

УДК 342.537.38

*Н.У. Абденкул,
магистрант профильной
магистратуры напр. «Право»*

*А.А. Ешназаров,
кандидат юридических наук, доцент,
Академия правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,
г. Нур-Султан, Республика Казахстан*

**ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПО ПРОВЕДЕНИЮ НАУЧНОЙ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Аннотация: данная статья посвящена вопросам проведения научной антикоррупционной экспертизы в Республике Казахстан, в частности рассматриваются полномочия экспертов, координатора и сроков проведения научной антикоррупционной экспертизы. Кроме того, предлагается ряд поправок по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: научная антикоррупционная экспертиза, проекты нормативных правовых актов, коррупциогенные нормы, независимость эксперта.

*N.U. Abdenkul,
Master's student of profile
magistracy ex. »"Right»,*

*A.A. Yeshnazarov,
candidate of legal sciences, associate professor,
Law Enforcement Academy
at the General Prosecutor's Office
of the Republic of Kazakhstan,
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan*

**SELECTED ISSUES ON SCIENTIFIC RESEARCH ANTI-CORRUPTION
EXPERTISE DRAFT REGULATORY LEGAL ACTS UNDER THE
LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

Abstract: this article is devoted to the issues of conducting scientific anti-corruption expertise in the Republic of Kazakhstan, in particular, the powers of experts, the coordinator and the timing of the scientific anti-corruption expertise are

considered. In addition, a number of amendments are proposed to improve the legislation.

Keywords: scientific anti-corruption expertise, drafts of normative legal acts, corruption-related norms, independence of an expert.

В соответствии с п.8 постановления Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2020 года №451 «О некоторых вопросах проведения научной антикоррупционной экспертизы» (далее – Постановление Правительства Республики Казахстан №451) научная антикоррупционная экспертиза проводится экспертами, включенные в реестр экспертов.

Требования к экспертам по проведению антикоррупционной экспертизы следующие:

- 1) высшее образование;
- 2) опыт работы не менее 5 лет в той отрасли деятельности, по которой предполагает выступить в качестве эксперта, либо не менее 3 лет в случае наличия ученой степени кандидата наук, доктора наук, доктора PhD или доктора по профилю в той отрасли деятельности, по которой предполагает выступить в качестве эксперта;
- 3) отсутствие непогашенной или неснятой судимости;
- 4) отсутствие административного взыскания за совершение административного коррупционного правонарушения в течение последних 3 лет;
- 5) отсутствие увольнения за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу;
- 6) отсутствие судимости за коррупционное преступление [1].

Мы видим, что установлены следующие цензы:

- 1) образование;
- 2) профессионализм;
- 3) отсутствия судимости.

Кроме того, эксперт не должен быть привлечен к административной ответственности за коррупционное правонарушение, и уволен за проступок, порочащий государственную службу.

Если остановиться на цензе профессионализм, можно предположить, что опыт работы в одной отрасли 5 лет или 3 года при наличии ученой степени, по нашему мнению, достаточно. Однако есть противоположно другие точки зрения.

В.В. Астанин считает «расширение состава полиотраслевых специалистов, обладающих юридико-техническими знаниями, которые необходимы для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов применительно к различным сферам правоотношений является необходимостью формирования компетентного состава независимых экспертов» [2, с.8].

По мнению А.В. Ермакова «наиболее подходящим для эксперта, проводящего антикоррупционную экспертизу, будет наличие высшего образования, например, по специальностям «Юриспруденция»,

«Правоохранительная деятельность», «Налоги и налогообложение», «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Экономика и управление на предприятии (по отраслям)», «Государственное или муниципальное управление». Что касается стажа по специальности, то его необходимо исчислять в соответствии с записями в трудовой книжке и договорами о выполнении работы в соответствии с полученным образованием или осуществлении научной, или преподавательской деятельности» [3, с.76].

По своей сути мнение указанных авторов не лишено смысла, так как в ходе проведения экспертом антикоррупционной экспертизы он может привлечь специалистов из той отрасли сферы по которой проводится экспертиза. Вопрос в том, что на сколько будет специалист компетентен по разъяснению специфики соответствующей сферы.

Считаем привлечение «универсальных» экспертов по антикоррупционной экспертизе более рационально, когда разработчиком подготавливается проект закона. В этом случае у них не будет проблем по получению разъяснения процесса трудопроизводства или специфики практики.

Соответственно эксперт, который участвовал при разработке законопроекта не сможет участвовать в проведении научной антикоррупционной экспертизы. Мы полагаем, что необходимо рассмотреть вопрос об оплате услуг экспертов, участвовавших при разработке законопроекта. Этот актуально для государственных и приравненных к ним органам. При этом оплату производить исходя из результатов антикоррупционной экспертизы. К примеру, без замечаний 100% оплаты, требует доработки отдельные нормы 50%, если полностью переработать 0%.

Полагаем, что выделенные бюджетные средства не только сэкономят финансовые средства, прямо предусмотренные нормами правового акта, но и косвенно. В данном случае это снизит нагрузку на правоохранительные и судебные органы по расследованию коррупционного правонарушения и дальнейшего судебного рассмотрения.

Следующий вопрос связан с функциями координатора по определению субъекта проведения научной антикоррупционной экспертизы.

Правительство Республики Казахстан возложило на координатора в лице, которого может быть определено научное учреждение или высшее учебное заведение следующие функции:

- координация проведения научной антикоррупционной экспертизы;
- проведения конкурса по отбору экспертов;
- направления кандидатур, успешно прошедших конкурс в антикоррупционную службу (организатору) для включения в реестр экспертов;
- организация взаимодействия между экспертом и разработчиком при проведении научной антикоррупционной экспертизы, а также по устранению разногласий по выводам научной антикоррупционной экспертизы;
- определения эксперта или группу экспертов для проведения научной антикоррупционной экспертизы;
- осуществления проверки заключения в части орфографической, пунктуационной и стилистической грамотности;

- направления заключения научной антикоррупционной экспертизы эксперту или группу экспертов для доработки;
- направления заключения другому эксперту при несогласии с замечаниями и предложениями координатора;
- высказывания особого мнения при несогласии с заключениями эксперта или группы экспертов (самостоятельного изучения);
- проведения анализа по непринятым рекомендациям.

Соответственно у нас возникает вопрос каким требованиям должен соответствовать координатор проведения научной антикоррупционной экспертизы. Если в Постановлении Правительства Республики Казахстан №451 данных требований не закреплено.

При этом в РФ Приказом Министерства юстиции РФ от 27 июля 2012 года №146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» установлены требования к юридическому лицу.

Заявителями на получение аккредитации на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в качестве независимых экспертов могут быть:

- 1) гражданин Российской Федерации, имеющий высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет;
- 2) юридическое лицо, имеющее в своем штате не менее 3 работников, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет [4].

В этой связи возникает вопрос на сколько Координатор вправе решать следующие вопросы:

- направления заключения научной антикоррупционной экспертизы эксперту или группу экспертов для доработки;
- направления заключения другому эксперту при несогласии с замечаниями и предложениями координатора;
- высказывания особого мнения при несогласии с заключениями эксперта или группы экспертов (самостоятельного изучения заключения или проекта нормативного правового акта).

Здесь необходимо учесть, что данные эксперты по научной антикоррупционной экспертизе прошли конкурсный отбор и включены в реестр экспертов [5].

В этой связи мы считаем п.9 Постановления Правительства Республики Казахстан №451 необходимо расширить в части требования к сотрудникам, выполняющие функции «координатора» также должны быть на уровне предъявляемым к экспертам.

Стоит отметить, что ранее согласно постановлению Правительства

Республики, Казахстан от 30 мая 2002 года №598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» для проведения научной экспертизы наравне с экспертами привлекались научные организации [6].

Еще одним серьезным недостатком, по нашему мнению, является то, что в сроки подготовки заключений по проектам нормативного правового акта:

- по законодательному акту 15 дней и в особых случаях может быть продлено до 5 дней с согласия разработчика;

- по подзаконному нормативному правовому акту 10 дней и может быть продлено до 5 дней с согласия разработчика, недостаточны для проведения качественной экспертизы.

Кроме того, при проведении повторной экспертизы установлен срок, не превышающий 5 дней.

Мы полагаем, что если Координатор направит проект заключения эксперту для доработки (п.27), а затем направит этот же проект заключения другому эксперту при несогласии с заключением (п.27), то срок проведения экспертизы в 20 дней не хватит.

Предполагаем в этих случаях, срок проведения экспертизы должен быть увеличен в целом на 30 дней.

Например, срок проведения антикоррупционной экспертизы в Республике Молдова 10 рабочих дней, но если ПНПА по уровню сложный или объемный, то срок проведения НАКЭ продлевается до 30 рабочих дней с уведомлением разработчика [7].

Также считаем, что главу виды НАКЭ следует включить новый вид экспертизы как «дополнительный» с указанием сроков его проведения. Учитывая, что в п. 27 Постановления Правительства Республики Казахстан №451 в целом прописан механизм проведения дополнительной экспертизы.

Следующий аспект, на что мы хотим обратить внимание – это то, что в ходе проведения научной антикоррупционной экспертизы никто не должен оказывать какого-либо воздействия на эксперта [1].

И.Н. Ключовская, Р.К. Мелекаев считают, что «Эксперт должен быть независимым. Именно это во многом определяет объективность экспертизы» [8, с.135].

Схожее мнение у А.В. Ермаковой «принцип независимости эксперта является одним из наиболее важных начал проведения любой экспертизы, поскольку только независимый эксперт, проводя исследование, может вынести в полной мере объективное заключение, тем самым способствуя достижению поставленной цели. Очевидно, что заключение эксперта как результат экспертной деятельности только тогда будет беспристрастным и объективным, когда эксперт будет иметь реальную возможность приходить к выводам самостоятельно, не опасаясь воздействия со стороны кого бы то ни было» [9, с. 78].

В данном случае надо уведомлять разработчиков о том, что они не должны контактировать с экспертом в какой-либо форме до окончания экспертизы.

То есть тогда будет соблюден принцип независимости и объективности

экспертов в процессе проведения антикоррупционной экспертизы [10].

Однако какой-либо ответственности в отношении разработчика (заказчика экспертизы) не предусмотрено законодательством Республики Казахстан.

Последние поправки в Закон Республики Казахстан «О правовых актах» по проведению научной правовой экспертизы у нас вызвал ряд вопросов.

Так, Законом Республики Казахстан от 12.03.2021 №15-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества» глава 6 дополнена следующими статьями:

- Статья 33-2. Научная правовая экспертиза проектов законов;
- Статья 33-3. Права и обязанности научного правового эксперта;
- Статья 33-4. Отвод научного правового эксперта;
- Статья 33-5. Основания расторжения договора с научным правовым экспертом [11].

В соответствии с п. 1 ст. 30 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» видами научной экспертизы являются правовая, антикоррупционная, лингвистическая, экономическая, а также могут быть другие исходя от сферы правоотношений.

Но по отношению к экспертам, проводящим научную правовую экспертизу их права и обязанности, отвод и расторжения законодателем закреплены в законе.

А по другим экспертам, проводящим научную экспертизу, их права и обязанности не закреплены в законе, но регламентированы в постановлениях Правительства Республики Казахстан.

Здесь мы усматриваем, своего рода нарушения принципа равенства всех граждан перед законом и судом. Если перефразировать данный принцип, то нарушения принципа равенства всех экспертом перед законом. Что побудило законодателя или кто инициировал данный вопрос? Нам не понятно? Почему эксперты проводящую научную правовую экспертизу выделены в особую когорту из числа экспертов проводящую научную экспертизу?

Мы полагаем, что должен быть принят отдельный закон «О научной экспертизе», в котором положения о требованиях, принципах проведения экспертизы должны быть общими для всех экспертов. И посвятить к каждой экспертизе отдельную главу закона с учетом их специфики. В этом случае своего рода ущемление прав других экспертов не будет.

С нашим мнением совпадают точки зрения Г.Б. Кысыковой, Ж.С. Абжанова, которые считают, что «необходимо поднять уровень научной экспертизы на уровне Закона, а не прописывать отдельные положения в Главе Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» и отсылая их на подзаконные нормативные правовые акты» [12, с. 82].

Можно сказать, что аналогичной позиции придерживается А.С. Набиева, но немного в другом формате. Так, «анализ современной нормотворческой деятельности позволяет сделать вывод о необходимости разработки концепции экспертной политики государства. Только приняв такую концепцию,

подкрепленную не только теоретическими выводами, рекомендациями и обобщениями, но и конкретными планом ее реализации, возможно будет объединить в один пучок все виды правовых экспертиз (правовую, лингвистическую, антикоррупционную, экологическую и т.д.), поскольку они не могут существовать отдельно друг от друга» [13, с.130].

Таким образом, мы пришли к следующим выводам:

1. дополнить постановление правительства республики казахстан №451 требованием координатору о материально-технической базе, количестве научных сотрудников в научных подразделениях, квалификации сотрудников;
2. предусмотреть максимальный срок проведения экспертизы в зависимости от сложности законопроекта до 30 рабочих дней;
3. включить вид экспертизы как дополнительный;
4. принять самостоятельный закон о научной экспертизе.

Полагаем, только в этом случае гражданам Республики Казахстан будет проще разобраться в законотворческой деятельности в части проведения экспертиз законопроектов.

Список использованных источников и литературы:

[1] Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2020 года №451 «О некоторых вопросах проведения научной антикоррупционной экспертизы». // Электронный ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000451> (Дата обращения 24.04.2021)

[2] Астанин В.В. Обеспечение репрезентативности экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост.е.Р. Россинская. – Москва: Проспект, 2014. – С.6-12.

[3] Ермакова А.В. Антикоррупционная экспертиза как элемент законодательного процесса в субъектах Российской Федерации (На примере субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ) / Дис... на соиск. ученой степени канд. юр. наук. Краснодар. – 2014. – 185 с.

[4] Приказ Министерства юстиции РФ от 27 июля 2012 года №146 (ред. от 29.09.2017) «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации». // Электронный ресурс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133770/ (Дата обращения 24.04.2021)

[5] Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 12 августа 2020 года №255 «Об утверждении Правил конкурсного отбора экспертов для проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов». // Электронный ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/search/docs/fullte>

xt (Дата обращения 24.04.2021)

[6] Постановлении Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года №598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности». // Электронный ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P020000598> (Дата обращения 24.04.2021)

[7] Закон РМ № LP82/2017 от 25.05.2017 «О неподкупности». Электронный ресурс: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ru# (Дата обращения 24.04.2021)

[8] Клюковская И.Н., Мелекаев Р.К. Правовая природа и принципы криминологической антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Общество и право. 2011. №5 (37). С.134-137. Электронный ресурс: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-i-printsipy-kriminologicheskoy-antikorrupsionnoy-ekspertizy-normativnyh-pravovyh-aktov> (Дата обращения 24.04.2021)

[9] Ермакова А.В. Антикоррупционная экспертиза как элемент законодательного процесса в субъектах Российской Федерации (На примере субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ) / Дис. ... канд. юр. наук. 12.00.02, 12.00.01. – Краснодар. – 2014. 185 с.

[10] Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 21 августа 2020 года №268 «Об утверждении Методических рекомендации по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов». // Электронный ресурс: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=36082096#pos=3;-106 (Дата обращения 24.04.2021)

[11] Закон РК от 12.03.2021 №15-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества». // Электронный ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000015> (Дата обращения 24.04.2021)

[12] Кысыкова Г.Б., Абжанов Ж.С. Вопросы совершенствования методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) / Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2010. №2 (18). С.82-85.

[13] Набиева А.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как составная часть правового мониторинга / Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2012 г. №4 (28). С. 128-130.

© Н.У. Абденкул, А.А. Ешназаров, 2021