

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Житного Олександра Олександровича
на дисертацію Семенових Ольги Станіславівни
на тему «Кримінальна відповідальність за нецільове використання
бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з
бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням»,
що подана до разової спеціалізованої вченої ради
на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право»
зі спеціальності 081 «Право»**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Немає щонайменшого сумніву в тому, що тема дисертації Ольги Станіславівни Семенових характеризується значною актуальністю. Державний бюджет України та місцеві бюджети відіграють ключову роль в забезпеченні фінансовими ресурсами потреб сталого економічного та соціального розвитку суспільства, який здійснюється на основі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту. Крім того, публічні бюджети слугують основним засобом вирішення завдань, що передбачені економічною та фінансовою політикою держави в цілому та окремих регіонів та населених пунктів. Значення державного й місцевих бюджетів в житті суспільства полягає у його впливі на сферу соціальних відносин, оскільки їх кошти є основним джерелом фінансування комплексних цільових соціальних програм всіх рівнів. Через бюджети фінансуються наука, культура, спорт, охорона здоров'я, освіта, забезпечення і утримання пенсіонерів і людей з інвалідністю, здійснюється допомога сім'ям з дітьми тощо. Через бюджети забезпечуються ресурси Сил Оборони для захисту України від нападу країни-агресора та звільнення її території від російських окупантів. У цьому зв'язку максимального значення набувають заходи з наповнення, адміністрування та захисту інституту бюджетів. Очевидна його значущість вимагає наявності серед зазначених заходів й таких, як охоронно-регулятивні, якою є кримінальна відповідальність. Основне навантаження щодо застосування цього інструменту за найбільш грубі порушення дисципліни розпорядження бюджетними коштами несе наразі норма,

передбачена ст. 210 Кримінального кодексу (далі – КК) України.

Проблематика кримінально-правової охорони інституту бюджету неодноразово привертала увагу вітчизняних фахівців з кримінального права (зокрема, висвітлена в працях П. Андрушка, Н. Гуторової, В. Захарова, Ю. Дорохіної, О. Дудорова, В. Киричка, О. Литвинова, В. Навроцького, М. Хавронюка та деяких інших авторів). Існуючі наукові розробки вказаних та інших авторів безспірно містять значну кількість цінних теоретичних положень, висновків і рекомендацій. Втім, наразі низка актуальних питань, пов'язаних з кримінально-правовим реагуванням на порушення заборон, розміщених у ст. 210 КК України, наявними розробками остаточно не вирішена, а розв'язання окремих з них не є безспірним. Зокрема, потребує подальшого наукового осмислення конструювання санкції ст. 210 КК України, доцільності існування в ній окремих видів покарань, їх потенційна та реальна дія, ефективність їх застосування. Поряд з цим, відкритими лишаються питання застосування за порушення бюджетних стандартів й інших заходів кримінально-правового характеру, насамперед спеціальної конфіскації. Потребує подальшої деталізації наукове трактування змісту підстав кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, розмежування складів кримінальних правопорушень, передбачених ст. 210 КК України, та суміжних складів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження О. С. Семенових є джерелом наукових результатів, які вже використано при виконанні науково-дослідних робіт на кафедрі права Національного аерокосмічного університету ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут» (що відображено в доданому до роботи акті впровадження).

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації забезпечується кількома чинниками – широтою і різноманітністю опрацьованої джерельної бази, веденням коректної полеміки,

вдалою і продуманою логікою викладення матеріалу, яка дозволила повністю виконати поставлені авторкою дослідницькі завдання. Їх реалізацію підтверджує й аналіз загальних висновків дисертації.

Здобувачкою опрацьовано достатню кількість наукових та нормативно-правових джерел, які представляють роботи українських та зарубіжних фахівців в галузі кримінального права, кримінології, кримінального процесу, економіки, філософії права, теорії держави і права, галузевих правових наук.

Дисертація О. С. Семенових базується на комплексному, системному підході, характеризується належним рівнем наукових узагальнень. Дослідження базується на загально-науковому діалектичному методі пізнання, який пронизує всю структуру дисертації. Окрім того, у праці застосовувались такі методи дослідження: історичний (історично-правовий), компаративістський (порівняльно-правовий), системно-структурний, логіко-семантичний, структурно-функціональний, догматичний (формально-логічний), статистичний, а також метод теоретико-правового моделювання.

Емпіричну базу дослідження склали статистичні дані Офісу Генерального прокурора про зареєстровані в Україні кримінальні правопорушення, передбачені ст. 210 КК України, за період з 2010–2023 рр.; дані статистичної звітності судової влади України за період з 2010–2023 рр. щодо осіб, які були засуджені за кримінальні правопорушення, передбачені ч. 1 і 2 ст. 210 КК України; дані Єдиного державного реєстру судових рішень України щодо ухвалених судом рішень із кримінальних проваджень за фактами вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 і 2 ст. 210, ч. 2 ст. 175, ст. ст. 191, 364, 366, 423 КК України.

Використання згаданих методів пізнання, опрацювання значного масиву літературних джерел, вивчення законодавства про кримінальну відповідальність України та відповідного законодавства зарубіжних держав, а також матеріалів емпіричної бази та судової практики дозволило О. С. Семенових досягти фактичної мети дослідження та виконати у повному обсязі поставлені наукові завдання.

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації в опублікованих автором працях. Основні висновки та положення дисертаційного дослідження оприлюднені у семи наукових працях, зокрема у чотирьох наукових статтях (з яких три опубліковані у наукових виданнях України, визнаних фаховими з юридичних наук, одна – у співавторстві у зарубіжному науковому виданні, що індексується SCOPUS, INSPEC, WTI Frankfurt eG, zbMATH, SCImago), а також трьох тезах наукових доповідей. У сукупності ці друковані роботи здобувачки достатньо повно відображають зміст основних положень і висновків її дисертаційного дослідження та дозволяють науковій громадськості ознайомитися із ними.

Результати дисертації *пройшли відповідну апробацію*, підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення й висновки були оприлюднені дисертанткою на таких наукових заходах: 1) «Актуальні проблеми приватного та публічного права» (31 березня 2023 року); 2) «Український дослідницький простір в умовах війни: адаптація й перезавантаження технічних і юридичних наук: збірник матеріалів доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції» (Харків-Рига, 31 травня 2022 р.); 3) «Злочинність і протидія їй в умовах війни: глобальний, регіональний та національний виміри» (м. Вінниця, 12 квіт. 2023 р.).

Практичне значення результатів дослідження не викликає сумнівів, оскільки сформульовані у дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані: 1) у науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження питань, пов'язаних із застосування кримінальної відповідальності за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України; 2) у нормотворчій діяльності – для уточнення та вдосконалення окремих норм кримінального законодавства України; 3) у правозастосовній діяльності – для вдосконалення практики застосування кримінальної відповідальності та інших засобів кримінально-правового характеру за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням; 4) в освітньому процесі – під час

підготовки навчально-методичних матеріалів для проведення занять з дисциплін «Кримінальне право» (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в освітній процес Національного аерокосмічного університету ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», Додаток А).

Визначаючи наукову новизну рецензованої роботи, слід вказати, що за характером і змістом розглянутих у ній питань вона є однією з перших в Україні, у якій на дисертаційному рівні виявлено, описано та аргументовано підходи до вирішення проблем кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням на підставі чинної ст. 210 КК України (у редакції Закону України від 22.11.2018 р. № 2617-VIII).

Низка теоретичних положень, висновків і рекомендацій дисертантки мають наукову новизну і практичну значимість, цілком достатні для роботи рівня дисертації на здобуття ступеня доктора філософії. Положення, які висуваються на захист, загалом вдало структуровані дисертанткою відповідно до встановлених вимог, є новими або містять значну частку новизни.

До найбільш важливих результатів, які відображають наукову новизну дисертації та виносяться на захист, належать, зокрема, такі положення.

Авторкою **вперше:**

доведено, що розмір передбаченого в санкції ч. 1 ст. 210 КК України основного покарання у вигляді штрафу, за відсутності покарання у виді позбавлення волі, не дозволяє зробити правильний висновок щодо приналежності цього посягання до категорії кримінального проступку. Водночас, аналіз приписів ч. 2 ст. 14 КК України засвідчує, що з огляду на суспільну небезпечність це посягання – кримінальний проступок, а не злочин;

обґрунтовано іманентний вплив предмета протиправного посягання, передбаченого ст. 210 КК України, на констатацію і розуміння суспільно небезпечних наслідків у вигляді істотної шкоди (незначної істотної та істотної), що неминуче настають в результаті його вчинення, виходячи з приписів ч. 2 ст.

11 КК України. У зв'язку з цим, предмет цього кримінального правопорушення, як обов'язкова ознака об'єкта кримінально-правової охорони, дозволяє констатувати наявність істотної шкоди як суспільно небезпечного наслідку цього кримінального правопорушення, що є ознакою його об'єктивної сторони;

запропоновано під суспільно небезпечними наслідками кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, розуміти дисбаланс доходів і видатків бюджету, що призводить до зменшення рівня виконання державою функцій соціального захисту та соціального забезпечення громадян, що задовольняються державою за рахунок державних коштів, та одночасно до державних економічних збитків у певному розмірі;

У дисертації *удосконалено*:

позиції щодо форми вини у складі кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, зокрема аргументовано висновок про наявність в ньому вини не лише у вигляді прямого, але й непрямого умислу;

наукові погляди щодо особливостей кваліфікації кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, за наявності таких факультативних ознак складу, що характеризують його об'єктивну сторону, як засоби (бланки, платіжні доручення, документи) та способи вчинення цього протиправного посягання (підробка);

позиції щодо необхідності виключити із санкції ч. 1 ст. 210 КК України основного покарання у виді виправних робіт, оскільки його фактичне застосування судом неможливе;

В роботі *дістало подальший розвиток*:

наукові погляди щодо родового (видового) об'єкта протиправного посягання, передбаченого ст. 210 КК України, зокрема аргументовано висновок, що таким об'єктом є сфера господарської діяльності в частині нормального функціонування бюджетної системи;

уявлення про розуміння змісту безпосереднього об'єкта кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, як такого, що може існувати не лише як явище реальної дійсності, але й як ознака конкретного

складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, оскільки саме на рівні аналізу ознак складу цього протиправного посягання можна здійснювати поділ об'єкта цього посягання «по вертикалі» і «по горизонталі»;

розуміння кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням: з одного боку – це переживання фізичною особою державного осуду, зазнавання нею визначених санкцією ч. 1 і 2 ст. 210 КК України обмежень, позбавлень чи заборон карального або некарального, але примусового характеру, а, з іншого боку, це зобов'язання до правомірної поведінки або стимулювання позитивної посткримінальної поведінки особи, зумовленої заборонними та заохочувальними приписами кримінального закону;

аргументи щодо недоцільності відмови від інституту звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням.

Дисертація містить низку інших аргументованих загальнотеоретичних і прикладних пропозицій, які сприймаються позитивно і можуть бути використані в процесі вдосконалення кримінального законодавства України та послужать основою для подальших наукових розвідок цієї проблематики.

Оцінка змісту та оформлення дисертації. Наукове дослідження О.С. Семенових складається з анотації, переліку умовних позначень, змісту, вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (167 найменувань) та трьох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 203 сторінки, з них основний текст – 178 сторінок, список використаних джерел – 19 сторінок, додатки – 6 сторінок.

Представлений у роботі матеріал побудований логічно і послідовно, дисертацію оформлено відповідно до встановлених МОН України вимог, викладено достатньо грамотно, літературною мовою, науковим стилем.

Положення, висновки та пропозиції, що містяться в науковій праці, характеризуються завершеністю, аргументованістю та послідовністю. Зміст дисертації відповідає заявленій дисертанткою науковій спеціальності (081 — «Право»). Дисертація є самостійною, завершеною роботою, у якій відсутні порушення академічної доброчесності.

Анотація містить короткий зміст дисертації, який характеризує основні питання, що розглядаються у роботі, та дає можливість скласти уявлення про проблематику дослідження. Анотація викладена українською та англійською мовами.

У цілому **позитивно** оцінюючи рецензовану працю, вважаю, що варто звернути увагу на окремі протиріччя, спірні положення, які, на мою думку, потребують або додаткової аргументації, або окремих пояснень Ольги Станіславівни під час захисту своєї дисертації.

1. У системі обставин (приводів, факторів, чинників, підстав, передумов — наразі не надаю принципового значення точності термінології) криміналізації й пеналізації нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням у дисертації не згадано чинник, який за своєю природою перебуває у площині обов'язку (або, щонайменше, доброї волі) України щодо виконання (реалізації) у національному кримінальному праві вимог/рекомендацій міжнародно-правових актів та є способом забезпечення міжнародно-правової відповідності законодавства України про кримінальну відповідальність (як цього вимагається частинами першою та п'ятою статті 3 КК України). Так, 01 січня 2010 року для України набрала чинності Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Цей універсальний міжнародно-правовий акт проголошує міжнародні антикорупційні стандарти щодо управління державними фінансами (стаття 9 зазначеної Конвенції), та, що більш важливо в контексті рецензованого дослідження, — щодо криміналізації розкрадання, неправомірного привласнення або іншого нецільового використання майна державною посадовою особою

(стаття 17 Конвенції).

У цьому зв'язку потребує додаткових пояснень під час публічного захисту ставлення дослідниці до ролі «міжнародно-правового чинника» в процесі встановлення в національному кримінальному законодавстві підстав та меж кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням.

2. Диспозиція частини першої статті 210 КК України є досить змістовно насиченою, адже в ній описано кілька форм вчинення передбаченого нею кримінального правопорушення (кілька відносно самостійних діянь): а) нецільове використання бюджетних коштів; б) здійснення видатків бюджету з перевищенням встановлених бюджетних призначень; в) надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень г) надання кредитів з бюджету з перевищенням встановлених бюджетних призначень.

На сторінках дисертації я не побачив порівняльної оцінки ступеню суспільної небезпечності цих різних форм порушень бюджетного законодавства, а звідси – й оцінки доцільності передбачення їх саме як таких, що мають тотожні підставу кримінальної відповідальності та заслуговують на тотожну її міру. Тому, зокрема, запрошую дисертантку в ході захисту оцінити, з урахуванням набутого нею досвіду осмислення положень статті 210 КК України, наскільки виправдано з боку законодавця визнання тотожними за рівнем потенційної і реальної шкоди публічним фінансам таких способів її заподіяння, як спричинення безповоротних витрат фінансових ресурсів («видатки») та витрат, які, хоча й здійснені з порушенням вимог бюджетного законодавства, та все ж підлягають поверненню («кредити»).

3. Обговорення у ході захисту потребує інтерпретація дисертанткою репресивних елементів у конструкції інституту звільнення від відбування покарання за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, як засобу реалізації кримінальної відповідальності. Так, оригінальною видається позиція О.С. Семенових, згідно якої окремою

(самостійною) формою негативної кримінальної відповідальності за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, є відбування засудженою особою раніше призначеного покарання, від реального відбування якого вона була звільнена, у зв'язку з невиконанням покладених на неї судом обов'язків або вчиненням протягом іспитового строку нового кримінального правопорушення (ч. 2 ст. 75, ст. 76, 78 КК України). Втім, незрозуміло, чим відрізняється ця форма реалізації кримінальної відповідальності від іншої, на якій також наголошується в роботі, – засудження особи з призначенням покарання та його реальним відбуванням. Так, процес застосування покарання в цих випадках дещо відрізняються. Втім, і в першій, і в другій із виділених дисертанткою форм негативної кримінальної відповідальності особа, яка викрита у нецільовому використанні бюджетних коштів (чи здійсненні видатків бюджету чи наданні кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням), зазнає і моральної «рестрикції» (бо згідно з процесуальною процедурою і в першому і в другому випадку таку особу слід визнати винуватою, засудити, тобто офіційно визнати правопорушником, злочинцем), і обмежень прав та свобод в рамках виду та міри покарання, до якого її засуджено. Тобто обидві вони виглядають тотожними за змістом, що вимагає додаткового пояснення доцільності їх відокремлення як самостійних режимів кримінально-правового впливу.

4. Наступне зауваження теж стосується проблематики звільнення від відбування покарання з випробуванням за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, а саме підстав його застосування за частиною другою статті 75 КК України в разі виконання угоди про визнання винуватості між стороною обвинувачення (прокурором) й стороною захисту (обвинуваченим).

Предмет і завдання дослідження вимагав від авторки висловити позицію щодо проблематики реалізації кримінальної відповідальності за частиною другою статті 75 КК України до особи, яка засуджується за статтею 210 КК

України. Наразі нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, як це впливає з примітки до статті 45 КК України, класифікується як корупційне кримінальне правопорушення. При цьому частина перша статті 75 КК України імперативно виключає осіб, які засуджуються за корупційні кримінальні правопорушення, з кола претендентів на звільнення від відбування покарання з випробуванням. Частина друга цієї статті такого обмеження прямо не передбачає. У зв'язку із нечіткістю викладення волі законодавця у фаховому середовищі, включаючи й судову практику, спостерігаються розбіжності при вирішенні питання про реалізацію можливостей, наданих частиною другою статті 75 КК України, до осіб, які засуджуються за корупційні кримінальні правопорушення. Одні теоретики й практики вважають, що це допустимо, інші проти цього категорично заперечують. Обидві групи правників наводять численні аргументи на користь власної позиції.

У дисертації (підрозділ 3.2) цій проблематиці певну увагу приділено. Втім, висвітлено її, як на мій погляд, дещо однобічно. Дослідниця фактично погоджується з можливістю застосування частини другої статті 75 КК України до корупціонерів, посилаючись лише на деякі рішення місцевих судів та на практику Вищого антикорупційного суду. Втім, практика ВАКСу з цього питання є вельми своєрідною, та й він по суті є судом першої інстанції. Отже, Під час захисту О.С. Семенових бажано більш ретельно обґрунтувати обрану позицію із зазначеної проблеми.

5. Не можу погодитися з позицією авторки (стор. 80–81 дисертації), згідно якої потерпілим від кримінального правопорушення, передбаченого ч 1 і 2 ст. 210 КК України визнається держава в особі юридичних осіб публічного права, а в окремих випадках – й фізичні особи. На мій погляд, нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням – це кримінальне правопорушення без чітко визначеної фігури потерпілого.

Однак, перелічені дискусійні позиції складають підґрунтя для подальших досліджень та продовження роботи з удосконалення наукової думки, підтверджують творчий характер праці, яка добре підготовлена і належним чином оформлена. Зауваження і побажання стосуються дискусійних питань, не впливають на високий науковий рівень дисертації, не піддають сумніву основні наукові результати, отримані здобувачкою. Слід констатувати, що дисертантка довела свою здатність самостійно здійснювати дослідження в галузі кримінального права та кримінології, й аналіз дисертації дозволяє стверджувати, що визначені в роботі дослідницькі завдання О.С. Семенових виконані.

Все вищезазначене дає підставу для наступного узагальненого висновку: дисертаційне дослідження Ольги Станіславівни Семенових на тему: «Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» відповідає спеціальності 081 «Право». Воно є завершеною кваліфікаційною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для кримінального права. Дисертація відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами), а її авторка за результатами публічного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

Офіційний опонент –

**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна**

« 08 » травня 2024 р.



Олександр ЖИТНИЙ

ПІС ЗАСВІДЧУЮ
начальник відділу
кадрів

О.Житний