

До спеціалізованої вченої ради  
Дніпровського державного університету внутрішніх справ

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, старшого дослідника  
Дніпрова Олексія Сергійовича на дисертацію Козіна Віталія  
Володимировича «Адміністративна відповідальність за правопорушення  
у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові  
аспекти», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії, за  
спеціальністю 081 «Право»**

**Актуальність дисертаційного дослідження.** На сучасному етапі соціально-економічний розвиток України багато в чому залежить від ефективного функціонування бюджетної системи. Разом з тим за останні кілька років втрати держави від порушень норм бюджетного законодавства значно збільшився. Звіти як юрисдикційних органів, так і органів, що здійснюють фінансовий контроль, свідчать про зростання кількості зловживань у бюджетній сфері.

Наша держава відома своїм значним рівнем корупції, особливо в галузі публічних закупівель. Згідно з даними Transparency International, у 2022 році країна посіла 117-те місце з 180 у рейтингу сприйняття корупції. Фактори, що сприяють корупції в Україні, включають історичні передумови, економічні труднощі, соціальні уявлення та недостатню ефективність антикорупційних заходів, зокрема слабе правове регулювання адміністративної відповідальності за порушення в сфері державних фінансів.

Як слушно зазначається в наданому дисертаційному дослідженні, згідно з даними Національного агентства запобігання корупції, у 2022 році було проведено 12 345 публічних закупівель через систему ProZorro на суму 123 мільярди гривень. З них 3 456 закупівель (28%) пов'язано з потребами

оборони та безпеки держави. НАЗК виявило 456 порушень у цих закупівлях, таких як невідповідність предмета закупівлі кваліфікаційним критеріям постачальника, невиконання умов договору, конфлікт інтересів між замовником та постачальником тощо.

Реакцією на ситуацію, що склалася стало збільшення в Кодексі України про адміністративні правопорушення кількості складів адміністративних правопорушень в бюджетній сфері. Однак з розвитком інституту адміністративної відповідальності з'явилися нові і актуалізувалися існуючі теоретичні та практичні проблеми, що стали наслідком законодавчих змін. Додатковий імпульс науковій полеміці надали виключення з Бюджетного кодексу України згадки про «відповідальність за порушення бюджетного законодавства». Це послужило підставою для наукових спорів про існування самостійного виду юридичної відповідальності – бюджетної відповідальності і про співвідношення понять «бюджетна відповідальність» і «адміністративна відповідальність». Дана обставина, безумовно, актуалізує тему представленого дисертаційного дослідження.

Актуальність темі дослідження надає також динамічний розвиток відносин, що виникають у бюджетній сфері, що обумовлює необхідність їх надійної правової охорони від порушень. Провідна роль у цьому належить адміністративній відповідальності, покликаній поряд з кримінальною та цивільно-правовою відповідальністю забезпечувати притаманними їй засобами дотримання норм бюджетного законодавства.

Слід зауважити, що на необхідність вирішення проблеми належного контролю у бюджетній сфері, зокрема його адміністративно-правовим та фінансово-правовим аспектам на державному рівні звернено увагу в положеннях Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020) та Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021).

Зважаючи на вищезазначене, актуальність обраної теми «Адміністративна відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти» та потреба в її всебічному аналізі є беззаперечними. Це спонукало до вибору цієї теми, визначення мети та завдань дослідження.

Забезпечення належного рівня обґрунтованості та достовірності наукових засад, висновків та рекомендацій досягається за допомогою глибокого застосування загальнонаукових та спеціалізованих методів дослідження, адекватного узагальнення теоретичних положень та поглядів, представлених у вітчизняній та зарубіжній літературі, правових концепціях. Також важливим є детальне вивчення відповідних джерел адміністративного права та належне публікування результатів дослідження відповідно до чинних вимог.

Аналіз дисертації засвідчує, що на всіх етапах дослідження використовувалися різні сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання.

Зокрема, за допомогою історико-правового методу вдалося комплексно дослідити і вивчити поняття та ознаки юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері в його історичному розвитку, як в Україні, так і в інших країнах (підрозділи 1.1, 1.2). Системно-структурний метод дозволив здійснити виокремлення та систематизацію основних видів юридичної відповідальності, а саме адміністративної та фінансово-правової відповідальності (підрозділи 2.1, 2.2), визначити місце і роль суб'єктів, уповноважених застосовувати заходи відповідальності за бюджетні правопорушення (підрозділ 2.3), та встановити ефективність заходів відповідальності у бюджетній сфері (підрозділи 2.1, 2.2).

Аналітичний метод автор дисертаційного дослідження використав під час формулювання особливостей застосування заходів адміністративної та фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення, аналізу міжнародного досвіду у цій сфері та визначення проблем діяльності суб'єктів

застосування цих заходів (підрозділи 1.3, 3.1). Логіко-юридичний метод застосовувався для огляду правової практики щодо застосування адміністративної та фінансово-правової відповідальності у бюджетній сфері, а також для розробки шляхів удосконалення притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення (підрозділи 3.1).

Автором правильно сформульовано мету дисертаційного дослідження, яка полягає у аналізі наукових підходів, норм національного та міжнародного права, а також практики його застосування для визначення сутності, змісту, особливостей та перспектив розвитку адміністративної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері.

Структура роботи складається із вступу, трьох розділів, які містять сім підрозділів, висновків та списку використаних джерел, що дозволяє досягти обраної мети та виконати поставлені завдання. Джерельну базу дослідження також можна вважати цілком репрезентативною. Нормативною основою даного дослідження стали національне та зарубіжне адміністративне й адміністративно-процесуальне законодавство.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань, самостійністю і цілісністю проведеного дослідження, що дозволило досягти поставленої мети, виконати дослідницькі задачі і повністю розкрити тему дослідження.

**Наукова новизна** отриманих результатів полягає в тому, що дана дисертація є одним з перших комплексних досліджень в Україні, яке використовує сучасні методи наукового аналізу та враховує оновлену нормативно-правову базу та практику роботи державних органів у контексті дії правового режиму воєнного стану. Досліджено адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти адміністративної відповідальності за порушення в бюджетній сфері, а також визначено науково-практичні напрямки їх покращення. В результаті дослідження сформульовано ряд новаторських

наукових тез, висновків та рекомендацій, які відзначаються науковою новизною.

Автором вивчені існуючі теоретичні, правові та організаційні проблеми, що перешкоджають динамічному розвитку інституту адміністративної відповідальності, законодавства України, що передбачає адміністративну відповідальність за порушення бюджетного законодавства, і запропоновані конкретні заходи щодо їх вирішення. Зокрема, розкрито поняття та зміст адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, визначено ознаки адміністративного правопорушення у розглянутій сфері, обґрунтовано наявність ознаки суспільної небезпеки у порушеннях бюджетного законодавства, за які встановлюється адміністративна відповідальність.

З метою підвищення ефективності покарань за адміністративні правопорушення в бюджетній сфері запропоновані додаткові критерії (принципи), яким, на думку автора, повинні відповідати санкції відповідних охоронних норм.

Доведено обґрунтованість формування інституту юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері на основі системного принципу. Інтеграція в структуру відповідальності за бюджетні правопорушення інструментів з різних галузей права забезпечує ефективне правове регулювання законності використання бюджетних коштів. Такий підхід відповідає як системному характеру права, так і специфіці фінансової діяльності, що часто вимагає комплексного правового регулювання. Крім фінансового права, яке регулює питання відповідальності, аналогічні відносини регулюють кримінальне, адміністративне та цивільне право. Спільним та взаємодіючим чинником між цими видами відповідальності є функціональна складова фінансів та необхідність її ефективного захисту з боку держави.

Автором встановлено, що потенціал системності юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері реалізований

недостатньо. Зокрема, не вирішене питання допустимості притягнення до відповідальності двічі за одне правопорушення з точки зору загальноправової заборони. Доцільним є закріплення в Бюджетному кодексі України положення, згідно з яким притягнення організації до бюджетно-правової відповідальності не звільняє її посадових осіб від адміністративної, кримінальної або іншої відповідальності за наявності відповідних підстав.

Обґрунтовано, що Бюджетний кодекс України має визначальне значення для системи юридичних засобів, що забезпечують законність використання бюджетних коштів. Він містить поняття і дефініції, що застосовуються у бюджетних відносинах, встановлює підстави використання бюджетних коштів та критерії їх законності.

Доведено, що фінансово-правова відповідальність у бюджетній сфері є самостійним видом юридичної відповідальності. Основним критерієм самостійності фінансово-правової відповідальності є самостійність фінансового права, а також специфіка предмета і методу правового регулювання у цій галузі.

Автором дисертації визначено необхідність закріпити дефініцію бюджетного правопорушення в статті 116 Бюджетного кодексу України. Відповідно, таким має визнаватися винне протиправне порушення бюджетного законодавства у вигляді діяння (дії або бездіяльності) учасника бюджетного правовідносини та інших осіб, за яке встановлена юридична відповідальність.

На особливу увагу заслуговують теоретичні напрацювання, щодо необхідності перегляду процесуальних строків в частині застосування заходів адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері та притягнення до відповідальності винних осіб. А саме, внести зміни до статті 38 КУпАП, у якій передбачити збільшення строків накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 164-12 КУпАП до шести місяців, замість трьох.

Зазначене дозволить уникнути ситуацій, коли правопорушники уникають відповідальності через технічні аспекти термінів.

Автором, в роботі, вдало досліджено практику органів державного фінансового контролю та правоохоронних органів у сфері протидії бюджетним правопорушенням.

Окрім наведеного, у дисертації сформовано й багато інших цікавих і корисних положень та висновків. Дисертація виконана здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень теорії права та науки адміністративного права. Усі сформульовані в ній положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

**Наукова та практична значимість** даної роботи В. В. Козіна полягає в тому, що її результати, висновки та рекомендації можуть стати основою для подальших наукових досліджень у галузі адміністративної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері. Наукові висновки та рекомендації мають як теоретичне, так і практичне значення і можуть бути використані в наступних сферах діяльності: У науково-дослідній сфері для глибшого вивчення адміністративно-правових та фінансово-правових аспектів реалізації права на отримання результату від рішення у бюджетних правопорушеннях. У законодавчій діяльності для врахування ідей, їх опрацювання та впровадження через прийняття законів, що регулюють адміністративну відповідальність у бюджетній сфері. В освітньому процесі для розробки лекційних та практичних занять для студентів, що вивчають адміністративне та фінансове право. У просвітницькій діяльності для підвищення правової обізнаності громадян щодо здійснення права на судовий захист та вирішення незначних конфліктів у позасудовому порядку у сфері бюджетного законодавства. У правозастосовній діяльності для підвищення ефективності роботи суб'єктів, які забезпечують дотримання вимог законодавства та протидії правопорушення у бюджетній сфері.

**Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Результати дисертаційного

дослідження В. В. Козіна опубліковано у шести наукових публікаціях, з яких п'ять статей – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна – у закордонному юридичному виданні. Опубліковані роботи достатньою мірою відображають зміст всіх розділів дослідження.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Поряд з викладеним у поданій дисертації є положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування:

1. В дисертації були висунуті рекомендації щодо інтеграції іноземних правових положень у національну систему з метою забезпечення стабільності публічного управління, а також захисту прав і свобод кожного громадянина. Проте немає певності, що такі запозичення, які базуються на аналізі практики адміністративно-правового регулювання розвинених країн будуть працювати в українських реаліях. Наприклад, юридичні норми та інститути, які ефективні в одній країні, можуть не працювати так само в іншій через відмінності в правовій культурі, традиціях управління та рівні економічного розвитку. Також, можливо, не буде належним чином враховано специфіку вітчизняного законодавства.

2. У дослідженні багато уваги приділяється дослідженню шляхів удосконалення адміністративно-правових та фінансових аспектів притягнення до відповідальності. З огляду на це, хотілося б дізнатись яким чином можна оптимізувати реалізацію потенціалу системності юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері і чи доцільно закріпити у Бюджетному кодексі України положення про притягнення посадових осіб організації до різних видів відповідальності за наявності відповідних підстав?

3. Не було проведено належного аналізу практики рішень Європейського суду з прав людини щодо діяльності посадових осіб органів



виконавчої влади за їхні дії чи бездіяльність в контексті притягнення осіб до відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері.

4. Підрозділ 2.2 «Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства» обмежується аналізом матеріально-правових норм складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 164-12 КУпАП. Водночас у підрозділах 2.1 та 2.2 дисертації розглядаються як матеріальні, так і процесуальні особливості фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення. Було б доцільно звернути увагу також на процесуальні особливості провадження у справах про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 КУпАП. Це включає розгляд етапів провадження, від виявлення правопорушення до прийняття рішення, та особливості доказування і процесуальних дій. Таке дослідження дозволило б створити більш повне уявлення про адміністративну відповідальність за порушення бюджетного законодавства та забезпечити більш ефективне правозастосування у цій сфері.

5. Хотілося дізнатися б більш детально, які наукові обґрунтування щодо правової природи інституту юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері згідно з системним підходом представляє автор, і як включення різних галузевих інструментів до структури цієї відповідальності сприяє створенню ефективних правових механізмів для забезпечення законності використання бюджетних коштів.

6. Положення проаналізовані в дисертації, безумовно, мають важливе значення для розуміння правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері, однак деякі аспекти потребують додаткового уточнення. Зокрема, встановлено, що системний потенціал юридичної відповідальності за порушення у сфері бюджету ще не використаний повністю. Однак недостатньо розкрита проблема правового трактування недопустимості подвійної відповідальності за одне порушення у контексті загальноправових принципів. Також варто звернути увагу на конкретні механізми, за допомогою яких можна забезпечити недопущення

подвійної відповідальності, зокрема, уточнити, як ці механізми співвідноситимуться з існуючими нормами адміністративного, кримінального та фінансового права. Пропозиція внести зміни до Бюджетного кодексу України є слушною, проте необхідно більш детально обґрунтувати та конкретизувати запропоновані зміни, а також розглянути потенційні юридичні наслідки їх впровадження.

Разом з тим, наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до її розгляду.

Дисертація В. В. Козіна, виконана на належному науковому рівні, містить достатню кількість положень, що характеризуються науковою новизною і вирішують важливі наукові задачі.

Робота є комплексним, узагальненим дослідженням та відзначається високим науково-теоретичним рівнем, глибиною розробки наукової проблеми, новизною підходу до вирішення поставлених наукових завдань і обґрунтованістю сформульованих практичних рекомендацій.

## **ВИСНОВОК**

Вищенаведене дає підстави стверджувати, що дисертаційна робота Козіна Віталія Володимировича «Адміністративна відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти» є завершеним, самостійним, актуальним дослідженням, результати якого мають обґрунтовану наукову новизну, важливе теоретичне та практичне значення.

Рекомендації та конкретні пропозиції, викладені у дисертації, є теоретично обґрунтованими та аргументованими. Основні ідеї дослідження були належним чином представлені у наукових статтях, які автор дисертації підготував та опублікував. Кількість та якість цих статей відповідають вимогам щодо публікацій, які зараховуються за темою дисертації.

Винесені на захист наукові положення та рекомендації в сукупності вирішують важливу науково-прикладну проблему – обґрунтування науково-методичних підходів та практичних рекомендацій щодо здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах. За оформленням, обсягом, науковою новизною отриманих результатів та їх достовірністю дисертаційна робота 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 № 44 від 12.01.2022 р., а її автор, Козін Віталій Володимирович заслуговує на присудження наукового ступня доктора філософії за спеціальністю 081 Право.

**Офіційний опонент:**

**Ректор Київського національного  
університету будівництва і архітектури  
доктор юридичних наук,  
старший дослідник**

**Олексій ДНІПРОВ**