

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

доктора юридичних наук, професора, проректора з наукової роботи та інноваційного розвитку Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Лученка Дмитра Валентиновича на дисертацію Шумейка Івана Павловича на тему: «Фінансова відповідальність в адміністративному праві України», яка подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Законодавство України, яке врегульовує фінансову відповідальність, перебуває наразі у невпорядкованому стані. Ця невпорядкованість спричиняє розбіжності у правозастосуванні, що негативно позначається на передбачуваності застосування правових норм, яка є одним із критеріїв правової визначеності як невід'ємного елементу верховенства права. Кількість штрафних санкцій, виведених «за межі» адміністративної відповідальності, є критично високою та досягла рівня, коли держава має визнати фінансову відповідальність окремим видом юридичної відповідальності не лише в межах податкового права, а взагалі в межах публічного права. Таке визнання має супроводжуватися систематизацією фінансової відповідальності на зразок того рівня систематизації, який існує у сферах кримінальної та адміністративної відповідальностей. Крім того, слід вирішити низку проблем, які характерні для цього відносно нового, але достатньо суворого виду юридичної відповідальності, зокрема: випадки подвійного притягнення до відповідальності, відсутність єдиного стандарту доказування та справедливого розподілу обов'язку доказування, непропорційність окремих заходів фінансової відповідальності, відсутність достатнього рівня об'єктивності та неупередженості органів, уповноважених застосовувати заходи фінансової відповідальності, відсутність достатніх гарантій дотримання права особи, яка притягається до фінансової відповідальності,

«бути почутою». Розв'язання цього комплексу проблем потребує проведення не точкового, а комплексного правового дослідження інституту фінансової відповідальності, і подана на захист дисертація є таким дослідженням. Висновки дисертації спрямовані на розв'язання наведених вище та інших проблем, що об'єктивно існують у фінансовій відповідальності та потребують невідкладного вирішення, що свідчить про те, що обрана автором тема наукової роботи є важливою та актуальною.

Обґрунтованість та достовірність результатів дослідження підтверджується тим, що автор застосував комплекс релевантних наукових методів, зокрема такі методи як методи аналізу, синтезу, дедукції, узагальнення, аналогії, герменевтичний, системно-структурний і статистичний методи, метод юридичного моделювання, історико-правовий метод, метод юридичної компаративістики. Висновки, викладені у дисертації, засновані на використанні значної за обсягом та різноманіттям емпіричної та нормативної бази. Автор дослідив міжнародно-правові акти, а також акти національного законодавства – як закони України (передусім закони, які встановлюють фінансову відповідальність), так і підзаконні акти (які, як справедливо зазначає автор, в основному регулюють процедуру розгляду справ про фінансову відповідальність). В роботі також використано історичні джерела законодавства і матеріали законопроектної діяльності. Незважаючи на те, що в ході виконання роботи правове регулювання в цій сфері зазнавало суттєвих змін, автор зумів привести остаточний зміст роботи у відповідність до актуального законодавчого регулювання. Серед емпіричних джерел чільне місце посідають судові рішення, в яких викладено висновки щодо застосування норм права. Це підкреслює високий рівень практичної орієнтованості виконаної роботи. Глибока методологічна основа дослідження, у поєднанні з репрезентативною нормативною та емпіричною базою, дозволяє стверджувати про достатній рівень обґрунтованості одержаних результатів. Про таку обґрунтованість свідчить також взаємна узгодженість структурних частин та положень дисертації, логічність

зроблених висновків, зрозуміла послідовність викладу матеріалу роботи, глибина проведеного аналізу фінансової відповідальності, всебічність і повнота виконаного дослідження.

Новизна представлених результатів дослідження полягає в тому, що дисертація Івана Павловича Шумейка є першим в Україні комплексним дослідженням інституту фінансової відповідальності в адміністративному праві України. Нижче варто зупинитися на певних ключових висновках автора, які заслуговують на особливу увагу.

Насамперед слід відзначити, що є корисною для адміністративно-правової науки в Україні вироблена автором детальна класифікація моделей фінансових санкцій. Ця класифікація заснована на здобутках науки теорії держави та права та не входить у суперечність із визнаною в доктрині класифікацією санкцій як елемента правової норми. Водночас ця базова класифікація була автором поглиблена і розкрита в деталях, при цьому пристосована саме до системи санкцій як заходів фінансової відповідальності. Слушною є пропозиція поступово відмовитися від застосування безальтернативних абсолютно-визначених штрафів на користь інших моделей, які засновані на конституційному принципі індивідуалізації юридичної відповідальності. Ця пропозиція відповідає підходу, застосованому Конституційним Судом України у справі щодо штрафів за правопорушення у сфері державного ринкового нагляду і спрямована на те, щоб норми законодавства про фінансову відповідальність узгоджувалися з положеннями Конституції України.

Незважаючи на те, що на попередніх етапах розвитку правової науки дослідниками стверджувалося про існування у фінансовій відповідальності (у вузькому, фінансово-правовому, розумінні значення цього терміну) презумпції вини суб'єкта правопорушення, із розширенням сфери вжитку терміну «фінансова відповідальність» та реформуванням публічно-правового законодавства в напрямку людиноцентричності та належного урядування, логічним є перегляд цього висновку. В представленій науковій роботі автор

обґрунтовує, що однією із засад фінансової відповідальності є презумпція невинуватості. Цей висновок ґрунтується на практиці Європейського Суду з прав людини та Великої Палати Верховного Суду, а також на еволюційному розвитку національного законодавства в бік поступової відмови від покладення на суб'єкта господарювання та на платника податків обов'язку доведення своєї невинуватості у вчиненні правопорушення. Логічним продовженням цього висновку є включення норм про презумпцію невинуватості в текст проекту Кодексу України про фінансову відповідальність, який автор пропонує прийняти задля впорядкування правових норм про фінансову відповідальність.

У дисертації зроблено акцент також і на належній законодавчій регламентації принципу пропорційності у фінансовій відповідальності шляхом встановлення обставин, які пом'якшують, обтяжують фінансову відповідальність особи, а також обставин, які характеризують правопорушення і правопорушника і можуть враховуватися при визначенні конкретного розміру фінансової санкції. В умовах, коли чітко простежується тенденція до необґрунтованого спрощення провадження у справах про адміністративні правопорушення в частині встановлення вини правопорушника, такий підхід вбачається виваженим, оскільки повертає нас до позиції, що відповідальність це не стільки про покарання, скільки про справедливість. В роботі систематизовано перелік цих обставин, і цей перелік у подальшому використано при підготовці доданого до дисертаційної роботи законопроекту. Заслуговує на увагу також класифікація способів нормативного закріплення обставин, які підлягають врахуванню під час накладення фінансових санкцій. Наявність такої класифікації свідчить про відповідну глибину проведеного аналізу та систематизації, належне використання автором методів наукового пізнання та наявність новизни отриманих результатів дослідження, які є корисними для адміністративно-правової науки.

Під час дослідження автор не обмежив свій пошук суто національним законодавством про фінансову відповідальність, а піддав аналізу також і правові акти Європейського Союзу, що свідчить про узгодженість роботи із євроінтеграційним вектором зовнішньої політики нашої держави. Зокрема, при опрацюванні правового регулювання фінансової відповідальності у сфері якості та безпечності продукції автор слушно зауважує, що необхідність існування фінансових санкцій за такі правопорушення впливає безпосередньо із нормативно-правових актів Європейського Союзу та наводить релевантні цитати із цих нормативно-правових актів.

Варто відзначити високий рівень деталізації при наданні характеристики фінансовій відповідальності в окремих сферах суспільних відносин. При цьому таке дослідження є структурованим і зачіпає як матеріально-правовий, так і процедурний аспекти фінансової відповідальності у кожній сфері. Приділена увага також моделям фінансових санкцій. Наприклад, аналізуючи фінансову відповідальність у сфері енергетики та комунальних послуг, автор наводить конкретні посилання на норми законів, які встановлюють ту чи іншу модель штрафної санкції, і на основі цього розгорнутого аналізу робить узагальнюючий висновок про те, що домінантною моделлю в досліджуваній сфері є відносно-визначена.

Прогресивним є висновок автора про необхідність впровадження у справах про фінансову відповідальність стандарту доказування «поза розумним сумнівом». Цей висновок висловлено у вітчизняній адміністративно-правовій науці вперше через те, що до цього моменту ще не проводилося комплексного дослідження фінансової відповідальності в тому її значенні, яке вжито у роботі автора. При цьому такий висновок узгоджується із правовими висновками Великої Палати Верховного Суду про застосування такого стандарту доказування у видах юридичної відповідальності, які мають публічно-правову природу. Відтак логічним є те, що оскільки фінансова відповідальність має публічно-правову природу, то в ній має застосовуватися саме стандарт доказування «поза розумним

сумнівом», що також узгоджується із тим, що фінансовій відповідальності дійсно повинна бути притаманна така засада, як презумпція невинуватості.

На основі існуючих здобутків адміністративно-правової науки, виражених у працях вчених, що стали доктринальною основою проведеного дослідження, автор обґрунтовано відніс адміністративні акти у справах про фінансову відповідальність до письмових, охоронних, разових, зобов'язуючих (в разі притягнення до відповідальності), обтяжуючих або сприяючих (залежно від результату розгляду справи). Також автор навів власну класифікацію адміністративних актів у справах про фінансову відповідальність та охарактеризував кожен із виокремлених видів таких актів. Приділив увагу автор також і структурі адміністративного акта, узагальнивши відомості, які зазначаються у кожній з його частин. Основою для такого узагальнення стала значна кількість проаналізованих автором нормативно-правових актів, які регламентують порядок провадження у справах про застосування заходів фінансової відповідальності.

Повнота викладу результатів дослідження в наукових публікаціях. Результати виконаної автором роботи знайшли своє опублікування в 23 наукових статтях (зокрема 20 опублікованих статей у наукових фахових виданнях України з юридичних наук, 3 статті – у закордонних наукових виданнях, проіндексованих у міжнародній наукометричній базі Web of Science Core Collection), а також у 10 тезах доповіді на науково-практичних конференціях (з яких 8 – міжнародні конференції). Варто підкреслити, що одна із наукових статей була оприлюднена у виданні, віднесеному до третього квартиля (Q3) відповідно до класифікації Journal Citation Reports, що підкреслює також і значущість отриманих результатів для правової науки. За змістом ці публікації відображають всі структурні частини дисертації, що свідчить про повноту опублікування результатів дослідження.

Практичне значення. Підготовлений та викладений автором проект Кодексу України про фінансову відповідальність став закономірним результатом всебічного дослідження явища фінансової відповідальності. Цей

документ становить собою вагомий внесок в законотворчу діяльність та може стати основою для упорядкування та внутрішнього узгодження інституту фінансової відповідальності. Крім законотворчості, результати дослідження можна використовувати при підготовці офіційних та неофіційних актів тлумачення правових норм України у сфері фінансової відповідальності. Зрозумілість та структурованість тексту роботи дозволяє використовувати її при підготовці навчальної літератури. Крім того, глибина проведеного дослідження та багатоаспектний його характер свідчать про наявність перспектив для подальшої наукової розробки іншими авторами тематики фінансової відповідальності на базі тих результатів, які викладені у цій дисертації.

Оформлення дисертаційної роботи. Технічне оформлення дисертації відповідає вимогам, які ставляться до докторських дисертацій. Структура дисертації відображає поділ об'єкта дослідження відповідно до поставлених завдань, а також є зручною для сприйняття читачем. Кожен підрозділ дисертації, з одного боку, носить завершений самостійний характер і може сприйматися самодостатньо, а з іншого боку, нерозривно пов'язаний з іншими підрозділами логічними зв'язками, а висновки, наведені в роботі, не суперечать одне одному. Якість структурування дисертаційної роботи демонструє те, що автор опрацював складний та об'ємний масив правовідносин шляхом поділу складної системи на її більш прості елементи і ретельного опрацювання кожного із цих елементів, що свідчить про ґрунтовність та високу якість виконаної автором роботи.

Оцінка ідентичності змісту реферату дисертації та основних положень дисертації. Реферат дисертації відповідає встановленим вимогам. Він з достатньою мірою повноти знайомить із загальною характеристикою роботи, основним її змістом та висновками і надає можливість стисло ознайомитися з усіма основними науковими положеннями виконаної роботи.

Відсутність порушень академічної доброчесності. При вивченні докторської дисертації та наукових публікацій, зарахованих за темою

докторської дисертації, не було виявлено жодних порушень академічної доброчесності. Зокрема, не виявлено випадків академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації та фальсифікації. Всі випадки використання в роботі наукових результатів інших авторів супроводжуються належним посиленням на джерело – як по тексту роботи, так і в списку використаних джерел. Робота не містить надмірних і невиправданих цитат. Висновки, зроблені в роботі, носять авторський характер та зроблені автором дисертації особисто. Кожен висновок знаходить своє обґрунтування в тексті роботи.

Зауваження та дискусійні положення. Разом з тим, окремі дискусійні положення дисертації (які більш детально викладено нижче) вимагають відповіді з боку автора під час захисту дисертації.

1. На с. 42-43 автор зазначає перелік нових наукових результатів, які були отримані ним вперше. Серед цих положень наукової новизни зазначено обґрунтування, що обвинувачення особи у вчиненні правопорушення, за яке передбачена фінансова відповідальність, слід вважати «кримінальним» у розумінні практики Європейського Суду з прав людини. З цим твердженням важко погодитися, оскільки, Європейський Суд з прав людини неодноразово і досить чітко висловлював свою позицію щодо тих критеріїв які дозволяють визначити суть правопорушень (наприклад, Рішення у справі «Озтюрк проти Німеччини» від 21.02.1984р., Рішення у справі «Гурепка проти України» від 06.09.2005р. та ін.) і серед них відсутні такі, що дозволяють беззастережно кваліфікувати всі випадки притягнення до фінансової відповідальності як кримінальні.

2. З тексту дисертації не зрозуміло, в чому саме полягає новизна ідеї про необхідність поширення заохочувальної норми про зменшення розміру штрафу у разі його добровільної оплати на всі сфери застосування фінансової відповідальності (с. 43). Адже подібний механізм вже багато років успішно працює у сфері адміністративної відповідальності і неодноразово був предметом наукових розвідок.

3. В запропонованій автором моделі примусового виконання актів про притягнення до фінансової відповідальності відсутнє збільшення розміру штрафу в разі його несплати в певний встановлений законом строк. Як відомо, такий механізм існує при виконанні постанов про накладення адміністративних стягнень, однак у фінансовій відповідальності автор не вважав за доцільне такий механізм застосувати. Під час захисту дисертації автору доцільно пояснити причину відмови від застосування цього механізму.

4. Слушно вказуючи на необхідність еволюції в бік відмови від безальтернативних абсолютно-визначених фіксованих штрафних санкцій, автор, водночас, не використав цей висновок в ході зробленого ним проекту кодифікації законодавства про фінансову відповідальність. Аналіз санкцій статей Особливої частини проекту Кодексу України про фінансову відповідальність, викладеного в додатку до дисертації, свідчить про те, що моделі та розміри штрафів, включених у цей законопроект, були перенесені з існуючих на цей час численних законів про фінансову відповідальність, і при такому перенесенні не піддавалися перегляду.

5. Слушно вказуючи на недолік нормативно-правового регулювання, який призводить до неможливості нарахування пені за прострочення сплати штрафу, накладеного за недобросовісну конкуренцію, автор у додатку до дисертації не наводить законодавчих пропозицій щодо усунення такого недоліку. Доцільним було б запропонувати зміни до статті 21 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» шляхом встановлення в цій статті конкретних підстав і порядку нарахування пені.

6. Значним позитивним надбанням здійсненого дисертантом дослідження є запропонований ним проект Кодексу України про фінансову відповідальність. Проект пропонує докладне правове регулювання як переліку складів правопорушень, так і процедури розгляду відповідних справ, що вказує на глибоке осмислення автором досліджуваної проблематики. Разом із тим, деякі позиції, запропоновані у проекті, є

дискусійними. Так, не зрозуміло, чому серед широкого переліку прав особи, яка притягається до відповідальності (ст. 99) відсутнє основне право - на участь у розгляді справи. Викликає сумнів положення ч. 3. Ст. 3 запропонованого проекту Кодексу, яка встановлює, що фінансова відповідальність має на меті виправлення порушника, а також запобігання вчиненню порушень публічно-правових норм особою, притягнутою до відповідальності, та іншими особами. Варто визнати, що фінансова відповідальність (як і адміністративна відповідальність у вигляді штрафу) в сучасних умовах стає радше додатковим механізмом наповнення бюджету, свого роду додатковим податковим навантаженням і не носить майже жодного виховного чи привентивного впливу.

7. Автор пропонує встановити єдиний строк розгляду справ про фінансову відповідальність тривалістю в 45 днів. При цьому повідомлення про дату, час та місце розгляду справи пропонується надсилати не пізніше як за 10 днів до дня розгляду справи, а слухання повинні розпочатися не раніше ніж через 20 днів з дня початку провадження у справі. Однак за такої моделі, розгляд справи може бути відкладено не більше двох разів. В дійсності можуть виникнути обставини, які зумовлюють більшу кількість відкладень (наприклад, перша неявка особи з поважних причин, необхідність витребування додаткових доказів, технічні перешкоди у проведенні відеоконференції, неповідомлення особи про час та місце розгляду справи). Тому було б доцільно встановити більший строк розгляду справи, тим паче, що в запропонованій автором моделі передбачається «автоматичне» закриття справи в силу факту спливу строку її розгляду.

Водночас, кожне з наведених вище зауважень є скоріше рекомендацією та побажанням для подальшої наукової роботи, і жодне із цих зауважень не відміняє того внеску в адміністративно-правову науку України, який становить собою ця дисертація.

Загальний висновок та оцінка дисертації. Підсумовуючи вищевикладене та враховуючи те, що обрана тема дослідження є актуальною,

а отримані автором результати ґрунтуються на правильному поєднанні методів дослідження і на значній нормативній та емпіричній базі, а також мають наукову новизну і загальнонаціональне значення, та враховуючи те, що дисертація є завершеною комплексною науковою працею, що становить собою істотний внесок у правову науку, вважаю, що дисертація на тему «Фінансова відповідальність в адміністративному праві України» відповідає Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 № 1197, а її автор – Шумейко Іван Павлович – 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,
проректор з наукової роботи та
інноваційного розвитку
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



Дмитро ЛУЧЕНКО

Підпис	<i>Лученко Д.</i>
Засвідчую	<i>[Signature]</i>
Нач.ВК	<i>[Signature]</i>
« <i>08</i> . <i>04</i> <i>2026</i> » р.	