



THE CONCEPT AND SIGNIFICANCE OF ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF REGULATIONS AND THEIR PROJECTS

Rakhimov Kholmira Farrukh Ugli

Master of the Law Enforcement Academy of the Republic of Uzbekistan,
in the field of Anti-Corruption

<https://doi.org/10.5281/zenodo.11083699>

ARTICLE INFO

Received: 21th April 2024

Accepted: 28th April 2024

Online: 29th April 2024

KEYWORDS

Corruption, anti-corruption examination, combating corruption, corruption factor, corruption risk, normative legal act, criminological examination, assessment of the impact of legislative acts.

ABSTRACT

This article explores the importance of anti-corruption examination of normative legal acts and their drafts as one of the key tools in combating corruption. It analyzes the legal definition of anti-corruption examination, based on the legislation of the Republic of Uzbekistan and a comparative analysis with other countries. The article highlights the role of anti-corruption examination in preventing corruption at the stage of legislative activity, which contributes to forming a transparent and fair legal system. The article also considers different approaches to conducting anti-corruption examination and analyzes the practices of applying this procedure in different jurisdictions, providing an opportunity to assess the effectiveness and limitations of existing anti-corruption control mechanisms.

ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

Рахимов Холмирза Фаррух угли

Магистр Правоохранительной академии Республики Узбекистан, по направлению
Противодействие коррупции.

E-mail: raximovxolmirza@gmail.com

Tel: +998916169819

<https://doi.org/10.5281/zenodo.11083699>

ARTICLE INFO

Received: 21th April 2024

Accepted: 28th April 2024

Online: 29th April 2024

KEYWORDS

Коррупция, антикоррупционная экспертиза, противодействие коррупции, коррупциогенный фактор, коррупционный риск,

ABSTRACT

В данной статье рассматривается важность антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов как одного из ключевых инструментов в противодействии коррупции. Анализируются юридическое определение антикоррупционной экспертизы, основываясь на законодательстве Республики Узбекистан и сравнительном анализе с другими странами. Статья подчеркивает роль антикоррупционной



нормативно-правовой акт,
криминологическая
экспертиза, оценка
воздействия
законодательных актов.

экспертизы в предотвращении коррупции на этапе законопроектной деятельности, что способствует формированию прозрачной и справедливой правовой системы. В работе также рассматриваются различные подходы к проведению антикоррупционной экспертизы и анализируются практики применения данной процедуры в разных юрисдикциях, что дает возможность оценить эффективность и ограничения существующих механизмов антикоррупционного контроля.

В современном мире коррупция признана одной из основных угроз социально-экономическому развитию и демократическим принципам государственного управления. Поэтому вопросы борьбы с коррупцией и предотвращения её проявлений занимают центральное место в политике многих стран. Одним из эффективных инструментов противодействия коррупции является антикоррупционная экспертиза, которая представляет собой комплекс мер, направленных на выявление и устранение коррупционных рисков в нормативно-правовых актах и проектах.

В Законе Республики Узбекистан от 8 августа 2023 года "Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов" приведено юридическое определение понятия "антикоррупционная экспертиза". В соответствии со ст. 3 этого Закона «антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов — комплекс мероприятий, направленный на выявление коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах и их проектах, разработку рекомендаций и принятие мер, направленных на устранение выявленных коррупциогенных факторов»¹.

Для глубокого понимания сущности понятия "антикоррупционная экспертиза" необходимо выделить её ключевые характеристики:

Во-первых, антикоррупционная экспертиза представляет собой аналитическое исследование, в ходе которого происходит тщательный анализ нормативно-правовых актов и их проектов. Этот процесс включает в себя оценку потенциальных коррупционных рисков и выработку рекомендаций по их устранению.

Во-вторых, основная цель антикоррупционной экспертизы заключается в идентификации коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах или проектах. Это позволяет предотвратить возможные коррупционные проявления на ранних стадиях разработки и принятия правовых документов.

В-третьих, эффективное проведение антикоррупционной экспертизы требует наличия у экспертов специальных знаний в области права, экономики, управления и других дисциплин, связанных с анализом и противодействием коррупции.

В-четвертых, ключевым результатом антикоррупционной экспертизы является заключение, содержащее выводы и рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов. Это заключение имеет важное значение для принятия

¹ Закон Республики Узбекистан от 08 августа 2023 г. № ЗРУ-860 «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов». <https://lex.uz/ru/docs/6561898>. Дата обращения: 10.03.2024 г.



решений о дальнейшем использовании, корректировке или отказе от реализации нормативно-правового акта.

Результаты антикоррупционной экспертизы оказывают значительное влияние на процесс принятия правовых решений. Они могут определять, будет ли нормативно-правовой акт введен в действие, подвергнут доработке или отклонен. Таким образом, антикоррупционная экспертиза является ключевым инструментом в обеспечении прозрачности и справедливости в процессе формирования правовой системы.

Данное понятие несмотря на то, что возникло уже довольно давно подлежит всестороннему анализу и оценке. В течение нескольких лет среди ученых ведется бурное обсуждение насчет данного понятия.

По мнению М.С. Бахтина, «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – это исследование и оценка экспертом нормативных правовых актов и их проектов на наличие в нормативных предписаниях и отдельных юридических конструкциях дефектов и пробелов, с высокой долей вероятности создающих условия для совершения коррупционных нарушений, а также на их устранение»².

В.Н. Южаков в свою очередь пишет схожее мнение с М.С. Бахтина, по его мнению, «под антикоррупционной экспертизой (анализом) НПА понимается выявление (предотвращение появления) в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, то есть положений (норм, дефектов и правовых формул), которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении указанных нормативных правовых актов»³. По нашему мнению, данная точка зрения представляется наиболее правильным, так как антикоррупционная экспертиза в первую очередь представляет собой анализ, цель которого состоит в обнаружении в нормативно-правовых актах и их проектах тех положений, которые могут способствовать возникновению условий для коррупционных действий.

Т.Я. Хабриева предлагает несколько иной взгляд на антикоррупционную экспертизу, по его мнению, «антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности»⁴. В нашем понимании, рассматривать антикоррупционную экспертизу в качестве инструмента, которая служит дополнительным средством для повышения качества актов и их эффективности является правильным рассуждением. Вместе с тем такой подход позволяет не только выявлять и устранять коррупциогенные факторы в нормативно-правовых актах, но и способствует созданию более прозрачной и ответственной правовой среды. Это, в свою очередь, укрепляет доверие общества к

² Бахтина. М.С. Административно-правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их экспертов: диссертация / М.С. Бахтина – Екатеринбург, 2021. – С. 22.

³ Э.В. Талапина, В.Н. Южаков. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов: под редакцией В.Н. Южакова. – М.6: Центр стратег. Разраб.: Статут, 2007. – С.20

⁴ Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Журнал российского права. Право. 2009. № 10.



государственным институтам и способствует более эффективному функционированию правовой системы в целом.

Среди национальных ученых У.М. Алоев справедливо отмечает, что «основной целью антикоррупционной экспертизы является выявление коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах, устранение выявленных коррупциогенных факторов, при которых экспертиза непосредственно связана с законодательным актом или его проектом». Следовательно, невозможно провести антикоррупционную экспертизу в отсутствие нормативных правовых актов и их проектов⁵. Данное утверждение важно для понимания природы антикоррупционной экспертизы как инструмента, применяемого непосредственно к документам, предполагаемым к правоприменению или уже действующим. Это связано с тем, что только анализируя конкретные формулировки и структуры предлагаемых или существующих норм, можно эффективно выявить и предотвратить потенциальные коррупционные риски.

Также будет целесообразно рассмотреть, как понятие антикоррупционной экспертизы представлена в законодательстве некоторых стран мира. В Постановлении Правительства Республики Молдова от 23.08.2006 №977 «О коррупционной экспертизе проектов законодательных актов» предусмотрено, что «антикоррупционная экспертиза законодательных и нормативных актов представляет собой процесс оценки соответствия содержания проекта законодательного и нормативного акта национальным и иностранным коррупционным стандартам в целях выявления норм, которые благоприятствуют или могут благоприятствовать коррупции, и разработки рекомендаций по исключению или уменьшению их последствий»⁶. В Республике Молдова антикоррупционная экспертиза определяется как процесс оценки соответствия законодательных и нормативных актов национальным и международным антикоррупционным стандартам. Целью экспертизы является выявление норм, которые могут способствовать коррупции, и разработка рекомендаций по их исключению или уменьшению.

В соответствии с законодательством Украины, «антикоррупционная экспертиза - деятельность по выявлению в нормативно-правовых актах, проектах нормативно-правовых актов положений, которые самостоятельно или в сочетании с другими нормами могут способствовать совершению коррупционных правонарушений или правонарушений, связанных с коррупцией»⁷. В Украине антикоррупционная экспертиза ориентирована на выявление положений в нормативно-правовых актах, которые могут способствовать совершению коррупционных правонарушений. Этот процесс включает в себя анализ как отдельных норм, так и их сочетаний с другими положениями.

⁵ Алоев. У.М. Совершенствование правовых механизмов оценки воздействия законодательных актов при противодействии коррупции: диссертация / У.М. Алоев – Ташкент, 2022. –С. 42.

⁶ Постановление Правительства Республики Молдова от 23.08.2006 №977 «О коррупционной экспертизе проектов законодательных актов». <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mol203007.pdf>. Дата обращения: 28.03.2024 г.

⁷ Закон Украины от 14.10.2014 №1700 -VII «О предотвращении коррупции». https://kodeksy.com.ua/ka/o_predotvrahenii_korrupsii/1.htm. Дата обращения: 03.04.2024 г.



В Республике Казахстан применяется термин «научная антикоррупционная экспертиза» вместо традиционного понятия «антикоррупционная экспертиза». Согласно Приказу «Об утверждении Правил организации и проведения научной экспертизы, а также отбора научных экспертов», «научная антикоррупционная экспертиза – исследование проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных норм с вынесением заключения научной антикоррупционной экспертизы»⁸. В Казахстане используется термин «научная антикоррупционная экспертиза», который подчеркивает исследовательский аспект процесса. Экспертиза направлена на выявление коррупциогенных норм в проектах нормативных правовых актов и вынесение заключения о возможных рисках коррупции.

В научной литературе встречается мнение о том, что антикоррупционная экспертиза может рассматриваться как вид криминологической экспертизы, так как она направлена на изучение коррупционных проявлений, их причин и условий, а также разработку мер по их предотвращению. Поддерживает данную точку зрения Е.И. Юлегина, как она утверждает «антикоррупционная экспертиза является видом криминологической экспертизы с использованием методов правовой экспертизы, представляющим собой экспертную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества - независимых экспертов, граждан, организаций - по выявлению и устранению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах»⁹. Такого же мнения придерживаются Л.В. Карнаушенко, Г.П. Курдюк, А.В. Урумов в свою очередь утверждая, что «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов - это вид криминологической экспертизы по выявлению заранее заложенных в правовых нормах коррупционных проявлений»¹⁰.

В то же время, в некоторых странах формально определяют антикоррупционную экспертизу криминологической экспертизой или видом криминологической экспертизы. Однако такие случаи довольно редки и зависят от специфики национального законодательства и практики применения криминологических методов в борьбе с коррупцией. К таким странам можно отнести Белоруссию, которая в Законе «О борьбе с коррупцией» использует понятие криминологическая экспертиза, нежели чем антикоррупционная экспертиза. В Белоруссии криминологическая экспертиза кроме выявления факторов в нормативно-правовых актах и проектах, способствующих коррупции, направлена также на изучение преступлений и правонарушений в целом, включая коррупционные проявления, и разработку рекомендаций по их предупреждению и пресечению. Вдобавок стоит отметить, что также в Модельном законе СНГ от 15.11.2003 года «Основы законодательства об

⁸ Совместный приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 11 июля 2023 года № 473, и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 12 июля 2023 года № 135 и Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 11 июля 2023 года № 223 «Об утверждении Правил организации и проведения научной экспертизы, а также отбора научных экспертов». <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033104>. Дата обращения: 28.03.2024 г.

⁹ Юлегина Е.И. Антикоррупционная, правовая, криминологическая экспертиза нормативных правовых актов (сравнительный анализ). Russian Journal of Economics and Law. Право. 2014. № 3.

¹⁰ Карнаушенко Л.В. Курдюк Г.П. Урумов А.В. Антикоррупционная экспертиза в законодательстве Российской Федерации: развитие и правовое закрепление. Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. Право. 2019. № 6.



антикоррупционной политике» антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и проектов названа видом криминологической экспертизы¹¹.

В отличие от Е.И. Юлегина и других ученых, И.Я. Глазкова считает, что «предмет антикоррупционной экспертизы шире криминологической, так как первая направлена на элиминацию какого бы то ни было противоправного коррупционного поведения, а вторая сконцентрирована на изучении исключительно преступного. Принимая во внимание имеющиеся тождественные существенные признаки данных экспертиз (объект, методика исследования) с позиции формальной логики возможно утверждение лишь о соответствующем соотношении их методик»¹². Утверждение И.Я. Глазковой о том, что предмет антикоррупционной экспертизы шире, чем криминологической, интересно. Действительно, антикоррупционная экспертиза тщательно исследует нормативно-правовых актов и проектов с целью выявления, и устранения коррупциогенных факторов, которые могут создавать условия для коррупции. В то время как криминологическая экспертиза сосредоточена на изучении преступлений и механизмов их предотвращения. Однако, несмотря на некоторые схожие аспекты, важно отметить, что цели и предмет этих экспертиз различны, что определяет их специфику и область применения.

На наш взгляд, существуют определённые различия между криминологической и антикоррупционной экспертизами:

1. Криминологическая экспертиза охватывает более широкий спектр вопросов, включая изучение различных видов преступлений и правонарушений, а также разработку мер по их предупреждению. Антикоррупционная экспертиза сосредоточена исключительно на выявлении и устранении коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах и их проектах.
2. Криминологическая экспертиза направлена на анализ причин и условий преступлений в целом, а также на предложение рекомендаций по улучшению правоприменительной практики и законодательства. Антикоррупционная экспертиза фокусируется на предотвращении коррупции путем идентификации и устранения уязвимых мест в законодательстве.
3. В криминологической экспертизе используются методы криминологического анализа, социологические и психологические исследования для изучения преступности. В антикоррупционной экспертизе преобладают юридические методы анализа нормативно-правовых актов на предмет их соответствия антикоррупционным стандартам.
4. Результатом криминологической экспертизы могут быть выявление условий и причин совершения преступления. Результатом антикоррупционной экспертизы являются предложения по изменению или отмене нормативно-правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы.

¹¹ Модельный закон государств - участников СНГ от 15.11.2003 г. № 22-15 «Основы законодательства об антикоррупционной политике». С. 2. Официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. <https://iacis.ru/public/upload/files/1/158.pdf>. Дата обращения: 20.03.2024 г.

¹² Глазкова И.Я. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе МВД России: Теоретико-правовой аспект. Право и государство: теория и практика. 2019. № 6.



Один из национальных исследователей в данной области У.М. Алоев акцентирует внимание на схожести института оценки воздействия законодательных актов при противодействии коррупции и антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов¹³. Действительно, оба инструмента играют важную роль в идентификации и предотвращении коррупционных рисков в законодательных процессах. Однако важно понимать их различия и специфические функции, чтобы максимально эффективно использовать каждый из них в рамках антикоррупционной политики. Оценка воздействия законодательства на коррупцию представляет собой более широкий и превентивный процесс. Этот инструмент помогает анализировать не только конкретные статьи или пункты законодательства, но и шире оценивать потенциальные последствия законодательных инициатив на общество и экономику в целом. Это включает в себя оценку возможного воздействия законопроектов на уровень коррупции, что позволяет предложить изменения еще до их окончательного принятия. С другой стороны, антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов является более целенаправленной и концентрируется на анализе конкретных элементов законодательства на предмет их потенциальной коррупциогенности. Эта процедура обеспечивает более глубокий и детальный анализ, который позволяет выявить и предложить способы устранения конкретных коррупционных рисков в уже существующих или предлагаемых нормативных документах. Таким образом, хотя оценка воздействия законодательства и антикоррупционная экспертиза имеют схожие цели при противодействии коррупции, их подходы, методы и моменты применения различны. Разумное сочетание этих инструментов может значительно усилить эффективность антикоррупционных мероприятий на разных этапах законодательного процесса.

В заключение стоит подчеркнуть, что, антикоррупционная экспертиза играет критическую роль в профилактике и борьбе с коррупцией на уровне нормативно-правовых актов, что способствует укреплению правовой надежности и демократических принципов управления. Она представляет собой комплексный аналитический процесс, ориентированный на выявление и устранение коррупциогенных факторов в законодательстве. Эффективность антикоррупционной экспертизы обусловлена её способностью к идентификации потенциальных рисков на ранних стадиях законотворческого процесса, что позволяет предпринимать необходимые коррективы до принятия законов.

References:

1. ¹ Закон Республики Узбекистан от 08 августа 2023 г. № ЗРУ-860 «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов». <https://lex.uz/ru/docs/6561898>. Дата обращения: 10.03.2024 г.

¹³ Алоев. У.М. Совершенствование правовых механизмов оценки воздействия законодательных актов при противодействии коррупции: диссертация / У.М. Алоев – Ташкент, 2022. –С. 41.



2. Бахтина. М.С. Административно-правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их экспертов: диссертация / М.С. Бахтина – Екатеринбург, 2021. –С. 22.
3. Э.В. Талапина, В.Н. Южаков. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов: под редакцией В.Н. Южакова. – М.: Центр стратег. Разраб.: Статут, 2007. – С.20
4. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Журнал российского права. Право. 2009. № 10.
5. Алоев. У.М. Совершенствование правовых механизмов оценки воздействия законодательных актов при противодействии коррупции: диссертация / У.М. Алоев – Ташкент, 2022. –С. 42.
6. Постановление Правительства Республики Молдова от 23.08.2006 №977 «О коррупционной экспертизе проектов законодательных актов». <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mol203007.pdf>. Дата обращения: 28.03.2024 г.
7. Закон Украины от 14.10.2014 №1700 -VII «О предотвращении коррупции». https://kodeksy.com.ua/ka/o_predotvrazeni_korrupsii/1.htm. Дата обращения: 03.04.2024 г.
8. Совместный приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 11 июля 2023 года № 473, и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 12 июля 2023 года № 135 и Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 11 июля 2023 года № 223 «Об утверждении Правил организации и проведения научной экспертизы, а также отбора научных экспертов». <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033104>. Дата обращения: 28.03.2024 г.
9. Юлегина Е.И. Антикоррупционная, правовая, криминологическая экспертиза нормативных правовых актов (сравнительный анализ). Russian Journal of Economics and Law. Право. 2014. № 3.
10. Карнаушенко Л.В. Курдюк Г.П. Урумов А.В. Антикоррупционная экспертиза в законодательстве Российской Федерации: развитие и правовое закрепление. Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. Право. 2019. № 6.
11. Модельный закон государств - участников СНГ от 15.11.2003 г. № 22-15 «Основы законодательства об антикоррупционной политике». С. 2. Официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. <https://iacis.ru/public/upload/files/1/158.pdf>. Дата обращения: 20.03.2024 г.
12. ¹ Глазкова И.Я. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе МВД России: Теоретико-правовой аспект. Право и государство: теория и практика. Право. 2019. № 6.
13. ¹ Алоев. У.М. Совершенствование правовых механизмов оценки воздействия законодательных актов при противодействии коррупции: диссертация / У.М. Алоев – Ташкент, 2022. –С. 41.