

До спеціалізованої вченої ради
Д 08.724.04 Дніпропетровського
державного університету
внутрішніх справ
49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна.

ВІДГУК

**офіційного опонента на дисертацію Соскова Романа Миколайовича
«Кримінологічна характеристика та запобігання органами прокуратури
злочинам, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів»
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
спеціальність 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінальне
виконавче право (081 – Право)**

Актуальність теми дослідження. Економічна злочинність, у тому числі організовані її форми, загрожує безпеці та сталому розвитку як окремих країн, цілих регіонів. Для України, в умовах військової агресії та складнощів перехідного періоду, ця проблема є вкрай актуальною. Ситуація додатково ускладнюється тривалими реформами правоохоронних органів і нестабільністю законодавчої сфери запобігання злочинності. На фоні неоднозначної кримінологічної ситуації (незначні статистичні показники економічних злочинів при надзвичайно високій латентності) до сьогодні залишається неусталеною взаємодія правоохоронних контролюючих органів, остаточно не сформована система координації відносин у сфері запобіжної діяльності.

Визначаючись із тематикою свого дослідження, Р.М.Сосков вірно наголосив на незадовільному ступені наукової розробленості кримінологічної характеристики запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, особливо що стосується суб'єктного складу запобіжної діяльності, зокрема, організації прокуратури.

Дійсно, незважаючи на високий ступінь небезпечності, надзвичайно суспільний резонанс по фактах незаконного використання бюджетних ресурсів, щільні зв'язки бюджетних зловживань з корупційними проявами, злочини, досліджуються автором, частіше стають предметом журналістських розслідувань, ніж ґрунтовних теоретичних розробок. Таке, переважно емоційне, сприйняття

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ	
№	04/1155/13
Основний док.	12
Додаток	

інформації не сприятиме удосконаленню законодавству та практики його застосування й загалом системи запобігання економічній злочинності.

Таким чином, автор правильно ставить питання про необхідність кримінологічного аналізу злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів, як складової економічної злочинності та особливостей запобігання цим діянням органами прокуратури.

Виходячи з цього, з огляду на відсутність теоретичної узгодженості щодо зазначеної проблематики, недосконалості нормативних приписів та практики їх застосування, слід визнати актуальність теми та теоретико-прикладну спрямованість представленого дисертаційного дослідження.

Ступінь достовірності та обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертаційному дослідженні. Аналіз теоретичного, методологічного, нормативного та емпірико-статистичного підґрунтя дисертаційного дослідження загалом свідчить про обґрунтованість отриманих висновків та сформульованих пропозицій.

Теоретичну основу, як виходить з переліку використаної літератури, становлять класичні та новітні джерела в галузі кримінології, кримінального права, фінансового права, теорії правоохоронної діяльності. Їх сукупність дозволяє дійти висновку, що автор намагався системно підійти до розкриття заявленої проблематики, визначивши її формально-юридичні, кримінологічні, фінансово-правові, інституційні аспекти.

При написанні роботи автор спирався на положення законів України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти. Особлива увага приділена наказам Генерального прокурора України.

Емпіричну основу дисертаційного дослідження становлять статистичні дані Генеральної прокуратури України та Державної судової адміністрації України, наведені у відкритому доступі, які дозволяють охарактеризувати кримінальну ситуацію щодо злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Широко використані результати узагальнення слідчої та судової практики.

Досить ілюстративними є результати опрацювання автором позитивного досвіду окремих регіональних прокуратур.

У процесі добору та аналізу інформації автором було задіяно належні методи, узагальнений розгляд яких дає підстави говорити про формування авторського методологічного підходу до вирішення поставлених наукових завдань.

З огляду на це можна дійти висновку, що науковий апарат дисертації відповідає сучасним вимогам. Для підтвердження власної позиції автором загалом наводяться належні аргументи, наукова дискусія ведеться коректно, з повагою до думки інших фахівців.

Ознайомлення з дисертацією та авторефератом дає підстави зазначити, що автором правильно визначено об'єкт та предмет дослідження. Логіка викладення матеріалу визначається метою та науковими завданнями, окресленими в роботі.

Як впливає з дисертації, метою дослідження Р.М.Соскова є створення науково обґрунтованої системи запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, розроблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування (с.18).

Вивчення представленої роботи дає підстави говорити, що автор буде дослідження на поєднанні двох дослідницьких напрямів:

перший - кримінологічний вимір злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Ці злочини як певна сукупність кримінально протиправних діянь об'єднуються автором у кримінологічну категорію «злочинність у бюджетній сфері». Специфічні ознаки зазначених злочинів виводяться автором із послідовності «економічна злочинність – фінансова злочинність – злочинність у бюджетній сфері»;

другий - суб'єктний склад запобіжної діяльності, в рамках якого органи прокуратури розглядаються як суб'єкти запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, що беруть участь у загальносоціальному та спеціально-кримінологічному запобіганні, здійснюючи діяльність на координаційному та правоохоронному рівнях.

Ознайомлення з дисертацією і її авторефератом дає підстави стверджувати, що робота містить основні необхідні для такого дослідження компоненти – аналіз теоретичного осмислення та нормативної регламентації (у тій частині, яка дотична до проблематики запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів), узагальнення та критичний розгляд наявних в літературі підходів, формування пропозицій щодо удосконалення законодавства та практики його застосування.

У першому розділі «Кримінологічна характеристика злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів» автор окреслює коло злочинів, які, на його думку, слід вважати пов'язаними з незаконним використанням бюджетних коштів. Критичне ставлення автора до визначення структури злочинності в бюджетній сфері на підставі наявних форм кримінальної звітності (с.35-36) підкріплюється аргументами на користь підходу, що базується на стадіях бюджетного процесу, під час яких переважно і вчиняються зловживання з бюджетними коштами (с.35).

Відповідно, автором визначаються ознаки зазначених злочинів, зокрема, те, що вони вчиняються на стадії формування та виконання бюджету за доходами і видатками, а їх предметом є бюджетні кошти (с.37). Відповідно, до кримінологічної групи «злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів» автор відносить склади злочинів, передбачених ст.ст. 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364, 366, 367, 368 КК України.

Далі автор переходить до кримінологічної характеристики зазначених злочинів, під якою розуміється аналіз кількісно-якісних показників окремої групи злочинів, кримінологічно значущих груп ознак особи злочинця, опис найбільш значущих властивостей таких злочинів, криміногенні детермінанти, які обумовлюють вчинення злочинів (с.45).

Автором досить детально викладаються результати статистичного дослідження злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Вдало, на наш погляд, викладені та інтерпретовані емпіричні дані, які підкріплюють теоретичні міркування дисертанта. Безперечно цікавими та такими, що мають

прикладний характер, є розвідки автора щодо суб'єктів зазначених злочинів, які доповнені висновками стосовно інтенсивності цього виду злочинності та її географічного розподілу (с.52).

Продовжуючи розроблення питання особливостей суб'єктів злочинів, автор пропонує їх класифікацію залежно від стажу роботи в посаді, пов'язаній з розпорядженням бюджетними коштами (с.78), та соціально-рольової компетенції (с.86).

Причини та умови злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, розглядаються дисертантом через методологічну призму соціологічного підходу. І хоча автор віддає данину традиційному зауваженню щодо біологічної складової формування криміногенної мотивації особи (с.76), основна увага приділена ним саме соціологічним чинникам. Зокрема, ним визначаються та характеризуються фактори економічного (с.60-63), правового (с.63-65), організаційно-управлінського (с.68-72) характеру тощо.

Враховуючи предмет дослідження, автор цілком логічно виокремлює у якості самостійної групи криміногенних детермінант недоліки діяльності правоохоронних органів, у тому числі й недосконалість механізмів координації та взаємодії останніх (с.72).

Таким чином, вбачається, що у першому розділі дисертаційного дослідження автору загалом вдалося сформулювати цілісне уявлення про злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, як про відносно самостійну кримінологічну групу суспільно небезпечних діянь з притаманними їм ознаками, кількісно-якісними характеристиками, особливостями детермінаційного комплексу та специфікою суб'єктів, які їх вчиняють.

Другий розділ «Запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів» автор розпочинає з аналізу правового регулювання запобіжної діяльності прокуратури в цілому, стосовно переліку джерел якого він поділяє думку, раніше представлену в літературі, включаючи до такого переліку і судову практику (с.93).

Опрацювання наукових позицій провідних кримінологів та фахівців у галузі правоохоронної діяльності, критичний аналіз нормативних положень дозволили автору сформулювати ставлення до функцій прокуратури у контексті запобігання злочинам. І якщо прокуратура при виконанні нею функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням здійснює реальний вплив на усунення причин злочинних проявів і тому належить до суб'єктів запобігання злочинності (с.97, 98), то у нагляді за слідчими і розшуковими діями відповідних органів, на думку автора, можливості прокуратури запобігати злочинам суттєво звужені (с.105).

Загалом же автор правильно наголошує на проблемних аспектах та суперечностях нормативно-правового регулювання запобіжної діяльності органів прокуратури, наголошуючи на доцільності перегляду відомчої нормативної бази з огляду на оновлення основних функцій прокуратури (наприклад, с.131, 171-172).

В ході дослідження автор розглядає різні підходи до класифікації суб'єктів запобіжної діяльності, поєднуючи особливості правового статусу та запобіжні заходи, що входять до їх компетенції. З огляду на це він визначає систему суб'єктів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, яка складається з 4 груп (с.140-141). При цьому прокуратура відноситься до третьої групи – суб'єкти, які здійснюють правоохоронну діяльність у сфері запобігання зазначеним злочинам (с.148).

При цьому виділяючи два рівні координації діяльності, яка стосується запобігання злочинності, автор обґрунтовано наголошує, що оскільки запобігання є складовою національної безпеки, то координація органами прокуратури діяльності правоохоронних органів є складовою координації діяльності всіх органів державної влади у сфері національної безпеки (с.147).

Окрему увагу автор приділяє спеціально-кримінологічним заходам запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. У цьому плані ним виділяються та розглядаються організаційно-правові питання реалізації органами прокуратури запобіжних повноважень: проведення комплексних оперативно-профілактичних операцій, спрямованих на виявлення злочинів у сфері

публічних закупівель та запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів (с.159); створення міжвідомчих робочих груп, які займаються вивченням е-декларацій, у складі працівників прокуратури, Державної фіскальної служби України, Національної поліції України та інших органів (с.161-162); взаємодія з інститутами громадянського суспільства через моніторинг ЗМІ, звернення громадян та представників юридичних осіб (с.163, 164); постійний контроль за реалізацією відповідних повноважень підрозділами Департаменту протидії злочинності у сфері економіки Національної поліції України (с.165-166) тощо.

Окремо автор зупиняється на кількох перспективних аспектах удосконалення нормативно-правової регламентації запобіжної діяльності. Зокрема, йдеться про доповнення до Бюджетного кодексу України (с.123), зміни у санкції низки кримінально-правових норм (с.145-146), уточнення редакції окремих положень Податкового кодексу України (с.160). Крім цього, висловлюється пропозиція щодо прийняття міжвідомчих нормативних актів стосовно порядку взаємодії правоохоронних органів, що здійснюють заходи запобігання злочинам у бюджетній сфері, з органами Державної казначейської служби та органами Державної аудиторської служби (с.171-172).

З огляду на викладене, можна дійти висновку, що у другому розділі роботи сформульоване та обґрунтоване цілісне розуміння органів прокуратури як суб'єкта запобіжної діяльності стосовно злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Таким чином, **наукова новизна висновків, пропозицій та рекомендацій, сформульованих у дисертації**, забезпечена вибором методів наукового пошуку, використанню достатньої джерельної бази, належним добором та вдалою інтерпретацією емпіричного матеріалу.

Детальний і аргументований розгляд окремих питань дозволив дисертанту висловити низку пропозицій щодо суб'єктного складу запобігання злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, у тій площині, яка окреслена предметом дослідження, окремими з яких ми погоджуємося, а інші потребують подальшого дослідження та обговорення. Загалом же вивчення тексту

дисертації дає підстави дійти висновку про викладення автором власного цілісного бачення заявленої проблематики

Теоретичне та практичне значення дисертаційного дослідження. У дослідженні Р.М.Соскова містяться результати, які є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення законодавства та практики правозастосування, підвищення якості правничої освіти. Зокрема, вони мають перспективи застосування: у правотворчому процесі – щодо нормативно-правового регулювання запобіжної діяльності в цілому та функцій органів прокуратури, зокрема; у правозастосуванні – в аспекті підвищення ефективності запобіжної діяльності; у науково-дослідному плані – для розвитку вчення про запобігання злочинності в частині визначення суб'єктів запобігання та особливостей формування комплексу заходів запобіжної діяльності; в освітньому процесі – при викладанні навчальної дисципліни «Кримінологія» та суміжних дисциплін. Практичне значення наукових розробок підкріплено актом впровадження окремих положень дослідження у навчальний процес (акт впровадження в освітній процес ДДУВС від 18.01.2019 р.).

Повнота висвітлення наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в публікаціях. Основні положення дисертації з достатньою повнотою викладені у шести наукових статтях, з яких п'ять – в наукових фахових виданнях України, одна – в іноземному виданні (Республіка Молдова), яке індексується міжнародною реферативною базою даних Index Serpeticus (Республіка Польща). Окремі висновки дослідження представлені у доповідях на науково-практичних конференціях різного рівня. Ознайомлення з переліком та змістом опублікованих дисертантом робіт свідчить про послідовність висвітлення у фахових виданнях з юридичних наук та матеріалах конференцій результатів тривалої наукової розробки проблемних питань.

Загалом публікації відображають результати роботи здобувача відповідно до існуючих вимог.

Зміст поданого автореферату належним чином висвітлює зміст самої дисертації. Викладення змісту дисертації в авторефераті є цілісним та таким, що

відповідає вимогам МОН до оформлення авторефератів дисертацій.

Оформлення дисертації. Дисертація Р.М.Соскова виконана державною мовою та оформлена у відповідності до вимог, що висуваються до робіт такого роду.

У цілому дисертаційна робота заслуговує на позитивну оцінку, однак є **низка положень, щодо яких необхідно роз'яснення та уточнення позиції автора.** Зауваження стосовно представлених у роботі положень стосуються двох концептуальних контекстів: проблеми визначення сукупності злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, та проблеми суб'єктного складу запобіжної діяльності з огляду на місце прокуратури серед суб'єктів запобігання.

Щодо першого контексту:

1. В основу авторського підходу до сукупності злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, покладено низку ознак, добір яких дозволяє суттєво розширити перелік суспільно небезпечних діянь, не обмежуючись лише ст.ст. 210, 211 КК України. При наданні кримінологічної характеристики злочинів, які стали предметом дисертаційного дослідження, автор спирається на дані, отримані шляхом опрацювання різних форм статистичного обліку. Однак автор не йде далі констатації, ним не досліджуються внутрішні зв'язки у сукупності згаданих злочинів, не пропонується розгляду окремих їх підвидів.

Поряд із цим автор, на наш погляд, не приділяє достатньо уваги і зовнішнім зв'язкам злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, які виявляються не лише у «супутніх» злочинах (наприклад, ст.209 КК), а у фінансових порушеннях та недоліках при адмініструванні доходів державного бюджету (див., наприклад, звіти Рахункової палати).

2. Автор приєднується до тверджень щодо узагальненого рівня латентності економічної злочинності (с.52-53), однак остання включає злочини, рівень латентності яких суттєво різняться. Тому було б цікавим побачити більш детальну оцінку латентності злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, порівняно з іншими видами економічної злочинності.

3. Автор досить фрагментарно висвітлює питання ціни злочинності, зосереджуючись на розмірах матеріальної шкоди та її відшкодування, лише

ззначаючи, що до цього показника мають входити виплати компенсацій постраждалим особам, витрати на утримання правоохоронних органів, на заходи запобігання злочинам тощо (с.50-51). На нашу думку, позиція автора була б більш переконливою, якщо б свою аргументацію з цього питання він розпочав з дискусії стосовно жертв злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Було б доцільним, щоб автор визначив своє ставлення до таких складових ціни злочинності у бюджетній сфері як матеріальна та нематеріальна шкода, прямі збитки та упущена вигода тощо.

Щодо другого контексту зауваження пов'язані як з узагальненим баченням місця прокуратури як суб'єкта запобіжної діяльності, так і з окремими твердженнями автора:

1. Визначаючи суб'єктний склад запобігання злочинам, автор обмежується державними суб'єктами, лише наголошуючи на їх взаємодії (у тому числі органів прокуратури) з інститутами громадянського суспільства, зокрема, через моніторинг ЗМІ, через звернення громадян та представників юридичних осіб (с.163, 164). Чи не видається автору, що такий «державницький» підхід є дещо обмеженим, адже не враховує всіх можливостей, які мають інститути громадянського суспільства в епоху інформаційного суспільства.

Крім того, автору, на нашу думку, було б доцільним звернути увагу на взаємодію органів прокуратури з суб'єктами внутрішнього аудиту (самостійними структурними, створеними розпорядниками бюджетних коштів, підрозділами внутрішнього аудиту), який, у відповідності до ч.3 ст.26 Бюджетного кодексу України, спрямований на запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів.

2. Автор досить фрагментарно звертається до міжнародно-правових стандартів запобіжних повноважень прокуратури, зокрема, у контексті «ролі прокурорів поза межами кримінального права, кримінального правосуддя» (с.94-95). В роботі автор обходить увагою зарубіжний досвід щодо проблематики, яка ним розглядається. Зрозуміло, неможна ставити питання про механічне запозичення

міжнародних та іноземних інститутів і підходів, однак ігнорування міжнародного та зарубіжного досвіду в умовах глобального фінансового ринку було б невірним.

3. У цілому автору було б необхідно більш чітко сформулювати системні взаємозв'язки органів прокуратури з іншими суб'єктами запобіжної діяльності в частині запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Зокрема, з огляду на позицію стосовно наявності 4 груп суб'єктів запобігання (с.140-141), було б цікавим почути думку автора щодо можливості виокремлення вертикальних та горизонтальних зв'язків органів прокуратури з іншими суб'єктами запобіжної діяльності.

Наведені зауваження не є свідченням неповноти дисертаційного дослідження. Навпаки, вони спрямовані на доповнення та поглиблення аргументації автора.

Представлена Р.М. Сосковим робота є самостійним комплексним дослідженням актуальної теми, має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, які можна вважати новим вирішенням конкретного завдання. Сформульовані автором положення можуть бути включені в кримінологічний дискурс щодо організації запобіжної діяльності та її суб'єктного складу в цілому та по окремих видах злочинності, зокрема. Висновки дисертанта сприятимуть:

логічному оформленню сучасної концепції суб'єктів запобігання злочинності, їх взаємодії, координації запобіжної діяльності;

узгодженості наукових позицій щодо розмежування повноважень державних суб'єктів та перспективного удосконалення національного законодавства.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що дисертація **Соскова Романа Миколайовича «Кримінологічна характеристика та запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів»** є самостійною завершеною кваліфікаційною науковою працею, в якій сформульовано наукові результати, що свідчать про новизну та оригінальність авторської позиції. Висновки та пропозиції дисертанта спрямовані на розв'язання конкретних теоретико-прикладних завдань.

Дисертаційна робота відповідає вимогам пп. 9, 11, 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від

24.07.2013 р. №567, вимогам до форми і змісту дисертацій та авторефератів. Її автор - **Сосков Роман Миколайович** - заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 - кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право (081 - Право) за результатами публічного захисту.

Офіційний опонент –
начальник кафедри кримінального права та процесу
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Б. Хмельницького
доктор юридичних наук, професор

Н.А. Орловська

Підпис Н.А. Орловської засвідчую

Начальник відділення контролю
та документального забезпечення
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Б. Хмельницького
підполковник І.Ю.Жилкіна

9.04.2019 р.

