В Диссертационный совет Д 999.017.03
на базе ФГАОУ ВО «Балтийский Федеральный университет имени И. Канта»,
ФГАОУ ВО «Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена»,
ФГАОУ ВО «Тульский государственный университет»,
236006, Калининград, ул. Фрунзе д.6

ОТЗЫВ
официального оппонента

на диссертацию Воробьева Александра Владимировича
на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме:
«Уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления», выполненную по специальности 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Диссертационное исследование А. В. Воробьева представляет актуальную, самостоятельную, завершенную монографическую работу теоретического и прикладного характера, посвященной самой актуальной на современном этапе проблеме – борьбе с коррупцией на муниципальном уровне.

Актуальность темы исследования. Президент России объявил борьбу с коррупцией приоритетной задачей и в настоящее время идет поиск эффективных средств борьбы с этим явлением. Коррупционные отношения возникают сначала на муниципальном уровне, пронизывают сферу местного самоуправления и распространяются на все государственное управление. Коррупция подрывает устои местного самоуправления и интересы муниципальной службы, нарушает легитимную деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления. Следует признать, что сегодня местное самоуправление не обеспечено эффективной уголовно-правовой охраной. А. В. Воробьев обоснованно связывает это с допущенными ошибками в ходе проведения реформ, в первую очередь ослаблением системы государственного контроля муниципальной сферы, несовершенством правовой базы и отсутствием сильной государственной политики в области муниципального управления (с.4).

Актуальность исследования избранной тематики, а именно преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления обоснована рядом обстоятельств. Из них в исследовании указываются, прежде всего, положительная динамика общих показателей коррупционной преступности, рост тяжких коррупционных преступлений и их качественные изменения, что повышает общественную опасность данного вида преступлений, а также высокий уровень латентности преступлений данного вида, выражающейся в отсутствии действенных механизмов их выявления и предупреждения. В связи с чем, соискателем обоснованно подчеркивается необходимость определения уголовно-правовой характеристики коррупционных преступлений в органах местного самоуправления с учетом изменений уголовного законодательства, определение детерминантов коррупционной преступности в органах местного самоуправления, а также объективная необходимость разработки эффективных мер предупреждения коррупционных преступлений в органах местного самоуправления (с.5).

Действительно, решение названных соискателем задач способно обеспечить предпосылки создания эффективного механизма борьбы с коррупционными преступлениями в сфере местного самоуправления. Следует отметить, что данные проблемы находят разрешение в работе, и, по нашему мнению, еще более повышают актуальность избранного автором предмета исследования и ценность полученных результатов.

Степень научной новизны положений, выводов и результатов, сформулированных в диссертационном исследовании. Проблема борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления находится в стадии активной разработки. При этом осуществляемый научный поиск решений носит несистемный, хаотичный характер и определенное внимание уделяется отдельно взятой проблеме. А. В. Воробьевым предложен комплексный подход с позиций создания единого эффективного механизма борьбы с коррупционными преступлениями, состоящего из отдельных логически взаимосвязанных элементов. Им, прежде всего, на основе развернутого анализа взглядов, даны

авторские определения коррупционной преступности и коррупционных преступлений, совершаемых в органах местного самоуправления. Предложено в развитие имеющихся точек зрения и обосновано положение о коррупционных преступлениях как об отдельном виде преступных посягательств, имеющих свою специфику; разработано определение и критерии понятия коррупционного преступления, обоснована необходимость его закрепления в Общей части УК РФ. Соискателем выявлены особенности уголовно-правовой характеристики коррупционных преступлений, совершаемых в органах местного самоуправления. Дан уголовно-правовой анализ наиболее распространенных коррупционных преступлений, а именно получения взятки (ст. 290 УК РФ) и злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ). Определены детерминанты коррупционной преступности в органах местного самоуправления на примере специфического субъекта Российской Федерации как Калининградская область. Разработана концепция предупреждения преступлений коррупционной направленности, разработаны предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства и организационно-профилактических мер в органах местного самоуправления (с. 11-17).

Основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные А. В. Воробьевым, имеют в настоящей рукописи научное и практическое обоснование. Соискатель точно сформировал цель и задачи исследования и подготовил соответствующие им по содержанию главы и параграфы разработки заявленной проблемы. Следует отметить как успешное достижение научной цели: формирование оригинальной авторской точки зрения по преступлениям коррупционной направленности как самостоятельном виде преступных посягательств; особенностям его объекта и субъекта применительно к интересам службы в органах местного самоуправления; современной уголовно-правовой характеристике получения взятки и злоупотребления должностными полномочиями, в том числе и совершенных при отягчающих обстоятельствах; выявлению детерминант коррупционной преступности в органах местного самоуправления; определению на этой основе перспективных направлений, а именно совершенствования антикоррупционного законодательства и

разработки организационно-профилактических мер предупреждения преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления.

Достоверность и обоснованность выводов и предложений диссертационного исследования А. В. Воробьева обусловлена использованием им фундаментальных методологических и теоретических исследований ряда известных ученых по проблематике уголовно-правового и криминологического предупреждения коррупции. При этом автор также использовал широкий диапазон исследовательских методик. Эмпирическая база диссертации включает в себя: анализ информации и статистических данных Генеральной прокуратуры и ГИАЦ МВД России по преступлениям коррупционной направленности, в том числе структурный анализ таких преступлений в органах местного самоуправления по субъектам Северо-Западного федерального округа (2010–2015 гг.); анализ 250 материалов уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности против интересов службы, совершенных в органах местного самоуправления по Северо-Западному федеральному округу (2010–2016 гг.); результаты опросов населения муниципальных образований (500 чел.) и муниципальных служащих (175 чел.) Калининградской, Псковской и Новгородской областей по восприятию коррупции в органах местного самоуправления и личного участия в коррупционных ситуациях (2011–2014 г.г.); результаты анкетирования 85 следователей Следственного комитета РФ и следователей органов внутренних дел Северо-Западного федерального округа, специализирующихся на расследовании преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления и 25 федеральных судей, рассматривавших уголовные дела данного вида преступлений (2011–2015 гг.).

Диссертация состоит из введения, трех глав, которые включают в себя девять параграфов, заключения, списка используемой литературы и приложений. Главы и параграфы имеют последовательно логическую связь по изложению. А. В. Воробьев определил и рассмотрел широкий спектр вопросов уголовно-правовой борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления, сформулировал

ряд интересных новаторских предложений теоретического и практического плана.

Первая глава посвящена общему уголовно-правовому анализу преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления. А. В. Воробьевым глубоко исследуется само понятие коррупции путем сравнительного анализа положений международных нормативных документов по борьбе с коррупцией и национального законодательства. С учетом широкого понимания коррупции им обоснован концептуальный вывод о необходимости имплементации в национальное законодательство норм об ответственности за распространенные формы коррупционного поведения должностных лиц и необходимости поэтапного механизма криминализации незаконного обогащения, исходя, в том числе, и из ст. 20 Конвенции ООН против коррупции (с. 24-27). При этом им также обоснован вывод об изменении понятия коррупции в Федеральном законе «О противодействии коррупции», включив в его понятие «услуги неимущественного характера» (28-30).

Соискателем на основе детального анализа имеющихся научных взглядов обосновывается внесение в Общую часть УК РФ ст. 14.1. «Коррупционное преступление», определяются его критерии и понятие в авторской редакции (с.41). В исследовании также предложено авторское определение коррупционной преступности и коррупционных преступлений в органах местного самоуправления, исходя из их понятия как совокупности противоправных, общественно опасных посягательств на установленный порядок муниципальной службы, интересы граждан, юридических лиц и государства со стороны должностных лиц местного самоуправления путем использования ими служебного положения и вверенных населением полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности (с.43).

Весьма четко соискателем, исходя из анализа 250 уголовных дел по Северо-Западному федеральному округу, определяются формы (способы)

коррупционного поведения должностных лиц и специфика коррупционных преступлений в органах местного самоуправления (с. 43-45).

Заслуживают внимания выделенные соискателем особенности объекта и субъекта преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления. При этом автор соотносит понятия должностного лица и представителя власти, указанных в примечаниях к ст.ст. 285 и 318 УК РФ. Приходит к обоснованному выводу, что они не в полной мере отвечают практике борьбы с коррупционными преступлениями. Полагает, что без закрепления в уголовном законе понятия «публичное должностное лицо» нельзя эффективно бороться с коррупционными преступлениями (с.72), в связи с чем поддерживает мнение ряда ученых внести это понятие в примечание 1 к статье 285 УК РФ. Вместе с тем критикует их предложение включить данное понятие и в примечание к ст. 318 УК РФ, исходя из его содержания и требований системности законодательства. Развивая далее научную позицию, обоснованно предлагает дополнить ст. 285 УК РФ примечанием 1.1, изложив определение публичного должностного лица в авторской редакции (с.74).

Воробьевым А.В. выделяются признаки должностного лица местного самоуправления, исходя, в том числе из положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который содержит понятия, как выборного должностного лица, так и должностного лица, заключившего контракт, наделенных властными исполнительно-распорядительными полномочиями. Учитывая неполноту законодательных формулировок, им акцентируется внимание, что депутаты представительного органа местного самоуправления, исполняя публичную функцию представителя власти, не могут в полной мере рассматриваться как должностные лица. В связи с чем предлагает дополнить постановление Пленума Верховного Суда РФ № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и превышении должностных полномочий» (п. 3) указанием, что депутатов представительных органов

местного самоуправления как публичных должностных лиц следует приравнять к лицам, осуществляющим законодательную власть (с. 81).

Вторая глава посвящена уголовно-правовой характеристике наиболее распространенных преступлений в органах местного самоуправления: получения взятки и злоупотребления должностными полномочиями.

Воробьев А.В., исследуя основной состав взяточничества, обоснованно выделяет особенности предмета преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ и акцентирует внимание на том, что услуги неимущественного характера выпадают из сферы уголовно-правового воздействия, в связи с чем предлагает внести изменения в диспозицию ст. 290 УК РФ для их признания предметом получения взятки с учетом международно-правовых норм по борьбе с коррупцией (с. 95).

Весьма интересным является предложение соискателя, исходя из новой редакции ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», что под главой органа местного самоуправления применительно к ч. 4 ст. 290 УК РФ следует понимать не только главу муниципального образования как выборное должностное лицо, но и главу администрации муниципального образования, с которым заключается контракт. С учетом этих обстоятельств им обосновывается правильный тезис - дополнить постановление Пленума Верховного Суда РФ № 19 (п. 10) указанием на то, что под главой органа местного самоуправления следует понимать не только главу муниципального образования как выборное должностное лицо, но и главу администрации, с которым заключается контракт, которые обладают всей полнотой исполнительно-распорядительных полномочий и, соответственно, возможностями причинения вреда охраняемым законом объектам посягательства(с. 125–126).

В работе обоснованно акцентируется внимание, что повышенной общественной опасностью является вымогательство взятки. В связи с чем соискателем критически анализируется постановление Пленума Верховного Суда РФ № 24, где дается понятие вымогательства взятки. Воробьев А.В. обоснованно предлагает ввести примечание к ст. 290 УК РФ, раскрывая понятие вымогательства взятки, при этом дает свою авторскую трактовку, что

взяткодатель вынужден дать взятку под угрозой совершения действий (бездействия), которые могут причинить вред правам и законным интересам гражданина, а равно заведомое создание условий, когда он вынужден дать взятку с целью предотвращения вредных последствий для своих прав и законных интересов, что представляет несомненный научный интерес (с. 135-139).

Заслуживает внимание позиция автора о необходимости признания преступлением, предусмотренным ст. 285 УК РФ, злоупотребления не только служебными полномочиями, но и служебным положением. Для реализации своей позиции предлагает внести изменения в соответствующую норму в авторской редакции (с. 161).

Соискатель предлагает дать законодательное определение понятий «существенное нарушение прав и законных интересов», приняв за основу оценку значительного, крупного и особо крупного размера взятки (примечание 1 к ст. 290 УК РФ) и дополнить ст. 285 УК РФ авторским примечанием 4.1, изложив, что существенным нарушением прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства признается имущественный вред, причиненный гражданину на сумму свыше 25 тысяч рублей, организации или государству – свыше 150 тысяч рублей, либо физический вред в виде побоев, истязания (основной состав), причинения легкого вреда здоровью, что заслуживает внимания как научно обоснованная позиция (с. 155- 161).

В третьей главе А.В. Воробьевым на основе научного анализа выявляются детерминанты коррупционной преступности в органах местного самоуправления, разрабатываются меры ее предупреждения.

Детерминантами коррупционной преступности в органах местного самоуправления в Калининградской области им обоснованно определены: негативные социально-экономические факторы, обусловленные общефедеральными компонентами (последствия экономического кризиса, санкции, инфляция, безработица), региональными компонентами (географическая изолированность (эксклавность) региона от основной территории России, снижение основных экономических показателей в связи с

ликвидацией таможенных льгот, низкая заработная плата, наличие «теневой» экономики) (с. 164-175).

Помимо негативных социально-экономических факторов, соискателем правильно выделяется в качестве основных причин, способствующих коррупции, несовершенство антикоррупционного законодательства, недостатки организационно-управленческого характера, а также отсутствие современных технологий подбора кадров при поступлении на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении (с. 172-173). Далее в логической последовательности определяется совокупность конкретных условий (обстоятельств) в органах местного самоуправления, негативно влияющих на состояние коррупционной преступности (с. 173-176).

Воробьев А.В., обосновывая совершенствование антикоррупционного законодательства как меру предупреждения преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления», правильно определяет его основные направления, как совершенствование уголовно-правовых норм о собственно коррупционных преступлениях, так и совершенствование норм, выполняющих профилактическую функцию по нейтрализации причин и условий коррупции (с. 182). Исходя из направления совершенствования норм, выполняющих профилактическую функцию, автором правильно определяется классификация мер предупреждения коррупции: административные запреты на муниципальной службе; правоограничения антикоррупционной направленности на муниципальной службе; служебные обязанности (должностной регламент); дозволения на муниципальной службе и введение антикоррупционных стандартов на муниципальной службе (с. 187). Заслуживает особого внимания предложение автора о создании единого федерального реестра лиц, обязанных предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также о расходах указанных лиц (с. 196-197).

В качестве организационно-профилактических мер предупреждения коррупционных отношений Воробьевым А.В. обоснованно выдвигаются: формирование антикоррупционного общественного сознания населения и нетерпимости к проявлениям коррупции со стороны служащих; информирование населения о процедурах предоставления государственных и муниципальных услуг, а также доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления; устранение избыточных административных процедур и административных действий; предоставление муниципальных услуг посредством многофункциональных центров (МФЦ); совершенствование процедур сообщения о склонении к коррупционному правонарушению или возникновения конфликта интересов (с. 200-201).

Таким образом, соискателем правильно определены и раскрыты основные направления совершенствования уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за коррупционные преступления и профилактические и административные меры, что свидетельствует об успешном решении поставленной научной цели и задач исследования. Очевидным методологическим достоинством диссертации является положенный А.В. Воробьевым в основу концепции совершенствования борьбы с коррупцией в органах местного самоуправления принцип о тесной взаимосвязи уголовно-правовых мер с антикоррупционными мерами административного и профилактического воздействия.

Вместе с тем, анализируемое научное исследование не лишено определенных недостатков.

1. Обращает на себя внимание не вполне точное, по-нашему мнению, представление определения объекта и предмета диссертационного исследования. Общественные отношения – это универсальная категория, которая используется во многих отраслях познания, в том числе и в науке уголовного права. Здесь общественные отношения выступают в качестве неотъемлемого признака объекта преступления. В науке уголовного права при исследовании уголовно-правовых явлений понимание объекта исследования выстраивается на основе гносеологии, т.е. науки о познании явлений

происходящих в природе, социальной жизни и мышлении. С точки зрения гносеологии объектом исследовании выступает сама правовая действительность, реальность правового бытия. В нашем случае – это преступления коррупционной направленности против интересов службы органов местного самоуправления и вырабатываемые теорией и практикой уголовного права меры по борьбе с этими деяниями. Предметная сфера исследования обозначает различные стороны и внутренние связи, противоречия заявленного объекта.

2. Из названия диссертации видно, что автор среди перечня форм реагирования государства на коррупционную преступность отдает предпочтение борьбе с этим общественно опасным явлением, однако в содержании работы в криминологической части своего исследования автор пишет о предупреждении и профилактике. Полагаю, что такая позиция требует дополнительного пояснения.

3. Соискатель предлагает заменить понятие «представителя власти», указанного в п. 1 примечания к ст. 285 УК РФ, на более объемное понятие «публичного должностного лица», исходя из требований международно-правовых норм по борьбе с коррупцией. Вместе с тем, как понимается из содержания работы, это понятие должно заменить собой только понятие представителя власти (с. 71-74). При этом соответственно выпадают должностные лица, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, в том числе в органах местного самоуправления.

4. Соискатель, анализируя варианты преступного поведения должностного лица, акцентирует внимание на общем покровительстве или попустительстве по службе. По мнению автора, оно может иметь место не только в рамках иерархии служебных отношений: начальник - подчиненный, но и в отношении тех служащих, которые не состоят в отношениях подчиненности, а также граждан и предпринимателей, на которых распространяются надзорные, контрольные или иные функции должностного лица. Предлагает помимо изменений в постановление Пленума Верховного Суда РФ № 24 (п. 5) в виде авторского понятия общего покровительства как покровительство лицу

(взяткодателю) или представляемым им лицам как находящимся, так и не находящимся в служебной зависимости от взяткополучателя, а также в случаях, когда взяткополучатель может использовать свое служебное положение в интересах взяткодателя, также исключить из диспозиции статьи 290 УК РФ формулировку «по службе» (с. 117). Данное предложение в части исключения формулировки «по службе» не может быть принято, так как разрушается конституитивная связь между элементами и признаками состава получения взятки и ее дачи.

Вместе с тем указанные замечания преимущественно носят дискуссионный характер и не оказывают существенного влияния на общий вывод о положительной оценке представленной работы.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в одиннадцати опубликованных научных статьях, семь из которых включены ВАК Минобразования и науки России в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий. Автореферат соответствует содержанию диссертации, отражает основные идеи и выводы, степень новизны. Сформулированные положения и рекомендации являются обоснованными, значимыми для науки. Следует полагать, что автором в полном объеме исследованы уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления, а также теоретически обоснованы новые предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства и мер организационно-профилактического характера.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация, подготовленная А.В. Воробьевым на тему «Уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления», является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для развития науки криминологии и уголовного права. Представленная диссертация соответствует критериям (абз. 2 п. 9, п. 10 и п. 11 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842), соответствует основным

требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право, а ее автор – Воробьев Александр Владимирович – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

Официальный оппонент -
профессор кафедры уголовного права
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
доктор юридических наук, профессор ..... С. А. Денисов
15.04.2017 г.

Денисов Сергей Анатольевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»
почтовый адрес 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, Д. 1,
кафедра уголовного права, тел. (812) 744-70-75, эл. адрес denisov_61@mail.ru