

УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе
ФГБОУ ВО «ЧелГУ»,
доктор физико-математических наук,
профессор



И. В. Бычков

«04» сентября 2021 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Челябинский государственный университет» о диссертации Шурпаева Шамиля Мурадовича «Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступлений коррупционной направленности в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.08 – «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право»

Актуальность темы диссертационного исследования.

Сфера закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – сфера закупок) имеет определяющее значение в обеспечении стабильного развития и функционирования государства, его социального благополучия и динамичного экономического роста. Коррупционные проявления в данной сфере являются одним из главных препятствий обеспечения эффективности закупок, наносят урон интересам общества и государства.

Подверженность сферы закупок коррупционным проявлениям обусловлена несколькими фундаментальными причинами. Правовое регулирование сферы закупок в современной России характеризуется своей нестабильностью – только в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) со времени его принятия внесено более 80 изменений (собственно, нестабильность правового обеспечения контрактного законодательства является одним из многочисленных условий его подверженности коррупционным проявлениям). Помимо правовой нестабильности и неопределенности, следует выделить значительный объем бюджетных средств, выделяемых на осуществление закупок, что делает такие ассигнования одной из вожделенных целей субъектов противоправной деятельности.

Законодатель не зря в ст. 1 Закона № 44-ФЗ, очерчивая круг регулируемых данным законом отношений, характеризует их направленность на повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок. В п. 12 ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции выделяется обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Повышенное внимание законодателя вопросам противодействия коррупционным проявлениям в сфере закупок выражается и в том, что, начиная с 2017 г., Особенная часть Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) последовательно дополнялась ст.ст. 201.1 («Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа»), 200.4 («Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд»), 200.5 («Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок»), 200.6 («Заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

О распространенности коррупционных проявлений в сфере закупок свидетельствуют результаты контрольных и надзорных мероприятий уполномоченных органов в данной сфере и, конечно, следственно-судебная практика. Сотни тысяч нарушений различной степени тяжести в сфере закупок выявляются прокурорами, работниками Счетной палаты Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы и другими уполномоченными должностными лицами ежегодно. Например, только мерами прокурорского реагирования в 2020 году вскрыто и пресечено более 150 тыс. нарушений, связанных с посягательствами на бюджетные средства, неправомерными действиями при заключении контрактов, их исполнении и приемке выполненных работ, в том числе связанные с коррупционными проявлениями; по материалам прокурорских проверок возбуждено более 700 уголовных дел, судами рассмотрено и удовлетворено 1,2 тыс. исков и заявлений, принесено около 13 тыс. протестов на незаконные правовые акты.

Помимо актуальных проблем криминологического характера, связанных с формированием политики противодействия коррупционной преступности в сфере закупок, применительно к рассматриваемой сфере имеют место уголовно-правовые проблемы, связанные с квалификацией

преступных деяний в данной сфере. Сложности, возникающие при квалификации коррупционных деяний в сфере закупок, обусловлены наличием широкого круга участников отношений в данной сфере, которые могут осуществлять противоправную деятельность (со стороны заказчика, поставщика (подрядчика, исполнителя), контрольных органов); достаточно широким перечнем норм, которые могут применяться субъектами квалификации при совершении преступлений коррупционной направленности в сфере закупок; бланкетным характером всех норм уголовного законодательства, устанавливающим ответственность за совершение преступлений коррупционной направленности в сфере закупок. Многие из актуальных вопросов уголовно-правовой и криминологической характеристики преступлений коррупционной направленности в сфере закупок были предметом ряда исследований. Тем не менее, данная проблема не получила обстоятельной и комплексной разработки, что представляет собой проблему - учитывая как условия широкого распространения коррупционных проявлений в сфере закупок, так и условия значительных изменений в уголовно-правовом регулировании противодействия коррупции в данной сфере.

Таким образом, обращение Шурпаева Ш.М. к исследованию вопросов противодействия коррупционной преступности в сфере закупок, проблем квалификации общественно опасных посягательств, совершаемых при осуществлении закупок, представляется актуальным и своевременным.

Диссертантом комплексно сформулирована цель исследования: «разработать и теоретически обосновать рекомендации по противодействию коррупционной преступности в сфере публичных закупок; сформировать научно обоснованные рекомендации, относящиеся к квалификации общественно опасных посягательств, совершаемых при осуществлении публичных закупок, и разработать меры совершенствования уголовного законодательства о противодействии преступлениям коррупционной направленности в сфере публичных закупок» (с. 7). Для достижения поставленной цели Ш.М. Шурпаев решает ряд задач: «изучить особенности коррупционной преступности в сфере публичных закупок; охарактеризовать состояние коррупционной преступности в сфере публичных закупок; выявить причины и условия, способствующие совершению преступлений коррупционной направленности в сфере публичных закупок; разработать криминологическую характеристику личности субъекта, совершающего преступления в сфере публичных закупок; сформулировать признаки и предложить авторскую классификацию преступлений коррупционной направленности, совершаемых в сфере публичных закупок; дать уголовно-правовую характеристику преступлений коррупционной направленности в сфере публичных закупок; выявить проблемы, которые возникают или могут возникнуть при квалификации преступлений коррупционной

направленности в сфере публичных закупок; сформулировать предложения по совершенствованию уголовного законодательства в части противодействия преступлениям в сфере публичных закупок; разработать меры противодействия преступлениям коррупционной направленности в сфере публичных закупок» (с. 7-8). Анализ диссертационного исследования Ш.М. Шурпаева позволяет сделать вывод о достижении им указанной цели и поставленных задач.

Степень обоснованности и достоверности сформулированных выводов и положений определяется качеством и объемом использованных источников информации, применением в исследовании инструментов и методов научного поиска, непротиворечивостью выводов диссертанта и их согласованностью с результатами обобщения эмпирической базы, согласованностью результатов исследования с другими независимыми источниками по избранной соискателем проблематике. В частности, обоснованность и достоверность выводов и предложений, сформулированных в диссертации, подтверждается количеством используемых источников (371 наименование), внушительной эмпирической базой исследования. Диссертант в ходе достижения поставленных в исследовании задач использовал: данные официальной статистики всей коррупционной преступности в Российской Федерации и одного из ее сегментов – коррупционной преступности в сфере закупок, за период с 2010 по 2019 г.; опубликованную судебную практику Верховного Суда Российской Федерации по применению уголовно-правовых норм в отношении деяний в сфере публичных закупок за период с 2010 по 2018 г.; постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам, касающимся объекта и предмета диссертационного исследования; данные, полученные в результате анализа и обобщения решений судов в субъектах Российской Федерации, вынесенных в порядке правоприменения по статьям, предусматривающим ответственность за преступления коррупционной направленности, совершенные в том числе в сфере публичных закупок, за период с 2010 по 2019 г. (541 уголовное дело); материалы периодической печати, материалы сети Интернет, справки, аналитические отчеты, обзоры федеральных органов исполнительной власти, правоохранительных органов (за 2010–2019 гг.); результаты анкетирования 109 работников органов прокуратуры по вопросам уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности, совершаемые в сфере публичных закупок.

Новизна диссертационного исследования состоит в том, что в нем на диссертационном уровне разработаны рекомендации противодействия коррупционной преступности в сфере публичных закупок, а также сформирован комплекс рекомендаций, относящихся к квалификации общественно опасных посягательств в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предложены меры

совершенствования уголовного законодательства о противодействии преступлениям коррупционной направленности в сфере публичных закупок. Среди частных положений научной новизны исследования могут быть выделены: авторское определение коррупционной преступности в сфере публичных закупок; выявленные структура, тенденции, закономерности и особенности, характеризующие состояние коррупционной преступности в сфере публичных закупок; детерминационный комплекс преступлений коррупционной направленности в сфере публичных закупок; криминологическая характеристика личности преступника, совершающего преступления коррупционной направленности в сфере публичных закупок; авторское определение понятия «преступления коррупционной направленности в сфере публичных закупок»; основания классификации преступлений коррупционной направленности в сфере публичных закупок; разработанные частные правила квалификации наиболее проблемных и распространенных случаев совершения преступлений коррупционной направленности в сфере публичных закупок; сформулированные предложения по совершенствованию уголовного законодательства о противодействии преступлениям коррупционной направленности в сфере публичных закупок; программа противодействия коррупции в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Не вызывает сомнений **теоретическая и практическая значимость** результатов диссертационного исследования, сформулированных в нем выводов и рекомендаций. В частности, они дополняют сложившиеся в уголовно-правовой науке представления об уголовно-правовом противодействии преступлениям коррупционной направленности в сфере публичных закупок. Практическая ценность исследования состоит в том, что его положения могут быть использованы в процессе совершенствования уголовного законодательства, обеспечить повышение эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупционным проявлениям в сфере закупок.

Структура диссертационного исследования отвечает его целям и задачам, включает в себя введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение, список литературы и приложения.

Первая глава решает криминологический блок задач исследования, в том числе в ней проведен анализ состояния коррупционной преступности в сфере закупок; раскрыты причины и условия, способствующие совершению преступлений в данной сфере; проведен анализ криминологической характеристики личности коррупционного преступника, совершающего преступления коррупционной направленности в сфере закупок для обеспечения государственных и

муниципальных нужд (с. 18-81). Ш.М. Шурпаевым обстоятельно изучено состояние коррупционной преступности в сфере закупок. Стоит отметить, что в первом параграфе исследования соискатель верно концентрирует внимание на данном «срезе» коррупционной преступности вне его отрыва от всей коррупционной преступности. Коррупционная преступность в сфере закупок является компонентом всей коррупционной преступности и подвержена влиянию общих тенденций. На основе уточнения признаков коррупционной преступности, выделения существенных особенностей сферы государственных закупок автор дает уточненное определение понятию «коррупционная преступность в сфере публичных закупок» (с. 33-34).

Весьма уместным является использование статистических методов анализа для достижения целей криминологического исследования. В частности, автором проведен корреляционный анализ детерминированности преступлений коррупционной направленности (с. 37-38 и Приложение 2). Выводы о взаимосвязях между уровнем коррупционной преступности и некоторыми объясняющими переменными, вне сомнений, вносят продуктивный вклад в развитие криминологической науки в части исследования рассматриваемого вида преступности.

В результате анализа детерминант коррупционной преступности в сфере закупок автор приходит к выводу о доминировании экономических и правовых противоречий, наличие которых создает определяет распространённость коррупции в рассматриваемой сфере (с. 60-61). В целом, автор достаточно подробно раскрыл факторы, причины и условия, способствующие совершению преступлений коррупционной направленности в данной сфере (с. 48-61). Сформулированные во втором параграфе первой главы выводы и рекомендации могут иметь практическое значение при выборе стратегий противодействия коррупционной преступности в рассматриваемой сфере.

При всей сложности поставленной задачи автор достойно справился с описанием криминологического портрета личности коррупционного преступника. Заслуживают внимания выделенные автором типы личности коррупционного преступника в сфере закупок – ситуационный, конформистский, злостный (с. 79-80).

Вторая глава исследования посвящена вопросам классификации, уголовно-правовой характеристики и проблемам квалификации преступлений коррупционной направленности, совершаемых в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (с. 82-190).

Диссертант начинает решение частных задач данной главы с уточнения понятия и признаков преступлений коррупционной направленности в сфере закупок. Структура первого параграфа отличается своей целостностью и верно выбранной логической последовательностью: автор анализирует международно-правовые акты в сфере противодействия коррупции, национальное законодательство в данной сфере, ведомственные правовые акты, в которых закреплены понятие и признаки преступлений коррупционной направленности (с. 82-105). С учетом особенностей сферы закупок автором предложена оригинальная классификация преступлений в данной сфере (с. 103-105).

В параграфах 2.2–2.4 диссертационного исследования на основе классификации преступлений коррупционной направленности по видовому объекту диссертант последовательно решает задачи уголовно-правовой характеристики и путей решения проблем квалификации преступлений коррупционной направленности, совершаемых в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, совершаемых в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд; хищений; преступлений в сфере экономической деятельности и преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях (с. 106-191).

Третья глава посвящена разработке направлений совершенствования противодействию преступлениям коррупционной направленности в сфере закупок (с. 191-220). Заслуживает поддержки предложенная автором программа противодействия коррупции в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, положения которой приведены в Приложении 8 диссертационного исследования.

Достаточно насыщенным в части предложений по совершенствованию уголовного законодательства получился и параграф 3.2 диссертационного исследования. В том числе это меры: связанные с размещением уголовно-правовых норм, в главах Особенной части УК РФ соответственно родовому и видовому объектам посягательства; направленные на совершенствование редакций уголовно-правовых норм; направленные на устранение пробельности уголовного закона; направленные на дифференциацию уголовной ответственности (с. 202-220).

Положительно оценивая диссертационное исследование Ш.М. Шурпаева, следует отметить, что рецензируемая работа, как и любой творческий труд, не свободна от замечаний и дискуссионных положений.

1. На стр. 29-30 исследования автор выделяет существенные признаки сферы публичных закупок. В дальнейшем они учитываются при определении понятия коррупционной преступности в данной сфере. Полагаем, что криминологическую науку развила бы аргументация связи между выделенными особенностями и причинным комплексом коррупционной преступности в сфере закупок. Диссертант верно отмечает, что «формирование и реализация правоотношений по осуществлению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд – сложный и длящийся по времени процесс, включающий несколько стадий: 1) планирование закупок товаров, работ, услуг; 2) определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей); 3) заключение государственного (муниципального) контракта; 4) исполнение контрактов» (с. 30). Уместно было бы аргументировать особенности детерминационного комплекса для каждой из стадий (этапов) осуществления закупок.

2. Требуется уточнения позиция автора о категории «личность преступника». На с. 64 диссертант отмечает: «категория «личность преступника» характеризует лишь возможность и вероятность совершения преступлений лицами, характеризующимися определенными свойствами. Это не указывает на опасность личности, но говорит об их “большей или меньшей вероятности оказаться среди совершивших те или иные преступления”». Каким образом, по мнению диссертанта, категория «личность коррупционного преступника» применительно к сфере закупок может использоваться в прикладных целях при проведении антикоррупционной политики? Требуется дополнительная аргументация.

3. Автор высказал мнение о том, что составы преступлений, закреплённые в ст. 200.4 и ст. 200.5 УК РФ, должны быть перемещены в главу 30 УК РФ (с. 14). Свою позицию диссертант обосновывает тем, что отсутствие в качестве субъекта преступления должностного лица не является препятствием для размещения состава преступления в главе 30 УК РФ (с. 202). Такая аргументация представляется как явно недостаточная. В диспозиции ч. 1 ст. 200.5 УК РФ законодатель объяснил, почему он закрепил соответствующее преступление именно в главе 22 УК РФ. В диспозиции прямо указывается на наличие негативного признака в виде отсутствия признаков составов преступлений, предусмотренных ст. 204 УК РФ и ст. 291 УК РФ. Таким образом, исследователь своим предложением предлагает просто проигнорировать мнение законодателя. В связи с этим высказанное суждение автора явно нуждается в дополнительном пояснении.

4. Диссертант отмечает обоснованность критических замечаний, сложившихся в науке уголовного права относительно тенденции «пресфильной» криминализации и усиления уголовной ответственности за

нарушения порядка осуществления публичных закупок (с. 212). Тем не менее, комплекс сформулированных диссертантом предложений не отличается кардинально от заданного вектора дублирования специальных видов преступлений с приданием им статуса самостоятельного состава преступления. В этой связи представляется необходимым дополнительно пояснить, обосновать, почему не следует исключать из уголовного законодательства соответствующих специальных составов коррупционных преступлений, устанавливающих ответственность за нарушение порядка осуществления закупок.

Высказанные замечания не влияют в целом на положительную оценку диссертационного исследования Ш.М. Шурпаева.

Автореферат соответствует диссертации и полностью отражает ее содержание.

Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в 14 научных статьях, из которых 5 опубликованы в изданиях, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание доктора и кандидата наук.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Диссертация Шурпаева Шамиля Мурадовича «Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступлений коррупционной направленности в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» является выполненной самостоятельно научно-квалификационной работой, содержащей решение научной задачи, имеющей существенное значение для развития теории криминологии и уголовного права; диссертационное исследование характеризуется актуальностью и обладает научной новизной.

2. Диссертационное исследование характеризуется внутренним единством, содержит обоснованные научные результаты и положения. Основные научные результаты диссертации прошли апробацию, что отражено в опубликованных диссертантом научных трудах.

3. Диссертация соответствует критериям, установленным п.п. 9, 10-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

Таким образом, автор диссертации – Шурпаев Шамиль Мурадович – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по

специальности 12.00.08 – «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право».

Отзыв подготовлен ведущими сотрудниками Института права ФГБОУ ВО «ЧелГУ» по теме представленной диссертации: кандидатом юридических наук, доцентом Кадыровой Надеждой Николаевной (12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право); кандидатом юридических наук, доцентом Дроботом Сергеем Александровичем (12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право); кандидатом юридических наук, доцентом Майоровым Андреем Владимировичем (12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право); кандидатом юридических наук Кудряшовым Андреем Владимировичем (12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право).

Отзыв обсужден и единогласно одобрен на заседании кафедры уголовного права и криминологии Института права ФГБОУ ВО «ЧелГУ», протокол № 07 от «07» сентября 2021 года. На заседании присутствовало 6 человек.

Кандидат юридических наук,
доцент, и.о. заведующего кафедрой
уголовного права и криминологии Института права
ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»

Кадырова Надежда Николаевна

Доктор юридических наук,
доцент, директор Института права
ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»

Киреев Валерий Витальевич

Сведения о ведущей организации:
454001, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, д. 129
Телефон: +7 (351)-799-71-01, E-mail: odou@csu

Кадыровой Н.Н., Киреева В.В.
Согласовано