

Балгимбеков Д.У.

кандидат юридических наук, доцент

Сейтхожин Б.У.

кандидат юридических наук, доцент

Сарсембаев Б.Ш.

кандидат химических наук

Карагандинский экономический университет «Казпотребсоюза»

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в зарубежных странах

Аннотация

В данной научной статье рассматриваются вопросы антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов в зарубежных странах. Проанализирован зарубежный опыт борьбы с коррупционными правонарушениями, успешно контролирующими коррупционные проявления. В том числе и посредством применения тех или иных процессов в области оценок законодательства на предмет влияния их на коррупцию в их странах.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, антикоррупционная экспертиза, коррупция, антикоррупционные стандарты, законотворческий процесс

Key words: regulations, anticorruption examination, corruption, anti-corruption standards, lawmaking

В современном казахстанском обществе масштабы коррупции в системе государственной службы достигли размеров, угрожающих национальной безопасности. Явления, связанные с коррупцией в системе государственной службы, обнаруживались и обнаруживаются практически в любом государстве. Однако это не означает, что коррупция везде и всегда одинакова. Причины ее возникновения и распространения в системе государственной службы различных государств весьма разнообразны, поэтому и попытки выработать универсальные административно-правовые средства по предупреждению и пресечению коррупции представляются малореальными [1, 2-3].

В целом ряде зарубежных государств удалось создать такие механизмы, которые позволили ограничить коррупцию масштабами, не представляющими серьезной опасности для нормального функционирования государственного аппарата. Особый интерес представляет практика тех государств, где структурные преобразования дали наибольшие результаты и тем самым создали предпосылки для успешного экономического роста. Индекс восприятия коррупции 2014 г. охватывает 174 страны и основан на данных из источников за два последних года. Индекс ранжирует страны и

территории по шкале от 0 (самый высокий уровень коррупции) до 100 (самый низкий уровень коррупции) на основе восприятия уровня коррумпированности государственного сектора. В итоговом рейтинге, наряду с количеством баллов и рангом страны, приводятся также число источников, разница между наиболее высокими/низкими значениями индикаторов для каждой страны на основе соответствующих источников, величина стандартного отклонения и доверительный интервал по каждой стране, который позволяет сделать выводы о точности результатов Индекса для каждой страны. Согласно данным исследования за 2014 г., наименее коррумпированным государством в мире является Дания, которая набрала 91 балл из 100 возможных и заняла первое место в рейтинге. В десятку государств, наименее подверженных коррупции, также вошли Новая Зеландия, Финляндия, Швеция, Норвегия, Швейцария, Сингапур, Нидерланды, Люксембург и Канада. Таким образом, первая десятка стран-лидеров не изменилась по сравнению с рейтингом 2013 года [2]. Эти страны достигли определенного успеха в борьбе с коррупцией. Идея вычленения антикоррупционных программ, доказавших на практике свою эффективность, представляет огромные перспективы для заимствования положительного зарубежного опыта.

Следует обратиться также к опыту более молодых стран, которые тоже проходили этапы социально-экономической трансформации – Сингапура, Южной Кореи. Заслуживает внимания и антикоррупционная политика США.

Опыт этих стран, как носительниц категории наименее коррумпированных государств мира, представляется более реализуемым в казахстанских условиях. Использование и учет зарубежного и международного опыта в деле предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Республики Казахстан обусловлено еще и тем, что основные законы функционирования чиновничьего аппарата универсальны и, как показывает практика, во многом не зависят от национальной специфики.

Некоторые особенности организации антикоррупционной деятельности в этих странах позволяют утверждать, что коррупция рассматривается как внешняя и внутренняя угроза. Четко разделяются два аспекта коррупции: политическая и экономическая. Развитие политической коррупции может привести к неконтролируемости политической ситуации в стране и представляет угрозу демократическим институтам и балансу различных ветвей власти. Экономическая коррупция снижает эффективность рыночных институтов и регулирующей деятельности государства. Важно отметить, что усилия по ограничению коррупции в этих странах, как правило, институционализированы и впечатляют своим масштабом [3, 36].

Анализ зарубежного опыта борьбы с коррупционными правонарушениями приводит к выводу, что в развитых странах коррупция была максимально исключена посредством применения тех или иных

факторов, что является с научно-методической стороны важным в его изучении.

Компаративный анализ проблемы показывает, что для каждой страны присущи свои масштабы, стратегии, методы, механизмы и технологии для борьбы с коррупцией. С другой стороны, на основе сравнения практики борьбы с коррупцией в различных государствах мира можно выделить общие и особенные моменты, полезные для Казахстана.

Многие эксперты из различных стран мира выступают за необходимость повсеместного введения всевозможных норм, правил, кодексов этики поведения субъектов соответствующих отношений, которые, по их мнению, могут стать главным инструментом для противодействия коррупции. Выдвигаются даже идеи о необходимости формирования общенациональной этики поведения всех граждан и организаций.

Коррупция самым непосредственным образом содействует криминализации общества, усиливает организованную преступность, которая не только расширяет возможности «отмывания денег», но и получает доступ к политической власти. В связи с этим совершенно очевидно, что если коррупции сегодня не поставить действенные меры по противодействию, то она будет стремительно разрастаться, поражая все новые и новые сферы деятельности государства.

Во многих странах мира в настоящее время проводится экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет выявления в них норм, способствующих созданию условий для коррупции или таящих опасность такого содействия, которая так или иначе осуществляется хотя бы в ходе юридической экспертизы, проводимой обычно в Парламентах перед обсуждением законопроектов на пленарных заседаниях. Однако формы регламентации такого рода анализа и экспертизы в разных странах неодинаковы.

Сам термин «коррупция», будучи во всем мире обозначением совокупности уголовно-наказуемых деяний, связанных с подкупом должностных лиц, в уголовном законодательстве стран континентальной Европы встречается гораздо реже, чем в законодательстве стран англосаксонской правовой системы. Более того, сам этот термин постепенно внедряется в законодательство континентальной Европы (в том числе в уголовное) через международные Конвенции, на составление которых в рамках ООН и Евросоюза сильно повлияли эти страны.

В феврале 1995 г. Совет Европы созвал первую междисциплинарную группу по проблемам коррупции. Однако «основой» всех европейских Конвенций по вопросу о борьбе с коррупцией была Конвенция от 26 июля 1995 г. «О защите финансовых интересов Европейского союза» [4], которая, в частности, содержит перечень составов преступлений, посягающих на финансовые интересы ЕС, то есть преступлений, совершаемых европейскими чиновниками, которые, в свою очередь, не могут быть привлечены к

уголовной ответственности в рамках только национального законодательства, поскольку их деяния направлены против интересов ЕС в целом.

Дополняют Конвенцию от 26 июля 1995 г. два важных в плане борьбы с коррупцией Протокола: «О коррупции в Сообществе» и «Об отмывании капиталов». Они помогают уяснить, что понимается под коррупцией в праве Европейского союза. Первый из названных Протоколов, принятый в Дублине 27 сентября 1996 г., описывает случаи проявления коррупции со стороны чиновников или в отношении чиновников - как национальных, так и европейских, «ответственных за поступление, управление и расходование фондов Сообщества, находящихся в их подчинении».

Европейская конвенция «О борьбе против коррупции среди чиновников Европейского союза и функционеров стран-участниц Европейского союза» от 26 мая 1997 г. [5], подписана в рамках межправительственного сотрудничества на базе Маастрихтских соглашений. Она характеризуется чрезмерным расширением понятия коррупции путем включения в него довольно большого круга деяний, по существу не являющихся коррупционными в уголовно-правовом смысле. Но нельзя не отметить, что благодаря данной Конвенции борьба с коррупцией получила новый импульс от усиления сотрудничества стран-участниц Европейского союза.

Конвенция от 26 мая 1997 г. открыла новые процессуальные возможности для преследования коррупционеров, в частности для привлечения их к уголовной ответственности, независимо от принципа территориальности (действия процессуального закона в пространстве) внутри Европейского союза (далее - ЕС).

Однако вышеназванная Конвенция, будучи сосредоточена на формулировке составов коррупционных преступлений, не коснулась вопроса о проведении экспертизы нормативных правовых актов и законопроектов на коррупциогенность. Она лишь указала в ст. 20: «Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией».

Более поздние международные конвенции, а именно - Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (Страсбург) [6] и Конвенция ООН против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 г.) [7] менее радикальны. В то же время более последовательны в стремлении повлиять на уголовное законодательство континентальной Европы в плане восприятия им широкого понятия коррупции, подобного тому, что имеется в законодательстве стран англосаксонской правовой семьи, например в плане признания юридических лиц субъектами уголовно-правовых отношений.

Первым международным документом, четко указавшим на необходимость оценки правовых актов в аспекте их потенциальной

коррупциогенности, стал не документ ЕС, а Конвенция ООН против коррупции 2003 г. [8] (она переведена на русский язык, как «Конвенция о борьбе с коррупцией»), которая в ст. 1 провозгласила одной из своих целей «содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и на борьбу с ней». Именно в этой Конвенции нашла свое место норма, подводящая международно-правовую основу под антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Это п. 3 ст. 5 («Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции»).

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. не употребляет термина «антикоррупционная экспертиза» - она говорит лишь об оценке нормативных правовых актов и административных мер. Предпосылка для оценки коррупционных рисков в законодательстве содержится в п. 3 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции 2003 г.: «каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней». Это общая формулировка, позволяющая государству самостоятельно выработать собственные методы такой оценки.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. значительное внимание уделяет мерам, которые необходимо принять на национальном уровне. Данная Конвенция определяет 13 видов коррупционных преступлений, десять из которых вполне могут быть сведены к конкретизации двух традиционных проявлений взяточничества: получения взятки и дачи взятки. При этом под активным подкупом Конвенция понимает «обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества соответствующему лицу для самого этого лица или любого иного лица, с тем, чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно» (ст. 3). Под пассивным подкупом понимается «прямое или косвенное испрашивание или получение соответствующим лицом какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества с тем, чтобы это лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно» (ст. 4). Криминализации подлежат не только действия по передаче и принятию неправомерных преимуществ, но и «обещание, предложение, испрашивание и принятие предложения».

Конкретизация происходит по субъекту, в отношении национальных государственных должностных лиц, членов национальных государственных собраний, иностранных государственных должностных лиц и членов иностранных государственных собраний, представителей частного сектора,

должностных лиц международных организаций, членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов. В числе такого рода преступных деяний Конвенция предусматривает также использование служебного положения в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией и преступления, касающиеся операций со счетами [7].

В Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. предпринята попытка определения коррупции (с оговоркой: для целей настоящей Конвенции). Статья 2 характеризует «коррупцию» как требование, предложение, предоставление или принятие, прямо или косвенно, взятки или другого недолжного преимущества, которое извращает надлежащее исполнение обязанностей получателем взятки.

Проблема совершенствования законодательства до некоторой степени является универсальной проблемой. Она имеет как теоретическое, так и практическое применение. Термин «легиспруденция», который иногда используется для объединения различных элементов и подчеркивания связи между различными течениями и основными положениями исследований в области законодательства, точно отражает характер этого нового всестороннего подхода. По мнению Л. Майера, вице-председателя Федерального Суда Швейцарии, профессора Швейцарской академии государственного управления, «...этот подход объединяет элементы науки, искусства и мастерства; в сферу внимания попадает как содержание законодательства, так и его форма» [8].

Однако термин «легиспруденция» все-таки не является пока общепринятым, поэтому объективнее вести речь именно об экспертизе законодательства, понимая под ней как процесс, так и результаты работы экспертов в отношении конкретных нормативных правовых актов. Применяется также фактически равнозначный термин «экспертная оценка законодательства», который в разном контексте, также подразумевает как процесс, так и результат экспертной работы с законодательными актами и их проектами.

Экспертиза законодательства является важным и достаточно традиционным элементом законодательной методологии [9]. Однако, формы, методы и приоритетные направления экспертизы законодательства постоянно расширяются.

В отличие от процесса подготовки законопроектов, она включает в себя и формальные аспекты законодательства (соответствие требованиям юридической техники и др.), и его содержательные аспекты. В последнем случае она направлена на выявление отношений между содержанием законодательного акта (проекта акта) и его наступившими или ожидаемыми последствиями. Экспертиза законодательства, экспертная оценка – это процесс, призванный гарантировать учет законодателем, как требований

юридической техники, так и социальной действительности и социальной адекватности законодательной деятельности [10, 12].

Антикоррупционная экспертиза является, пожалуй, лучшей формой оценки коррупционных рисков законодателя. Однако во многих европейских странах, в частности в Великобритании, Германии, Франции, скандинавских государствах, положение п. 3 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. об оценке нормативных актов, было воспринято скорее как призыв к более глубокому проведению обычной правовой экспертизы.

Возможно, причина этого - в менее напряженной ситуации с коррупцией в названных странах. Что же касается Восточной Европы, в частности, Польши, а также Молдовы и других постсоветских государств, не говоря уже о России, то упомянутая выше норма Конвенции ООН против коррупции 2003 г. была воспринята в качестве «руководства к действию». Во многих из них появились комиссии по борьбе с коррупцией и должностным преступлениями, одной из задач которых стал анализ законодательства и законопроектов на предмет коррупциогенности. Кроме того, далеко не во всех государствах есть четкая законодательная формулировка понятия «коррупция» (например, нет ее в законодательстве таких странах ЕС, как Австрия, Великобритания, Дания, Швейцария, Финляндия).

Вместе с тем, проведение анализа норм о противодействии коррупции в действующем или проектируемом законодательстве фактически имеет место в большинстве стран ЕС. Экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет выявления в них норм, способствующих созданию условий для коррупции или таящих опасность такового способствования, проводится практически в каждом государстве - члене ЕС. Во всяком случае, она так или иначе осуществляется хотя бы в ходе юридической экспертизы, проводимой обычно в Парламентах перед обсуждением законопроектов на пленарных заседаниях. Однако формы регламентации такого рода анализа и экспертизы в разных странах неодинаковы.

В большинстве европейских стран порядок и правила оценки проектов правовых актов на коррупциогенность специально не регулируются ни в регламентах Парламентов, ни в постановлениях Правительства. В ряде стран (Испания, Португалия, Польша) в регламентах упоминается лишь возможность юридической экспертизы.

Так, в ч. 3 ст. 34 Регламента польского Сейма предусмотрена возможность направления проекта на экспертизу (*opiniowanie*), если в пояснительной записке нет упоминания о проведении таковой в период подготовки проекта к рассмотрению в Сейме. В рамках этой экспертизы может быть полностью или частично проведена и оценка проекта на коррупциогенность [11, 65].

Однако, необходимость в такой оценке существует ныне везде, надо признать, что там, где она не регламентирована в нормативном правовом акте, ее тем не менее по факту осуществляют комитеты парламентов и

юридические отделы аппаратов Парламентов, администрации Президента или аппарата Правительства, а по поручению последнего - Министерство юстиции соответствующей страны. Поэтому можно сказать, что отсутствие в странах Западной и Центральной Европы формальных актов на этот счет не мешает в принципе выявлять коррупциогенные моменты в законопроектах даже в рамках общеправовой экспертизы.

Как правило, страны Западной Европы избегают «признаваться» в наличии коррупции в их странах. Может быть, они имеют в виду крупномасштабную коррупцию, поскольку коррупция (пусть в меньших масштабах, чем в Азии или Африке) в этих странах все-таки есть, о чем чуть ли не каждую неделю оповещают мир европейские и американские СМИ. Больше того, в названных странах имеются весьма квалифицированные эксперты, которые, однако, дают свои заключения на законопроекты против коррупции не у себя дома, а за границей - в тех же странах Азии и Африки, где они помогают проводить антикоррупционные экспертизы [7].

Справедливости ради следует отметить, что в странах Западной Европы существуют и другие механизмы выявления коррупции в законодательном и законотворческом процессе. Что же касается антикоррупционной экспертизы, то она все-таки больше присуща странам постсоветского пространства, ряду бывших социалистических стран Европы, а также странам третьего мира в Азии и Африке.

Показательно в этом плане заявление эксперта Совета Европы Саймона Годдарда (Великобритания) на круглом столе в Государственной Думе Российской Федерации в июне 2008 г.: «В Великобритании ничего подобного не существует, нет ничего такого, о чем Вы рассказывали в области оценки рисков при разработке законодательства. Скажу так - даже названия такого нет. Но все же существуют процессы, которые, как мы надеемся, и нам помогают идентифицировать риски коррупции» [12, 31].

Интересно, что перед проведением в Москве круглого стола Совет Европы через группу ГРЕКО (орган Совета Европы, охватывающий своей антикоррупционной деятельностью около 40 европейских стран) обратился ко всем странам - членам этой группы с просьбой поделиться опытом проведения антикоррупционной экспертизы. Было сделано два объявления, но ни одна страна не откликнулась и не сообщила, что в ней проводятся такие экспертизы.

Что касается опыта стран постсоветского пространства, то его обобщение дает нам возможность обратить внимание только на два момента:

а) определение корыстности должностного преступления через описание его признаков (такой опыт, например имеется в Армении, Литве);

б) обращает на себя внимание структура исследования нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность, отличная от российской, которая включает в себя: авторство проекта; соответствие категории нормативного правового акта (проекта нормативного правового

акта) характеру регулируемого общественного отношения; запрограммированность (своевременность) проекта; его цель и обоснования (помимо других и финансово-экономическая составляющая) [8].

Вторая часть заключения - это замечания по существу содержания нормативного правового акта или его проекта и оценка последнего. Здесь рассматриваются следующие аспекты:

- 1) соответствие национальным и международным антикоррупционным стандартам;
- 2) констатация продвижения чьих-либо интересов и выгод;
- 3) ущерб, который может быть нанесен применением данного акта;
- 4) соответствие проекта нормативного правового акта положениям национального законодательства;
- 5) лингвистические формулировки и общее соответствие правилам законодательной техники;
- 6) адекватное регулирование объема вмешательства органов публичной власти в сферу, охватываемую данным актом;
- 7) детальный анализ текста проекта (он осуществляется в формате таблицы, где указаны каждая статья и конкретные замечания по ней, идентифицируется элемент коррупциогенности и дается рекомендация по его устранению) [13, 23].

Таким образом, в европейских странах в дело «освобождения» законотворческого процесса от влияния коррупции большой вклад внес Совет Европы, который держит этот вопрос в поле своего зрения с конца 90-х годов XX-го столетия. Огромным достижением Совета Европы была подготовка и принятие Конвенций об ответственности за коррупцию.

Транснациональность коррупции на современном этапе исторического развития требует принятия глобальных мер на международном уровне для нейтрализации угрозы, которую она представляет для безопасности всего мирового сообщества. На сегодняшний период времени возникает необходимость и целесообразность принятия международной антикоррупционной Стратегии, как комплекса правовых, политических и организационных мер по противодействию коррупции.

В процессе формирования комплексного правового массива противодействия коррупции нельзя забывать о важности влияния международного права на национальное законодательство.

Также нельзя недооценивать критическую ситуацию, сложившуюся в связи с недостаточной проработанностью процедуры подготовки подзаконных актов и их согласования с действующим законодательством. К тому же сам процесс реализации закона и подзаконных актов зачастую намного труднее, чем процесс их подготовки, и, следовательно, важно анализировать различные антикоррупционные практики в правоприменительной сфере. Нужно глубоко изучать проявления

коррупционного поведения и особенно те из них, которые совершаются под прикрытием «правовой оболочки».

Процесс обеспечения эффективности антикоррупционной политики ЕС связан с необходимостью инкорпорации строгих антикоррупционных мер в общий процесс реформы ЕС. Правовое определение «коррупция», составы коррупционных правонарушений, меры юридической ответственности должны быть единообразными для всех членов ЕС и сотрудничающих с ним третьих стран.

Антикоррупционная экспертиза - не панацея, но реальная превентивная мера в борьбе против коррупции. Важно, чтобы она превратилась из периодически появляющегося, случайного элемента нормотворческого процесса в его системную составную часть.

Список использованных источников:

1. Куракин А.В., Тюрин В.А., Савостин А.А. Международные, европейские и национальные аспекты борьбы с коррупцией в системе государственной службы РФ. – М. 1999.

2. Transparency International: Индекс восприятия коррупции 2014 года. - Электронный ресурс // Центр гуманитарных технологий. — 2014.12.03. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/12/03/7004>.

3. Номоконов В.А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. Монография. - Владивосток 2004.

4. Указ Президента РФ от 03 февраля 2007 г. № 129 «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации Положений Конвенции ООН против коррупции от 23 октября 2003г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999г.». – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/expertlaw/78144/>.

5. Федеральный закон от 17 июля 2009. № 172-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». – Режим доступа: <http://www.sevadm.ru/2010/06/30/federalnyjj-zakon-ot-17-ijulja-2009-g..html>.

6. Методические рекомендации. Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол № 34 от 25 сентября 2012). – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=139028;req=doc>.

7. Антикоррупционное сообщество экспертов – Режим доступа: <http://kldrace.livejournal.com/1607.html#cutid1>.

8. Букалов А. Совет Европы и борьба с коррупцией – Режим доступа: <http://khpg.org/>.

9. Идея проведения антикоррупционной экспертизы нормативных и иных актов не нова. Одной из форм такой экспертизы в России в 60-80-е гг. XX в. были «всенародные обсуждения» законопроектов.

10. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. - 2009. - № 10.

11. Кочура В.Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения // Журнал российского права. - 2012. - № 9.

12. Петров Г. Международно-правовые и организационные меры в борьбе с коррупцией в Европейском Союзе: границы и ориентиры // Интернет-журнал «Вся Европа.ru». – 2010. - № 5 (44).

13. Коробкин А.Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. - 2012. - № 9.