

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 само-
управления»** по специальности 12.00.08 – Уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право

Работа А.В. Воробьева выполнена в Балтийском Федеральном университете имени Иммануила Канта. Изучение диссертации, автореферата и научных публикаций, подготовленных соискателем, позволяет сформулировать следующие выводы:

Рассматриваемая диссертация выполнена на актуальную тему. Юристы постоянно находятся в поиске эффективных средств борьбы с коррупцией. Коррупционные отношения вытесняют нормальное социальное взаимодействие в сфере функционирования государства и органов местного самоуправления, являются питательной базой для наиболее опасных посягательств на интересы личности и общества. Сформированная в середине прошлого века система норм, предусматривающих ответственность за совершение должностных преступлений, не соответствует изменившемуся характеру функционирования Российского государства. Переход от распределительной экономики к рыночной модели обусловил развитие новых отношений органов государственной и муниципальной власти с субъектами предпринимательской деятельности. Наряду с ранее доминировавшими методами убеждения и принуждения при осуществлении государственно-властных полномочий получил распространение и активно используется метод договорного регулирования. Его реализация не обеспечена эффективной уголовно-правовой охраной, о чем свидетельствует

регистрируемое ежегодное снижение количества лиц, осужденных за преступления коррупционной направленности, на фоне роста незаконных бюджетных затрат и сумм похищенных общенародных средств. Следует критически оценивать даже частичную реабилитацию коррупции как «смазки» для бизнеса, явления имманентно присущего договорной природе рынка. Настоящий разум не черпает закономерности из природы априори, а предписывает их ей (И. Кант). Государство обязано подавлять коррупцию.

Коррупция дезавуирует анонсируемые преимущества рыночной модели экономики, извращает отношения между государством и предпринимателями, блокирует экономическое развитие России. Низкий антикоррупционный иммунитет органов и должностных лиц местного самоуправления А.В. Воробьев обоснованно связывает с допущенным в ходе реформ ослаблением системы государственного контроля муниципальной сферы, несовершенством правовой базы и отсутствием сильной государственной политики в области муниципального управления (с. 4–5). Автором выявлен ряд проблем реализации требований антикоррупционного законодательства на муниципальном уровне. Например, далеко не все муниципальные образования и их должностные лица исполняют требования законодательства о проведении торгов на конкурсной основе и своевременно принимают решения, ограничивающие стоимость закупаемых ими товаров, работ, услуг. Данные обстоятельства повышают актуальность избранного диссертантом предмета исследования и ценность полученных результатов.

Диссертация отвечает требованиям научной новизны. А.В. Воробьевым обосновано положение о коррупционных преступлениях как об отдельном виде общественно опасных посягательств; разработано определение и критерии понятия коррупционного преступления, необходимость его официального закрепления в Общей части Уголовного кодекса РФ. Соискателем выявлены особенности уголовно-правовой характеристики коррупционных преступлений, совершаемых в органах местного самоуправления. Дан 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 ор-

ганах местного самоуправления на примере отдельно взятого региона (Калининградская область), разработана концепция предупреждения преступлений коррупционной направленности, сформулированы предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства и организационно-профилактических мер в органах местного самоуправления.

Результатом творческого и самостоятельного исследования А.В. Воробьева, на наш взгляд, является определение понятия коррупционного преступления (с. 12–13), в котором нашли отражение, как основные формы (этапы) коррупции, так и субъекты коррупционных преступлений. Действительно, использованию специальным субъектом должностного положения вопреки интересам службы часто предшествует подкуп, а приобретенные коррупционные доходы нуждаются в последующей легализации, исполнителями которой могут быть и другие лица.

Основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные диссертантом, **научно обоснованы**. Сискатель избрал соответствующие поставленным задачам исследования аспекты и уровни разработки заявленной темы. К ним относятся: формирование представления о преступлении коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления, особенностях его объекта и субъекта; исследование современной уголовно-правовой характеристики получения взятки и злоупотребления должностными полномочиями, в том числе и совершенных при отягчающих обстоятельствах; определение детерминант коррупционной преступности в органах местного самоуправления; совершенствование антикоррупционного законодательства; разработка организационно-профилактических мер предупреждения преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления.

Достоверность выводов и рекомендаций А.В. Воробьева обусловлена использованием фундаментальных методологических и теоретических исследований учеными проблем уголовно-правового и криминологического предупреждения коррупции. Автор использует широкий диапазон исследовательских методик. Эмпирическая база диссертации включает: анализ информации и статистические данные по преступлениям коррупционной направленности Гене-

ральной прокуратуры и ГИАЦ МВД России, 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 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 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 девять параграфов, заключения, списка используемой литературы и приложений. Объем работы составляет 282 страницы. Между главами и параграфами существует логическая и смысловая связь. А.В. Воробьев наметил и рассмотрел широкий спектр вопросов уголовно-правовой борьбы с преступлениями коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления, сформулировал ряд интересных предложений теоретического и практического плана.

В первой главе диссертации представлен уголовно-правовой анализ преступлений коррупционной направленности против интересов службы в органах местного самоуправления. Соискатель определяет их как общественно опасные деяния, посягающие на авторитет, законные интересы муниципальной службы, и выражающиеся в противоправном получении должностными лицами местного самоуправления благ имущественного или неимущественного характера (с. 43). С учетом широкого понимания коррупции, автором разработана интегрированная межотраслевая схема криминализации незаконного обогащения. Собственно уголовная ответственность выступает в качестве логичного резуль-

тата грубого неисполнения должностным лицом своих обязанностей по декларированию доходов и расходов в обстановке, когда выявлено значительное несоответствие между фактическими и законными доходами и допустимыми расходами. Диссертант предлагает в такой ситуации, по примеру других стран (ст. 395 УК КНР), предусмотреть основания для уголовного преследования, включая и конфискацию (с. 27). Результатом сравнительного анализа международного и российского законодательства, в части определения субъекта коррупционных преступлений, явилось предложение о введении в УК РФ категории «публичное должностное лицо» (с. 71–75).

Вторая глава посвящена уголовно-правовой характеристике наиболее распространенных преступлений в органах местного самоуправления: получения взятки и злоупотребления должностными полномочиями. Исследуя особенности предмета преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, А.В. Воробьев обращает внимание на то, что услуги неимущественного характера полностью выпадают из сферы уголовно-правового воздействия и предлагает внести изменения в ч. I ст. 290 УК РФ, для их признания предметом получения взятки (с. 117), что представляет, на наш взгляд, несомненный научный и практический интерес.

Кроме того, исходя из новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ч. 2 ст. 36), диссертант предлагает под главой местного самоуправления, применительно к ч. 4 ст. 290 УК РФ, понимать не только главу муниципального образования как выборное должностное лицо, но и главу администрации муниципального образования, с которым заключается контракт (с. 125–127).

Также, в качестве положения, выносимого на защиту, соискатель обосновывает необходимость признания преступлением, предусмотренным ст. 285 УК РФ, злоупотребления не только служебными полномочиями, но и служебным положением. Для реализации своей идеи предлагает внести изменения в соответствующую норму (с. 161).

В третьей главе А.В. Воробьевым выявлены детерминанты коррупционной преступности в органах местного самоуправления, разрабатываются меры ее предупреждения. Детерминантами коррупционной преступности в органах ме-

стного самоуправления в Калининградской области диссидентом 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 заработка плата, наличие «теневой» экономики); особенности функционирования органов местного самоуправления в связи с их удаленностью от центральных органов государственной власти (с.164-175).

Соискателем правильно определены основные направления совершенствования уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за коррупционные преступления. Предложены новые профилактические и административные меры, направленные на реализацию разработанного в предыдущих главах механизма привлечения к уголовной ответственности за незаконное обогащение. Ряд пробелов, не позволяющих в полной мере использовать профилактический потенциал антикоррупционных запретов, по мнению автора, могут быть устранены путем создания единого федерального реестра лиц, обязанных предоставлять сведения о своих доходах и расходах (с. 196), что представляет, на наш взгляд, оригинальную идею эффективной борьбы с коррупцией не только на муниципальном, но и на федеральном уровне.

Очевидным методологическим достоинством диссертации является положенный А.В. Воробьевым в основу концепции совершенствования борьбы с коррупцией в органах местного самоуправления тезис о тесной связи уголовно-правовых мер с антикоррупционными мерами административного и профилактического воздействия (с. 12). Подобный подход позволил соискателю получить интересные результаты, в том числе по предложениям имплементации ряда международных конвенциональных норм в российское законодательство. Поддерживаем предложение автора о криминализации незаконного обогащения, а также достаточно высоко оцениваем избранные для этого технико-юридические средства. Уверены, что научно обоснованное положительное решение вопроса об установлении уголовной ответственности за незаконное об-

гашение и последующая политическая воля к применению нормы способны существенно повысить эффективность борьбы с коррупцией.

Не смотря на повышенное внимание ученых к теме коррупции и коррупционного преступления, предложенное А.В. Воробьевым определение является авторским и новым (с. 13). Приведенные в сформулированной диссертантом норме виды коррупционных посягательств, состоящие в подкупе, использовании служебного положения и легализации денежных средств и иного имущества, полученных преступным путем, отражают основные этапы развития коррупционных отношений, а также создают предпосылки для перспективной разработки уголовно-правовых мер их пресечения и усиления ответственности.

Заслуживающим дальнейшего научного обсуждения следует признать предложение А.В. Воробьева о необходимости законодательного расширения цели коррупционного правонарушения за счет стремления к получению «незаконной выгоды в виде услуг неимущественного характера». К таковым соискателю относит получение более престижной должности, повышения по службе, не связанного с ростом заработка, возможность устройства на определенную работу родственников и т.д. (с. 28).

Диссидент обоснованно и правильно указывает на то, что «если лицо передало взятку должностному лицу за совершение в интересах его или представляемых им лиц заведомо незаконных действий (бездействия), то от уголовной ответственности по основанию вымогательства со стороны должностного лица оно освобождено быть не может» (с. 14). Автор точно подметил, что дача взятки за незаконные действия не может быть сопряжена с ее вымогательством, так как потерпевший от преступления, предусмотренного п. «б» ч. 5 ст. 290 УК РФ, стремиться не допустить нарушения своих законных прав или восстановить уже нарушенные, чего путем беззакония сделать нельзя.

Уровень диссертационного исследования, характер затрагиваемой проблематики создают предпосылки для полемики по отдельным положениям. Некоторые особенности работы могут быть подвергнуты критическому осмыслению, без которого ее оценка была бы не полной.

1. Трудно согласиться с А.В. Воробьевым в том, что Конвенция ООН против коррупции 2003 года, определяя понятие «публичное должностное лицо» более четко, чем российское законодательство, регламентирует признаки субъекта коррупционных преступлений (с. 71). Например, в соответствии с п. ii ст. 2 указанной Конвенции ООН публичным является лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее публичную услугу. Определяемое таким образом публичное должностное лицо не способно выступить альтернативой представителю власти. В России функции представителя власти не могут состоять в оказании услуг. Власть осуществляется императивно методами убеждения и принуждения. В свою очередь, государственные услуги в образовании, здравоохранении и других сферах оказывают лица, выполняющие организационно-распорядительные функции в части осуществления полномочий по принятию решений, имеющих юридическое значение. Отличие властных полномочий от организационно-распорядительных (в части оказания публичных услуг) состоит в том, что первые реализуются независимо от желания подвластного, а за вторыми гражданин сам обращается к государству или в муниципальные организации.

2. А.В. Воробьев необоснованно критикует позицию Верховного Суда РФ, в соответствии с которой сам по себе подрыв авторитета государства, при отсутствии других последствий, не является существенным вредом и не свидетельствует о наличии преступления, предусмотренного ст. 285 УК РФ. Диссертант мотивирует это тем, что интересы граждан и организаций, вступающих в правовые отношения с органами власти, выступают только в качестве дополнительного объекта (с. 157). Утрата государством возможности влияния и доверия всегда есть следствие произвола, беззакония или бездействия со стороны его представителей. У государственной власти нет, и не может быть других интересов, а также сфер реализации авторитета, кроме обеспечения безопасности и благополучия своих граждан. Поэтому посягательство на интересы власти и авторитет государства при совершении преступления, предусмотренного ст. 285 УК РФ, проявляется в нарушении законных прав физических и юридических лиц и общества в целом.

3. Из текста диссертации не ясно, какое уголовно-правовое значение будет иметь предложенная соискателем норма «Коррупционное преступление» (с. 13). Перечень коррупционных преступлений, например, предусмотрен в Уголовном кодексе Республики Казахстан. В Казахстане к лицам, совершившим коррупционные преступления, не применяется условное осуждение и сроки давности, они не могут быть освобождены от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим или заявителем. Возможно, в формулировании конкретных уголовно-правовых мер, направленных на совершенствование предупреждения коррупционных преступлений, автор видит перспективы дальнейшей разработки темы исследования.

4. Небесспорным, на наш взгляд, является утверждение А.В. Воробьева о том, что «норма о превышении должностных полномочий является специальной по отношению к норме о злоупотреблении должностными полномочиями, так как представляет специальный случай такого злоупотребления» (с. 152–153). Явный выход должностного лица за пределы его полномочий не может быть частным случаем их использования вопреки интересам службы. Невозможно злоупотребить должностными полномочиями за их пределами или в сфере, на которую они не распространяются.

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 ключевые идеи и выводы, степень новизны. Сформулированные положения и рекомендации являются обоснованными, значимыми для науки. 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.

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, установленным абз. 2 п. 9, п. 10 и п. 11 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор – Воробьев Александр Владимирович – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Официальный оппонент –
профессор кафедры уголовного права
ФГКОУ ВО «Омская академия Министерства
внутренних дел Российской Федерации»
доктор юридических наук, доцент

 В.Н. Борков

«13 » марта 2017 г.

Борков Виктор Николаевич, почтовый адрес 644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7,
ФГКОУ ВО «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»,
кафедра уголовного права, тел. 8(3812) 75-01-80, эл. адрес borkovv@mail.ru

