

О НЕОБХОДИМОСТИ НОВОГО ПОДХОДА К ОЦЕНКЕ НАУЧНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОПРОЕКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН



К.Н. ШАКИРОВ,
д.ю.н., профессор кафедры
международного права Казахского
национального университета
им. аль-Фараби (Алматы)
e-mail: kshakirov1954@mail.ru

Предлагаемая статья имеет целью показать, что существующая в Казахстане законодательная база научной (юридической) экспертизы законопроектов представляется неудовлетворительной, поскольку регламентирована в рамках Закона РК «О правовых актах», имеющего иное, более широкое предназначение, и не обеспечивающего решение основных её задач. В статье констатируется недостаточная урегулированность ряда положений приведенного закона, регламентирующих научные экспертизы законопроектов, в частности, на примере научной антикоррупционной экспертизы показано как нормы анализируемого закона и подзаконных актов фактически сводят на нет её изначальное предназначение. Новизна публикации состоит в том, что в ней обосновывается необходимость нового подхода к правовой регламентации научной экспертизы законопроектов в Казахстане посред-

ством разработки самостоятельного Закона РК «О научной экспертизе нормативных правовых актов», обусловленного потребностью дальнейшего развития её организации и проведения, а также в итоговом выводе о необходимости разработки на этой основе общей теории научных экспертиз законопроектов по аналогии с положениями науки судебной экспертологии.

Ключевые слова: правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, судебная экспертиза, нормативный правовой акт, проект, законодательство, регламентация, закон, подзаконный акт, судебная экспертология.

Введение

В 2014 г. в статье известного учёного, академика НАН РК Баймаханова М.Т. была достаточно обстоятельно рассмотрена роль научной экспертизы в улучшении качества правотворчества. В частности, автор отмечал, что: «Оно (*качество*) усиливает влияние на развитие общественных отношений в сфере экономики, культуры и других областей жизни страны, позволяет добиться более высоких результатов деятельности государственных органов, общественных организаций, юридических и физических лиц. Научная экспертиза опирается на использование многообразных

средств, учитывающих особенности правотворчества и связанных с ним сфер правореализации и защиты интересов граждан и других субъектов отношений».¹ В этой связи М.Т. Баймаханов в числе «магистральных» направлений улучшения научной экспертизы законопроектов называет «совершенствование правового её регулирования», указывая при этом, что «не только без научной экспертизы юридических проектов, но и без других научно-организационных технологий большинство юридических проектов теперь не допускается к решению вопросов об их утверждении и вводе в действие. Предварительное «сито» в виде экспертной проверки, путем проведения юридического мониторинга, проверки путем использования других научно-организационных технологий призвано дать юридическим проектам добро на дальнейшее действие, сдвинув тем самым правотворческий процесс в лучшую сторону».²

В настоящей статье не случайно подробно приводятся роль и значение научной экспертизы, данные М.Т. Баймахановым, ибо в отношении отдельных научных и, в частности, антикоррупционной экспертизы, которую автор называл в числе правовых, изложенные известным учёным положения, к сожалению, не нашли подобного отражения в правотворческом процессе. В этой связи в статье анализируется комплекс проблем научной экспертизы нормативных правовых актов на примере правовой регламентации антикоррупционной экспертизы.

Научная экспертиза нормативных правовых актов: проблемы правовой регламентации в Казахстане

Почему в качестве характеристики научной экспертизы правовых актов взята антикоррупционная экспертиза объясняется достаточно просто. Именно она наиболее наглядно характеризует наиболее слабые стороны Закона РК «О правовых актах», призванного отчасти регламентировать научную (юридическую) экспертизу законопроектов и действующего законодательства.

Дело в том, что в том же 2014 году пункты статьи 22 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-1 «О нормативных правовых актах», регламентировавшие антикоррупционную экспертизу, были исключены Законом Республики Казахстан № 239-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления», принятого 29 сентября 2014 года,³ а также постановлением Правительства Республики Казахстан № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности»

¹Баймаханов М.Т. Научная экспертиза проектов юридических актов как фактор повышения правотворчества // Право и государство. № 1 (62), 2014. С. 64.

²Там же. С. 66.

³Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-О нормативных правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.11.2015 г.) (утратил силу). I «URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1009108#pos=5 (10.12.2020).

⁴Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.12.2014 г.) (утратило силу). URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=1031339 (15.12.2020).

были исключены постановлением Правительства РК от 30.12.2014 № 1401.⁴

Однако, повышение эффективности борьбы с коррупционными правонарушениями в стране объективно требовали привлечения научного подхода к анализу коррупциогенных факторов в процессе принятия проектов нормативных правовых актов. Такой подход в законодательной практике могла обеспечить только правовая экспертная деятельность, основанная традиционно на применении научных знаний в исследовании той или иной сферы правовых отношений. И здесь нельзя не согласиться с авторами учебного пособия, изданного под редакцией Е.О. Алауханова, которые отмечали: «Коррупционные действия обычно совершаются в очень сложных специфических и конфиденциальных видах государственной деятельности, где непрофессионалу разобраться весьма трудно. Коррупция характеризуется высокой степенью адаптации к различным условиям. Она непрерывно видоизменяется и совершенствуется, и поэтому ее основная особенность – латентность».⁵

Именно поэтому, а также с учётом важной роли научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в законотворческом процессе, ряд ученых неоднократно обращал внимание на актуальность её законодательного восстановления. Так, к примеру, Н.Н. Турецкий и Т.Н. Аманбеков справедливо отмечали, что: «Восстановление практики научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов будет способствовать предотвращению коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц и усовершенствует законотворческую деятельность в Республике Казахстан».⁶ Авторы приводят интересные статистические данные, опубликованные «Жанару – Общенациональным движением против коррупции», в которых отмечается, что «согласно сводным результатам антикоррупционной экспертизы, проводившейся в период с 2009 по 2014 гг., компетентными субъектами было рассмотрено более 35 тысяч проектов нормативных правовых актов и более шести тысяч (17.8% от общего числа) проектов не было принято вследствие наличия коррупциогенных факторов. Таким образом, экспертами было высказано более 45 тысяч замечаний коррупционного характера в отношении непринятых проектов, и было сформулировано более 5 тысяч рекомендаций. Более того, за вышеупомянутый период, эксперты внесли 4858 предложений в действующие нормативные правовые акты на основании наличия в них коррупциогенных факторов».⁷

Приведенная статистика более чем наглядно свидетельствовала о необходимости законодательной регламентации антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. В итоге именно потребность в профессиональных

⁴ Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан. Учебное пособие под ред. Е.О. Алауханова. Алматы, 2008. – 330 с.

⁶ Турецкий Н.Н., Аманбеков Т.Н. О необходимости антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Право и государство. 2019. № 2 (83). – С. 4-13.

⁷ Жанару – Общенациональное движение против коррупции. Почему без анализа отменили экспертизу? 2018. URL: <https://zhanaru.kz/na-sajte-zhanaru-otkryvaem-rubriku-v-kotoroj-budem-obsuzhdat-neobhodimost-provedenija-nauchnoj-antikorrupcionnoj-jekspertizy-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov-npa-napomnim-ona-provodilas-v-strane/> (21.05.2019).

научных знаниях явилась определяющим фактором в восстановлении института антикоррупционной экспертизы с целью должного анализа проектов нормативных правовых актов.

В статье, опубликованной в журнале «Наука и жизнь в Казахстане»,⁸ мною были проанализированы последние изменения, внесённые в Закон Республики Казахстан «О правовых актах»,⁹ в связи с тем, что антикоррупционная экспертиза после относительно длительного периода игнорирования была согласно инициативе Президента РК К.-Ж. Токаева¹⁰ вновь восстановлена в качестве одной в числе иных научных, предусмотренных в документе. Хотелось бы ещё раз кратко остановиться на отдельных положениях данного Закона в связи с тем, что 16 июля 2020 г. постановлением Правительства Республики Казахстан дополнительно были введены новые Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (далее – Правила).¹¹

В приводимом Законе содержится специальная 6 глава, посвященная научным экспертизам проектов нормативных правовых актов. При этом статья 30 содержит специальную оговорку о том, что по проектам нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы в зависимости от регулируемых ими общественных отношений обязательно, *за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, когда научная экспертиза может не проводиться (здесь и далее выделено мной – К. Ш.).*

Статья 33 прим. 1 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» полностью посвящена научной антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов, целями которой являются выявление коррупциогенных норм, а также разработка рекомендаций, направленных на их устранение. Далее, часть 2 статьи констатирует, что кроме проектов законодательных актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, научной антикоррупционной экспертизе в обязательном порядке также подлежат проекты иных нормативных правовых актов, *за исключением нормативных постановлений Парламента Республики Казахстан и его Палат, нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан, нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан, а также нормативных правовых актов, определяемых Правительством Республики Казахстан по согласованию с Администрацией Президента Республики Казахстан.*

⁸Шакиров К.Н. О зарубежном опыте противодействия коррупционным проявлениям // Наука и жизнь Казахстана. 2020. № 11/1 (144). – С. 131-136.

⁹Закон Республики Казахстан «О правовых актах» // ИС Параграф. URL: <http://online.zakon.kz>. (12.10. 2020).

¹⁰Закон Республики Казахстан от 26 ноября 2019 года № 273-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы и противодействия коррупции» (Дата открытия 20.11. 2020 г.).

¹¹Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2020 года № 451. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000451> (16.11. 2020).

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 *его 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 Антикоррупционном 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».¹²

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

¹² Назарбаев Н.А. Выступление на Антикоррупционном форуме НДП Нур-Отан. URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-rk-nanazarbaeva-na-antikorrupcionnom-forume-ndp-nur-otan (16.11.2020).

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 трансферте 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 исключаящий 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».¹³

¹³ Подопригора Р.А. Экспертиза законов и борьба с коррупцией // <https://zanmedia.kz/48384/eks-pertiza-zakonov-i-borba-s-korrupsiej> (12.12.2020).

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».¹⁴

«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».¹⁵

¹⁴Привалов Ю., Сапелкин Ю. Теневая экономика и коррупция в Украине // Общество и экономика. 2001. № 9. – С. 113-137.

¹⁵Там же. С. 115.

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».¹⁶

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: требуется новый государственный подход к её регламентации

Изложенные выше положения затрагивают не только антикоррупционную, но все остальные правовые экспертизы, направленные на научную оценку нормативных правовых актов. Что можно было бы сделать в данной ситуации для её упорядочения и повышения эффективности?

Первое, на что я бы обратил внимание учёных и законодателей, это то, что 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

¹⁶Готыжева 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.

соответствии с которыми проводится научная экспертиза нормативных правовых актов». ¹⁷ Забегая вперёд, отмечу, что предложения автора были отчасти восприняты законодателем, предложившем в 2020 году новую редакцию документа. ¹⁸

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 экспертам 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

¹⁷Воказе А.А. Юридическая экспертиза в законотворческом процессе: проблемы и перспективы совершенствования // Право и государство. № 1 (62). 2014. С. 69.

¹⁸Методические 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 (19.01.2021).

бы соответствовать Закону РК «О судебно-экспертной деятельности»¹⁹ и процессуальным нормам,²⁰ однако могло бы вобрать в себя ряд концептуальных положений общей теории судебной экспертизы, реализованных в законодательстве.

Кстати, с предложением о необходимости принятия закона «О юридической экспертизе в Республике Казахстан» в 2013 году выходили Б.Н. Топорнин и Р.Т. Нуртаев,²¹ однако оно, к сожалению, было проигнорировано законодателем и не получило широкой поддержки ученых.

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.

¹⁹Закон РК «О судебно-экспертной деятельности» (с изменениями по состоянию на 29.06.2020 г.). URL: <http://online.zakon.kz> (14.10.2020).

²⁰См. например: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.12.2020). URL: <http://online.zakon.kz> (14.10.2020).

²¹Топорнин 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>. (14.10.2020).

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.

Қ.Н. Шакиров, з.ғ.д., профессор, Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университетінің халықаралық құқық кафедрасы (Алматы): Қазақстан Республикасында заң жобаларының ғылыми сараптамасын бағалауда жаңа ұстанымның қажеттілігі туралы.

Ұсынылып отырған мақала Қазақстандағы заң жобаларына ғылыми (құқықтық) сараптама жүргізудің қолданыстағы заңнамалық базасының қанағаттанарлықсыз екендігін көрсетуге бағытталған, өйткені ол әуел бастан басқа, әлдеқайда кеңірек, мақсат көздейтін және оның бастапқы міндеттерінің шешілуін қамтамасыз етпейтін «Құқықтық актілер туралы» ҚР Заңының шеңберінде реттеледі. Мақалада аталған заңның заң жобаларының ғылыми сараптамасын айқындайтын бірқатар ережелерінің жеткіліксіз реттелгендігі, атап айтқанда, сыбайлас жемқорлыққа қарсы

ғылыми сараптама мысалында талданып отырған заң мен заңға тәуелді актілердің нормалары оның бастапқы мақсатын іс жүзінде жоққа шығаратыны көрсетілген. Жарияланымның жаңашылдығы «Нормативтік құқықтық актілерге ғылыми сараптама жасау туралы» дербес ҚР Заңын әзірлеу арқылы Қазақстанда заң жобаларына ғылыми сараптама жүргізуді құқықтық реттеуде жаңа ұстанымның қажеттілігі негізделуінен көрінеді, бұл оны ұйымдастыру мен іске асыруды одан әрі дамыту мақсатымен айқындалады, сондай-ақ осы негізде сот сараптамасы ғылымының ережелеріне ұқсас заң жобаларын ғылыми сараптамадан өткізудің жалпы теориясын әзірлеу қажеттігі туралы қорытынды тұжырымнан көрінеді.

Тірек сөздер: құқықтық сараптама, сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама, сот сараптамасы, нормативтік құқықтық акт, жоба, заңнама, реттеу, заң, заңға тәуелді актілер, сот сараптамасы.

K.N. Shakirov, Doctor of Law, Professor, Department of International Law at al-Farabi Kazakh National university (Almaty): On the need for a new approach to the assessment of scientific expertise of draft laws in the Republic of Kazakhstan.

The proposed article aims to show that the existing legal basis for scientific (legal) examination of draft laws in Kazakhstan is unsatisfactory, since it is regulated within the framework of the Law of the Republic of Kazakhstan «On Legal Acts», which initially has another, broader purpose, and does not ensure the solution of its initial tasks. The article states the insufficient regulation of some provisions of the aforementioned law governing the scientific expertise of draft laws. For instance, on the example of scientific anti-corruption expertise, it is shown how the norms of the analyzed law and by-laws actually defeat its original purpose. The novelty of the publication consists in substantiating the need for a new approach to the legal regulation of the scientific examination of draft laws in Kazakhstan through the development of an independent Law of the Republic of Kazakhstan «On scientific examination of regulatory legal acts», determined by the need for further development of its organization and implementation, as well as in the final conclusion on the need to develop on this basis a general theory of scientific expertise of draft laws by analogy with the provisions of forensic expertology.

Key words: legal expertise, anti-corruption expertise, forensic expertise, normative legal act, draft, legislation, regulation, law, by-law, forensic expertology.

Библиография:

1. Баймаханов М.Т. Научная экспертиза проектов юридических актов как фактор повышения правотворчества // Право и государство, № 1 (62), 2014.
2. Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан. Учебное пособие под ред. Е.О. Алауханова. Алматы: 2008 г. – 330 с.
3. Воказе А.А. Юридическая экспертиза в законотворческом процессе: проблемы и перспективы совершенствования // Право и государство. № 1 (62). 2014.
4. 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.

5. Жанару – Общенациональное движение против коррупции. Почему без анализа отменили экспертизу? 2018 // URL: <https://zhanaru.kz/na-sajte-zhanaru-otkryvaem-rubriku-v-kotoroj-budem-obsuzhdad-neobhodimost-provedeniya-nauchnoj-antikorrupcionnoj-jekspertizy-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov-npa-napomnim-ona-provodilas-v-strane/> (21.05.2019).

6. Назарбаев Н.А. Выступление на Антикоррупционном форуме НДП Нур-Отан // URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-rk-nanazarbaeva-na-antikorrupcionnom-forume-ndp-nur-otan (16.11.2020).

7. Подопригора Р.А. Экспертиза законов и борьба с коррупцией. URL: <https://zanmedia.kz/48384/ekspertiza-zakonov-i-borba-s-korrupsiej> (12.12.2020).

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

9. Топорнин Б.Н., Нуртаев Р.Т. Нужно принять закон «О юридической экспертизе в Республике Казахстан» // http://www.zakon.kz/predlozhenie_203413-nuzhno-prinjat-zakon-o-juridicheskoyj.htm. 06.06.2013 г. (16.11.2020).

10. Турецкий Н.Н., Аманбеков Т.Н. О необходимости антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Право и государство 2019. № 2 (83). – С. 4-13.

11. Шакиров К.Н. О зарубежном опыте противодействия коррупционным проявлениям // Наука и жизнь Казахстана. 2020. № 11/1 (144). – С. 131-136.

References (transliterated):

1. Bajmahanov M.T. Nauchnaya ekspertiza proektov juridicheskikh aktov kak faktor povysheniya pravotvorchestva // Pravo i gosudarstvo, № 1 (62), 2014.

2. Bor'ba s korrupciej v gosudarstvennyh organah Respubliki Kazahstan. Uchebnoe posobie pod red. E.O. Alauhanova. Almaty: 2008 g. – 330 s.

3. Vokaze A.A. Yuridicheskaya ekspertiza v zakonotvorcheskom processe: problemy i perspektivy sovershenstvovaniya // Pravo i gosudarstvo. № 1 (62), 2014.

4. Gotyzheva F.V. Opyt bor'by s korrupciej v zarubezhnyh stranah i vozmozhnost' ee ispol'zovaniya v Rossii // Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh nauk i tekhnologii «Integral». № 4. 2018. – S. 420-425.

5. Zhanaru – Obshchenacional'noe dvizhenie protiv korrupcii. Pochemu bez analiza otmenili ekspertizu? 2018 // URL: <https://zhanaru.kz/na-sajte-zhanaru-otkryvaem-rubriku-v-kotoroj-budem-obsuzhdad-neobhodimost-provedeniya-nauchnoj-antikorrupcionnoj-jekspertizy-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov-npa-napomnim-ona-provodilas-v-strane/> (21.05.2019).

6. Nazarbaev N.A. Vystuplenie na Antikorrupcionnom forume NDP Nur-Otan // URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-rk-nanazarbaeva-na-antikorrupcionnom-forume-ndp-nur-otan (16.11.2020).

7. Podoprighora R.A. Ekspertiza zakonov i bor'ba s korrupciej. URL: <https://zanmedia.kz/48384/ekspertiza-zakonov-i-borba-s-korrupsiej> (12.12.2020).

8. Privalov Yu., Sapelkin Yu. Tenevaya ekonomika i korrupciya v Ukraine // Obshchestvo i ekonomika. 2001. № 9. – S. 113-137.

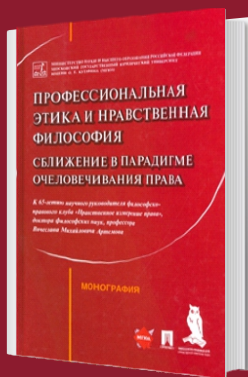
9. Topornin B.N., Nurtaev R.T. Nuzhno prinyat' zakon «O yuridicheskoi ekspertize v Respublike Kazahstan» // http://www.zakon.kz/predlozhenie_203413-nuzhno-prinjat-zakon-o-yuridicheskoyj.htm. 06.06.2013 g. (16.11.2020).

10. Tureckij N.N., Amanbekov T.N. O neobходимosti antikorrupcionnoj ekspertizy normativnyh pravovyh aktov // *Pravo i gosudarstvo* 2019. № 2 (83). – S. 4-13.

11. Shakirov K.N. O zarubezhnom opyte protivodejstviya korrupcionnym pro-yavleniyam // *Nauka i zhizn' Kazahstana*. 2020. № 11/1 (144). – S. 131-136.

Для цитирования и библиографии: Шакиров К.Н. О необходимости нового подхода к оценке научной экспертизы законопроектов в Республике Казахстан // *Право и государство*. 2021. № 1 (90). – С. 15-28. DOI: 10.51634/2307-5201_2021_1_15

Материал поступил в редакцию 28.01.2021.



НОВЫЕ КНИГИ

Профессиональная этика и нравственная философия: сближение в парадигме очеловечивания права: монография / отв. ред. В. М. Артемов, О. Ю. Рыбаков. М.: РГПРЕСС, 2021. – 408 с.

ISBN 978-5-9988-0946-0

Коллективная монография в основном создана по материалам круглого стола «Профессиональная этика и нравственная философия: сближение в парадигме очеловечивания права», состоявшегося 12 ноября 2019 г. в Университете имени О. Е. Кутафина (МГЮА) к 65-летию научного руководителя философско-правового клуба «Нравственное измерение права», который успешно действует на базе кафедры философии и социологии целых 18 лет, доктора философских наук, профессора В. М. Артемова.

В работе отражены результаты научных исследований проблемы соотношения этики и нравственной философии в контексте опыта ведения профессиональной этики в юридическом университете в русле усиления нравственного измерения и очеловечивания права.

Монография адресована преподавателям, научным сотрудникам, аспирантам, магистрантам, студентам гуманитарных специальностей, а также всем, кто интересуется философией, этикой, особенно ее профессионально-прикладными разделами, социально-гуманитарным знанием в целом в контексте современности.