

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

БАЙКАДАМОВ ЕРБОЛ ЕРМУХАНОВИЧ

Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной  
экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Диссертация на соискание степени  
магистр национальной безопасности и военного дела по образовательной  
программе 7М12303 «Правоохранительная деятельность»  
(научное и педагогическое направление)

Научный руководитель:  
доцент кафедры специальных  
юридических дисциплин  
Института послевузовского образования  
Алибекова А.М.,  
кандидат юридических наук,  
младший советник юстиции

г. Косшы, 2022 г.

## ТҮЙІНДЕМЕ

Құрылымдық жағынан диссертация кіріспеден, екі негізгі бөлімнен, оның ішінде алты бөлімшеден, қорытындыдан, пайдаланылған әдебиеттер тізімінен және қосымшадан тұрады.

Зерттеудің мақсаты – сыбайлас жемқорлыққа қарсы ғылыми сараптама жүргізу мәселелерін реттеуге бағытталған қолданыстағы заңнамаға құқықтық талдау жүргізу.

Диссертациялық зерттеудің нәтижесі қорғауға ұсынылған үш ереже болды.

## РЕЗЮМЕ

Структурно диссертация состоит из введения, двух основных разделов, включающих шесть подразделов, заключения, списка использованных источников, а также приложения.

Цель исследования заключалась в проведении правового анализа действующего законодательства, направленного на регламентацию вопросов проведения научной антикоррупционной экспертизы.

Результатами диссертационного исследования стали три положения, выдвинутых на защиту.

## SUMMARY

Structurally, the dissertation consists of an introduction, two main sections, including six subsections, a conclusion, and a list of sources used.

The purpose of the study was to conduct a legal analysis of the current legislation aimed at regulating the issues of conducting scientific anti-corruption expertise.

The results of the dissertation research were three provisions put forward for defense.

## СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НАУЧНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ	
1.1 Понятие, признаки и значение научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.....	10
1.2 Правовое регулирование научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Республике Казахстан.....	20
1.3 Международный опыт организации проведения научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.....	28
2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА НАЗНАЧЕНИЯ И ПРОВЕДЕНИЯ НАУЧНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	
2.1 Правовые основы порядка проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.....	52
2.2 Субъекты, осуществляющие научную антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов .....	64
2.3 Особенности проведения независимой научной антикоррупционной экспертизы .....	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	90
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	94
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Акт внедрения.....	101
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Акт внедрения.....	103
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Сравнительная таблица предложений по внесению изменений и дополнений в некоторые законодательные акты .....	104
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. Проект закона .....	110

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В диссертации применяются следующие термины с соответствующими обозначениями и сокращениями:

РК – Республика Казахстан

РФ – Российская Федерация

ОСЭР – Организация экономического сотрудничества и развития

ООН – Организация объединенных наций

НПА – Нормативный правовой акт

ФЗ – Федеральный Закон

СМИ – Средства массовой информации

КазНУ – Казахский Национальный Университет им.Аль-Фараби

КазГЮУ – Казахский Гуманитарно-Юридический Университет  
им.Нарикбаева

НДП «Нұр-Отан» – Народно-Демократическая партия «Нұр-Отан»

ОРД – Оперативно-розыскная деятельность

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проводимого исследования. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов является одной из наиболее эффективных мер по предупреждению коррупции. Институт антикоррупционной экспертизы, как инструмент предупреждения коррупции, появился в арсенале сотрудников правоохранительных органов относительно недавно. Использование такого антикоррупционного инструмента предусмотрено рядом международных и отечественных нормативных правовых актов. Однако практика внедрения антикоррупционной экспертизы показала о существующих проблемах в её законодательном закреплении. Изучается и существующая правоприменительная практика. Это является основной причиной интереса автора к анализу именно этой темы в данном исследовании, поскольку решение этих проблем, по его мнению, значительно повысит эффективность предотвращения коррупции в будущем.

Актуальность темы исследования также обусловлена необходимостью изучения проблем развития института антикоррупционной экспертизы, взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы и анализа действующего законодательства о противодействии коррупции и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Данные обстоятельства обусловлены тем, что коррупцию следует рассматривать с позиции угрозы национальной безопасности Республики Казахстан.

Оценка современного состояния решаемой научной проблемы или практической задачи.

В мировой практике, любое государство придает особую важность вопросам противодействия коррупции, поскольку именно это проявление способно поражать практически все элементы государственного механизма, в том числе государственное правотворчество. Некачественное законодательство государства влечет за собой угрозу её национальной безопасности. С учетом этого, с первых дней своей независимости, Казахстан принимает все

необходимые меры для создания эффективных институтов и механизмов противодействия коррупции.

В числе последних принятых мер – введение с 1 января 2020 года законодательной нормы по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (в том числе принятие Правил от 16.07.2020г. и Методических рекомендаций от 19.08.2020г.).

При этом, уже в сентябре 2020 года Антикоррупционной службой РК, являющейся на основании Постановления Правительства РК №451 от 16.07.2020г. «координатором» проведения научной антикоррупционной экспертизы, объявлен конкурс государственных закупок на приобретение услуг по проведению указанной экспертизы на общую сумму 1,6 млрд. тенге (по более 300 проектам нормативных правовых актов).

Всего в период с 2020 по 2024 годы на научную антикоррупционную экспертизу проектов НПА запланировано потратить около 7 млрд. тенге (в 2020г. – 3,4 млрд; 2021г. – 2,0 млрд; 2022г. – 1,3 млрд; 2023г. – 240 млн.). Предположительно, данной экспертизе будет подвергнуто в 2020г. – 6 545, в 2021г. – 3 785, подвергнутся в 2022г. – 2 424 и в 2023г. – 453 нормативных правовых актов.

Цель исследования заключается в комплексном изучении теоретических и практических аспектов проблем правового механизма по организации проведения научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, подготовка на основе полученных выводов предложений по совершенствованию правового регулирования экспертной деятельности для повышения эффективности превентивной антикоррупционной политики.

Задачи исследования:

- анализ нормативной правовой базы, регламентирующей порядок назначения и проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

- исследование современного состояния назначения и проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

- обобщение результатов анализа и исследования и на их основании подготовка обоснованных научно-практических рекомендаций, направленных на совершенствование антикоррупционного законодательства и внедрение передового международного опыта в практику организации и проведения научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации проведения научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Предметом диссертационного исследования выступают деятельность Антиторрупционной службы по реализации полномочий в сфере проведения научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, элементы системы законодательства, регламентирующие вопросы организации научной антикоррупционной экспертизы.

Методы и методологические основы проведения исследования.

Методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных (анализ, синтез, аналогия), частно-научных (исторический, статистический, социологический) и специальных (сравнительно-правовой и формально юридический) методов познания.

Обоснование научной новизны.

Научная новизна исследуемого вопроса выражена в отсутствии четкого правового механизма по организации проведения научной антикоррупционной экспертизы. В целях эффективной реализации антикоррупционной политики государства необходимо создать нормативно-правовую основу, которая будет исключать возможности возникновения коррупциогенных норм-дефектов. Кроме того, для развития института научной антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов и их проектов необходимо совершенствование действующего законодательства.

Положения, выносимые на защиту

1. Научная антикоррупционная экспертиза проектов НПА должна проводиться государственным органом и не может быть прерогативой научно-экспертного сообщества. В этой связи, предлагается инициировать вопрос создания нового уполномоченного органа в виде Центра антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов при Министерстве юстиции Республики Казахстан. Это позволит значительно сократить расходование бюджетных средств на производство антикоррупционной экспертизы, усовершенствует правовое регулирование экспертной деятельности для повышения эффективности превентивной антикоррупционной политики и исключит возложение на правоохранительный орган (Антикоррупционную службу) несвойственных функций;

2. Необходимо принятие самостоятельного Закона РК «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов», чем будет обеспечен более детализированный подход к правовой регламентации научно-экспертной деятельности законопроектов в Казахстане и способствует повышению качества превентивной антикоррупционной политики.

3. В целях предупреждения коррупционных рисков необходимо проведение антикоррупционной экспертизы в отношении всех проектов нормативных правовых актов, принятие которых в дальнейшем формирует отечественное законодательство в целом.

Исключение могут составить только проекты нормативных правовых актов, принимаемые по вопросам чрезвычайного и военного положения, объявлении карантинных зон (в соответствии с законодательством о ветеринарии), чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В этой связи, предлагается исключить ограничения по правовым актам, указанным в ч.3 ст.30, ч.2 ст.33-1 Закона РК «О правовых актах» и п.5 Правил проведения

научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Кроме того, предлагается, не ограничивая проведение антикоррупционной экспертизы по проектам нормативных правовых актов, расширить возможности ее проведения по всем действующим законодательным актам. В процессе правового мониторинга нормативных правовых актов следует обязать государственные органы согласовывать его результаты с общественными советами.

Апробация и внедрение результатов. Результаты данной магистерской диссертации нашли свое применение в научной деятельности Института государства и права КазНУ им.Аль-Фараби и практической деятельности Управления уголовного преследования прокуратуры г.Нур-Султан, что подтверждается актами внедрения.

## РАЗДЕЛ 1. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НАУЧНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

### 1.1 Понятие, признаки и значение научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Прежде чем перейти к рассмотрению понятия научной антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, начнем с рассмотрения понятия коррупция.

Существует неоднозначное использование понятия «коррупция» в области экономики, политических наук, этики и особенно в журналистской практике. Широко распространенная коррупция считается главной проблемой и представляет собой серьезную проблему [1, с.7].

Несмотря на знания о коррупции, накопленные за многие годы, а также в ходе нынешних жарких дебатов по этому вопросу, до сих пор не было достигнуто единого мнения относительно содержания понятия «коррупция». Даже самый всеобъемлющий международный документ, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции-UNCAC, из-за отсутствия согласия между странами-участницами, пришлось придерживаться перечня фактов, которые исчерпывают сферу применения определения коррупции [2].

Восприятие и классификация коррупционного поведения во всем мире различаются, в зависимости от культурной среды. Наиболее распространенным определением, несомненно, является то, что коррупция - это злоупотребление властью в личных или групповых интересах.

Тем не менее это определение означает, что коррупция не является синонимом «взятки» – она имеет гораздо более широкий охват, когда речь заходит об антиобщественной и незаконной деятельности. «Кумовство», партийные чистки и назначения, а также другие формы злоупотребления политическим влиянием, также являются частью коррупционной практики.

Коррупция также присутствует, когда конкретный правонарушитель получает косвенную выгоду от своих действий. Также, когда выгода извлекается не только физическим, но и юридическим лицом. Википедия / свободная энциклопедия объясняет явление коррупции как «социальную коррумпированность, деградацию, взяточничество» [3].

Другое определение дано в юридическом словаре (1994) [4]: «антисоциальное явление, характеризующееся моральной коррумпированностью личности или социальной группы и анти-правовым использованием ранга для получения незаконных льгот».

Наиболее ярким проявлением коррупции является взятка. Например, «Словарь болгарского языка» дает значение термину «коррупция»: «продажность чиновников» [5].

Коррупция-это явление, которое неразрывно связано с властью. Взятки выплачиваются там, где принимаются решения. Эти решения принимаются также в исполнительной власти, зачастую на очень высоком уровне внутри нее, и в судебной власти.

Одно из принятых определений обозначает понятие «коррупция»: злоупотребление экономической, административной и судебной властью, которое приводит к получению личных или групповых выгод за счет права и законных интересов личности, конкретного сообщества общества в целом. Во всех случаях, коррупция категорически воспринимается как негативное явление, которое должно и может быть ограничено.

Впервые, юридическое определение понятия «коррупция» было дано в гражданско-правовой конвенции о коррупции Совета Европы [6], которая после ее ратификации в 1999 году стала частью внутреннего законодательства многих стран.

Согласно ему: «коррупция - это просьба, предложение, предоставление или принятие, прямо или косвенно взятки, или любой другой ненадлежащей выгоды или обещания, которая касается надлежащего исполнения любого

обязательства или поведения, требуемого от лица, получающего взятку, неправомерной выгоды или обещания».

Когда речь идет о задачах конкретных подразделений, понятие «коррупция» используется в более узком смысле.

Тем не менее, когда закон определяет основные задачи конкретного ведомства – например, комитета национальной безопасности, он осуществляет деятельность по защите национальной безопасности от посягательств, связанных с: «коррупционными проявлениями лиц, занимающих высшие государственные, общественные и иные должности в государственном и частном секторах» (Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV), это понятие используется в более широком смысле [7].

Коррупция-это сложное и всеобъемлющее социальное явление, а не конкретное действие. В этом свете, вероятно, законы могли бы определить его только до тех пор, пока речь идет о конкретном действии. Тем не менее, когда речь идет о явлении, а это многослойное явление, то это невозможно сделать с помощью одной нормы в одном законе, содержащем исчерпывающее, окончательное и общее определение [8].

Коррупционные действия можно рассматривать, как специфические экономические отношения, в которых в большинстве случаев заинтересованы обе стороны. Это альтернативы легальным рыночным механизмам, они разрушают нормальные экономические отношения и деформируют критерии эффективности экономических решений и действий.

Учитывая трудности, связанные с определением феномена «коррупция», практика коррупции может быть обнаружена в различных условиях и в различных формах. На самом деле, коррупция может быть обнаружена во всех сферах общественной жизни.

Это всеобъемлющее явление. Проявления коррупционного поведения имеют свои особенности, в зависимости от конкретной сферы, в которой они реализуются.

«В контексте антикоррупционных мер, принятых в Республике Казахстан в целях борьбы с этим злостным явлением, следует особо отметить превентивные механизмы противодействия коррупции, то есть мероприятия, исключающие возможности для совершения коррупционных правонарушений путем использования несовершенства действующего законодательства, наличия различного рода пробелов в правовом регулировании и юридических коллизий» [9].

«В выступлении Президента РК Н. Назарбаева на Антикоррупционном форуме НДП «Нұр Отан» 6 ноября 2008 года указывалось: «Должна быть обязательной антикоррупционная экспертиза всех законов и подзаконных актов. Статус этой экспертизы необходимо закрепить законодательно». В результате 14 октября 2009 года был принят закон РК «О внесении изменения в Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» по вопросам проведения научной антикоррупционной экспертизы», которым закреплена обязательность проведения научной антикоррупционной экспертизы на проекты законов и подзаконных нормативных правовых актов» [9].

«Антикоррупционная политика в Казахстане в настоящее время выходит на новый концептуальный уровень, в котором превентивные механизмы, безусловно, должны найти свое достойное отражение. В Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 17 января 2014 г. «Казахстанский путь - 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» особо отмечена важность задачи продолжения формирования и реализации новой антикоррупционной стратегии» [9].

«Правовые нормы (нормы права) устанавливаются государством в официальных актах, и их исполнение обеспечивается принудительной силой государства. Установление (формализация) норм права осуществляется от его имени органами государственной власти, уполномоченными создавать, изменять или отменять правовые нормы. Другие виды социальных норм государством не устанавливаются, т.е. они не обладают силой правовых норм. Нормы права

содержат официальные веления государственной власти посредством предоставления прав и возложения юридических обязанностей, предписания должного поведения и установления запрета на совершение определенных действий. Исполнение (реализация) норм права обеспечивается государством, в том числе методами государственного принуждения, применение которых опирается на силу государственного аппарата» [10].

Формализация правовых норм происходит в результате целенаправленной деятельности, именуемой правотворческим процессом, уполномоченных государственных органов государства, представляющей собой порядок осуществления юридически значимых действий по подготовке, принятию и опубликованию нормативного правового акта, которые процессуально оформлены, юридически опосредованы, носят официальный характер [10, с.85].

«С правотворческим процессом тесно связан законотворческий процесс (последний является ядром первого), в результате чего нормы права формализуются в системе законодательства. Содержанием указанных процессов является определенная последовательность действий, объединенных общей целью, - создание правового акта» [10].

«Таким образом, правовой акт создается в процессе алгоритмически последовательных действий уполномоченных субъектов, включающих определенные стадии (элементы). Одним из значимых элементов правотворческого (законотворческого) процесса является экспертиза правовых актов и проектов правовых актов, которая призвана выверить, сбалансировать правовой акт или проект правового акта с точки зрения интересов различных социальных групп и научных знаний. Экспертиза является обязательным элементом нормотворческого процесса» [10].

«Термин «экспертиза» происходит от латинского слова «expertus», что означает «опытный, сведущий». В различных словарях под экспертизой в основном понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения» [11].

«В.М. Корякин отмечает, что признаками экспертизы являются: применение специальных познаний в форме исследования к определенному объекту и предмету; осуществление исследования особым субъектом - экспертом; получение новой информации; оформление результатов в виде соответствующего заключения» [12].

«В основе проведения любого вида экспертизы лежат специальные знания, а именно система теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки, техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки или профессионального опыта» [12].

«Экспертная деятельность - это целенаправленная, квалифицированная, характеризующая удовлетворение спроса процедура оценки ситуации, явления (действия), определения закономерностей ее развития с последующим выявлением тенденций и построением прогноза на основе собственной и (или) заимствованной методики» [13].

«Экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является разновидностью экспертизы. В зависимости от необходимости получения объективного знания применяются различные разновидности экспертиз: правовая, антикоррупционная, общественная, независимая, научная, лингвистическая, финансово-экономическая, социальная, гендерная и др. Примером общественной экспертизы может служить широкое обсуждение и экспертный анализ проекта закона» [13].

«Очевидно, что качественный правовой акт может быть создан только в результате комплексного применения экспертиз различной видовой направленности, и не только правовой. При этом особую значимость имеет именно правовая экспертиза, характеризующаяся следующими признаками: правовая экспертиза в первую очередь является разновидностью исследования и осуществляется специально на то уполномоченным лицом - экспертом; правовая экспертиза представляет собой форму использования специальных знаний» [13].

«Термином «специальные знания» обычно обозначают сферу профессиональных знаний, которыми оперирует эксперт и которые не относятся к общеизвестным. Это знания, которые получены в результате профессиональной подготовки и опыта в какой-либо сфере деятельности; общие положения об экспертизе закреплены нормативными правовыми актами» [13].

«Каждый вид правовой экспертизы характеризуется своими особенностями (предметом, объектом, методами и т.д.), и поэтому в законодательстве невозможно предусмотреть все частности; правовая экспертиза проводится с целью использования ее результатов в юридической деятельности; правовая экспертиза проводится по решению или поручению уполномоченных на то лиц либо без такового, но в силу прямого указания нормативных правовых актов» [14, с.26-35].

«Перечисленные признаки относятся и к экспертизе правовых актов и проектов правовых актов. В то же время, последняя характеризуется следующими особенными признаками: экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является элементом (обязательной составляющей) правотворческого процесса; экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является превентивным способом устранения негативных факторов (неэффективных элементов) различного характера в правовых актах и проектах правовых актов; объектом экспертизы правовых актов и проектов правовых актов выступают действующие правовые акты и проекты правовых актов; последствием ошибки в проведении экспертизы правовых актов и проектов правовых актов является дефектность правового акта - одного из видов регуляторов общественных отношений; экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является несудебной экспертизой» [14, с.26-35].

«Экспертиза правовых актов и проектов правовых актов может включать различные виды экспертиз, суть которых состоит в оценке правового акта (проекта) по определенным критериям, специфичным для каждой из них» [15, 16, 17, 18, 19, 20].

«Экспертиза правовых актов и проектов правовых актов позволяет: на ранних стадиях правотворчества устранять имеющиеся недоработки, ошибки, минимизировать различные негативные факторы, способствуя принятию качественного эффективного правового акта; при сопряжении с правовым мониторингом устранять недостатки действующих правовых актов» [20, с.108].

«В частности, экспертиза нормативного правового акта дает ответы на такие вопросы, как: соответствие нормативного правового акта актам более высокого уровня, соблюдение правил юридической техники, возможность удовлетворения интересов будущих субъектов правовых отношений, соответствие правилам современного литературного языка, необходимость финансово-экономического обеспечения и возникающих в связи с этим расходов соответствующих бюджетов, оценка возможности совершения коррупционных и иных правонарушений, прогнозирование вероятности причинения ущерба окружающей природной среде и др.» [20, с.108].

«Сущность экспертизы правовых актов и проектов правовых актов заключается в содействии с помощью научных достижений и практических наработок в области права, а также заложенных в праве потенциальных возможностей нормативному закреплению оптимальных с различных точек зрения общественных отношений во всех сферах жизни общества, а также снижении негативных проявлений в деятельности субъектов права. Все это в итоге вносит определенный вклад в становление и развитие правового государства. Экспертиза нормативных правовых актов играет ключевую роль в обеспечении законности в государстве» [25, с.95-117].

«Содержание экспертизы правовых актов и проектов правовых актов характеризует ее внутреннюю сторону как исследования. Она включает в себя различные действия и операции, осуществляемые экспертом при производстве самой экспертизы» [25, с.95-117].

«Под действием эксперта следует понимать внешне выраженный акт его поведения, а под операцией - совокупность действий, объединенных локальной

целью. При этом действия эксперта осуществляются по определенной методике посредством исследования объектов экспертизы с использованием различных методов и средств. Содержание экспертизы правовых актов и проектов правовых актов образуют различные действия и операции эксперта, осуществляемые им в процессе исследования конкретного объекта» [25, с.95-117].

«Содержание правовой экспертизы будет характеризовать внутреннюю сторону самой деятельности, ее суть и включать совокупность операций, осуществляемых в рамках конкретного специального исследования» [25, с.95-117].

«Экспертиза правовых актов и их проектов должна соответствовать следующим качественным критериям: информированность всех заинтересованных лиц как по поводу направляемых на экспертизу правовых актов (проектов), так и о проведении экспертизы, ее результатах с учетом устранения сделанных замечаний; подбор профессиональных, компетентных и независимых экспертов (специалистов); соблюдение качественных показателей и недопустимость формализма при проведении экспертизы; осуществление экспертизы с учетом системного подхода; научная обоснованность и законность выводов, содержащихся в заключении экспертов (специалистов); личная ответственность экспертов (специалистов) за выводы, сформулированные в экспертном заключении» [25, с.95-117]. .

«Легального определения термина «экспертиза правовых актов и проектов правовых актов» в действующем законодательстве не содержится» [22].

«Как отмечает В.Я. Колдин, отсутствие общих законодательно закрепленных задач, функций и принципов экспертной деятельности, четких ограничений от смежных видов деятельности привело к тому, что изданные нормативные акты изобилуют противоречиями, неоднозначной трактовкой понятия «экспертиза», ее задач, объектов и принципов, смешением экспертной и управленческой деятельности, пробелами нормативного регулирования

процесса экспертной деятельности и процессуального положения ее участников» [22].

«В определении понятий предмета и объекта антикоррупционной экспертизы не существует единства мнений и часто наблюдается смешение понятий» [23, с.32-34].

«Некоторые специалисты объединяют эти понятия и не видят между ними различий» [24, с.43-47].

«Другие к предмету антикоррупционной экспертизы относят административные процедуры, получившие юридическое закрепление или нашедшие отражение в правовых актах» [25, с.34].

Имеются и иные точки зрения.

«Так, О.Г. Дьяконова предметом исследования антикоррупционной экспертизы считает фактические данные, представляющие наличие или отсутствие в нормативном правовом акте (или проекте) коррупциогенных факторов и возможность их последующего устранения» [26, с.48] [27, с.76].

По нашему мнению, предметом антикоррупционной экспертизы являются НПА и их проекты, соответственно подготовленные государственными органами. Также нормы, которые содержат НПА и их проекты. Эти нормы призваны регулировать общественные отношения.

Как следствие, общественные отношения являются объектом антикоррупционной экспертизы. Исследуемый НПА или проект НПА направлен на регулирование этих отношений, с ключевой целью выявить коррупциогенные факторы, которые показывают качественную характеристику регулируемых общественных отношений.

По идее, каждый субъект на своем уровне должен определить свой предмет антикоррупционной экспертизы. Это означает, что необходимо определить, какие именно НПА и их проекты должны быть проверены, что разумно отобразить в ОРД и т.д.

## 1.2 Правовое регулирование научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Республике Казахстан

В апреле 2011 года Министерство юстиции внесло поправки в Закон № 213 «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года [28] и впервые ввело понятие «правовой мониторинг нормативных правовых актов».

В статье 1 Закона правовой мониторинг определялся как «деятельность государственных органов, осуществляемая на постоянной основе, для сбора, оценки и анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан, а также прогнозирования динамики его развития и практического применения с целью выявления устаревших законов и/или подобные антикоррупционные законы, а также оценка эффективности их применения» [28].

Согласно Постановлению Правительства № 359 от 5 апреля 2011 года законодательные инициативы и проекты нормативных правовых актов Президента Казахстана не подлежат обязательной антикоррупционной проверке. ОЭСР раскритиковала это исключение [29].

В соответствии с Постановлением Правительства № 964 от 25 августа 2011 года «Правила правового мониторинга нормативных правовых актов» [30] Министерство юстиции координировало деятельность уполномоченных органов по мониторингу НПА. Министерство юстиции поручало академическим учреждениям задачу по борьбе с коррупцией на основе тендеров. Тендеры оплачивались из государственного бюджета. Министерство юстиции ежегодно определяло учреждения, которые уполномочены были проводить антикоррупционную проверку. Таким образом, они часто менялись. Соответственно в этом был риск снижения эффективности антикоррупционной проверки, поскольку опыт, накопленный за один год, не мог быть использован в другом учреждении в следующем году. Кроме того, мнение государственного органа имело больший вес, чем мнение академического учреждения.

В 2011 году Институт законодательства Республики Казахстан (Институт) отвечал за антикоррупционную проверку законодательства. В рамках Института Центр правового мониторинга (Центр) проводил обзор законодательства. С 2012 года Центр разделен на два сектора: Сектор анализа и правового мониторинга и Сектор антикоррупционной экспертизы принятых НПА.

Основной задачей Сектора антикоррупционной экспертизы Принятых НПА являлся анализ того, в какой степени нормативные акты могут способствовать совершению коррупционных правонарушений. Сектор анализа и правового мониторинга разрабатывал рекомендации по улучшению, в частности, в отношении противоречий, коллизий и пробелов между различными нормативными актами, дублирования норм, устаревших декларативных фраз и норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

Институт разработал «Руководство по мониторингу нормативных правовых актов» (утверждено Приказом Министра юстиции № 350 от 28 октября 2011 г.), предназначенное для государственных органов, осуществляющих правовой мониторинг нормативных правовых актов [31]. Руководство состояло из 21-й страницы, разделенной на четыре главы:

Глава 1: Общие положения;

Глава 2: Проведение правового мониторинга;

Глава 3: Правила проведения социологических опросов;

Глава 4: Методы оценки коррупционных рисков НПА.

Согласно главе 4, задача оценки коррупционных рисков включала в себя:

- выявление факторов риска коррупции, таких как недостатки в регулировании, которые создают возможности для коррупционных правонарушений;

- рекомендации по устранению коррупционных рисков и пересмотру законопроектов;

- рекомендации по включению механизмов предупреждения коррупции;

- оценка воздействия НПА на возможное совершение коррупционных правонарушений;
- определение потенциальной эффективности предотвращения совершения коррупционных правонарушений;
- выявление областей деятельности государственных органов, наиболее подверженных коррупции;
- рекомендации по системным и организационным мерам, направленным на борьбу с коррупционными правонарушениями в конкретной области и ликвидацию существующих коррупционных схем;
- предложения по устранению или снижению факторов коррупционного риска;
- выявление положений, несовместимых с национальными или международными антикоррупционными стандартами;
- поощрение абсолютной нетерпимости к коррупционным правонарушениям среди государственных служащих и граждан.

Анализ коррупционных рисков состоял из двух этапов.

Первый этап - это предварительный анализ нормативного правового акта.

Второй этап - тщательный анализ коррупционных рисков.

Первый этап (предварительный) анализа НПА затрагивал фоновые вопросы, связанные с коррупцией.

- Какие отношения регулируются нормативным правовым актом?
- Какие коррупционные практики преобладают в этой области?
- Каковы существующие коррупционные схемы?
- Имеются ли какие-либо статистические данные о коррупционных правонарушениях, совершенных государственными должностными лицами?
- Какие сферы в государственных органах наиболее подвержены коррупции?

Кроме того, предварительный (первый) этап анализа включал в себя обзор недостатков регулирования, таких как противоречивые компетенции,

дублирующие полномочия по разработке нормативных актов или контролю за их выполнением, неспособность определить ответственный государственный орган за реализацию, отсутствие механизмов надзора и контроля, а также отсутствие механизмов судебного возмещения.

Второй этап анализа (анализ существенных коррупционных рисков) в большей степени фокусировался на конкретных нормативных рисках Закона:

- слишком широко сформулированные дискреционные полномочия;
- нечеткие определения компетенции из-за использования слова «может»;
- отсутствие или ненадлежащее регулирование административных процедур;
- неправильное определение ролей, обязанностей и прав государственных должностных лиц;
- пробелы;
- противоречивые правила;
- ненужное делегирование регулирующих полномочий другому органу;
- отсутствие надлежащей прозрачности;
- отсутствие механизмов мониторинга.

В Руководстве использовалось несколько практических примеров из реальных законодательных актов.

Приводился их критический анализ, чтобы продемонстрировать читателю, как этот метод работает на практике. Оценки не являлись юридически обязательными для составителя закона.

В методологии 2007 года были перечислены следующие пять факторов коррупции:

- 1) широта дискреционных полномочий;
- 2) чрезмерное бремя для реализации прав граждан;
- 3) отсутствие или ненадлежащее регулирование административных процедур;

4) отсутствие или ненадлежащее регулирование конкурсных (тендерных) процедур;

5) неправильное определение ролей, обязанностей и прав государственных служащих (должностных лиц).

В методологии перечислены следующие источники для анализа закона:

1) практика применения закона, предписанная государственными органами;

2) ежегодные послания Президента и Конституционного Совета;

3) материалы научно-практических конференций, семинаров и совещаний по действующему законодательству;

4) вопросы граждан к органам государственной власти;

5) материалы, предоставленные неправительственными организациями;

6) информация из СМИ, включая научные публикации;

7) результаты социологического исследования существующих коррупционных практик и схем;

8) статистика;

9) ранее проведенные анализы по тому же предмету или аналогичным предметам;

10) информация о превентивных антикоррупционных мерах, содержащихся в законодательстве зарубежных стран;

11) другие источники, зависящие от содержания (проекта) правового акта.

«Приказ и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 года № 350 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов» (с изменениями и дополнениями от 25.02.2013 г.) был отменен в соответствии с приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 23 сентября 2016 года № 794» [32].

Согласно информации, предоставленной Министерством юстиции, по состоянию на конец июня 2011 года было рассмотрено 16 законопроектов и более 1000 правовых актов Правительства и центральных государственных

органов. Из 1500 комментариев 1300 (87%) были приняты во внимание, в то время как остальные 13% были отклонены.

Ни законопроекты, ни пояснительные записки, ни результаты антикоррупционной проверки не публиковались на веб-сайте парламента. Аналогичным образом, ни один из правовых актов правительства или результатов их проверки на коррупцию не был доступен в Интернете.

В дополнение к упомянутым выше механизмам противодействия коррупции существовала также Межведомственная комиссия по совершенствованию законодательства в сфере противодействия коррупции.

Комиссия разрабатывала предложения по внесению изменений в действующие законы в отношении положений, чреватых коррупцией. Она направляла результаты своего анализа государственным органам для дальнейшего рассмотрения. Заседания Комиссии проводились ежемесячно.

«Научная антикоррупционная экспертиза проектов НПА впервые введена Законом от 14 октября 2009 года «О внесении изменения в Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» по вопросам проведения научной антикоррупционной экспертизы» [33].

«В последующем проводимые реформы по совершенствованию института научной экспертизы и нормотворчества в целом, а также имевшиеся нарекания к качеству научной антикоррупционной экспертизы, в конечном итоге привели к ее исключению в 2014 году» [34].

«В 2015 году принят Закон «О противодействии коррупции», которым предусмотрены механизмы по участию общественности в деятельности по противодействию коррупции, в том числе путем проведения антикоррупционного мониторинга с целью оценки правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции» [35].

«Законом от 16 ноября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» создан портал открытых НПА, посредством которого

предоставлена возможность обсуждения проектов концепций законопроектов и НПА» [36].

«В 2016 году принят Закон «О правовых актах», в соответствии с которым юридическая экспертиза предусматривает проверку проекта НПА на предмет его соответствия Конституции, действующему законодательству, в том числе и законодательству в сфере противодействия коррупции» [37].

«Постановлением Правительства от 31 августа 2016 года № 497 утверждены Правила проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Одной из задач научной правовой экспертизы, в соответствии с указанными правилами, является изучение норм закона на предмет наличия коррупционных рисков» [38].

«По инициативе Главы государства в конце 2019 года внесены законодательные поправки по восстановлению научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА с широким привлечением общественности» [39].

«16 июля 2020 года постановлением Правительства (№ 451) утверждены Правила проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА» [40]. Координация проведения антикоррупционной экспертизы была возложена на научное учреждение или высшее учебное заведение».

«Согласно п.10 Правил проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, Координатор на конкурсной основе привлекает экспертов для проведения научной антикоррупционной экспертизы» [40].

«Нынешняя антикоррупционная экспертиза является научной. Это означает, что к экспертам, которые привлекаются к проведению экспертизы, выдвигаются требования - не только желание, не только умение проводить экспертизу, но наличие специального образования и опыта научно-исследовательской работы. То есть, в реестре экспертов, как правило, действующие педагоги и действующие научные работники, которые не только имеют определенное юридическое образование, но также обладают

бэкграундом, некоторым опытом в изучении антикоррупционной экспертизы. Научная составляющая играет немаловажную роль в практике антикоррупционной экспертизы» [40].

«Эксперт одновременно обладает необходимыми компетенциями, и в тоже время он не является наемным работником. То есть, он свободен, независим в своем мнении, и это накладывает большую ответственность на него» [40].

«При этом в законодательстве вопрос ответственности экспертов не освещен, что является, на наш взгляд, существенным пробелом, который необходимо в кратчайшие сроки ликвидировать» [40].

«Распределение заказов по экспертам должно производиться автоматически, однако и здесь возникают вопросы. В частности, почему один эксперт может получить до 10 заказов в месяц, а другой – 1. По нашему мнению, здесь явно присутствует лоббирование интересов определенного круга лиц, причем как из рядов координатора, так и из рядов экспертов» [40].

«Заключение научной антикоррупционной экспертизы готовится с учетом правил и методических рекомендаций и содержит следующие разделы» [40]:

«1) общие положения, которые включают данные эксперта, разработчика, предмет и цели научной антикоррупционной экспертизы, наименование проекта нормативного правового акта, его назначение и структура» [40];

«2) описание проблемных вопросов, на решение которых направлен проект нормативного правового акта» [40];

«3) описание выявленных коррупциогенных норм» [40];

«4) оценка последствий принятия нормы проекта НПА в части возможности совершения коррупционных правонарушений» [40];

«5) выработка предложений по устранению выявленных коррупциогенных норм, в том числе рекомендаций в форме норм права, препятствующих совершению коррупционных правонарушений» [40].

«В работе антикоррупционной экспертизы обязательно учитывается международный опыт. В частности, речь идет о Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции, в котором Казахстан участвует с 2004 года» [41].

Таким образом, хотя действующее отечественное законодательство и содержит широкий спектр инструментов, они, по нашему мнению, не способствуют выявлению коррупционных норм в проектах и действующих НПА в полной мере.

### 1.3 Международный опыт организации проведения научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Международные исследования показывают, что в 13 странах существует метод проверки того, содержит ли их общее законодательство какие-либо коррупционные риски (Албания, Армения, Азербайджан, Казахстан, Корея, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Россия, Таджикистан, Украина и Узбекистан). Еще несколько стран планируют внедрить этот инструмент, в частности Монголия, Польша, Сербия и Туркменистан. Этот метод можно назвать «антикоррупционной оценкой законов» или, проще говоря, «проверкой на коррупцию». Это довольно новая дисциплина, появившаяся в начале 2000-х годов.

Проверка на коррупцию не имеет прямого отношения к коррупции в самом законодательном процессе, такой как подкуп законодателей или сомнительная практика лоббирования. Он нацелен только на «регулятивные коррупционные риски», которые представляют собой существующие или отсутствующие элементы в законе, которые могут способствовать коррупции, независимо от того, был ли этот риск преднамеренным или нет. Метод защиты от коррупции может принимать различные формы. Он может быть нацелен на проекты законов или принятые законы, уставы или подзаконные акты. Это касается только

центральных законов и/или постановлений местных органов власти (например, Казахстан и Россия) [42].

Иногда проверка на коррупцию совпадает с самой разработкой закона (Албания). В таких случаях это делают министерства, разрабатывающие закон. Чаще всего за противодействие коррупции отвечает внешний орган, такой как антикоррупционное агентство. В таких случаях (внешний) орган по борьбе с коррупцией составляет отчет об оценке и предоставляет рекомендации по минимизации коррупционных рисков (например, Латвия и Корея). Ни в одной стране законодатель не обязан выполнять такие рекомендации, но, как правило, законодатель должен учитывать рекомендации: орган по борьбе с коррупцией часто следит за соблюдением законодателем рекомендаций. В идеале отчеты об оценке, а также информация о состоянии соблюдения должны быть доступны общественности в режиме онлайн (например, в Литве и Молдове).

Гражданское общество играет важную роль в противодействии коррупции. В этой связи важно, чтобы законопроекты публиковались на ранней стадии и чтобы государственные органы, которым поручено разрабатывать закон, обращались за информацией к широкой общественности. Иногда гражданское общество берет на себя задачу пересмотра законов на предмет коррупционных рисков и даже разрабатывает свою собственную методологию (например, Молдова и Украина). Руководство по разработке обоснованного законодательства, прозрачное и основанное на участии общественности принятие решений и достаточные правила в отношении лоббирования, политических финансов и этики в законодательстве являются необходимыми предпосылками для того, чтобы защита от коррупции оказала значительное влияние.

Многие коррупционные риски могут возникнуть в ходе законодательного процесса. Граждане, которые хотят извлечь выгоду из конкретного законодательства, могут попытаться подкупить экспертов министерства, разрабатывающих законодательство, подкупить членов парламента,

предоставить незаконные финансовые взносы политическим партиям или кандидатам на выборах или оказать давление с помощью сомнительных методов лоббирования. Кроме того, политики могут быть подвержены конфликту интересов, связанному с их второстепенной профессией или принадлежностью к определенным группам, и, таким образом, могут голосовать за законодательство, благоприятствующее их частным интересам. Все эти коррупционные риски подпадают под действие международных конвенций и стандартов по борьбе с коррупцией [43].

Существует еще один риск, который возникает в конце законодательного процесса, а именно продукт самого процесса - закон или постановление, которые могут способствовать коррупции после вступления в силу. Например, процедура лицензирования бизнеса может быть сложной и расплывчатой и, как следствие, побуждать граждан, обращающихся за такой лицензией, прибегать к ускоренным платежам, а государственных служащих, предоставляющих лицензию, просить взятки. Ни в одной из существующих международных конвенций или стандартов по борьбе с коррупцией не рассматривается этот тип коррупционного риска, содержащийся в самом законодательстве.

Пункт 5 статьи 3 «Конвенции ООН против коррупции» призывает государства-члены «периодически оценивать соответствующие правовые инструменты и административные меры с целью определения их адекватности для предотвращения коррупции и борьбы с ней» [2].

Однако формулировка этого положения относится только к конкретным («соответствующим») антикоррупционным законам, которые «предотвращают коррупцию и борются с ней», но не к оценке всех законов на предмет коррупционных рисков.

Тем не менее, в течение нескольких лет развивалась новая дисциплина: антикоррупционная проверка законодательства. Речь идет не о рисках искажения законодательного процесса, а только о рисках, связанных с конечным продуктом законодательного процесса. С этой целью не имеет значения, был ли

коррупционный риск преднамеренным (предполагаемый риск) разработчиком закона или коррупционный риск был результатом недостаточной осведомленности (непреднамеренный риск).

Не существует международного или общепринятого определения защиты от коррупции. Антикоррупционный пересмотр законодательства и разработка законопроектов являются превентивной мерой, направленной на устранение лазеек в правовой системе.

Однако это определение кажется слишком узким: защита от коррупции касается не только лазеек, но и многих других недостатков по форме и содержанию. Следовательно, защита от коррупции скорее должна определяться следующим образом:

«Антикоррупционная оценка законодательства - это анализ формы и содержания разработанных или принятых правовых норм с целью выявления и минимизации риска будущей коррупции, которому могут способствовать правила».

ОЭСР использует термины «антикоррупционный скрининг», «антикоррупционный обзор правовых актов» или «обзор антикоррупционного соответствия». Напротив, выражение «защита от коррупции» указывает также на совершенствование законов с точки зрения коррупционных рисков. Оно не вытекает из действующего законодательства, регулирующего антикоррупционную оценку законов, но этот термин был введен гражданским обществом и научными кругами. В молдавском законодательстве этот термин использовался вплоть до 2007 года, но позже был заменен на «антикоррупционную экспертизу».

В нашей работе будет использоваться выражение «регулятивные коррупционные риски» по ряду причин. «Фактор» и «риск» не означают одно и то же. Факторы имеют причинно-следственную связь с фактической коррупцией, в то время как риски указывают только на потенциальную коррупцию. Поскольку не все возможные возможности для коррупции в законодательстве на

самом деле приведут к коррупции, предпочтительным термином является «риск». «Элементы», в свою очередь, является несколько вводящим в заблуждение термином: коррупционные риски проистекают не только из (существующих) особенностей законов, но и из их отсутствия, таких как отсутствие надзора. Элемент, напротив, скорее предполагает наличие чего-то в законе. Добавление «регулятивный» снова необходимо для того, чтобы отделить его от других коррупционных рисков.

Что касается законов, подзаконных актов и всех других правовых документов различных уровней, в этом исследовании будет использоваться единообразное выражение «законы», если не указано иное. В нем всесторонне говорится о «системе правил, которые конкретная страна или сообщество признает регулируемыми действия своих членов и которые они могут обеспечивать путем наложения наказаний».

Проверка на коррупцию отличается от других форм нормативной оценки. Среди этих других форм - анализ затрат и выгод регулирования, который сопоставляет затраты и выгоды от регулирования, и гендерные оценки, которые анализируют, как закон повлияет на социальную реальность мужчин и женщин. Другие формы также включают оценки уязвимости в области прав человека, которые проверяют соответствие законопроектов правам человека, и оценки регулирующего воздействия, которые оценивают влияние закона на общество в целом. Однако защита от коррупции тесно связана с оценкой регулирующего воздействия или даже является ее подкатегорией: в нем оценивается влияние, которое регулирование может оказать на случаи коррупции в будущем.

Общая оценка коррупционных рисков называется «оценка коррупционных рисков», «оценка добросовестности» или «выявление факторов коррупционного риска». Оценки рисков анализируют практику, процедуры и структуры внутри организаций и секторов или целых стран с целью выявления факторов риска, которые могут способствовать коррупции.

Например, при оценке рисков в секторе образования будут проанализированы все соответствующие процедуры и практики: заявления в школы и университеты, экзамены, процедуры оценки, присуждение дипломов и т.д. С этой целью при оценке рисков также всегда будет учитываться нормативно-правовая база, чтобы оценить, как она может способствовать любому из выявленных коррупционных рисков в реальной жизни. Таким образом, оценки рисков регулярно дают рекомендации о том, как улучшить регулирование.

Напротив, защита от коррупции идет в противоположном направлении: она начинается не с реальных процессов и практик, а с самого законодательства. Следовательно, защита от коррупции должна применять специализированные юридические методы для пересмотра и совершенствования законов. Кроме того, в конце процесса проверки на коррупцию отсутствуют только рекомендации о том, как улучшить правовые нормы конкретной правовой позиции, ненормативные аспекты или другие нормативные акты. Однако при оценке антикоррупционных рисков законодательства также необходимо учитывать, с какими проблемами закон столкнется в реальной жизни.

В примере нового закона об образовании такая оценка должна была бы учитывать, используют ли университетские профессора тот факт, что экзамены не являются анонимными, и, таким образом, у них есть возможность заключать коррупционные соглашения со студентами о результатах письменного теста.

Таким образом, как общие оценки рисков, так и антикоррупционные оценки законодательства должны учитывать реальные процедуры и практику, а также нормативно-правовую базу. Отправная точка и фокус обеих дисциплин находятся на противоположных концах, и поэтому, вероятно, справедливо сказать, что обе дисциплины взаимосвязаны и что антикоррупционная оценка законодательства является специализированной формой общей оценки антикоррупционных рисков. Однако проверка на коррупцию иногда может касаться только формальных аспектов закона и связанных с ним рисков, в то

время как этого будет недостаточно для оценки рисков соответствующего сектора.

Антикоррупционную оценку законодательства не следует путать с «оценкой антикоррупционного законодательства»: антикоррупционное законодательство - это конкретное законодательство, направленное на борьбу с коррупцией, либо путем предотвращения, либо путем оказания помощи в ее пресечении посредством расследований и санкций. Такое антикоррупционное законодательство также является предметом оценки либо национальными антикоррупционными органами, заинтересованными сторонами гражданского общества, либо международными организациями. «Антикоррупционная оценка законодательства», напротив, имеет гораздо более широкую сферу применения: это инструмент, разработанный для анализа всего законодательства; это может включать антикоррупционное законодательство, но распространяется гораздо дальше, чем это, на любое конкретное законодательство, не связанное с коррупцией.

Наиболее близким к проверке на коррупцию является осуществление «проверки на наличие преступлений», «криминологической экспертизы» или, как ее иногда называют, «оценки криминального риска». Защита от преступности направлена на выявление и минимизацию криминогенных факторов в законах. Это включает в себя преступление коррупции.

Например, в Беларуси Указом Президента «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь» утверждено положение «О порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь» [44]. В пункте 2 он относит коррупцию к числу криминальных рисков, которые необходимо выявить. Научно-практический центр при Генеральной прокуратуре занимается расследованием преступлений, в том числе коррупционных. [45]

Аналогичным образом, проект, финансируемый Европейским союзом, пытался «разработать механизмы оценки риска преступности в связи с

законодательством и его продуктами, чтобы защитить их от преступлений на уровне ЕС». Проект опубликовал оценки нормативных актов ЕС и указал на коррупционные риски. Однако проверка на наличие преступлений не пересекается с проверкой на наличие коррупции, за исключением включения коррупции в число преступлений, подлежащих выявлению. В нем существует узкое понимание коррупции как уголовного преступления, и нет подробной методологии оценки коррупционных рисков в сфере регулирования.

Антикоррупционная защита направлена в первую очередь на устранение препятствий для коррупции, содержащихся в проектах или принятых законодательных актах. Таким образом, его основной потенциал заключается в предотвращении будущей коррупции, которой способствует плохое законодательство. Как только проверка на коррупцию станет устоявшейся практикой, это заставит разработчиков законодательства заранее подумать о том, какие коррупционные риски может выявить проверка на коррупцию и как этих рисков можно избежать с самого начала процесса разработки.

Однако у него также есть потенциал для повышения качества самой разработки законодательства. Многие инструменты, используемые для минимизации коррупционных рисков, приведут к более четким, простым и последовательным формулировкам в законопроектах, а также к более обоснованным и документированным последовательным и продуманным нормативным актам. Практический опыт обучения даже показывает, что довольно «сухие» правила хорошего юридического оформления могут воплотиться в жизнь, как только государственные чиновники поймут, как даже небольшая грамматическая ошибка в законе о здравоохранении может способствовать взяточничеству и вымогательству у пациентов в отделении неотложной помощи.

Защита от коррупции еще больше обогащает общественные дебаты вокруг законопроектов. Это дает необычный взгляд на юридические проекты. Обычно основное внимание в законодательных дебатах посвящено различным группам

интересов, затронутым законом; однако защита от коррупции меняет это мнение в интересах широкой общественности, сводя к минимуму коррупцию, что делает коррупцию стандартной характеристикой осведомленности в публичных дебатах. В идеале защита от коррупции даже мобилизовала бы общественность, как только определенные коррупционные риски стали бы достоянием общественности. В этом отношении не только успех проверки на коррупцию, а именно внесение изменений в подготовленный или принятый закон, но и сам процесс обсуждения обеспечивает дополнительную ценность благодаря проверке на коррупцию. Общедоступность надежной методологии защиты от коррупции, безусловно, облегчает такие процессы.

Тем не менее, эффективность этого инструмента имеет свои ограничения. Прежде всего, защита от коррупции не может повернуть вспять полностью коррумпированный законодательный процесс. Везде, где политическая элита получила крупный политический финансовый взнос, взятку или имеет на кону другие влиятельные интересы, шансы на то, что эта элита отступит, столкнувшись с отчетом о проверке коррупции, невелики. В конце концов, это не более чем мнение одного или нескольких экспертов против всего кабинета или против большинства в парламенте.

Также относительно легко атаковать рекомендации, содержащиеся в отчетах о проверке на коррупцию. Как упоминалось ранее, они исходят от одного или нескольких экспертов, и обычно другие эксперты могут придерживаться разных мнений. Кроме того, всегда существует множество политических аргументов за и против определенного законодательства, и отчет о проверке на коррупцию может легко утонуть в противоречивых или отвлекающих общественных дебатах.

Законодательство также в основном является вопросом высокой специализации (регулирование финансового рынка, фармацевтический надзор, международное налогообложение и т.д.), которым ни эксперт, составляющий отчет о проверке на коррупцию, ни общественность не могут овладеть в

достаточной степени, если вообще могут. Аналогичным образом, формулировка проекта постановления может быть результатом сложного процесса переговоров или тонкого правового балансирования, в которое рекомендации отчета о проверке на коррупцию могут быть нелегко вписаны.

Что касается ресурсов, министерства и другие структуры, отвечающие за разработку законодательства в большинстве стран, вероятно, уже находятся на пределе своих возможностей, чтобы не отставать от спроса на новые законодательные проекты и скорости политического процесса. В то же время страны, особенно нуждающиеся в защите от коррупции, - это страны с уже довольно слабыми и недоукомплектованными управленческими структурами.

Защита от коррупции также ограничена с точки зрения предсказуемости рисков. Многие коррупционные риски очевидны в законопроекте, в то время как определенное количество коррупционных рисков материализуется только после того, как закон будет принят, и способами, которые трудно, если не невозможно, предусмотреть на стадии разработки. Такие непредвиденные последствия могут даже включать неблагоприятные последствия. Например, отчет о проверке на коррупцию может идентифицировать в качестве коррупционного риска (за дачу взятки) государственного прокурора, который единолично принимает решение о прекращении расследования; рекомендация, содержащаяся в отчете, может привести к назначению надзорного прокурора для совместного подписания решения о закрытии. Однако фактическим результатом этого изменения законодательства может стать то, что возможности для коррупции возрастут, поскольку и прокурор, и надзирающий прокурор могут попросить взятку.

Несмотря на все опасения, которые можно было бы высказать против антикоррупционной защиты в связи со сложностью самого законодательного процесса, это все равно стоит усилий. В противном случае пришлось бы усомниться в пользе любых демократических публичных дебатов. Если посмотреть на статистику о том, как часто проверка на коррупцию приводила к

изменениям в (проектах) законов в странах с развитой практикой, очевидно, что этот инструмент может оказать значительное влияние.

Рассмотрим в разрезе государств.

Армения ввела антикоррупционную проверку в 2009 году Постановлением Правительства № 1205-Н «Об оценке антикоррупционного воздействия проектов правовых актов» [46]. В соответствии с этим постановлением Министерству юстиции поручено проводить антикоррупционную проверку. Указ состоит в основном из неисчерпывающего перечня из 12 нормативных коррупционных рисков:

- 1) неясные права и обязанности государственных должностных лиц;
- 2) чрезмерное бремя для граждан по осуществлению их прав;
- 3) чрезмерные дискреционные полномочия;
- 4) лингвистическая двусмысленность;
- 5) пробелы в регулировании;
- 6) отсутствие или неясность административных процедур;
- 7) отсутствие процедур закупок;
- 8) отсутствие санкций;
- 9) отсутствие надзора;
- 10) неясные цели закона;
- 11) чрезмерные регулирующие полномочия;
- 12) делегированное законотворчество.

Указ основан на статье 27.1 «Закона о правовых актах». Статья 27.1 предусматривает 15-дневный срок для подготовки оценки и 5-дневный срок в случае, если законопроект уже был принят после первого чтения в парламенте. Автор законопроекта или парламент не обязаны рассматривать рекомендации. Указ содержит шаблонную структуру [46].

В соответствии со статьей 27.1 «Закона о правовых актах» орган, разрабатывающий законопроект, должен вынести его на общественное обсуждение. Публичные дебаты проходят после публикации законопроекта на

веб-сайте автора. Государственные органы могут также организовывать открытые слушания, дебаты и опросы общественного мнения. Публичные дебаты длятся 15 дней [46].

Министерство юстиции приступило к реализации мер по борьбе с коррупцией в январе 2011 года. Агентство правовой экспертизы выполняет задачу Министерства. Агентство состоит из 15 должностных лиц, из которых восемь экспертов имеют своей основной задачей противодействие коррупции. По сообщениям, в период с января по сентябрь 2011 года антикоррупционной проверке было подвергнуто от 1500 до 1700 правовых актов. Агентство выявило коррупционные риски в 10-15 случаях [46].

Азербайджан ввел защиту от коррупции посредством своего Закона «О нормативных правовых актах» от 21 декабря 2010 года. Закон (статья 63) выделяет четыре основные категории коррупционных рисков [46]:

1) злоупотребление полномочиями при применении законов (например, чрезмерные дискреционные полномочия, произвольные полномочия и лингвистическая двусмысленность);

2) правовые пробелы (отсутствие ответственности среди должностных лиц или отсутствие надзора, отсутствие административных процедур, отсутствие процедур закупок, отсутствие свободы информации, неоднозначные пробелы и регулирующие полномочия);

3) модели системной коррупции (законы, содержащие неправильные цели и приоритеты или противоречащие друг другу положения);

4) типичные проявления подверженности злоупотреблениям (отсутствие механизмов реализации и несбалансированный фаворитизм по отношению к одной заинтересованной группе).

Закон содержит Приложение с типовой структурой, отчетом об оценке и перечнем коррупционных рисков, связанных с регулированием.

В Кыргызстане существует двусторонний способ защиты от коррупции: один механизм для разработки проектов законов, а другой - для разработки подзаконных актов. Принятые законы не защищают от коррупции.

В соответствии с пунктом 2 статьи 20. Согласно ст. 1 Закона «О нормативных правовых актах», 63 проекта НПА проходят различные виды «научной экспертизы», в том числе антикоррупционную [46].

«Проекты НПА по вопросам конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса общественных объединений и средств массовой информации, государственного бюджета, налоговой системы, экологической безопасности, борьбы с преступностью или введения новых видов регулирования бизнеса должны быть предметом правового, правозащитного, гендерного, экологическая, антикоррупционная и другая научная экспертиза (в зависимости от правовой базы, регулирующей проект нормативного правового акта)» [46].

Что касается проектов законов, то «Стандарты проведения некоторых видов специализированной проверки законопроектов в Парламенте» от 2008 года содержат более подробные указания в отношении областей, в которых проверка на коррупцию является обязательной.

(1) Конституционные права, свободы и обязанности, правовой статус общественных объединений и средств массовой информации, вопросы государственного бюджета, налоговой системы, борьбы с нарушениями закона и новые виды государственного регулирования предпринимательской деятельности.

(2) полномочия органов государственной власти и их должностных лиц, включая полномочия по установлению правовых норм, контрольные полномочия, регистрационные юрисдикционные, регулирующие полномочия.

Согласно Стандартам, проверка на коррупцию состоит из двух этапов: во-первых, оценка соответствия общим антикоррупционным стандартам и, во-вторых, конкретным антикоррупционным стандартам. Общими требованиями

являются, в частности, конституционные принципы, направленные на борьбу с коррупцией, политика по борьбе с коррупцией, международные договоры и национальные законы о борьбе с коррупцией.

Специальные стандарты состоят в том, чтобы избегать коррупционных факторов, таких как общие направления, широкие права регулирующих органов, чрезмерное административное бремя и дискреционные полномочия, а также неясные полномочия государственных должностных лиц. Другие факторы включают отсутствие конкурентных процедур, отсутствие специализированных подробных запретов и ограничений для должностных лиц, отсутствие санкций, отсутствие процедур доступа к информации, отсутствие надзора и конфликт интересов. Эксперт, проводящий проверку на коррупцию, должен указать на любой коррупционный фактор и дать рекомендации о том, как изменить закон, чтобы минимизировать коррупционный риск.

Новый «Закон о регламенте парламента» от 2011 года определяет, как осуществляется процедурная проверка на коррупцию [46].

Все представленные проекты законов должны включать описание их воздействия на коррупцию (пункт 1 статьи 47, № 2, раздел b).

Экспертный отдел Секретариата Парламента готовит антикоррупционную оценку проектов законов перед их первоначальным рассмотрением комиссиями парламента и поправок, внесенных в законопроект при подготовке ко второму чтению, а также пересмотренных проектов законов, которые учитывают возражения Президента (если таковые имеются) (Статья 50). В регламенте парламента не указаны сроки предоставления экспертизы.

Регламент Парламента также позволяет независимым экспертам и организациям гражданского общества представлять свои оценки проектов законов, в том числе по вопросам борьбы с коррупцией (статья 155). Соответствующая парламентская комиссия должна рассмотреть такие оценки на заседании с участием авторов оценки. Затем комиссия должна подготовить

обоснованный ответ, объясняющий, почему она одобрила или отклонила предложения, содержащиеся в оценке.

Что касается подзаконных актов, то в декабре 2010 года Правительство утвердило «Инструкцию о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной проверки проектов подзаконных актов». Она охватывает все проекты нормативных правовых актов, за исключением законопроектов, которые подлежат парламентской процедуре описанный выше. Поручение распространяется на проекты нормативных актов Президента, Правительства, Парламента, Национального банка и Центральной избирательной комиссии.

В соответствии с № 18 Инструкция также устанавливает критерии оценки для проверки на коррупцию. В «антикоррупционном анализе», в частности, выявляется следующее:

- дискреционные полномочия (позволяющие государственному должностному лицу по собственному усмотрению оценивать определенный факт или исполнение закона, отсутствие или неопределенные сроки принятия решения, дублирование полномочий должностных лиц на уровне государства и местного самоуправления и решать, в какой степени определяются права государственного должностного лица);
- чрезмерные барьеры для граждан (обременительные процедуры и необоснованные ограничения);
- отсутствие четкого определения прав заявителя;
- лингвистическая двусмысленность (лингвистические факторы коррупции);
- чрезмерные полномочия по установлению законов;
- пробелы, которые могут быть заполнены произвольной практикой;
- отсутствие конкурентных процедур (закупок);
- отсутствие определения ролей, обязанностей и прав государственных должностных лиц;

- отсутствие надзора;
- отсутствие прозрачности и доступа к информации;
- двусмысленность из-за противоречивых положений;
- фаворитизм в интересах определенной группы людей.

В «специальном юридическом анализе» рассматриваются следующие:

- соблюдение конституционных принципов, которые «направлены на борьбу с коррупцией»;
- как законопроект взаимосвязан и влияет на другие нормативные акты;
- соблюдение международных договоров.

В приложении содержится стандартизированный шаблон для обзора. В Правительственных инструкциях нет сроков предоставления экспертизы. Очевидно, что все исполнительные законотворческие органы несут ответственность за противодействие коррупции. В рамках правительства Министерство юстиции отвечает за проведение проверок на предмет коррупции.

Ни парламент, ни правительство не публикуют результаты проверки на коррупцию. Однако организации гражданского общества публикуют результаты своих экспертиз по собственной инициативе.

В 2013 году Правительство приняло Постановление, определяющее, каким образом лица и организации могут получить государственную регистрацию для проведения проверки на коррупцию. Согласно восьмому пункту Указа, любой человек, имеющий аккредитацию, имеет право 1) участвовать в качестве независимого эксперта в экспертизе проектов законов и нормативных актов, 2) запрашивать необходимую экспертизу для получения информации от государственных органов (за исключением информации конфиденциального характера).

Ограничение доступа граждан к оценке законопроектов, очевидно, проблематично в демократическом обществе. Аналогичное положение существует только в России.

Узбекистан. Указ Президента № ПП-1602 от 23 августа 2011 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» возлагает на Министерство юстиции обязанность обязательной проверки законов на предмет коррупции. Издав 20 октября 2011 года Приказ № 106115, Министерство юстиции утвердило методологию проверки на коррупцию для всех законопроектов, издаваемых Кабинетом Министров, Парламентом и Президентом, а также местными органами власти. Она включает в себя ряд коррупционных факторов, таких как чрезмерная свобода действий, двусмысленная норма и отсутствие механизмов реализации. Методология содержится в отдельном документе, но недоступна в Интернете [46].

Туркменистан. В марте 2014 года принял закон о борьбе с коррупцией, который вводит «антикоррупционную экспертизу правовых актов Туркменистана и их проектов» в качестве одной из «мер по предотвращению коррупции» (статья 20) [46].

Российская Федерация. В 2007 году Комиссия Госдумы по борьбе с коррупцией, Министерство экономического развития и Министерство юстиции России приняли «Руководство по первоначальной оценке законов на предмет коррупционных рисков». 87-страничные Руководящие принципы являются совместным продуктом двух государственных учреждений: Центра стратегического развития и Института модернизации государственного управления. С 2005 по 2006 год Центр стратегического развития, Институт модернизации государственного управления и Думская комиссия по борьбе с коррупцией проанализировали восемь (принятых) федеральных законов. Анализ выявил несколько коррупционных рисков и дал рекомендации, которые, как сообщается, привели к значительным изменениям в законодательстве.

В качестве извлеченного урока Комиссия Думы по борьбе с коррупцией решила не только пересмотреть действующие законы, но и способствовать устранению коррупционных рисков уже на стадии разработки законов через

авторов законопроектов. Руководящие принципы 2007 года являются результатом этого процесса. В соответствии с решением Совета Думы, семинары и тренинги, проведенные для членов Думы, их сотрудников и экспертов из парламентской администрации, разъяснили, как использовать руководящие принципы при проведении первоначальной антикоррупционной оценки законов.

В 2008 году Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 19 декабря 2008 года признал «антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов» одним из важных шагов в предотвращении коррупции (пункт 6 статьи).

В 2009 году Федеральный закон № 172-ФЗ «О антикоррупционной экспертизе законодательства и законопроектов» от 17 июля 2009 года регламентировал детали антикоррупционной экспертизы. Дополнительное Постановление Правительства «Об антикоррупционной экспертизе правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 2010 года, пересмотренное в 2012 и 2013 годах, дополняло и частично противоречило Закону № 172-ФЗ.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона, склонными к коррупции являются:

«положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для сотрудника правоохранительных органов необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, жесткие и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия, которые способствуют коррупции».

Оценка коррупции обязательна для любого проекта правового акта. Это также является обязательным, если принятый закон обнаруживает признаки коррупционных рисков. Нижеприведенные организации отвечают за проведение оценок в соответствии с Законом:

- Прокуратура РФ;

- федеральные государственные органы исполнительной власти в сфере юстиции;

- федеральные государственные органы исполнительной власти, другие государственные органы и организации, государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления в порядке, определяемом Правительством РФ.

Пункты 2-4 статьи 3 Закона разделяют ответственность за антикоррупционную оценку принятых и разрабатываемых законов между различными государственными органами. Если в НПА (проектах) обнаружены какие-либо коррупциогенные факторы, и субъект сам не обладает компетенцией для изменения НПА, он должен проинформировать органы прокуратуры (в России Генеральная прокуратура является центральным антикоррупционным органом, осуществляющим надзор, в частности, за межведомственной рабочей группой по борьбе с коррупцией). В отличие от этого, Указ возлагает на Министерство юстиции задачу проверки на коррупцию всех видов федеральных законов.

Согласно статье 4 Закона, прокурор готовит экспертное заключение о коррупционном риске с предложениями по совершенствованию законодательства. Требование прокурора о внесении изменений в нормативный правовой акт является:

«Подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в течение десяти дней с момента получения требования и регистрируется в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, издавшим настоящий акт, в соответствии с их компетенцией. Требование прокурора о внесении изменений в нормативный правовой акт, поступившее в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на очередном заседании соответствующего органа

и регистрируется в установленном порядке органом, издавшим настоящий акт, в соответствии с его компетенцией».

Ученые отмечают ограниченную компетентность прокуроров в рассмотрении широкого круга правовых вопросов. Согласно Указу № 96, за экспертные заключения отвечает Министерство юстиции; очевидно, на практике Указ в этом вопросе имеет преимущественную силу над Законом, поскольку Министерство юстиции проводит проверку на коррупцию.

Для правовых актов низкого уровня, таких как постановления муниципалитетов, заключение эксперта является обязательным, и правовой акт «не подлежит государственной регистрации», если он не соответствует заключению (пункт 4.1 статьи 4 Закона). В противном случае заключения носят «рекомендательный характер», но «подлежат обязательному рассмотрению соответствующим органом». Общая процедура Правительства применяется в случае спора между двумя государственными органами относительно оценки коррупции (Пункт 4 статьи 6 Закона; №3 Указа). Сроки составления отчета об оценке не установлены.

Согласно статье 4 Закона, «организации гражданского общества и граждане могут проводить независимую антикоррупционную экспертизу НПА (проектов) за свой счет в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ».

Стоит отметить, что Закон устанавливает свободу, которая, само собой разумеется, в большинстве других европейских демократий. Кроме того, интересно, что Закон предусматривает «порядок и условия аккредитации экспертов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы НПА (проектов)», которые «устанавливаются федеральным государственным органом исполнительной власти в сфере юстиции».

Ограничение доступа граждан к оценке законопроектов, очевидно, проблематично в демократическом обществе. Аналогичное положение существует только в Кыргызстане.

Несмотря на то, что мнение групп гражданского общества носит лишь «рекомендательный характер», оно:

«подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно было направлено, в течение тридцати дней с момента его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, которые или которая проводили независимую экспертизу, должен быть предоставлен мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении не предлагаются какие-либо методы устранения факторов коррупционного риска».

Аналогичное положение об экспертах гражданского общества и их аккредитации содержится в Указе (№ 4-7).

Закон не содержит каких-либо подробностей о коррупционных рисках в сфере регулирования. С этой целью в Указе содержится следующий перечень коррупционных факторов:

- чрезмерные дискреционные права;
- определение полномочий государственных должностных лиц по формуле «право»;
- возможность устанавливать необоснованные исключения из общего правила;
- чрезмерная свобода в установлении подзаконных актов;
- принятие нормативных актов за пределами юрисдикции;
- правовые пробелы;
- отсутствие или неполнота административных процедур;
- отсутствие процедур закупок;
- чрезмерное административное бремя;
- отсутствие четкого регулирования прав граждан;
- языковая двусмысленность.

Список более или менее дословен и скопирован из Типового закона СНГ, за одним исключением: двусмысленность из-за противоречивых положений.

Неясно, вызвано ли это упущение редакционной ошибкой или сознательным выбором; в любом случае, очевидно, что противоречивые положения являются серьезной проблемой в российском законодательстве.

Вероятно, справедливо будет сказать, что конкретные методы защиты от коррупции - это скорее феномен восточноевропейских или азиатских стран. Ни в одной из западноевропейских или североамериканских стран нет официального инструмента, подобного «оценке регулятивных коррупционных рисков». Однако во всех странах более или менее существуют общие руководящие принципы составления юридических документов, часто с давними традициями и очень высоким уровнем детализации.

В этих странах, вероятно, предполагается, что коррупционные риски в сфере регулирования уже сведены к минимуму благодаря давней и отточенной культуре стандартизированного составления законов и последовательной судебной практики в сочетании с большим количеством хорошо и единообразно обученных сотрудников в министерствах, парламенте, заинтересованных группах, политических партиях и парламентских фракциях. В то же время хорошо развитые научные круги, хорошо информированное гражданское общество и профессиональные средства массовой информации вносят свой вклад в обеспечение относительно антикоррупционных законов.

Таким образом, выделим основные принципы эффективной борьбы с коррупцией в части темы нашего исследования:

1. Защита от коррупции должна быть возможной для всех законопроектов, принятых законов, законов всех уровней регулирования (уставов и подзаконных актов), законов всех источников регулирования (центральных, региональных, местных, а также парламентских и исполнительных, включая президентские акты) и всех секторов (административное, уголовное и частное право). Он также должен включать пояснительные примечания, поскольку они могут сыграть решающую роль в толковании закона.

2. В идеале законы подлежат пересмотру во всей их полноте. Любая необходимая расстановка приоритетов должна основываться на риске, например, законодательство из подверженных коррупции областей, связанных с подверженными коррупции операциями, или из областей с реальными случаями коррупции. Все государственные органы и организация, отвечающая за противодействие коррупции, должны иметь право выбирать законы для рассмотрения.

3. Проверки на предмет коррупции в основном охватывают две категории нормативных коррупционных рисков: «двусмысленность» в формулировках или юридической технике и «пробелы в предотвращении», такие как отсутствие определенных сроков для процедур. Кроме того, орган по борьбе с коррупцией должен принимать к сведению любые признаки того, что сам законодательный процесс, возможно, был поврежден.

4. Защита от коррупции должна осуществляться на всех этапах законодательного процесса.

5. На стадии разработки закона все субъекты, разрабатывающие законы, в частности министерства и другие органы исполнительной власти, должны соблюдать стандарты разработки законодательства, позволяющие избежать коррупционных рисков. Кроме того, специализированный орган по предотвращению коррупции должен отвечать за рассмотрение проектов и принятых законов и подзаконных актов. Специализированный орган должен координировать свои действия с другими государственными органами, чтобы своевременно получать информацию о законопроектах и получать справочную информацию о законодательстве. Граждане должны иметь возможность свободно пересматривать разработанные или принятые законы; не должно быть никаких квалификационных или регистрационных требований, препятствующих их свободному участию.

6. Законотворческие учреждения должны быть обязаны учитывать рекомендации, сделанные органом по борьбе с коррупцией. Законотворческие

учреждения должны также предоставлять обратную связь относительно того, какие рекомендации они включили, и причин невыполнения других рекомендаций. В случаях, когда гражданское общество представило антикоррупционную оценку, их представители должны быть заслушаны лично на общественных слушаниях.

7. Орган по борьбе с коррупцией должен следить за соблюдением рекомендаций. В идеале к отчету об оценке должен прилагаться стандартизированный лист отзывов, чтобы облегчить обратную связь по соблюдению законодательства со стороны законотворческого органа.

8. Онлайн-реклама является важным компонентом противодействия коррупции и касается методологии, выбора законов, отчетов об оценке (в том числе со стороны гражданского общества), отзывов о соблюдении, отчетов о проверке соблюдения, ежегодных сводок мероприятий по противодействию коррупции и статистической информации.

9. Для достижения значительного эффекта защита от коррупции требует надежной нормативно-правовой базы. Особенно важно, чтобы проекты законов и первые проекты были обнародованы как можно скорее.

10. Интерактивный практический тренинг по противодействию коррупции необходим всем государственным органам, отвечающим за разработку законов всех уровней. Кроме того, общественность должна быть ознакомлена с методологией проверки на коррупцию, чтобы эффективно выполнять свои надзорные функции и конструктивно участвовать в общественных консультациях.

## РАЗДЕЛ 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА НАЗНАЧЕНИЯ И ПРОВЕДЕНИЯ НАУЧНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

### 2.1 Правовые основы порядка проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов

Антикоррупционная проверка законодательства включает анализ формы и содержания разработанных или принятых правовых норм с целью выявления и минимизации будущих коррупционных рисков, которым могут способствовать эти правила. Существуют различные термины для этого упражнения, такие как «антикоррупционная экспертиза» или «антикоррупционная оценка».

Защита от коррупции должна охватывать закон в максимально возможной степени. Это не только позволяет устранить риски, даже в областях, которые могут быть отклонены от обычного пути, но все еще имеют отношение к коррупции, но также способствует хорошей разработке законов в качестве общего правила. Широкий охват охватывает проекты и принятые законы, а также законы на всех уровнях регулирования. На самом деле именно подзаконные акты часто определяют процедуры, сборы и сроки, а также конкретизируют предусмотренное законом усмотрение. Многие коррупционные схемы происходят в основном или даже только на местном уровне. Например, государственное жилищное строительство, общественное благосостояние и государственные закупки являются секторами, которые часто подпадают под компетенцию местных органов власти. В то же время опыт показывает, что риск коррупции со стороны регулирующих органов возрастает по мере того, как они спускаются на местный уровень, поскольку частные интересы местных законодателей все больше переплетаются с их публичными функциями.

Пояснительные записки содержат цели и обоснование любого конкретного законопроекта. Следует иметь в виду, что пояснительные записки могут иметь такое же влияние, как и само регулирование. Суды регулярно ссылаются на

разъяснения при толковании Закона. Несколько западных судов, включая конституционные суды, признают этот метод. Поэтому проверка на коррупцию должна включать пояснительные примечания.

Как правило, законы определяются как регулирующие права и/или обязанности непредсказуемого числа лиц и инстанций. Это не включает в себя регулирующие решения правительства по отдельным случаям, таким как лицензии на телекоммуникации или одобрение слияний. Существуют две основные причины исключения отдельных случаев из сферы применения этой Методологии:

- процедура и содержание индивидуальных решений сильно отличаются от процедуры и содержания законов; и

- если индивидуальные решения связаны с коррупцией, то, поскольку они уже являются результатом коррупции, а не способствуют коррупции в будущем, они могут быть результатом взяточничества или конфликта интересов, но редко допускают вымогательство взяток в будущем, как это сделал бы несовершеннолетний закон. Проверка на коррупцию должна быть сосредоточена на самой прошлой коррупции, что, скорее, является задачей правоохранительных органов, которые располагают ресурсами и процедурами для исчерпания всех форм доказательств;

Как расставить приоритеты?

В принципе, все проекты и принятые законы должны проходить проверку на коррупцию. В этом случае не было бы необходимости в каких-либо критериях для отбора законов.

Вторым наилучшим вариантом было бы рассмотрение всех законопроектов и приоритетный отбор всех принятых законов.

Третьим наилучшим, но не рекомендуемым вариантом было бы рассмотрение только отдельных проектов и принятых законов. Только второй и третий наилучшие варианты должны быть выбором, если нет достаточного потенциала для проведения оценок по всем законам.

Для второго и третьего наилучших вариантов орган по борьбе с коррупцией должен выбирать законы, основанные на рисках, если соблюдается любой из приведенных ниже критериев.

1) Общие критерии:

а. правовые сферы, обычно подверженные коррупции, включая закупки и политическое финансирование для всех стран, а также другие сектора (в зависимости от страны), такие как правоохранительные органы, здравоохранение и образование;

б. законы, которые включают подверженные коррупции механизмы, такие как предоставление финансовых преимуществ или лицензий и разрешений, или взимание сборов и налогов, независимо от того, является ли правовая сфера обычно подверженной коррупции;

с. районы с высоким уровнем предполагаемой или фактической коррупции согласно национальным и/или международным исследованиям;

д. области, в которых национальные планы действий по борьбе с коррупцией являются приоритетными для реформы.

2) Отдельные инциденты:

а. сообщения средств массовой информации или гражданского общества о проблемах коррупции, которым способствует закон или которые возникают в правовой сфере;

б. уведомление других органов власти о проблемах коррупции, которым способствует закон или которые возникают в правовой сфере;

с. крупные финансовые политические пожертвования со стороны группы интересов, связанной с юридическим сектором (например, энергетические компании жертвуют деньги правящим партиям до принятия закона);

д. законопроект, подвергающийся интенсивному лоббированию со стороны заинтересованных групп;

е. заинтересованные стороны, ответственные за проект закона, имеют конфликт интересов, связанный с законом;

f. сообщения правоохранительных органов или средств массовой информации предоставляют разведданные об определенном законе, которым манипулируют подозреваемые.

Орган, отвечающий за отбор законов, должен, по крайней мере, провести расследование с помощью простого исследования, чтобы выяснить, действительно ли имели место какие-либо отдельные инциденты. Достаточно, если он реагирует на информацию о таких инцидентах.

Частное право должно подвергаться проверке на коррупцию только в отдельных случаях, когда существует риск коррупции со стороны регулирующих органов, в частности:

- правила бухгалтерского учета и аудита для компаний (которыми можно злоупотреблять для сокрытия взяточнических платежей);
- материально-правовые или процессуальные нормы о передаче имущества (которыми можно злоупотреблять для захвата чужих активов).

Планы на определенный период (один год, три месяца и т.д.) для определения приоритетности принятых законов, в частности, должны документировать отбор законов для рассмотрения.

Кто должен расставлять приоритеты?

Этот вопрос возникает, если существует один центральный орган по борьбе с коррупцией, такой как антикоррупционное агентство или министерство юстиции. Все государственные органы должны иметь право запрашивать у этого органа доказательства коррупции в отношении разработанного или принятого закона. В то же время, однако, орган по борьбе с коррупцией должен иметь собственное усмотрение при определении приоритетности дополнительных законов для немедленного рассмотрения. Таким образом, орган по борьбе с коррупцией может отреагировать на любые подозрения в отношении проекта или принятого закона, несущего особые коррупционные риски, даже если министерство, ответственное за этот нормативный акт, предпочло бы отложить или обойти проверку, чтобы избежать публичной критики.

Как узнать о законопроектах?

Организация, отвечающая за противодействие коррупции, не может полагаться только на законопроекты, внесенные в парламент, или на проекты законов, анонсированные в средствах массовой информации. Орган по борьбе с коррупцией должен обеспечить, чтобы он поддерживал регулярные контакты с министерствами и органами, разрабатывающими законы, по возможным проектам разработки законов. Этот контакт касается, в частности, министерства юстиции, которое в большинстве стран является центральным исполнительным органом, координирующим законотворчество. Хорошим вариантом могут быть регулярные ежеквартальные встречи рабочей группы с представителями различных законодательных органов и органа по борьбе с коррупцией.

Защита от коррупции должна быть возможна на любой стадии законодательного процесса:

- процесс разработки законопроекта министерствами или другими государственными органами;
- принятие закона государственным органом;
- принятие правительством;
- парламентский процесс;
- после принятия.

Разработчики любого закона уже должны учитывать принципы защиты от коррупции, чтобы с самого начала избежать любого коррупционного риска.

Любая внешняя проверка обычно начинается с закона, принятого министерством. Это позволяет включить любую рекомендацию по борьбе с коррупцией в законодательный процесс на ранней стадии, когда она все еще находится «в стадии разработки». В случаях, представляющих особый интерес, эксперты по борьбе с коррупцией должны принимать участие в рабочей группе по разработке закона.

Чтобы гарантировать, что все рекомендации выполняются и что любые изменения в процессе обсуждения закона в парламенте также являются

доказательством коррупции, проверки должны повторяться на протяжении всего законодательного процесса.

Источники информации для защиты от коррупции

1. Юридическая информация:

- > закон/законопроект;
- > пояснительная записка;
- > другие законы, связанные с рассматриваемым законом;
- > судебная практика по данному вопросу;
- > юридические обзорные статьи по данному вопросу;
- > в некоторых областях права, таких как закупки, могут использоваться

международные стандарты и рекомендации или сравнение с зарубежными примерами в качестве обоснованного критерия того, является ли закон доказательством коррупции.

2. Функциональный анализ:

- > сообщения о коррупции со стороны антикоррупционных органов;
- > отчеты счетной палаты о проблемных потерях государственных средств;
- > результаты работы механизмов обратной связи с гражданами (горячие линии и т.д.);
- > сообщения СМИ;
- > интернет-исследования;
- > опросы;
- > интервью с экспертами;
- > интервью с заинтересованными сторонами, применяющими закон, как с государственным должностным лицом, так и с частным лицом.

Функциональный анализ направлен главным образом на выявление ответов на следующий вопрос: Как государственные должностные лица и/или граждане могут на практике злоупотреблять законом и что можно сделать для предотвращения таких злоупотреблений?

Проверка на предмет коррупции содержит шаги, перечисленные ниже.

Шаг 1: Исследование и сбор материала.

Шаг 2: Выявление коррупционных рисков в сфере регулирования (неясности и пробелы в предотвращении).

Шаг 3: Формулирование рекомендаций о том, как избежать или снизить коррупционные риски.

Шаг 4: Составление и распространение отчета.

Шаг 5: Контроль за соблюдением рекомендаций.

Отчет об оценке состоит в основном из трех частей.

Ключевые данные включают в себя закон и его цели. В этой части отчет об оценке может просто ссылаться на другие документы, такие как пояснительная записка.

Анализ рисков коррупции в сфере регулирования структурирован в основном по двум основным категориям: «неопределенность» и «пробелы в предотвращении». Анализ должен содержать краткое объяснение в тех случаях, когда не очевидно, каким образом ошибка в регулировании может привести к коррупции. Кроме того, в случае наличия признаков «коррупцированного законодательства» в отчете также должно быть указано на это.

Рекомендации должны включать альтернативные формулировки закона, чтобы проиллюстрировать, как можно снизить коррупционный риск. Это также облегчило бы принятие рекомендаций, поскольку критика была бы конструктивной. Другими словами, легко критиковать, но не всегда так легко придумать лучшее предложение.

Абстрактных рекомендаций, таких как «усилить подотчетность государственных должностных лиц» или «включить положения о более конкретно определенной процедуре», недостаточно. В принципе, ни альтернативные формулировки, ни какая-либо другая часть рекомендации не являются обязательными. Если бы это было так, то орган по борьбе с коррупцией заменил бы прерогативу государственного органа, разрабатывающего или устанавливающего законы. Не может быть, чтобы один государственный орган,

рассматривающий (проект) закона в одиночку, доминировал над всем законодательным процессом (что само по себе было бы коррупционным риском). Могут быть исключения для подзаконных актов, если в соответствии с конституционными принципами одно государственное образование может осуществлять юридический надзор за другим образованием (например, министерство местного самоуправления осуществляет надзор за законами, установленными местными органами власти).

Всегда следует иметь в виду, что коррупционные риски возникают не только из-за регулирования, но и из-за причин, не связанных с регулированием. И наоборот, нельзя и не следует пытаться бороться с коррупцией с помощью одних только рекомендаций по регулированию, а скорее иметь в виду другие компоненты, которые предотвращают коррупцию (например, воспитание культуры этики, стимулирование государственных должностных лиц соблюдать правила, повышение осведомленности общественности и т.д.).

Для отчетов об оценке, в частности для законопроектов, должны быть установлены стандартизированные сроки, чтобы законодательный процесс мог продолжаться. В то же время должно быть достаточно времени для подготовки антикоррупционной экспертизы. Такие временные рамки должны отражать ресурсы и сроки законодательных процессов в отдельных странах. В целом должно быть достаточно максимального времени в 15 дней. В то же время иногда возникает реальная необходимость принять срочное законодательство в течение нескольких дней, примером могут служить случаи надвигающегося финансового кризиса. В таких случаях всегда можно было бы подготовить подробный отчет и представить его после принятия срочного закона. Если будут существенные недостатки, то парламент может рассмотреть возможность внесения изменений в принятую «быструю» версию закона.

Отчет об оценке должен быть предоставлен в распоряжение следующих организаций (если они отдельные):

- государственный орган, который запросил проверку на коррупцию;

- государственный орган, который отвечает или отвечал за разработку закона;

- министерство юстиции, поэтому оно осведомлено о различных проводимых оценках и может обеспечить единообразную разработку законодательства;

- парламент, чтобы он мог рассмотреть рекомендации и возможную необходимость действий;

- канцелярия президента, чтобы она также могла обеспечить соблюдение требований.

Отчет об оценке можно было бы направить непосредственно всем субъектам или сделать обязательным приложением к проекту постановления; таким образом, каждый субъект законодательного процесса сможет принять его к сведению, как только проект дойдет до него.

Необходимо четко определить, кто несет ответственность за выполнение рекомендаций. Это всегда должен быть парламент в случае законодательства и законотворческий орган в случае подзаконных актов. Очевидно, что любая организация, рассматривающая проект до того, как он попадет в парламент или законодательный орган, может и должна попытаться принять рекомендации во внимание.

Законодатель обязан рассмотреть рекомендации. В случае, если он не хочет выполнять рекомендации, он должен четко указать на это и предоставить краткое объяснение, почему.

Во всех случаях ответственный орган должен предоставить информацию органу по борьбе с коррупцией об уровне выполнения каждой рекомендации. В идеале к отчету об оценке должен прилагаться стандартизированный лист отзывов, чтобы облегчить обратную связь по соблюдению законодательства со стороны законодателя.

Эта обратная связь является лишь самооценкой соответствия требованиям. Этот диалог поможет подразделению по борьбе с коррупцией лучше понять, как

выполняются его рекомендации, и обдумать свою собственную позицию. Должен быть установлен график, в течение которого законодатель должен предоставлять обратную связь. Что касается законопроектов, отзывы должны быть даны самое позднее вскоре после принятия закона. Естественно, для принятых законов сроки должны быть более щедрыми, но все же фиксированными, чтобы гарантировать, что принятый закон действительно пересматривается.

Обратная связь, предоставляемая подразделению по борьбе с коррупцией, является лишь самооценкой соответствия требованиям. Законодатель может придерживаться мнения, что он выполнил рекомендации, в то время как другие, включая орган по борьбе с коррупцией, могут видеть это иначе. Следовательно, внешняя проверка соблюдения требований должна дополнять самооценку, проводимую законодателем. Это можно было бы сделать несколькими способами:

- орган по борьбе с коррупцией всегда должен проверять, согласен ли он с самооценкой законодателя;

- организации гражданского общества могут проверять соблюдение требований либо от имени органа по борьбе с коррупцией, либо по собственной инициативе;

- любой заинтересованный гражданин (широкая общественность) может ознакомиться с рекомендациями и их выполнением, если ему будет предоставлен доступ к рекомендациям и окончательной версии закона.

Что касается законопроектов, то до тех пор, пока закон не принят, проверка соответствия должна проводиться как можно скорее; таким образом, законодатель все еще может получить результаты проверки соответствия до принятия закона.

Хотелось бы еще отметить следующий момент.

В мировой практике (Корея) различные антикоррупционные механизмы уже внедрены. Оценка воздействия коррупции была введена недавно.

Оценка воздействия коррупции - это аналитическая система, предназначенная для выявления и устранения факторов, вызывающих коррупцию в законопроектах и предлагаемых поправках, а также в действующем законодательстве. Другими словами, это институциональный механизм для анализа и устранения факторов, которые с высокой вероятностью могут способствовать коррупции, с самого этапа разработки законов и нормативных актов. В этом смысле Оценку можно рассматривать как механизм предотвращения коррупции, который ищет возможные решения проблемы коррупции с институциональной, а не индивидуальной точки зрения.

Разработка и распространение различных механизмов для устранения каждого типа факторов, вызывающих коррупцию, облегчат выбор политических альтернатив, которые с меньшей вероятностью приведут к коррупции. Ожидается, что в долгосрочной перспективе Оценка воздействия коррупции повысит осведомленность директивных органов о важности предотвращения коррупции и побудит каждое ведомство удвоить свои усилия по пресечению коррупции.

Оценка воздействия существующего законодательства на коррупцию проводится на ежегодной основе.

Целевые области оценки - это те, которые относятся к административным действиям, связанным с взаимодействием с общественностью. Цели оценки включают законы и нормативные акты, касающиеся разрешений, разрешений, указаний, репрессий, помощи и заключения контрактов. Однако оценка не охватывает вопросы, касающиеся внутренней работы административных учреждений (организация персонала, заработная плата, ведение документации и т.д.), а также вопросы, связанные с конституционными организациями.

Большинство существующих антикоррупционных механизмов сосредоточены на конечных мерах, таких как выявление и наказание за отдельные случаи коррупции. Такие меры имеют ограничения в предотвращении коррупции, особенно в областях со структурной слабостью. Это подчеркивает

необходимость системы, которая может эффективно предотвращать коррупцию на протяжении всего процесса управления путем устранения факторов, вызывающих коррупцию, с самого первого этапа разработки законов и нормативных актов; и существенно повысить прозрачность в разработке и осуществлении политики, помогая государственным учреждениям выявлять и устранять те факторы, которые могут способствовать фактическому возникновению коррупции.

Различные системы оценки воздействия основаны на количественном анализе социально-экономического воздействия проектов развития на такие факторы, как окружающая среда, транспорт и население. Тем не менее, Оценка воздействия коррупции качественно анализирует факторы, вызывающие коррупцию в законах и учреждениях, с целью определения мер по устранению этих факторов. Эта система оценки научно анализирует коррупциогенные факторы в законодательстве на основе 9 критериев оценки, включая разумность усмотрения (предложение), легкость соблюдения законов и нормативных актов (спрос) и прозрачность администрирования (процедура).

В нем используется оценочная форма типа контрольного списка и облегчается объективная и стандартизированная оценка по видам законодательства, что облегчает выявление факторов, вызывающих коррупцию. В частности, по вопросам, имеющим далеко идущие последствия или затрагивающим различные интересы, они рассматриваются или консультируются с внешними экспертами, обеспечивая объективность и надежность результатов оценки.

Оценка воздействия коррупции представляет собой механизм систематической оценки, охватывающий не только законы и нормативные акты, но и соответствующие административные правила. Факторы, вызывающие коррупцию, также содержатся в подзаконных актах, таких как инструкции и уведомления. Однако существует несколько механизмов внешнего контроля за административными правилами, применяемыми отдельными учреждениями,

хотя они непосредственно связаны с жизнью населения. В этом смысле Оценка воздействия коррупции тщательно пересматривает и систематически совершенствует административные правила в соответствии с соответствующими законами.

Чтобы избежать каких-либо задержек в принятии или изменении законов, оценка должна проводиться в сроки, предусмотренные существующими законодательными процедурами. Анализ и оценка должны быть завершены в течение 30 дней с момента проведения консультаций с заинтересованными ведомствами до этапа предварительного объявления законодательства.

Оценка воздействия коррупции охватывает все законодательные акты, за исключением принятия или внесения поправок в законы, предложенные законодателями. Система оценки фокусируется на формировании эффективных мер по устранению коррупциогенных факторов в предлагаемых законах.

Считаю возможным и Казахстану последовать примеру Кореи и аналогично проводить такую оценку ежегодно на постоянной основе.

## 2.2 Субъекты, осуществляющие научную антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов

«Согласно действующему законодательству Республики Казахстан в сфере проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов Республики Казахстан, а именно ст. 31 Закона РК «О правовых актах»: «Научная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами, привлекаемыми из числа ученых и специалистов, в зависимости от содержания рассматриваемого проекта. Проведение экспертизы может быть поручено одному или нескольким экспертам (экспертной комиссии)» [37].

2. «По проектам законов, разработанным государственными органами Республики Казахстан и подлежащим внесению в Парламент Республики

Казахстан, научная лингвистическая экспертиза в части аутентичности текстов на казахском и русском языках проводится уполномоченной организацией» [37].

3. «По проекту может проводиться комплексная экспертиза экспертами различных специальностей или самостоятельные экспертизы различных видов, а при необходимости – повторная экспертиза» [37].

4. «В качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта» [37].

5. «В качестве экспертов могут привлекаться специалисты из других государств и международных организаций» [37].

Проект может быть направлен для научной экспертизы в иностранные и международные организации» [37].

Касательно субъектного состава правовой экспертизы нормативно-правовых актов нам представляется интересной классификация, предложенная Разуваевым А.А., который кроме собственно экспертов субъектами экспертной деятельности называет заказчиков экспертизы и других участников экспертной деятельности [57].

В то же время Короткова О.А. субъектами экспертизы в сфере законотворчества называет «...юридических и физических лиц, которые берут на себя функции ее заказчиков, организаторов и непосредственных исполнителей» [58].

Нами видится, что существующая на сегодняшний день классификация субъектов экспертной деятельности может быть взята за основу при исследовании видов субъектов правовой экспертизы нормативных правовых актов.

Считаем, что доктринально следует ввести понятие «субъект правовой экспертизы нормативных правовых актов» и понятие «субъект проведения экспертизы» (непосредственного исполнителя заказа на проведение экспертизы), которые соотносятся, на наш взгляд, как общее и частное.

Наиболее близким к понятию «субъект правовой экспертизы нормативно-правовых актов» является понятие «субъект экспертизы».

Так субъектами экспертизы в научной литературе называют организацию или группу лиц, ее осуществляющие.

Так же как и определение «субъект экспертизы» определение субъектов, участвующих в проведении экспертизы в нормотворческой деятельности рассматривается через круг участников этого вида деятельности.

В то же время отсутствует определение, охватывающее признаки субъектов правовой экспертизы. Поэтому предлагаем субъектами правовой экспертизы нормативных правовых актов считать физических и юридических лиц, которые наделены действующим законодательством правами, обязанностями и гарантиями в сфере организации и проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов.

В основу классификации субъектов правовой экспертизы положим критерий разделения субъектов в зависимости от их роли в процессе организации и проведения экспертизы.

Автор полагает, что к таким субъектам относятся заказчик экспертизы, организатор экспертизы, руководитель экспертной группы, эксперт.

При этом субъектами могут выступать как органы государственной власти на центральном и местном уровнях, органы местного самоуправления, другие юридические лица и отдельные граждане.

Относительно понятия «субъект проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов» мы считаем, что это физическое лицо (группа лиц), имеющее высшее юридическое образование, высокую квалификацию, специальные знания в сфере, являющейся предметом правового регулирования соответствующего нормативного правового акта, которое непосредственно осуществляет исследование, анализ и оценку нормативного правового акта, неся при этом ответственность за достоверность, обоснованность и полноту

изложенных в заключении рекомендаций в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Субъектами проведения экспертизы могут быть специальные подразделения органов власти и местного самоуправления в пределах своей компетенции, специальные экспертные организации, группы экспертов и отдельные эксперты. Среди необходимых характеристик эксперта следует отметить владение приемами анализа нормативной информации, методами экспертной оценки.

При проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов нами представляется необходимым и закономерным все же участие именно группы экспертов – специалистов в разных отраслях права, а не отдельного эксперта, учитывая сложность и системы права, и системы законодательства.

Относительно следующего субъекта правовой экспертизы следует отметить, что отношения по поводу проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов получают свое начало в каждом конкретном случае с инициативы заказчика, которым является лицо, заинтересованное в получении заключения экспертизы и использовании его рекомендаций в нормотворческой деятельности.

При этом понятие «заказчик экспертизы» можно рассматривать в широком и узком понимании. В широком понимании заказчиком выступает гражданское общество, заинтересованное в упорядоченном законодательстве, которое исполняет поставленные перед ним задачи.

В узком понимании непосредственным заказчиком правовой экспертизы выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Следующим субъектом правовой экспертизы нормативных правовых актов является организатор экспертизы, который принимает заказ, осуществляет действия, направленные на обеспечение работы эксперта (группы экспертов). По своей сути организатор экспертизы является промежуточным звеном между заказчиком экспертизы и экспертом, хотя не следует исключать возможности,

когда заказчик и эксперт построят свои отношения по поводу проведения экспертизы напрямую.

В случае же проведения внутренней экспертизы юридическим отделом субъекта нормотворчества организатор экспертизы будет совпадать с заказчиком.

Среди задач организатора экспертизы следует отметить назначение следующего субъекта правовой экспертизы – руководителя экспертной группы. Исключением будет являться выбор руководителя самой экспертной группой в случае, когда эта группа не находится в трудовых отношениях с организатором экспертизы или когда организатора экспертизы в конкретных правоотношениях нет, то есть заказчик связывается напрямую с экспертной группой.

Из этого следует, что руководитель экспертной группы – это назначенное или выбранное лицо, которое координирует отношения между организатором экспертизы и экспертной группой, осуществляет непосредственное обеспечение работы эксперта. Важно отметить, что руководитель экспертной группы исполняет исключительно организационные функции, так как вмешательство в непосредственную работу эксперта, экспертной группы не может входить в круг его полномочий исходя из принципа независимости эксперта.

Субъектами правовой экспертизы нормативных правовых актов, исходя из критерия разделения субъектов в зависимости от их роли в процессе организации и проведения экспертизы, являются: заказчик, организатор, руководитель экспертной группы, эксперт.

Данная классификация с четким определением правового статуса каждого требует своего закрепления в соответствующем законе.

Вопросами проведения правовой экспертизы занимаются также специализированные экспертные учреждения, группы экспертов, научно - исследовательских институтов.

Например, ИНЭиА при КазГЮУ. Также, нормативно предусмотрена возможность участия физических лиц в экспертной деятельности.

Вовлечение институтов гражданского общества и граждан в проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов также будет, наряду с иными законными процедурами, способствовать улучшению действующих и вновь принимаемых нормативных правовых актов. В целом в настоящее время в Казахстане идет процесс расширения экспертной деятельности. Например, отрабатывается механизм проведения общественной экспертизы законопроектов как процесс взаимодействия государства и институтов гражданского общества. Целью этого является создание механизма взаимодействия граждан и их объединений с органами государственной власти, в целях наиболее полного учета общественного мнения при принятии органами. Так, активно применялся данный институт при котором имело место всенародное обсуждение, проводимое в период с 26 января 2017 года до 26 февраля 2017 года.

Безусловно, качественная правовая экспертиза предполагает наличие высшего юридического образования у эксперта. Даже если юрист не работает в органах юстиции, прокуратуре и суде, он может участвовать в проведении независимой правовой экспертизы и таким образом осуществлять профессиональную юридическую деятельность.

Разумеется, деятельность следователя и юрисконсульта разнятся между собой. Однако и та, и другая деятельность является юридической и профессиональной. Все виды деятельности юриста имеют общие черты, определяемые общностью права, его единством, взаимозависимостью принимаемых решений в результате разбирательства юридического дела.

Профессиональной юридической деятельности, по мнению Раздьяконовой Е.В. и Третьяковой Е.-Д.С., «...присущи следующие качественные черты: формально - определенный характер выполняемой юридической работы; наличие пределов свободы выбора методов работы; степень творческой самостоятельности при решении правовых задач; подконтрольный характер деятельности; уровень риска; доступность

информации и информационная насыщенность выполняемой работы; темп выполнения работы, ее непрерывность; степень ответственности; сложность использования технических средств; возможная конфликтность деятельности и др.» [59].

Профессиональная деятельность юриста (адвоката, следователя, нотариуса, юрисконсульта, судьи и др.) связана с решением юридических дел. Юридическое дело - предусмотренное нормами права определенное жизненное обстоятельство, решение которого требует конкретных действий (операций) на основе норм процессуального права и влечет юридические последствия.

Как указывают некоторые авторы, для получения права проводить правовую экспертизу, лицу необходимо получить соответствующую аккредитацию, как эксперта, при этом критикуя отдельные нормы ранее действующего Положения об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, указывают, что, к сожалению, некоторые из положений так и не были учтены законодателем. В частности, до сих пор остается неразрешенным вопрос о порядке продления действия свидетельства об аккредитации независимых экспертов на новый срок после истечения срока действия ранее выданного свидетельства.

Однако что касается Республики Казахстан, то Закон РК «О правовых актах», не содержит положений, обязывающих научные учреждения и высшие учебные заведения соответствующего профиля, экспертов, привлекаемых из числа ученых и специалистов, в зависимости от содержания рассматриваемого проекта, получать аккредитацию.

Далее, отметим, что наиболее значимым или существенным вопросом независимой правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является обеспечение независимости экспертов. Ведь в процессе подготовки и принятия нормативного правового акта появляется значительное количество физических и/или юридических лиц

заинтересованных в его принятии, изменении или сохранении в прежней редакции.

Для производства независимой правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов не требуется какого-либо письменного документа о её назначении, достаточно лишь того чтобы нормативный правовой акт или проект нормативного правового акта был надлежащим образом обнародован (опубликован в средствах массовой информации или размещён на официальном сайте государственного органа, организации или учреждения), а независимый эксперт по собственной инициативе провёл его исследование, подготовил и оформил надлежащим образом соответствующее заключение. Независимой правовой экспертизе подлежат нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, за исключением носящих индивидуальный характер и (или) содержащих конфиденциальные сведения.

Для эффективной правовой экспертизы независимым экспертам необходимы оперативный доступ к текстам проектов нормативных правовых актов (публикация на сайтах соответствующих органов), адекватный срок для проведения экспертизы, возможность направления заключений в электронной форме, публикация и учет таких заключений.

Отбор экспертов для проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан о государственных закупках.

При проведении научной экспертизы эксперт обладает комплексом прав и обязанностей, определяющих его правовой статус. В частности к правам эксперта относятся следующие:

- получать вся необходимую информацию для проведения научной экспертизы, в том числе по вопросам, возникающим в ходе проведения научной экспертной работы.

Орган-разработчик вместе с копией проекта закона представляет на научную экспертизу копии следующих материалов (на бумажном и электронных носителях):

- 1) пояснительной записки к проекту закона (на казахском и русском языках);
- 2) сравнительной таблицы к проекту закона при внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты с соответствующим обоснованием вносимых изменений и дополнений (на казахском и русском языках);
- 3) концепции проекта закона;
- 4) статистических данных по изучаемой проблеме при их наличии (п.3 Правил).

Для проведения научной экономической экспертизы дополнительно представляются:

- 1) паспорт по оценке социально-экономических последствий действия принимаемого проекта закона (на казахском и русском языках), полностью парафированный и подписанный курирующим заместителем руководителя государственного органа – разработчика законопроекта, по форме...;
- 2) финансовые расчеты для Республиканской бюджетной комиссии по проектам нормативных правовых актов, предусматривающим сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов.

Непредставление указанных материалов, согласно Правилам проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов, является основанием для отказа в проведении научной экспертизы.

По запросу экспертов либо организатора экспертизы органом-разработчиком в течение двух рабочих дней представляются иные материалы, касающиеся вопросов, затронутых в проекте закона.

По запросу эксперта организатором экспертизы могут предоставляться иные материалы, касающиеся вопросов, затронутых в соответствующем проекте.

Соответственно, при проведении научной правовой экспертизы, у эксперта появляются определенные обязанности:

- дать мотивированное, научно обоснованное, объективное и полное заключение по вопросам, поставленным перед ним организатором экспертизы;
- своими силами, за свой счет и в сроки, установленные организатором экспертизы, устраняет допущенные по своей вине недостатки в ходе проведения научной экспертизы;
- незамедлительно информировать организатора экспертизы об обнаружении невозможности получить ожидаемые результаты или нецелесообразности дальнейшего проведения научной экспертизы;
- предоставлять организатору экспертизы отчет о понесенных расходах в ходе проведения научной экспертизы;
- обеспечивать конфиденциальность сведений, касающихся предмета проведения научной экспертизы, хода ее исполнения и научных результатов;
- нести иные обязанности, установленные договором.

По результатам проведенной научной экспертизы составляется экспертное заключение, которое должно содержать мотивированные, научно обоснованные, объективные и полные выводы экспертов по предмету научной экспертизы.

В случае, если у организатора экспертизы или лиц, инициировавших проведение научной экспертизы, возникают вопросы в отношении выводов экспертного заключения, он может обратиться к эксперту за соответствующими пояснениями либо с запросом о проведении повторной научной экспертизы в сроки указанные в Правилах о научной правовой экспертизе.

- В экспертном заключении научной экспертизы должны быть указаны:
- наименование организации или фамилия, имя, отчество и данные эксперта, проводивших научную экспертизу;
  - отрасли науки, по которым проведена научная экспертиза;
  - наименование организатора экспертизы;

- наименование международного договора или проекта международного договора;
- использованные при проведении научной экспертизы международные договоры и документы;
- предмет и цели научной экспертизы;
- обоснованные рекомендации и предложения, включая ответы на вопросы, поставленные организатором экспертизы.

В случае проведения научной экспертизы организацией, экспертное заключение подготавливается на фирменном бланке соответствующей организации.

Экспертное заключение подписывается первым руководителем организации либо лицом его замещающим, или физическим лицом, проводившими научную экспертизу.

Экспертное заключение носит рекомендательный характер.

При наличии в экспертном заключении рекомендаций и предложений, относящиеся к компетенции других государственных органов организатор экспертизы направляет данное экспертное заключение с текстом проекта в соответствующий государственный орган для рассмотрения и учета при проведении экспертизы, предусмотренной статьей 18 Закона Республики Казахстан «О правовых актах».

Говоря о сроках проведения правовой экспертизы, стоит отметить, что произвольное установление сроков для проведения независимой правовой экспертизы нельзя назвать правильным, поскольку независимые эксперты зачастую сталкиваются не только с необходимостью подготовки экспертного заключения в предельно сжатые сроки, но и рядом других организационных сложностей.

Например, А.Н.Коробкин, отмечает следующие нарушения, «...допускаемые органами государственной власти в ходе организации независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов:

- размещение на сайте органа государственной власти неполного текста проекта (например, размещается текст приказа об утверждении административного регламента, а текст самого регламента не приводится);
- отсутствие информации о дате размещения проекта на сайте и окончании срока приема экспертных заключений;
- установление технических ограничений при направлении заключений через официальный сайт органа государственной власти (ограничение на количество символов в обращении, отключение «по техническим причинам» возможности прикреплять к обращению текстовый или графический файл);
- передача поступивших в орган государственной власти экспертных заключений исполнителю без регистрации и т.д.» [60].

Кроме того, в целях обмена профессиональным опытом проведения независимой правовой экспертизы, положительную роль могло бы сыграть введение обязанности обнародования на сайтах государственных органов текстов поступивших экспертных заключений.

Таким образом, научная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами, привлекаемыми из числа ученых и специалистов, в зависимости от содержания рассматриваемого проекта. При этом, правовой статус эксперта научной правовой экспертизы состоит лишь в том он получает необходимые материалы и вознаграждение обговоренное в договоре. А результат его работы «заключение эксперта» носит лишь рекомендательный характер. А если еще и обнаружится ошибка или «недостатки» то он своими силами и за свой счет устраняет их, что свидетельствует о наличии большего объема обязанностей, нежели прав.

### 2.3 Особенности проведения независимой научной антикоррупционной экспертизы

Оценка проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность проводится по форме (общая), и, по существу.

Общая оценка направлена, прежде всего, на выявление в проекте юридических ошибок, которые подчас имеют качество коррупциогенных факторов (см. гл. 2 настоящего издания). Общая оценка проводится в рамках как правовой экспертизы, так и собственно антикоррупционной экспертизы.

Общая оценка проекта нормативного правового документа предназначена для определения необходимости изменения юридического регулирования, что обуславливается наличием проблемной ситуации, которая затрагивает интересы всего общества или государства и не может разрешиться естественным образом с течением времени без вмешательства органов государственной власти, а также не может быть устранена в процессе деятельности государственных органов в пределах их компетенции.

В ходе содержательного анализа проекта нормативного правового акта необходимо установить также, что: юридическое решение принимается на основе учета интересов всех (или большей части) заинтересованных социальных групп и лиц; нормативный правовой акт является приемлемым: ожидаемые положительные результаты его действия будут превышать отрицательные результаты и затраты; принимается предпочтительное правовое решение: выбран тот вариант нормативного правового акта, от которого ожидаемая польза будет максимальной, а ожидаемые затраты и потери - минимальными.

Содержательная оценка проекта нормативного правового акта предполагает получение материалов, послуживших основой для его разработки. Одним из важнейших требований к выполнению такой работы служит полнота исследования проблемы и предлагаемого варианта ее разрешения (исключение возможности ошибки, связанной с пропуском при анализе каких-либо особенностей существующей ситуации или коррупционных последствий принятия нормативного правового акта).

Для общей оценки проекта нормативного правового акта требуется также: выявить все возможные последствия действия нормативного предписания (ближайшие и отдаленные, прямые и опосредованные), т.е. предусмотреть возможные коррупционные проявления в случае принятия нормативного правового акта; проанализировать возможный результат действия всех частей предлагаемого регулирования (на основе сопоставления с иными существующими и возможными вариантами разрешения данной проблемы, опыта урегулирования тождественных и сходных ситуаций).

Общая оценка должна учитывать специфику регулируемых отношений, а с учетом особенностей антикоррупционной экспертизы - наиболее коррупционноремкие сферы общественных отношений.

Общая оценка предполагает юридический анализ проекта нормативного правового акта, по результатам которого целесообразно получить ответы на следующие вопросы:

- Соответствуют ли нормы правового акта Конституции РК?
- Не являются ли они нарушением прав субъектов, на которых эти нормы распространяются?
- Правомерно ли соотношение прав и обязанностей граждан и государства в предлагаемом юридическом акте?
- Соответствуют ли его нормы международному праву и международным договорам?
- Соответствуют ли нормы правового акта действующим юридическим предписаниям, определяющим основы затронутых отношений?
- Для правовых актов, вводящих особенности регулирования определенных отношений для отдельных субъектов, - насколько правомерно и целесообразно выведение некоторых субъектов из-под действия существующего общего правила?
- Порождает ли введение предлагаемого юридического предписания коллизии в системе права? Необходимо ли изменение действующих

юридических положений (в том числе отмена действующих в настоящее время правовых актов)? Все ли необходимые юридические нормы подготовлены для принятия одновременно с данным актом?

- Насколько полно по отношению к исходной проблеме определен предмет юридического регулирования и насколько необходимы нормы правового акта для достижения его целей (нельзя ли от них отказаться)?

- Насколько полно в правовом акте реализованы положенные в его основу цели и принципы?

- Определены ли процедуры реализации предложенных норм, порядок правоприменения и способы разрешения конфликтных ситуаций?

- Является ли предлагаемая регламентация достаточной?

- Все ли необходимые нормы и их элементы имеются?

- Соотносятся ли права и обязанности, устанавливаемые данным правовым актом?

- Насколько конкретно и однозначно они определены?

- Соответствует ли предлагаемый срок вступления в силу правового предписания возможностям задействованных органов и лиц по его реализации?

- Насколько правильно проведено делегирование полномочий?

- Для правового акта о внесении изменений и (или) дополнений в действующие юридические предписания - насколько удобна работа с имеющимся правовым актом и его изменениями, нет ли необходимости принятия правового акта в новой редакции (сведения всех накопленных и предлагаемых изменений в единый текст)?

- Нет ли в правовом установлении ненормативных позиций, повторяющих имеющиеся нормы и правила?

- Каков ожидаемый срок неизменного действия данного правового акта? Как можно его продлить? Есть ли правовые положения более общего характера, принятие или изменение которых потребует пересмотра данного юридического предписания? Когда предполагается это сделать?

- Заложена ли возможность оценки эффективности правового акта (определена ли и насколько четко определена его цель)?

- Можно ли обойти нормы правового установления? Каким образом?

Прежде всего, для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

Как отмечает А.М. Цирин, данное требование достигается двумя путями:

- проверкой каждой нормы на предмет наличия в ее тексте коррупциогенных факторов;

- сопоставлением каждого коррупциогенного фактора, предусмотренного методикой, со всеми нормами проекта нормативного правового акта на предмет их присутствия.

Каждый выявленный коррупциогенный фактор должен быть описан, и должны быть предложены конкретные меры по его устранению из нормативного правового акта или его проекта.

При проведении антикоррупционной экспертизы следует использовать как общетеоретические и специальные познания, так и знание практики применения законодательства и подзаконных актов.

Для детального изучения действующей практики рекомендуется обращение к СМИ, Интернет-источникам, консультациям в государственных органах (в том числе выполняющих функции контроля и надзора), общественных и саморегулируемых организациях.

Целесообразно использовать предварительный анализ сложившейся коррупционной практики и действующих коррупционных схем. Это позволит выявить не только типичные, но и специфические, характерные для данной сферы деятельности, коррупциогенные факторы.

Технологии формализации результатов проверки могут быть разнообразными. Рекомендуемым в специальной литературе является отражение

перечней выявленных коррупциогенных факторов в виде таблиц (не исключены и другие способы).

Общеизвестно, что основная часть проектов нормативных правовых актов в виде законов представляется в Парламент РК Правительством Республики Казахстан с согласия Администрации Президента РК для рассмотрения и принятия, в связи с чем возникают естественные вопросы: так что же в итоге подлежит антикоррупционной экспертизе и не слишком ли широкий перечень указов, законов и постановлений высших органов власти остаётся за пределами её оценки. И не способствует ли подобная правовая ситуация возникновению коррупциогенных факторов в процессе принятия выделенных выше проектов законов и подзаконных актов?

Следует признать, что отсутствие законодательной проверки любого проекта нормативного правового акта, либо нормативного правового акта, принятого высшими органами власти страны, на предмет их соответствия Конституции Республики Казахстан и законодательству Республики Казахстан, фактически презюмирует отсутствие в приведённых выше документах коррупциогенных норм, что вызывает, с научной и практической точек зрения, большие сомнения, и не способствует в итоге эффективной борьбе с коррупционными правонарушениями в ходе законотворческой работы.

Это положение Закона РК «О правовых актах» считаю существенным пробелом, являющимся предпосылкой внедрения коррупциогенных норм в нормативные акты.

К примеру, вполне естественно, что инициированные Главой государства законопроекты, чаще всего требуют неотложного рассмотрения и принятия, однако по своему содержанию при сравнении с другими нормативными актами они при соблюдении иерархии, тем не менее, должны иметь с точки зрения правоприменения одинаковый статус как «нормативный правовой акт», что не является основанием для исключения обязательности их научной проверки на

предмет соответствия требованиям Конституции Республики Казахстан и законодательству Республики Казахстан.

В подтверждение законности подобной оценки научной экспертизы обратим внимание, что ещё в 2008 году Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев, выступая на Анतिकоррупционном форуме заявил, что «реальная практика применения законодательства показывает, что...должна быть обязательной антикоррупционная экспертиза всех законов и подзаконных актов. Статус этой экспертизы необходимо закрепить законодательно» [47].

Хотелось бы специально обратить внимание на акцентации, которую сделал Елбасы, – это обязательность наличия антикоррупционной экспертизы и то, что она должна быть распространена на все законы и подзаконные акты. В этой связи возникает и другой вопрос: а нужна ли нашим законодателям антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в принципе, если значительная их часть выводится из-под её контроля.

К постановке этого вопроса нас подталкивает анализ данных п. 5 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принятых во исполнение Закона РК «О правовых актах», который показывает, что постановление Правительства РК в данном подзаконном акте пошло ещё дальше принятого Закона, не только повторив, но и расширив перечень случаев, исключаящих производство антикоррупционной экспертизы.

В частности, помимо обозначенных в законе случаев, Правила фиксируют дополнительные ограничения в проведении научной антикоррупционной экспертизы законопроектов в более, чем десятке случаев, среди которых можно, к примеру назвать такие, как: нормативные правовые акты об образовании, упразднении и преобразовании административно-территориальных единиц, установлении и изменении их границ и подчиненности, их наименовании и переименовании, а также уточнении и изменении транскрипции их наименований; нормативные правовые акты об утверждении бюджетов всех уровней; нормативные правовые акты о гарантированном трансфере из

Национального фонда Республики Казахстан; нормативные правовые акты об утверждении квалификационных требований к административным государственным должностям; нормативные правовые акты, содержащие государственные секреты и иную охраняемую законом тайну, а также имеющих пометки «Для служебного пользования», «Без опубликования в печати», «Не для печати» и иные.

Сказать, что приведенные и иные нормативные правовые акты, закрепленные в Правилах, изначально не могут содержать коррупциогенных норм, было бы неверно.

Таким образом, приходится констатировать, что объектом научной антикоррупционной экспертизы в соответствии с действующим законодательством фактически являются нормативные правовые акты, не подпадающие под законодательные ограничения.

В свою очередь, вошедший в состав ограниченных для экспертного антикоррупционного исследования значительный массив нормативных правовых актов, не исключаяющий в них коррупциогенных факторов, создаёт противоречие в законодательной практике и не может быть приемлем в правовом государстве. Отсюда возникает лишь два разумных предложения – либо снять какие-либо ограничения на производство антикоррупционных экспертиз любых нормативных правовых актов. Либо на уровне государства следует создать такие условия, которые изначально исключали или крайне минимизировали бы возможность проявления коррупционных начал в законотворческой работе.

В частности, поддерживая подобный подход к антикоррупционной деятельности и отмечая низкую эффективность антикоррупционной экспертизы в стране, профессор Р.А. Подопригора предлагает развивать новые технологии управленческой деятельности и их правовое обеспечение. «Как бы ни ругали электронное правительство или государственные услуги, – пишет он, – но они заметно снизили зависимость от всяких разводящих ... и именно эти технологии гораздо сильнее, чем все экспертизы, ударили по коррупции» [48].

В этой связи, хотелось бы отметить, что подобный в принципе подход нашёл отражение в ряде ведущих в экономическом развитии стран. Примером в данном случае может служить опыт Сингапура, антикоррупционная политика которого, впечатляет своими успехами.

По мнению Ю. Привалова и Ю. Сапелкина «Принцип неотвратимости наказания в этой стране заключался, в создании комплексного подхода ко всем возможным проявлениям коррупции посредством минимизации или исключения каких-либо условий, создающих как стимул, так и возможность стремления личности к совершению коррупциогенных проступков» [49, с.113-137].

«Для этих целей, по мнению авторов, – был предпринят целый комплекс мер, в числе которых можно назвать следующие:

1) создание специального Бюро по расследованию случаев коррупции с широкими полномочиями, непосредственно подчинённого главе государства;

2) коренным образом была изменена нормативная правовая база посредством введения Акта о предотвращении коррупции;

3) действия госслужащих были полностью законодательно регламентированы, и максимально упрощены бюрократические процедуры, в частности были отменены распространённые в других странах процедуры разрешения и лицензирования;

4) была введена строгая ежегодная отчетность государственных должностных лиц и их родственников об их имуществе, активах и долгах;

5) осуществлена инициация лично премьер-министром Ли Куан Ю расследований не только против чиновников, но даже против министров его правительства и его близких родственников, вследствие чего ряд министров, уличённых в коррупции, были приговорены к реальным срокам заключения.

Таким образом, были уничтожены механизмы клановых структур, уничтожены явления взяточничества, подкупа, традиция поднесения подарков;

6) прокуратуре было дано право проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, подозреваемых в нарушении Акта о предотвращении коррупции;

7) оплата труда государственных служащих была привязана к средней заработной плате успешно работающих в частном секторе лиц, при этом оплата министров и судей была установлена в размере 100 тыс. дол. США в месяц, что исключало материальный соблазн к совершению коррупционных действий;

8) установлена большая строгость в делах о коррупции именно в отношении высокопоставленных чиновников для поддержания морального авторитета неподкупных политических лидеров;

9) осуществлено предоставление гражданам права обращения с жалобами на любого госслужащего и требование возмещения ущерба, нанесёнными им коррупционными действиями; были ликвидированы излишние административные барьеры для развития экономики».

В свою очередь, Ф.В. Готыжева отмечает, что «антикоррупционное законодательство в Сингапуре постоянно пересматривается с целью дальнейших устранений причин любых коррупционных проявлений. Одновременно с этим укрепляется судебная система... Были введены и жесткие экономические санкции за взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях. Предприняли и неординарные акции, вплоть до поголовного увольнения сотрудников таможни и других коррумпированных государственных служб. В стране введена обязательная декларация чиновниками, их женами и детьми всех своих доходов. Несоответствие их уровня жизни и доходов ведет к обязательному расследованию. Любые ложные сведения ведут к увольнению госслужащих. Естественно, что жесткость антикоррупционных мер в данной стране в сочетании поощрением антикоррупционных действий самих сотрудников способствовали тому, что Сингапур вошёл в число стран с передовой экономикой, в которой принцип неотвратимости наказания занял достойное место в правовой политике» [50, с.420-425].

Такой подход к антикоррупционной политике в целом, может создать условия ненужности такого института как антикоррупционной, так и любой другой правовой научной экспертизы нормативных правовых актов, ибо сама система исключает возможность появления в них коррупциогенных проявлений.

В силу различных факторов, решающим из которых является уровень экономического развития, в нашей стране не представляется возможным осуществить на данном этапе реализацию подобного подхода. Именно поэтому здесь решающее значение имеет уровень организации законотворческого процесса, в котором немалое значение отведено научной правовой экспертизе.

Правовая экспертиза нуждается в полном переосмыслении с точки зрения задач, стоящих перед ней. И здесь не важно, проводится антикоррупционная, экономическая, лингвистическая, экологическая или иная экспертиза правовых актов. Важно другое, все они должны проводиться на единой методологической основе, с четким определением предмета, задач, объектов, методов и методик экспертного исследования. В этой связи нельзя не согласиться с координатором законопроектов Института научной экспертизы и анализа КазГЮУ К.К. Воказе, которая справедливо отмечала «необходимость принятия в новой редакции Методических рекомендаций по проведению научной экспертизы законопроектов, дав оценку всем критериям, в соответствии с которыми проводится научная экспертиза нормативных правовых актов» [51, с.69].

Предложения этого автора были отчасти восприняты законодателем, предложившем в 2020 году новую редакцию документа [52].

В том варианте, когда в законодательстве Республики Казахстан все виды правовых экспертиз не урегулированы на соответствующем научном и методологическом уровне, добиться их единообразия с точки зрения правоприменения и эффективности вряд ли удастся. Противоположным примером этой ситуации, является отработанная с годами, относительно стройная законодательная база организации, проведения и применения судебных

экспертиз, а также разработка на её основе научного направления – судебной экспертологии.

Отсюда возникает вопрос, почему в Казахстане до сих пор, несмотря на множество публикаций, не разработан единый системный подход к научной правовой экспертизе по аналогии с судебной экспертизой. Ответ при сравнительно-правовом анализе показывает, что одной из причин сложившейся ситуации является слабая законодательная база научной экспертизы нормативных правовых актов, а точнее отсутствие закона, который бы свёл воедино её теоретические, методологические, методические и правовые аспекты.

Именно этим отличается практика организации и проведения судебных экспертиз, регламентированная соответствующим законом и нормами процессуального законодательства, в которых на основе длительных дискуссий ученых разработан чёткий понятийный аппарат, изложены фундаментальные вопросы предмета, задач, объектов и методов экспертизы, дана классификация судебных экспертиз, определены функциональные полномочия экспертных кадров и требования к ним и руководителям экспертных учреждений, их ответственность, процессуальные и методические аспекты назначения и производства экспертиз и требования к заключению эксперта, а также много иных вопросов, упорядочивающих проведение судебно-экспертных исследований.

Разработка подобных вопросов применительно к научным правовым экспертизам позволила бы создать новое научное направление в праве, а именно – общую теорию научных правовых экспертиз, которая вольно или невольно потребовала бы разработку самостоятельного закона республики о научной экспертизе нормативных правовых актов, содержащего общие положения, касающиеся регламентации производства всех видов правовых экспертиз. Естественно, потребовалась бы системная разработка подзаконных актов в виде правил, методических рекомендаций, регламентирующих особенности организации и производства того или иного вида научных экспертиз

нормативных правовых актов. При этом структурное построение нового закона с учётом своих особенностей не обязательно должно было бы соответствовать Закону РК «О судебно-экспертной деятельности» [53] и процессуальным нормам [54], однако могло бы вобрать в себя ряд концептуальных положений общей теории судебной экспертизы, реализованных в законодательстве.

С предложением о необходимости принятия закона «О юридической экспертизе в Республике Казахстан» в 2013 году выходили Б.Н. Топорнин и Р.Т. Нуртаев, однако оно, к сожалению, было проигнорировано законодателем и не получило широкой поддержки ученых [55].

Даже поверхностный взгляд на отдельные положения правовой регламентации юридических (правовых) экспертиз в сравнительном аспекте с регламентацией судебных экспертиз показывает, что в первом случае нет того фундаментального подхода к понятийному аппарату, какой мы встречаем при анализе формально-правовой составляющей судебной экспертизы.

В качестве примера приведём понятие «юридическая экспертиза», данное в Законе РК «О правовых актах», которое раскрывается как «проверка проекта нормативного правового акта либо принятого нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции Республики Казахстан и законодательству Республики Казахстан, в том числе законодательству в сфере противодействия коррупции».

А теперь приведём понятие «судебная экспертиза», которое даётся в Законе РК «О судебно-экспертной деятельности» как «исследование материалов уголовного, гражданского дела либо дела об административном правонарушении, проводимое на основе специальных научных знаний в целях установления фактических данных, имеющих значение для его разрешения».

В свою очередь, в частности, в Уголовно-процессуальном кодексе РК в п. б) статьи 7 разъясняется, что «специальные научные знания – область специальных знаний, содержание которой составляют научные знания, реализованные в методиках судебно-экспертных исследований». Что мы имеем

в случае сравнительного анализа понятий, содержащих термин «экспертиза». Если акцентировать особое внимание на терминологии, то в обоих случаях определена задача экспертизы и её объекты.

Однако, если юридическая экспертиза ограничивается только этими данными, то в определении судебной экспертизы дополнительно дано указание на применяемую методологию исследования, а именно специальные научные знания, которые разработаны в методиках экспертного исследования. Нельзя не отметить, что разработанные в судебной экспертизе методики, после их утверждения специальной комиссией, включаются в специальный государственный реестр. Более того, в приводимом определении судебной экспертизы дополнительно указана цель проводимого исследования – установление фактических данных, имеющих значение для разрешения дела [56].

Таким образом, законодательство страны более точно и полно регламентирует терминологическую сущность судебной экспертизы в отличие научной экспертизы юридических актов. А если принять во внимание весь комплекс положений, требующих регламентации экспертной деятельности как при оценке нормативных правовых актов, так и по материалам уголовных, гражданских и административных дел, то несомненно возникает сомнение, что научные экспертизы нормативных правовых актов могут быть урегулированы достаточно полно в рамках закона, имеющего в принципе иное более широкое предназначение. Конечно, можно многие положения прописать в подзаконных актах, тех же Правилах, но не надо забывать о различном предназначении нормативных актов, да и возможных несоответствиях закону в содержании подзаконных актов, что было показано выше на примере регламентации антикоррупционной экспертизы.

Подводя итоги изложенному материалу, можно сделать вывод о том, что в целях повышения эффективности правовой экспертизы законопроектов необходимо заняться разработкой и принятием Закона РК «О научной

экспертизе нормативных правовых актов» и соответствующих подзаконных актов, на основании которых рассмотреть весь комплекс вопросов её организации и проведения, требующий правовой регламентации. Непосредственно механизм производства конкретных видов правовых экспертиз и методические рекомендации по эффективному получению всестороннего, полного и объективного результата по каждому виду правового экспертного исследования изложить в Правилах либо Методических рекомендациях проведения научных правовых экспертиз.

Работа в данном направлении позволит, в итоге, в системном виде изложить теоретические, методологические, методические и правовые основы организации и проведения научных экспертиз нормативных правовых актов, которые по мере своего становления, развития и научного обоснования позволят разработать общую теорию научных правовых экспертиз и могут в перспективе трансформироваться в самостоятельную отрасль либо подотрасль юридической науки.

Подобный подход в итоге позволит избежать правовых ошибок, которые проиллюстрированы в данной публикации на примере регламентации научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Повышение эффективности противодействия коррупции обусловлено крайне высокой степенью общественной опасности данного социального явления прежде всего для управленческой сферы, в которой решения облекаются в форму правовых актов.

В результате совершения коррупционных правонарушений существенно снижается эффективность деятельности государственных и местных представительных органов власти; подрывается авторитет публичной власти; зачастую причиняется значительный материальный ущерб как государству, так и отдельному человеку; ущемляются права и законные интересы граждан или организаций и в целом общества и государства.

Одним из факторов, способствующих массовым коррупционным проявлениям, является некачественность законодательства, в том числе коррупциогенность нормативных правовых актов.

Анализ работы правоохранительных органов и правоприменительной практики показывает, что действующие нормативные правовые акты содержат значительное количество норм, способствующих злоупотреблению властными полномочиями и, как следствие, порождающих коррупцию. Совершенствование качества правового регулирования путем устранения коррупциогенных норм, обеспечение режима законности являются важной задачей всех органов государственной власти.

Одной из ключевых задач государственной антикоррупционной политики является создание законодательства, препятствующего совершению коррупционных правонарушений. А для обеспечения решения этих задач становится внедрение института антикоррупционной экспертизы, который нацелен на предотвращение и профилактику коррупции.

В широком смысле антикоррупционная экспертиза предстает, как оценка нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них

коррупциогенных факторов и их последующего устранения. В результате этого были проанализированы ключевые аспекты, которые должны быть учтены при дальнейшем совершенствовании механизмов нормотворчества, оценки регулирующего воздействия.

С ноября 2019 года в законодательную часть, регулирующую некоторые нормативные правовые акты, были внесены дополнения, которые обязывают подвергать различные проекты НПА научной антикоррупционной экспертизе. Экспертным сообществам представилась возможность подвергнуть анализу совокупность сопоставимых результатов антикоррупционной экспертизы, полученных за определенный промежуток времени в различных отраслях и регионах. За этим событием последовал ряд значительных изменений, в частности, участия в законотворческом процессе не только юристов-правоведов, экспертов, ученых, но и гражданского сообщества (для всенародного обсуждения) в правотворческой деятельности.

Основным предназначением антикоррупционной экспертизы является выявление коррупциогенных факторов в НПА (проекты/действующие), которые могут привести к коррупции в связи с его разработкой, продвижением и реализацией.

При этом следует понимать, что антикоррупционной экспертизе подлежат нормативные правовые акты, указанные в пункте 2 статьи 10 Закона РК «О правовых актах» (конституционные законы, кодексы, нормативные документы Президента, Парламента, центральных государственных органов, нормативные решения маслихатов, нормативные постановления акиматов, ревизионных комиссий). Процедура экспертизы не распространяется на проекты нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан, нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан.

В основные задачи антикоррупционной экспертизы входит предупреждение коррупционных проявлений путем исключения факторов риска

из проектов нормативных правовых актов; информирование разработчиков проектов НПА, субъектов законодательной инициативы и общественности о коррупциогенных факторах и рисках коррупции, выявленных в проектах НПА; предоставление дополнительных гарантий осуществления законодательного и подзаконного нормотворческого процесса в интересах граждан и в соответствии с общественным интересом.

При осуществлении антикоррупционной экспертизы необходимо помнить о шести методах, соблюдение которых усилит как качество, так и результат процесса. Среди них:

- технико-юридический;
- лингвистический;
- структурно-функциональный;
- хронологический;
- экспертный;
- системный (комплексный)

Содержание системной экспертизы включает в себя 7 направлений: лингвистическая формулировка; законодательная согласованность; прозрачность и доступ к информации; осуществление прав и обязанности лиц; осуществление полномочий публичных субъектов; механизмы контроля; ответственность и санкции. Кроме того, организатору экспертизы необходимо знать о этапах и методиках проведения антикоррупционной экспертизы, куда входит подготовительный этап, изучение соответствия законодательства НПА, рассмотрение концепции и пояснительной записки проектов НПА, рассмотрение текста НПА, заключения экспертизы.

Очевидно, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов государственными органами и другими организациями требует существенных усилий по подготовке персонала, а также выработке процедур. Вместе с тем, для формирования в стране целостной системы антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов необходимо

полноценное вовлечение субъектов гражданского общества, как мощного сектора с экспертно-аналитическим потенциалом. В этом контексте от глубины их проработки предмета обсуждения будет зависеть действенность самого закона в сфере антикоррупционной экспертизы.

А для этого закон должен решать некоторые задачи: от создания системы взаимоотношений между органами исполнительной власти, парламентом, обществом, которая позволит объединить их экспертно-аналитический потенциал для выявления и устранения коррупциогенных норм из нормативных правовых актов и их проектов до общедоступного раскрытия результатов их применения и сохранения прозрачности, подотчетности нормотворческого процесса для общества, а также учет аргументов граждан, указывающих коррупциогенность той или нормы проекта нормативных правовых актов.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Доклад Европейской комиссии вниманию Европейского парламента и Совета относительно достигнутого прогресса, стр. 7 (Часть 2., пункт 2.2).
2. Конвенция ООН против коррупции (UNCAC), государственный Вестник № 66 от 15.11.2006 г.
3. Свободная энциклопедия <http://bg.wikipedia.org/Corruption>, Википедия / свободная энциклопедия (дата обращения 25.12.2021)
4. Источник информации: «коррупция в 100 ответах» - второе издание, Часть 1, коалиция 2000/Центр исследований демократии, 2008.
5. Словарь слов на болгарском языке, <http://rechnik.info/corruption>
6. АО «Республиканская газета «Казахстанская правда», выпуск 102 от 21.11.2003
7. Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.12.2021 г.)
8. Основы противодействия коррупции: учебное пособие / Под ред. И. И. Рогова, К. А. Мамаи, С. Ф. Бычковой. – Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», ОФППИ. – «Интерлигал» в Казахстане, 2004. – 328 с.
9. Турецкий Н. Антикоррупционная экспертиза НПА: необходимость или излишество? [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31629738&pos=8;-30#pos=8;-30](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31629738&pos=8;-30#pos=8;-30)
10. Пиголкин А.С. Процессуальные формы правотворчества / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М., 1976. С. 85.
11. Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С 704; Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 787
12. Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности / Под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2011. С. 201.

13. Филатова А.В. Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности России / Под ред. Н.М. Кониной. М., 2009. С. 5.

14. Аверьянова Т.В. Интеграция и дифференциация научных знаний как источники и основы новых методов судебной экспертизы. М., 1994. С. 110; Закиров И.А. Правовая экспертиза: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 26 - 35.

15. Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Криминология и проблемы криминализации // Журнал российского права. 2004. N 12.

16. Долгова А.И. Закономерности преступности, организованная преступность и криминология // Преступность, криминология и криминологическая защита. М., 2007. С. 7 - 22;

17. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. N 5.

18. Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011. С. 436.

19. Галяшина Е.И. Антикоррупционная юридико-лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. М., 2010. С. 38.

20. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд. М., 2005. С. 108.

21. Гулягин А.Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции. М., 2009. С. 95 – 117

22. Колдин В.Я. Экспертиза как инструмент права // Проблемы юридической техники: Сб. ст. / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 678.

23. Газимзянов Р.Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. N 4. С. 32 – 34

24. Долотов Р.О. Объекты и субъекты антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 43 - 47.

25. Будатаров С.М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. N 3. С. 34.

26. Дьяконова О.Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 48

27. Россинская Е.Р. Правовые и методологические проблемы антикоррупционной экспертизы // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 76.

28. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І «О нормативных правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.11.2015 г.) (Утратил силу в соответствии с Законом РК от 6 апреля 2016 года № 480-V)

29. Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 апреля 2011 года № 359 «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Республики Казахстан» Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 июня 2022 года № 355.

30. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 года № 964 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.04.2015 г.) (утратило силу)

31. Приказ и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 года № 350 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению

правового мониторинга нормативных правовых актов» (с изменениями и дополнениями от 25.02.2013 г.) (отменен)

32. Приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 23 сентября 2016 года № 794 «Об отмене некоторых приказов Министерства юстиции Республики Казахстан»

33. Закон Республики Казахстан от 14 октября 2009 года № 194-IV «О внесении изменения в Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» по вопросам проведения научной антикоррупционной экспертизы

34. Закон Республики Казахстан от 29 сентября 2014 года № 239-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления» (с изменениями от 27.04.2015 г.)

35. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2021 г.)

36. Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V «О доступе к информации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.12.2021 г.)

37. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК.

38. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года № 497 «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов» (с изменениями от 16.07.2020 г.) (утратило силу)

39. Поправки в законодательство по вопросам проведения научной антикоррупционной экспертизы НПА (аннотация к документу от 14.10.2009) [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30489931](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30489931)

40. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2020 года № 451 «О некоторых вопросах проведения научной антикоррупционной экспертизы»

41. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Российской Федерации, Таджикистана и Украины (Обобщенная оценка и рекомендации, принятые на четвертой обзорной встрече 20-21 октября 2005 г., ОЭСР, Париж)

42. Кочегура А. "Предотвращение коррупционных рисков в законодательстве: опыт и уроки России, Молдовы и Казахстана", документ конференции (проект) для Ежегодной конференции ЕГРА "Этика и честность управления", состоявшейся на Мальте 2-5 сентября 2009 года.

43. Найдено В. Н., Тихомиров Ю. А., Хабриева Т. Я., «Законодательные акты: антикоррупционная экспертиза», Wolters Kluwer, 2009, 147 с.

44. Указ Президента РБ № 230 от 06.06.2011. «О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы»

45. Семенова Е.И. "Сравнительно-правовой анализ законодательства стран СНГ о проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов". Доклад для Интернет-конференции в Российском экономическом университете им. Плеханова (ноябрь 2012 года).

46. Tilman Norre. Антикоррупционная оценка законов (Проверка на коррупцию). Сравнительное исследование и методология. Regional Cooperation Council. Trg Bosne i Hercegovine 1/V, 71000 Sarajevo. Bosnia and Herzegovina. November, 2014

47. Назарбаев Н.А. Выступление на Антикоррупционном форуме НДП Нур-Отан. URL: [http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal\\_political\\_affairs/in\\_speeches\\_and\\_addresses/vystuplenieprezidenta-rk-nanazarbaeva-na-antikorrupcionnom-forume-ndp-nur-otan](http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenieprezidenta-rk-nanazarbaeva-na-antikorrupcionnom-forume-ndp-nur-otan) (16.11. 2021).

48. Подопригора Р.А. Экспертиза законов и борьба с коррупцией // <https://zanmedia.kz/48384/ekspertiza-zakonov-i-borba-s-korrupciej> (12.12.2021).

49. Привалов Ю., Сапелкин Ю. Теневая экономика и коррупция в Украине // Общество и экономика. 2001. № 9. – С. 113-137

50. Готыжева Ф.В. Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах и возможность ее использования в России // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». № 4. 2018. – С. 420-425.

51. Воказе А.А. Юридическая экспертиза в законотворческом процессе: проблемы и перспективы совершенствования // Право и государство. № 1 (62). 2014. С. 69.

52. Методические рекомендации по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Утверждены приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от «19» августа 2020 года № 268. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=36082096#pos=0;0](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=36082096#pos=0;0) (19.11.2021)

53. Закон Республики Казахстан от 10 февраля 2017 года № 44-VI «О судебно-экспертной деятельности» (с изменениями по состоянию на 01.07.2021 г.)

54. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2022 г.)

55. Топорнин Б.Н, Нуртаев Р.Т. Нужно принять закон «О юридической экспертизе в Республике Казахстан». URL: <http://www.zakon.kz/predlozhenie/203413-nuzhno-prinjat-zakon-o-juridicheskoyj.htm>. (14.12.2021)

56. Шакиров К.Н. О необходимости нового подхода к оценке научной экспертизы. Кұқық және мемлекет, № 1 (90), 2021

57. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. – Саратов, 2006. – 229 с.

58. Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: Дис. канд. юрид. наук. 12.00.01. – Москва, 2010. – 178 с.

59. Раздьяконова, Е. В., and Е. Д. Третьякова. "Правовая экспертиза нормативных правовых актов." (2014).

60. Коробкин Александр Николаевич Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2012. №9 (189). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-osuschestvleniya-nezavisimoy-antikorrupcionnoy-ekspertizy> (дата обращения: 23.04.2022).38.