

*До разової спеціалізованої вченої ради  
Національного аерокосмічного  
університету ім. М. Є. Жуковського  
«Харківський авіаційний інститут»*

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента**

**кандидата юридичних наук, доцента М.І. Фіалка**

**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»,  
подану на здобуття наукового ступеня  
доктора філософії за спеціальністю 081 – Право**

**Актуальність теми.** Бюджетна система України є однією із найбільш важливих сфер життєдіяльності людини, що потребує забезпечення охорони нормами кримінального законодавства України як від потенційно можливих кримінальних загроз, так і від вже вчинених протиправних посягань. З огляду на це, в Особливій частині Кримінального кодексу України (далі – КК України) визначено, що різні форми нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень є кримінальним правопорушенням, та встановлено, що прояви цього протиправного посягання неминуче обумовлюють настання кримінальної відповідальності та інших засобів кримінально-правового характеру (ст. 210 КК України). Суспільна небезпечність, визначених у диспозиціях ч. 1 і 2 ст. 210 КК України протиправних посягань, полягає в тому, що внаслідок вчинення таких діянь безпідставно знижується рівень фінансування суспільних потреб. Як наслідок не забезпечуються на належному рівні бюджетне фінансування обороноздатності, внутрішньої та екологічної безпеки, охорони здоров'я, освіти, культури тощо.

Протягом останніх років за наявною статистичною інформацією застосування кримінальної відповідальності за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, не вражають своєю чисельністю порівняно з іншими кримінальними правопорушеннями у сфері господарської діяльності. Це ні в якому разі не свідчать про те, що передбачена ст. 210 КК України кримінально-правова норма, не є дієвою. Але, вочевидь, на результативність практичної реалізації законодавчих приписів ст. 210 КК України не можуть не впливати випадки, коли притягнення особи до кримінальної відповідальності за вчинення цього протиправного посягання



пов'язано з окремими комплікаціями, виникаючими під час кваліфікації та індивідуалізації кримінально-правового впливу.

Додаткової актуальності теми додає і той факт, що згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22.11.2018 р., кримінальна відповідальність та/або інші засоби кримінально-правового характеру за сучасним КК України можуть бути кримінально-правовими наслідками вчиненого кримінального правопорушення, тобто не лише злочину, але й кримінального проступку. Річ у тім, що розмір передбаченого в санкції ч. 1 ст. 210 КК України основного покарання у вигляді штрафу, за відсутності покарання у вигляді позбавлення волі, не дозволяє з огляду на фактичний (реальний) ступінь суспільної небезпечності цього посягання зробити правильний висновок щодо його приналежності до категорії кримінального проступку, а не злочину. У зв'язку з цим, дослідження кримінальної відповідальності за порушення кримінально-правової заборони, передбаченої ст. 210 КК України, набуває нової актуальності.

Виходячи з аналізу, який реалізований дисертанткою, дослідження проблем державного реагування на різні прояви протиправних заборон у сфері господарської діяльності були у сфері уваги П. П. Андрушка, Ю. В. Бауліна, В. І. Борисова, П. С. Берзіна, О. О. Житного, Н. О. Гуторової, В. Захарова, В. К. Грищука, Ю. А. Дорохіної, О. О. Дудорова, В. П. Ємельянова, В. М. Киричка, М. Й. Коржанського, О. М. Литвинова, В. О. Навроцького, Р. Л. Степанюка, Є. М. Фесенка, М. І. Фіалки, П. Л. Фріса, М. І. Хавронюка, П. В. Хряпінського та багатьох інших українських вчених.

На дисертаційному рівні протидія нецільовому використанню бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень кримінально-правовими та кримінологічними засобами була предметом наукових розвідок О. В. Тихонової «Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему України» (2009 р.), В. М. Руфанової «Кримінологічна характеристика та запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів» (2011 р.), Р. А. Волинця «Кримінальна відповідальність за порушення бюджетного законодавства: ст. 210 КК України» (2011 р.), О. З. Гладун «Кримінологічна характеристика, детермінація та запобігання злочинам проти порядку виконання бюджету» (2012 р.), О. Ю. Шиян «Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень» (2017 р.).

Існуючі наукові розробки вказаних авторів безспірно містять значну кількість корисних теоретичних положень і висновків. Однак, низка питань, пов'язаних з державно-владним реагуванням на порушення кримінально-правової заборони, передбаченої ст. 210 КК України, вказаними авторами до кінця не вирішена, а розв'язання окремих з них не є безспірним. Зокрема, потребує подальшого наукового осмислення аспект доцільності визначення у



санкції ст. 210 КК України окремих видів покарань, а головне ефективності їх застосування, оскільки альтернативно визначений у санкціях ч. 1 та 2 статті 210 КК України, значний за обсягом перелік видів покарань знаходить на практиці свою реалізацію щодо лише покарання у вигляді штрафу. Більше того, залишаються відкритими й питання, пов'язані з застосуванням інших заходів кримінально-правового характеру у випадку вчинення цього посягання, насамперед спеціальної конфіскації.

Усе зазначене вище зумовлює актуальність та своєчасність обраної теми дослідження.

У зв'язку з цим, авторка правильно визначила мету дисертаційного дослідження, яка полягає у комплексній розробці питань кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень у її кримінально-правовому аспекті на основі законодавства України, іноземного досвіду, наукових підходів та узагальнення відповідної практики правозастосування.

Тема дисертації затверджена рішенням Вченої ради Національного аерокосмічного університету ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут» від 22.12.2021 року (протокол № 5).

**Методологічна база дисертації** відповідає вимогам, що висуваються до сучасних досліджень в сфері гуманітарних наук, та свідчить про вміння розробку методології та методичного інструментарію для вирішення поставлених завдань. Методологічну основу дисертації становлять загальнонаукові та спеціально-правові методи наукового пізнання. Зокрема, *діалектичний метод* дозволив проаналізувати кримінальне законодавство щодо відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням через поглиблене вивчення більш загальних категорій кримінального права крізь призму основних законів і категорій діалектики (усі розділи дисертації); *історичний (історично-правовий)* та *компаративістський (порівняльно-правовий) методи* – для визначення обґрунтованості криміналізації кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України; *системно-структурний метод* застосовувався при вивченні співвідношення й взаємозв'язку об'єктивних і суб'єктивних ознак складу злочину, передбаченого ст. 210 КК України, з приписами Конституції України, нормами Загальної і Особливої частини кримінального закону (усі розділи дисертації) (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1); *логіко-семантичний метод* – для тлумачення термінів, застосованих у диспозиції ст. 210 КК України (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3); *структурно-функціональний метод* – для визначення місця злочину, передбаченого ст. 210 КК України, у системі кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, дослідження системи ознак складу злочину, передбаченого ст. 210 КК України; *догматичний (формально-логічний) метод* – для аналізу й тлумачення положень кримінального права та законодавства про кримінальну відповідальність при характеристиці злочину,



передбаченого ст. 210 КК України, виявлення особливостей і проблем його відмежування та кваліфікації (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1); *статистичний метод* використано для узагальнення статистичної інформації Офісу Генерального прокурора України про зареєстровані в Україні кримінальні правопорушення, передбачені ст. 210 КК України, судової влади України, єдиного державного реєстру судових рішень України, (підрозділ 2.1., 2.2., 2.3, 3.1., 3.2., 3.3); завдяки використанню методу теоретико-правового моделювання доведена необхідність удосконалення положень кримінального законодавства щодо нормативної визначеності кримінальної відповідальності за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, та практики його застосування (підрозділ 2.1., 2.2., 2.3, 3.1., 3.2., 3.3).

**Оцінка обґрунтованості наукових положень дисертації, їх достовірність і новизна.**

За визначеною темою дисертаційного дослідження автором опрацьована достатня кількість літературних джерел (167 найменувань), виконана значна робота з їх творчого осмислення. При цьому дисертантка не обмежилась працями лише з кримінального права, при розгляді багатьох питань нею використана загальнотеоретична та спеціальна література з загальної і правової статистики, філософії та інші матеріали, що стосуються проблематики дослідження. Дисертантка висвітлила позиції різних вчених щодо ряду спірних питань обраної теми дослідження, детально проаналізувавши ступінь їх аргументованості, виклала свої доводи на підтримку чи заперечення поглядів інших авторів або власне бачення розв'язання тієї чи іншої проблеми.

Дисертація базується на достатній для дослідження такого рівня методологічній базі, теоретична частина дослідження пов'язана з емпіричними даними. При цьому, *нормативно-правовою базою* дослідження є Конституція України, міжнародно-правові акти, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств України, нормативно правові акти місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. В свою чергу, *теоретичну базу* дисертації складає загальнотеоретична й спеціальна вітчизняна юридична література, а так само відповідна оригінальна наукова література з кримінального права, кримінального процесу, правової статистики та інших наук, що стосується досліджуваної проблеми. Для обґрунтування теоретичних висновків і розробки рекомендацій практичної спрямованості дисертанткою була використана *емпірична база* роботи, а саме: 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.



Зазначене надає підстави вважати, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації мають достатній ступінь обґрунтованості і достовірності.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій одержаних у дисертаційному дослідженні результатів полягає, перш за все, в тому, що дисертація є однією з перших в Україні, в якій на монографічному рівні здійснений системно-структурний і кримінально-правовий аналіз 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.

Структура роботи, перелік та зміст розглянутих питань свідчать про *новизну наукових положень, висновків і рекомендацій*, що містяться у дисертаційному дослідженні.

Вона полягає в тому, що в дисертаційному дослідженні О. С. Семенових 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. 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.

Особливої уваги з боку наукового середовища заслуговує запропонована авторкою наукова точка зору відносно суспільно небезпечних наслідків кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України. Дисертантка пропонує під суспільно небезпечними наслідками вчиненого 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.

Крім того, дисертантка вперше обґрунтовує 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.

Поряд з положеннями та висновками дисертаційного дослідження, які сприймаються нами як такі, що мають характер новел в науковому світі, авторкою удосконалено ряд кримінально-правових точок зору теорії



кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, а окремі з них дістали подальшого розвитку.

Так, наприклад, дисертанткою удосконалено наукові погляди на позицію 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. О. С. Семенових підтримує наукову позицію щодо необхідності виключити із санкції ч. 1 ст. 210 КК України такого різновиду основного покарання як виправні роботи, оскільки його застосування судом унеможлиблюється з огляду, з одного боку, на ключового потенційного суб'єкта кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, – службової особи, а, з іншого, – зважаючи на необхідність дотримання положень ст. 24 Конституції України.

Заслуговує наукової уваги спроба авторки надати подальшого розвитку наукових поглядів відносно 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. Особливої уваги заслуговує погляд на розуміння кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, під якою запропоновано розуміти, з одного боку, 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, зобов'язання до правомірної поведінки або стимулювання позитивної посткримінальної поведінки особи, зумовленої заборонними та заохочувальними приписами кримінального закону.

Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, змісту, вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та трьох додатків.

Оцінюючи в цілому форму викладу дисертаційного дослідження, вважаємо за необхідне констатувати, що воно виконане на належному науковому рівні, його положення є послідовними, логічно вивіреними та достовірними.

Позитивно оцінюючи науково-теоретичну і практичну значимість дисертаційного дослідження та його наукову новизну, все ж слід наголосити на окремих проблемах та звернути увагу на висновки й твердження, що викликають певні наукові заперечення та можуть слугувати підґрунтям для дискусії під час захисту дисертації, а саме:

1. Аналізуючи проблематику загально-теоретичного розуміння об'єкта кримінального правопорушення та об'єкта кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, дисертантка наголошує на наявності в складі кримінального правопорушення додаткового обов'язкового



безпосереднього об'єкта. У висновках до дисертаційного дослідження (п. 4 Висновків) зазначає: додатковий обов'язковий об'єкт складу цього кримінального правопорушення становить службова діяльність та авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування або організацій. Одночасно з цим, в змісті підрозділу 2.1. «Об'єктивні ознаки складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України» зазначено те, що додатковим обов'язковим об'єктом складу цього кримінального правопорушення є економічна безпека, службова діяльність та авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування або організацій. При цьому, того чи іншого обґрунтування даного питання в змісті дисертаційного дослідження не має. В наслідок цього, бажано було почути обґрунтування даної точки зору під час публічного захисту дисертації.

2. В межах 2.1. «Об'єктивні ознаки складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України» дисертантка наголошує на тому, що окремою ознакою складу, яка характеризує об'єкт цього кримінального правопорушення, є потерпіла особа. При цьому, потерпілим від кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 і 2 ст. 210 КК України є держава у вигляді юридичних осіб публічного права, яким кримінальним правопорушенням завдано майнової шкоди проявом якої є економічні збитки у певному розмірі. Крім того, на думку О. С. Семенових, в окремих випадках не слід виключати того, що потерпілим можуть бути й фізичні особи у разі заподіяння їм шкоди через нецільове використання бюджетних коштів.

В наслідок цього, у мене, як опонента, виникає ряд запитань. По-перше, потерпілий, як ознака складу кримінального правопорушення передбаченого ст. 210 КК України, визнається дисертанткою як обов'язковою чи факультативною ознакою? По-друге, на чому ґрунтується наукова позиція авторки з приводу того, що потерпілою особою від суспільно-небезпечного діяння, передбаченого ст. 210 КК України, є держава у вигляді юридичних осіб публічного права, а в окремих випадках – фізичні особи.

3. Аналізуючи питання суб'єкта кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, в підрозділі 2.2. «Суб'єктивні ознаки складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України» дисертантка розглядає точки зору науковців з цього приводу, але власної позиції конкретно не формулює. При цьому, наголошує на тому, що цілком виправдано пропозиція уточнення редакції диспозиції ч. 1 цієї статті за рахунок переміщення вказівки про суб'єкт цього посягання (службову особу) після позначення всіх форм суспільно небезпечного діяння для того, щоб вона стосувалась усіх передбачених законом форм (п. 5 Висновків). Під час публічного захисту, бажано почути остаточну версію диспозиції ч. 1 ст. 210 КК України, яка пропонується дисертанткою, з урахуванням змін відносно суб'єкта кримінального правопорушення..

У цілому вважаємо, що сформульовані нами запитання не є зауваженнями за своєю суттю до виконаного дисертаційного дослідження, та не спростовують і не принижують цінності відзначених вище позитивних моментів, які



об'єктивно містить дисертаційне дослідження О. С. Семенових, а розглядаються нами як запрошення до наукової дискусії під час прилюдного обговорення та захисту дисертаційного дослідження на засіданні спеціалізованої вченої ради по захисту дисертації.

**Значущість праці для науки й практики.** Запропоновані в дисертації положення, висновки і рекомендації мають не лише загальнотеоретичне значення для розвитку кримінально-правової науки, а й сприяють поглибленню наукового знання і вдосконаленню практики застосування кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Висновки, пропозиції та рекомендації, наведені в дисертаційному дослідженні, можуть бути використані: у *науково-дослідній сфері* – для розширення теоретико-методологічної бази подальшого дослідження питань, пов'язаних із застосування кримінальної відповідальності за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України; у *правотворчості* – для вдосконалення кримінального законодавства України в питанні передбачення кримінальної відповідальності за кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності; у *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення практики застосування кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням; у *навчальному процесі* – при викладанні дисциплін «Кримінальне право» у закладах вищої освіти юридичного спрямування та на юридичних факультетах, підготовці навчальних посібників, матеріалів спеціальних курсів та тренінгів, факультативних курсів у загальноосвітніх школах, при підготовці навчально-інформаційних курсів тощо.

**Оцінка змісту дисертації, її завершеність у цілому.** Ознайомлення з дисертаційним дослідженням О. С. Семенових дозволяє зробити висновок про те, що робота є комплексним, авторським, цілісним завершеним науковим дослідженням, має теоретичне та прикладне значення і сприяє кращому розумінню ключових проблем теорії кримінальної відповідальності.

**Повнота викладу основних результатів дисертації в наукових фахових виданнях.** Основні теоретичні положення й висновки дослідження відображено 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.

**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.**

Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги норм законодавства про авторське право; надано достовірну



інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

Зокрема, у рецензованій праці не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації.

Викладені в дисертації рекомендації та конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України є теоретично обґрунтованими та аргументованими, хоча і досить дискусійними.

Отже, проведене Семенових Ольгою Станіславівною дисертаційне дослідження на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» за темою «Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» є завершеною, кваліфікаційною науковою працею, що містить раніше незахищені нові наукові положення та отримані автором науково обґрунтовані результати у галузі кримінального права, що у своїй сукупності розв'язують важливу наукову та прикладну проблему.

Дисертаційне дослідження виконано державною мовою та на належному науково-теоретичному рівні, 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, а її авторка – Семенових Ольга Станіславівна, на підставі прилюдного захисту, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент – професор кафедри  
кримінально-правових дисциплін  
Навчально-наукового інституту  
права та інноваційної освіти  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ  
кандидат юридичних наук, доцент**

**Михайло Фіалка**

« 23 » квітень 2024 року

