

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, члена-кореспондента НАПрН України, завідувача кафедри фінансового права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Музики-Стефанчук Оксани Анатоліївни на дисертацію Шумейка Івана Павловича «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 теми дисертації. Поняття «фінансова відповідальність» у вітчизняному законодавстві має нормативне визначення лише у податкових правовідносинах. Однак, вочевидь, з розвитком ринкової економіки та поглибленням державного регулювання господарської діяльності у приватному секторі економіки, виникають все нові й нові заходи юридичної відповідальності, які мають фінансовий характер, проте не віднесені до адміністративної відповідальності. Ці заходи не мають спільної назви. Вжиття на їх позначення терміна «фінансова відповідальність» є влучним, хоча не всі науковці визнають за фінансовою відповідальністю поширення її за межі фінансово-правових (або, ще вужче, податкових) відносин.

Разом з тим, ведення дискусії про зміст термінів не є головним завданням правової науки. Правова наука має слугувати удосконаленню права в різних його галузях та інститутах. Таке удосконалення може відбуватися шляхом сутнісного перегляду або окремих правових норм, або цілої групи таких правових норм. Цей перегляд має бути спрямований на втілення цінностей правової держави та реалізацію принципу верховенства права.

Юридична відповідальність становить собою одну з найбільш «чутливих» для суспільства груп правових норм. У правовій науці визнається поділ юридичної відповідальності на види. Деякі види юридичної відповідальності (наприклад, кримінальна та адміністративна) є вивченими достатньо добре, з їх приводу виконана велика кількість наукових праць,

видані підручники, ці види відповідальності вивчаються при підготовці майбутніх правників. Однак фінансова відповідальність в широкому розумінні (або ж «штрафні санкції», «фінансові санкції», «заходи впливу», «штрафи», «адміністративно-господарські штрафи», – тобто публічно-правові позасудові заходи грошового стягнення, які не віднесені до адміністративної відповідальності) є традиційно «забутим» у правовій науці напрямом досліджень. Вивчаються або її окремі аспекти (насамперед податковий), або суміжні поняття чи явища, які частково перетинаються з нею (наприклад, адміністративно-господарські санкції). Однак відносна «забутість» цього сформованого окремого виду юридичної відповідальності у правовій науці не означає, що про цей вид «забула» держава. Навпаки, з року в рік кількість (а подекуди й суворість) таких фінансових санкцій лише зростає. Але зростання кількості, на жаль, не переходить у якість. Видається, що законодавець, встановлюючи нові склади правопорушень і нові фінансові санкції, не надто опікується питаннями процедури, засад застосування цих санкцій, проблематикою доказування і т.д. Як наслідок, маємо ситуацію, коли поряд із кодифікованими видами юридичної відповідальності, існує некодифікований, який штучно розбитий на безліч «підвидів», які можна і треба було б систематизувати, підвести під «спільний знаменник». Саме це, як вбачається з поданої на захист дисертаційної роботи, стало основною ідеєю і метою виконання цієї роботи. Тому тема фінансової відповідальності в адміністративному праві України є важливою та актуальною і явно потребувала виконання комплексного дослідження, що і було зроблено автором при підготовці дисертації.

**Рівень обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Обґрунтованість висновків та положень дисертаційної роботи обумовлена комплексним поєднанням загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження. Застосування цих методів дозволило навести визначення поняття фінансової відповідальності, з'ясувати співвідношення між фінансовою

відповідальністю та суміжними поняттями, визначити місце фінансових адміністративних санкцій у публічно-правовій відповідальності, охарактеризувати принципи застосування заходів фінансової відповідальності, надати характеристику законодавству про фінансову відповідальність, проаналізувати загальні та специфічні ознаки складів правопорушень, з'ясувати підстави для звільнення від фінансової відповідальності, вказати моделі фінансових санкцій, охарактеризувати правовий статус та діяльність суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених розглядати справи про фінансову відповідальність, а також визначити особливості кожної стадії процедури притягнення до фінансової відповідальності. Результати дослідження базуються на досягненнях світової та вітчизняної правової доктрини, а також на детальному аналізі нормативно-правових актів різної юридичної сили та практики їх застосування. Дисертація в цілому характеризується несуперечливістю одержаних результатів, їхньою логічною узгодженістю та системоутворюючими взаємозв'язками між окремими елементами дисертаційної роботи. Кожен із висновків знаходить у тексті дисертації логічне підґрунтя з поясненням причин такого висновку та з посиланням на джерела, які його підтверджують. Список використаних джерел налічує 347 позицій, що свідчить про ґрунтовну базу дослідження. Хід дослідження, що послідовно викладений у підрозділах та розділах дисертації, відображає отримані результати аналізу нормативно-правових актів, а також емпіричних джерел, які, в свою чергу, чітко відповідають зробленим у роботі висновкам та конкретним авторським пропозиціям щодо кодифікації законодавства України про фінансову відповідальність.

#### **Новизна та загальнонаціональне значення одержаних результатів.**

Слід відзначити, що доктринальною основою дослідження стали праці не лише українських, а й зарубіжних вчених. З'ясування погляду іноземних дослідників на явище «права відповідальності» та на місце фінансових адміністративних санкцій в системі «права відповідальності» дало змогу

зрозуміти причини поширеності явища адміністративних санкцій, а також тенденції до встановлення мінімального рівня гарантій захисту прав людини, притаманних усьому «праву відповідальності», а не лише кримінальній його складовій. Поділ адміністративних санкцій на адміністративну та фінансову відповідальність є явищем національним, притаманним, зокрема, Україні, тоді як у правовій доктрині зарубіжних держав, як правило, використовується термін «administrative sanction». Тому використання здобутків зарубіжної правової доктрини в контексті розуміння правової природи адміністративної санкції є корисним для визначення правової природи фінансової відповідальності, як одного із різновидів адміністративних санкцій в правовій системі України.

Цінність результатів дослідження підтверджується ще й тим, що автор здійснив порівняльний аналіз існуючого правового регулювання фінансової відповідальності в Україні із актами Ради Європи, передусім із положеннями Рекомендації R (91) 1 державам-членам стосовно адміністративних санкцій. Автор дослідив повноту дотримання кожного із принципів, впроваджених цією Рекомендацією, та справедливо зауважує про неповну відповідність правового регулювання фінансової відповідальності в Україні цій Рекомендації. Результати порівняльного аналізу повною мірою узгоджуються із результатами дослідження в частині презумпції невинуватості, недопущення подвійної відповідальності, дотримання розумних строків, судового контролю, дотримання принципів справедливої адміністративної процедури. Практичне значення цих результатів виявилось в імплементації положень цієї Рекомендації при підготовці проекту Кодексу України про фінансову відповідальність, викладеного в додатку до дисертації.

Комплексний характер проведеного автором дослідження підкреслює та обставина, що в дисертаційній роботі проаналізовано всі чотири елементи складу правопорушення, за яке передбачена фінансова відповідальність. Зокрема, автор систематизував дані про категорії осіб, які визнаються суб'єктами правопорушень, на основі чого зробив обґрунтований висновок

про те, що здебільшого суб'єктами цих правопорушень є суб'єкти господарювання. Також у дослідженні охарактеризовано суб'єктивну сторону правопорушення, зокрема констатовано недостатню врегульованість питання вини та її форм в контексті фінансової відповідальності. Надано також класифікацію родових об'єктів правопорушень, за які передбачено цей вид юридичної відповідальності. Приділено увагу і об'єктивній стороні правопорушення; щоправда, як слушно зазначає автор, цей елемент складу правопорушення найменше піддається узагальненню, тому він детально був досліджений в розрізі конкретних сфер суспільних відносин, в яких застосовується фінансова відповідальність.

Має значення для розвитку адміністративно-правової науки в Україні також здійснена автором класифікація моментів початку відліку строку давності притягнення до фінансової відповідальності. Особливу увагу автор зосередив на визначенні моменту виявлення правопорушення, оскільки, на відміну від моменту його вчинення, момент виявлення може бути досить складно визначити на практиці. Слід підтримати позицію автора, який не погоджується із прив'язкою моменту виявлення правопорушення до дати складення документа, в якому фіксуються обставини вчинення правопорушення (акта, протоколу тощо). Адже в дійсності такий документ складається тоді, коли суб'єкту владних повноважень вже певний час відомо про вчинене правопорушення. Тому, з метою правильного і передбачуваного застосування норм про відлік строку давності, варто погодитися з пропозицією автора вважати моментом виявлення правопорушення день отримання суб'єктом владних повноважень інформації про правопорушення з будь-якого джерела.

Застосування комплексу загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання дозволило чітко визначити не лише загальні ознаки фінансової відповідальності, а й специфічні її ознаки в окремих сферах правовідносин. Зокрема, розглядаючи фінансову відповідальність у сфері державної реєстрації юридичних осіб, автор правильно зазначає про

особливості суб'єкта таких правопорушень, адже ним може бути й не суб'єкт господарювання, а «звичайна» фізична особа (за умови, що вона є засновником, учасником юридичної особи чи здійснює на її діяльність вирішальний вплив). Ще однією підміченою автором особливістю фінансової відповідальності в цій сфері є те, що верхня і нижня межа кожної санкції відрізняються в 20 разів, отже Міністерству юстиції України надано, як правильно зауважує автор, широкі межі дискреції в питанні вибору розміру стягнення.

Мають цінність для юридичної науки висновки автора стосовно правового статусу і повноважень суб'єктів, уповноважених застосовувати фінансові адміністративні санкції, зокрема, – стосовно відносин між цими суб'єктами і судовою гілкою влади. Автор має рацію, стверджуючи, що суб'єкти, які застосовують фінансові адміністративні санкції, є самостійними та не можуть вважатися «підзвітними» судам. Слід підтримати точку зору автора, який вказує на те, що суд повинен мати повноваження не лише контролювати законність акту про накладення фінансової санкції, а й перевіряти пропорційність розміру такої санкції, отже – автор обґрунтовує необхідність існування повної судової юрисдикції над адміністративними актами про накладення фінансових санкцій. Така необхідність впливає із встановленого автором «природного недоліку» адміністративних санкцій, яким є поєднання в одному суб'єкті владних повноважень функцій сторони обвинувачення і органу, який розглядає справу: в цих умовах наявність повного незалежного контролю з боку судової гілки влади є обов'язковою.

Про завершеність виконаної наукової роботи свідчить те, що автором досліджено всі стадії провадження у справах про фінансову відповідальність, включно із виконанням актів про притягнення до фінансової відповідальності. Корисним буде впровадження заохочувальної норми про можливість добровільної сплати половини суми призначеного штрафу у певний строк: це сприятиме зниженню навантаження на органи державної виконавчої служби і пришвидшенню виконання актів у справах про

фінансову відповідальність. Має раціональний характер також пропозиція автора привести положення статті 38 Закону України «Про виконавче провадження» у відповідність із заходами забезпечення адміністративного позову, передбаченими КАС України.

**Практичне значення результатів дослідження** знаходить свій вияв у можливості взяття результатів дослідження за основу при обґрунтуванні запропонованих автором змін у законодавство, яке регулює фінансову відповідальність. Крім того, результати дослідження можна використовувати з метою тлумачення існуючих нормативно-правових актів про фінансову відповідальність. Системний характер розуміння автором фінансової відповідальності та вдало обрана структура роботи дозволяє використовувати цю роботу з метою викладання правових дисциплін для здобувачів вищої освіти. Результати дослідження можна також використовувати як базу для ще більш поглибленого вивчення явища та окремих аспектів фінансової відповідальності.

**Повнота викладу результатів дослідження в опублікованих працях.** Кількість публікацій за темою дисертації відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України від 23 вересня 2019 року № 1220 «Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук». Кожен розділ дисертації належним чином представлений у наукових публікаціях – як статтях, так і тезах доповідей. Зміст наукових публікацій відображає повною мірою одержані автором результати дослідження, що свідчить про дотримання автором вимог щодо повноти викладу результатів дослідження в опублікованих працях.

**Академічна доброчесність.** Зміст роботи свідчить про те, що вона є оригінальною працею, яка виконана автором самостійно. Будь-які ідеї та тексти інших авторів використано в дисертації з посиланнями на джерела та лише в тому обсязі, який є необхідним для досягнення мети і задач дослідження. Випадків академічного плагіату і самоплагіату під час вивчення дисертації та публікацій виявлено не було. Так само не виявлено і будь-яких

інших порушень академічної доброчесності в ході виконання дисертаційної роботи.

**Зауваження щодо змісту дисертації.** Разом з тим, дисертація містить певні дискусійні положення, які вимагають додаткового пояснення, уточнення чи обґрунтування з боку автора під час захисту.

1. Автор висловлює тезу про те, що адміністративно-господарські санкції, що мають майновий (точніше – грошовий) характер, належать до заходів фінансової відповідальності. Однак цей висновок бажано уточнити, оскільки перелік адміністративно-господарських санкцій, викладений у ч. 2 ст. 15 Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» включає в себе, зокрема, такі санкції, як вилучення прибутку (доходу), адміністративно-господарський штраф, стягнення зборів (обов'язкових платежів). Необхідно визначити, яка (які) саме із цих санкцій належать до заходів фінансової відповідальності.

2. Серед переліку обставин, які обтяжують фінансову відповідальність особи, автор наводить таку обставину як наявність суспільно-шкідливих наслідків порушення. Разом з тим, щодо цього поняття в роботі відсутня термінологічна єдність, що виражається в тому, що на позначення цього явища в роботі використано різні терміни, а саме: «негативні наслідки проступку», «суспільно-шкідливі наслідки». Крім того, на позначення одного і того ж явища в роботі одночасно використано такі терміни як «тяжкість правопорушення», «серйозність порушення», «суспільна шкідливість діяння». У разі використання єдиного терміну, а не декількох термінів, на позначення одного й того ж явища, це б спростило сприйняття та осмислення тексту роботи.

3. У роботі міститься пропозиція встановити єдиний строк давності для фінансової відповідальності – 6 місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше 1 року з дня його вчинення. Такий строк є досить поширеним – він наразі існує для тих фінансових санкцій, які вважаються адміністративно-

господарськими штрафами. Водночас запропоновані зміни призведуть до скорочення певних строків давності, наприклад, п'ятирічного строку, встановленого Законами України «Про ринок природного газу» та «Про ринок електричної енергії». Отже, йдеться про зміщення акценту з публічного інтересу держави і суспільства на приватний інтерес конкретної особи. Автору належало б аргументувати зменшення тривалості деяких існуючих строків давності притягнення до фінансової відповідальності.

4. Надаючи в підрозділі 3.3 дисертації пропозиції щодо вдосконалення фінансової відповідальності у сфері державної реєстрації юридичних осіб, автор вважає за необхідне розширити перелік обставин, які підлягають врахуванню при визначенні розміру штрафу, такими як: визнання факту вчинення порушення; добровільне усунення порушення до моменту розгляду справи; наявність чи відсутність провадження юридичною особою господарської діяльності на момент вчинення правопорушення; майновий стан юридичної особи; можливість з'ясувати інформацію про кінцевих бенефіціарних власників за допомогою наявних в Єдиному державному реєстрі відомостей про учасників юридичної особи. Разом з тим, в проекті Кодексу України про фінансову відповідальність, який є додатком до дисертації, ці обставини враховані лише частково (одна із цих обставин врахована як пом'якшуюча, інша обставина вказана як та, що враховується при призначенні розміру стягнення). Під час захисту доцільно уточнити, чому в тексті законопроекту не був врахований весь перелік обставин, про необхідність врахування яких йшлося в підрозділі дисертації.

5. Досліджуючи фінансову відповідальність у сфері будівництва і транспорту, автор зазначає, що наразі, через відсутність національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, фінансову санкцію, передбачену ч. 6 ст. 22 Закону України «Про морські порти України», не може накладати жоден орган. Разом з тим, відповідно до п. 4 розділу VI «Прикінцеві положення» цього Закону, тимчасово, до створення національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту,

її функції та повноваження, визначені цим Законом, виконує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту. Отже, наразі такі штрафи можуть накладатися Державною службою морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України.

6. У роботі зазначено, що добровільне, повне та безумовне визнання факту правопорушення особою, яка притягається до відповідальності, може визнаватися обставиною, яка звільняє від доказування, за умови, що таке визнання супроводжується гарантіями дотримання свободи від самовикриття. Разом з тим, автор не розкриває, що саме він розуміє під такими гарантіями.

Водночас, наведені вище зауваження мають точковий характер та не зачіпають сутності роботи як завершеної наукової праці, яка має високе теоретичне і практичне значення, розв'язує низку правових проблем загальнонаціонального значення, характеризується актуальністю теми дослідження та новизною одержаних результатів. Ці зауваження носять передусім рекомендаційний характер; вони спрямовані лише на роз'яснення певних дискусійних положень дисертації під час її захисту та можуть бути враховані при подальших дослідженнях, а їхнє існування жодним чином не знижує загальної позитивної оцінки та високого наукового рівня виконаного автором дослідження.

### **ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК**

Подана на захист дисертація є роботою, в якій отримано принципово нові науково обґрунтовані результати, які вирішують комплекс проблем, пов'язаних з інститутом фінансової відповідальності в адміністративному праві України. Використана автором доктринальна, нормативна та емпірична база, в сукупності із вдалими поєднаннями методів наукового дослідження, дозволила отримати висновки, які становлять собою вагомий внесок в науку адміністративного права в Україні.

За ступенем актуальності обраної теми, обґрунтованості, достовірності, логічності та переконливості одержаних наукових результатів та їхнім суттєвим значенням для науки і практики, дисертація на тему «Фінансова відповідальність в адміністративному праві України» є такою, що цілком відповідає Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197, а її автор, Шумейко Іван Павлович, заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

#### Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
завідувач кафедри фінансового права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного  
університету  
імені Тараса Шевченка



Оксана МУЗИКА-СТЕФАНЧУК


