній – лише за наявності технічної можливості. Хоча перспективним було б запровадження саме обов'язку суб'єкта владних повноважень надати матеріали справи для ознайомлення в електронному вигляді (засобами електронної пошти чи електронного кабінету), що суттєво зменшило б витрати часу учасників провадження та забезпечило б цим

учасникам можливість в режимі реального часу дізнаватися про зміст документів, долучених до справи.

5. Під час дослідження адміністративного оскарження актів у справах про притягнення до фінансової відповідальності автор зазначає, що в окремих сферах існує механізм автоматичного задоволення скарги в разі неприйняття будь-якого рішення за скаргою у строк, відведений для розгляду скарги. Разом з тим у кваліфікаційному дослідженні автор не висловлює позиції щодо доцільності або недоцільності запровадження автоматичного задоволення скарги в усіх без винятку справах про фінансову відповідальність.

Загальний висновок та оцінка дисертації.

Висловлені нами вище зауваження є переважно дискусійними та не нівелюють вагомому внеску автора в адміністративно-правову науку, а також наукової новизни і практичного значення одержаних результатів дослідження. Вони швидше всього є побажаннями, які слід врахувати при подальших дослідженнях цієї теми. Подана на захист дисертація є комплексною завершеною науковою працею, яка повною мірою та всебічно характеризує інститут фінансової відповідальності в адміністративному праві України. Робота виконана на високому науково-теоретичному рівні, розв'язує наукову правову проблему загальнонаціонального значення, характеризується прогресивністю та новизною висновків, має значення для правової науки, правозастосовчої практики, а її висновки та пропозиції можна і доцільно використовувати в законотворчій діяльності.

Враховуючи актуальність обраної теми дослідження, рівень наукової новизни, обґрунтованість і практичну цінність одержаних результатів дослідження, дотримання вимог академічної доброчесності, а також високий рівень наукової роботи в цілому, вважаю, що дисертація на тему «Фінансова відповідальність в адміністративному праві України» повністю відповідає вимогам Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17

листопада 2021 р. № 1197, а її автор, Шумейко Іван Павлович, за підсумками захисту, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича



Руслана ГАВРИЛЮК

