

ВІДГУК

офіційного опонента, кандидата юридичних наук, доцента Пасічника Андрія Володимировича на дисертацію Надобко Сергія Володимировича «Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Тема адміністративної відповідальності є класичною серед різноманіття адміністративно-правових досліджень. З одного боку це обумовлено широким досвідом наукових пошуків у сфері юридичної відповідальності взагалі, та її галузевих підвидах; наявністю відносно сталого категоріального апарату; незмінною актуальністю питань застосування державою примусу. З іншого ж боку інтерес до вказаної тематики зумовлений необхідністю постійного вдосконалення інституту адміністративної відповідальності у зв'язку із перманентною трансформацією законодавства, запровадженням нових форм реалізації державної влади, необхідністю реагування на виклики, що постають перед суспільством.

Отже, питання адміністративної відповідальності, напевно, збереже свою нагальність допоки актуальною буде залишатись тема державного примусу взагалі.

Однак автор роботи не просто звернув увагу на один із базових інститутів адміністративного права. Темою дисертаційного дослідження він обрав адміністративну відповідальність за порушення законодавства про банки та банківську діяльність. Такий підхід однозначно вирізняється оригінальністю і своєчасністю.

Ми є свідками суттєвих змін у сфері банківського законодавства. Національний банк України в останні роки здійснив кілька важливих кроків на шляху усунення з правового поля банківських установ, що не відповідали економічним нормативам; удосконалення механізмів

банківського нагляду; запровадження нових методів валютного регулювання.

Всі наведені вище напрямки діяльності центрального банку не можуть ефективно регулюватись без застосування інструментарію адміністративної відповідальності.

Таким чином, актуальність теми дисертації Надобко С.В. не викликає жодного сумніву.

Як відомо, якість дисертаційного дослідження обумовлюється об'єктивністю та достовірністю його результатів, а їх належний рівень забезпечується максимально широким використанням у дослідженні методологічного арсеналу сучасної правової науки. У представленому дисертаційному дослідженні С.В. Надобко належним чином використані філософські, загальнонаукові, спеціально-наукові та конкретно-наукові методи пізнання. Зокрема такі, як діалектичний метод, системний, структурно-функціональний, формально-логічний, порівняльний, історичний та інші методи. Зокрема, за допомогою діалектичного, системного, структурно-функціонального та формально-логічного було визначено зміст поняття адміністративної відповідальності, її місце в сукупності таких категорій, як банківський нагляд, державне регулювання банківської діяльності. Використання методів аналогії, аналізу і синтезу забезпечило здійснення класифікації підстав адміністративної відповідальності.

Цілісність дисертаційного дослідження забезпечується досить вдало обраною структурою, яка є логічною і повністю відповідає його меті і завданням.

Варто зауважити, що в дисертації вдало поєднуються як класичні погляди на зміст відповідних понять адміністративного права, так і певною мірою новаторські підходи, що з'явилися в науці адміністративного права в останні роки.

Необхідно відзначити, що С.В. Надобко приділив увагу результатам дисертаційних досліджень із спорідненою тематикою, захищеним в останній час.

Очевидно, що найважливішою характеристикою будь-якої дисертації є ступінь наукової новизни її результатів. Варто вказати, що у дисертації С.В. Надобко міститься досить багато положень, які можна оцінити як такі, що містять наукову новизну. Зазначені положення у сукупності забезпечують належний рівень наукової новизни результатів дисертаційного дослідження.

У першому розділі дисертації автор робить спробу визначитись із категоріальним апаратом, яким він має намір користуватись під час написання роботи.

Цілком логічно, що найбільше уваги зосереджено на понятті адміністративної відповідальності. Вважаємо, що автор зміг максимально комплексно охарактеризувати вказану категорію права. І це є важливим здобутком, оскільки сучасна юридична наука взагалі і адміністративна зокрема містять велику кількість підходів до розуміння юридичної відповідальності та адміністративної відповідальності.

Подекуди, ці підходи є кардинально різними. Як от, наприклад, розуміння під відповідальністю добровільного і свідомого виконання особою приписів законодавства (позитивна відповідальність), або ж надання відповідальності значення відповідної реакції держави на порушення норм права певним суб'єктом (ретроспективна відповідальність).

Більше того, С.В. Надобко врахував і різні варіанти визначення адміністративної відповідальності, що обумовлені її формою та змістом. Зокрема, зафіксовано авторське ставлення до розуміння під адміністративною відповідальністю певного обов'язку, засудження, санкції, правовідносин.

Але навіть після наведення такого ґрунтовного аналізу наукових підходів до визначення змісту поняття адміністративна відповідальність, автор не наважився на конструювання власного розуміння адміністративної відповідальності, а вирішив дослідити її ознаки. Такий ретельний підхід до категоріального апарату свідчить про належний рівень підготовки дисертанта та високу якість проведеного ним дослідження.

Наслідком вищевказаної дослідницької роботи автора стало формулювання ним власного варіанту визначення адміністративної

відповідальності, під якою С.В. Надобко розуміє застосування в адміністративному порядку уповноваженими законом органами (їх посадовими особами) передбачених законом стягнень або санкцій до непідпорядкованих їм осіб, що вчинили передбачені законом правопорушення.

Після такого ґрунтованого аналізу поняття адміністративної відповідальності, проведеного в першому параграфі першого розділу дисертації, цілком логічним виглядає не менш глибоке дослідження категорій банківська діяльність, адміністративно-правова охорона, адміністративно-правове регулювання, банківський нагляд. Вказаним термінам присвячено другий параграф першого розділу роботи.

Проте, характерною особливістю цієї частини дисертаційного дослідження є не просто викладення аналізу змісту певних категорій права, а і висвітлення їх функціонального взаємозв'язку та наведення характеристик, зумовлених комплексністю відповідних правових понять.

Зокрема, на підставі аналізу наукових досліджень та норм банківського законодавства автор доходить висновку про необхідність використання двох розумінь поняття банківської діяльності. У вузькому значенні під нею він розуміє банківські операції, здійснювані виключно банківськими установами на підставі ліцензії щодо залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені на власних умовах та на власний ризик; відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб з метою отримання прибутку. У широкому значенні цей термін означає сукупність операцій, що здійснюються банківськими та іншими кредитно-фінансовими установами.

На окрему увагу заслуговує спроба С.В. Надобко встановити взаємозв'язок між такими категоріями, як: адміністративно-правова охорона, адміністративно-правове регулювання, банківський нагляд та адміністративна відповідальність.

Здається, це чи не найперша спроба в адміністративній науці провести аналіз наведених понять і визначити характер їх взаємодії.

Вважаємо, що автор достатньо вдало впорався з таким завданням і зміг

переконливо встановити місце кожної з наведених категорій в ієрархії суміжних понять адміністративного права.

Забезпечило ж такий результат проведення ґрунтованого дослідження змісту понять адміністративно-правової охорони, адміністративно-правового регулювання, банківського нагляду та адміністративної відповідальності. Зокрема, у роботі висвітлено основні підходи до формулювання вищевказаних категорій адміністративно-правової науки, надано їх критичну оцінку, висвітлено позитивні і негативні сторони поглядів різних вітчизняних та іноземних авторів на вищезазначені правові явища.

На окрему вагу заслуговує факт використання автором законодавства, пов'язаного з врегулювання процесу асоціації України з Європейським Союзом. Зокрема, дослідник використовує положення Угоди «Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони». Це не лише розширює практичне значення дослідження, а і гарантує більшу ступінь достовірності отриманих дослідником результатів.

Однак все ж найбільш вдалою частиною першого розділу роботи є наведені автором положення щодо взаємозв'язку адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правової охорони, банківського нагляду та адміністративної відповідальності.

І особливо слід відмітити формулювання дослідником власного бачення поняття адміністративно-правової охорони відносин у сфері банківської діяльності, під якою він розуміє комплекс заходів, здійснюваних уповноваженими суб'єктами, спрямованих на врегулювання та захист адміністративно-правових відносин, що виникають у процесі здійснення банківської діяльності, від протиправних посягань, а також попередження правопорушень під загрозою застосування заходів адміністративного примусу.

Хоча все ж таки не можемо не висловити і зауваження щодо вищевказаних здобутків автора. Зокрема, певним недоліком є не досить чітке відображення у роботі взаємозв'язку адміністративної відповідальності та адміністративно-правової охорони.

У другому розділі С.В. Надобко провів детальний аналіз складів адміністративних правопорушень, що стосуються банківської діяльності, а також процедури притягнення до відповідальності за їх вчинення.

Зокрема, до таких правопорушень автор відніс склади, що передбачені у статтях 163-14, 166-5, 166-20, 163-12, 166-8, 166-7, 166-19 Кодексу про адміністративні правопорушення України.

Позитивним надбанням дослідника є визначення змісту категорії «законодавство», яким оперує Кодекс про адміністративні правопорушення України. Так, на підставі проведеного дослідження складів правопорушень, автор надав власне бачення змісту вказаної категорії. Зокрема, під законодавством він запропонував розуміти лише закони, контроль за дотриманням яких відноситься до наглядової компетенції НБУ.

На окрему увагу заслуговують висновки дисертанта щодо суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері банківської діяльності. Теза про необхідність запровадження поняття «об'єктивна винність» є новаторською. І хоча вона викликає як захоплення, так і сумніви, ця ідея однозначно варта подальшої розробки і вдосконалення.

Робота містить й інші цікаві думки, які відрізняються оригінальністю підходу. Особливо приваблює, що, не дивлячись на нестандартність запропонованих висновків, вони не викликають спротиву і цілком узгоджуються із законодавством і правозастосовною практикою

Прикладом таких новацій є висновок про неможливість застосування до правопорушників у сфері банківської діяльності положень статей 34, 35 Кодексу про адміністративні правопорушення України, в яких передбачено обставини, що пом'якшують або обтяжують покарання. Дійсно, аргументація автора змушує погодитись із його висновками, хоча на перший погляд це і неможливо.

Найбільш цікавими положеннями третього розділу роботи, на наш погляд, є виокремлення заходів адміністративної відповідальності з переліку заходів впливу Національного банку України, а також пропозиція вважати діяння з опосередкованою протиправністю та діяння з пасивною

протиправністю підставами притягнення банків до адміністративної відповідальності. Такі висновки відрізняються оригінальністю і новаторством, хоча і не є безспірними.

Але, дисертаційна робота С.В. Надобко не позбавлена і певних недоліків, а також дискусійних положень, які потребують додаткової аргументації. Зокрема, хотілося б звернути увагу на наступні:

1. На сторінці 49 роботи дисертант вказує, що банківський нагляд є елементом державного регулювання. Вважаємо, що ця теза вимагає більш ґрунтованого висвітлення. Автор лише фрагментарно пояснює взаємозв'язок банківського нагляду, державного управління та державного регулювання. В дисертації немає чіткої відповіді на питання співвідношення державного управління і державного регулювання. Причому мова йде, звичайно, не про проведення дослідження змісту вказаних категорій, а лише про наведення авторського розуміння їх співвідношення. Переконані, що більш детальне пояснення вищевказаної думки лише б додало цілісності дисертаційному дослідженню.

2. На сторінках 31 – 36 дисертації автор досліджує зміст поняття банківської діяльності. Наслідком вивчення вказаної категорії є наведення дисертантом широкого і вузького розуміння банківської діяльності. Спрощено, у вузькому розумінні під банківською діяльністю слід розуміти функціонування виключно банківських установ, а у широкому – додатково й інших суб'єктів, котрі здійснюють банківські операції. З таким висновком можна погодитись. Однак автор не вказує який же з цих двох підходів він обирає для використання у своєму дослідженні. Також не вказує і про застосування обох варіантів визначення змісту банківської діяльності. Проте чітке розуміння змісту вказаного явища обумовлює точне визначення меж наукового дослідження.

Як наслідок, дисертант досліджує не лише правопорушення, які безпосередньо пов'язані із банківською діяльністю у її вузькому розумінні, а і склади, суб'єктом яких можуть виступати особи, що не мають відношення до банків. Так, С.В. Надобко проводить характеристику правопорушення, передбаченого ст. 163-12 КпАП України – «Порушення умов видачі векселів».

Автор сам зазначає, що це правопорушення є побічним результатом наглядової діяльності НБУ. Однак проблема полягає у тому, що дисертація не дає чіткої відповіді на питання чому ж автор звернувся до ст. 163-12 КпАП України, і оминув увагою, наприклад ст. 166-6 «Порушення порядку припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця», або ст. 163-13 «Порушення порядку приймання готівки для подальшого її переказу». Суть цієї проблеми зводиться до відсутності в дисертації чіткої межі між банківською діяльністю та іншими видами підприємницької діяльності.

3. Автор пропонує новий підхід до визначення суб'єктивної сторони правопорушень, пов'язаних із порушенням законодавства про банки і банківську діяльність (сторінки 84- 85). Зокрема, впроваджується термін «об'єктивна винність». Під нею слід розуміти різновид суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень; стан, в умовах якого діяльність правопорушника є об'єктивно свідомою, а особливості його правового статусу обумовлюють знання ним норм, за порушення яких настає адміністративна відповідальність.

Безперечно, вказане положення є однією з відмінних рис дисертаційної роботи. Проте вважаємо, що вимоги комплексності дослідження вимагають наведення міркувань щодо співвідношення такої позиції із усталеними поняттями, що існують у сфері юридичної відповідальності. Зокрема, мова йде про презумпцію невинуватості.

Крім того, з точки зору семантики варто назвати вказане явище не об'єктивною винністю, а об'єктивною винуватістю.

4. Автор у другому розділі дисертації наводить статистичні дані щодо застосування компетентними органами статей Кодексу про адміністративні правопорушення України, які стали предметом дослідження. Зокрема, у дисертації зазначається, що до відповідальності за правопорушення, передбачені статтями 166-20, 166-7, 166-5, 163-14, протягом 2013 – 2014 років або взагалі ніхто не був притягнутий, або кількість справ була незначною.

Проте, лише щодо ст. 163-14 КпАП України автор наводить пропозицію,

спрямовану на вдосконалення ситуації. Зокрема, він пропонує цю статтю скасувати. Однак взагалі ніяк не реагує на свої ж висновки щодо низького рівня практичного застосування інших вищевказаних статей кодексу.

Вважаємо, що тематика роботи цілком дозволяє дисертанту не лише навести характеристику правопорушень, а і запропонувати варіанти змін до законодавства. Оскільки відсутність правозастосовної практики свідчить або про невдале формулювання диспозиції статей; або про відсутність загрози для суспільних відносин, на відвернення якої розраховані норми; або про проблеми реалізації своїх повноважень відповідними органами влади.

Однак у будь-якому випадку констатації проблеми замало. Необхідно пропонувати шляхи виходу із ситуації, що склалась.

5. Дисертант у третьому розділі роботи пропонує до категоріального ряду адміністративного права нові поняття, а саме: діяння з опосередкованою протиправністю та діяння з пасивною протиправністю (сторінка 149). Вказані явища автор пропонує вважати підставами притягнення банків до адміністративної відповідальності.

Перше з них обумовлено можливістю застосування НБУ такого заходу впливу, як припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій. Причиною використання вказаного заходу впливу може бути не лише правопорушення у його загальному розумінні, але і здійснення ризикової діяльності, яка загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку.

Друге також зумовлено можливістю застосування НБУ заходу впливу – відкликання банківської ліцензії.

Автор здійснив спробу обґрунтувати запровадження вказаних категорій і сформулювати їх зміст. Однак недоліком вважаємо відсутність співставлення наведених явищ з поняттям адміністративного примусу взагалі, і заходів адміністративного попередження і припинення зокрема. Можливо, більш детальне вивчення вищенаведених заходів впливу НБУ скрізь призму теорії адміністративного примусу призвело б до інших результатів дослідження.

Але, наведені вище зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації С.В. Надобко. На нашу думку, рецензована дисертація є

самостійним, закінченим науковим дослідженням, результати якого мають як теоретичне, так і практичне значення. Дисертація містить авторські ідеї, певною мірою новаторські підходи до дослідження адміністративної відповідальності і свідчить про наявність у дисертанта достатнього наукового потенціалу.

Дисертація виконана державною мовою із дотриманням наукового стилю викладення. Автореферат відповідає змісту дисертації. Результати дисертаційного дослідження оприлюднені у достатній кількості наукових публікацій та пройшли відповідну апробацію. Дисертація і автореферат оформлені відповідно до встановлених нормативних вимог.

Таким чином, на підставі аналізу змісту представленої дисертації можна зробити висновок про те, що дисертаційне дослідження на тему: «Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність» відповідає вимогам Положення про присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, і встановленим МОН України вимогам до кандидатських дисертацій, а його автор, Надобко Сергій Володимирович заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Сумського державного університету,
кандидат юридичних наук, доцент**

А.В. Пасічник

