


---

***Антикоррупционная экспертиза  
нормативных правовых актов и их  
проектов***

## *Понятие и виды антикоррупционной экспертизы*


---

Современный этап борьбы с коррупцией обозначил Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В нем предусмотрено 6 мер по профилактике коррупции, 21 направление деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции (ст.7 Закона). Проведение обязательной антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов относится к мерам по предупреждению (профилактике) коррупции.




---

Следует отметить, что предупреждение – это комплекс мер, направленных на предотвращение совершения коррупционного правонарушения путем устранения самих возможностей возникновения таких ситуаций.




---

По смыслу Федерального закона от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза – это правовая проверка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.



---

Таким образом, антикоррупционная экспертиза не проводится в отношении правовых актов индивидуального характера, то есть касающихся конкретных граждан или организаций либо рассчитанных на однократное применение (например, распоряжений о предоставлении земельного участка, постановлений о разрешении сделки с имуществом несовершеннолетнего в рамках реализации переданных госполномочий по опеке и попечительству и т.д.). Не подлежат антикоррупционной экспертизе и нормативные договоры, заключаемые органами местного самоуправления.




---

Законодательно понятие нормативного правового акта до настоящего времени не установлено. Однако, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 9 Постановления от 29 ноября 2007 г. N 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» определил существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт.

# Таковыми признаками являются:

---


- 1) издание его в установленном порядке
- 2) издание его уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом,
- 3) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц,
- 4) указанные правила поведения рассчитаны на неоднократное применение,
- 5) указанные правила поведения направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.



---


Следует также отметить, что законодатель разделяет антикоррупционную и правовую экспертизу правового акта. Так, согласно ч.4 ст.3 ФЗ №172 органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы.






---

О правовой экспертизе как о самостоятельном способе анализа нормативных правовых актов упоминается и при рассмотрении антикоррупционной компетенции Федерального органа исполнительной власти в области юстиции (ч.3 ст.3 ФЗ №172). При этом указывается, что антикоррупционная экспертиза должна осуществляться в отношении действующих правовых актов одновременно с правовой экспертизой.



---


Под правовой (юридической) экспертизой понимается контроль за соответствием как внешней формы нормативного правового акта, так и его содержания актам, вышестоящим по юридической силе, действующему порядку и юридической технике.



---


На основе анализа норм закона №172 можно сделать вывод о том, что антикоррупционная экспертиза осуществляется в нескольких видах:

- 1) по объекту экспертизы она делится на экспертизу проектов нормативных правовых актов (проводится до момента подписания правового акта соответствующим должностным лицом) и экспертизу действующих нормативных правовых актов (проводится в любое время после вступления правового акта в силу) – ч.1ст.1 ФЗ №172;




---

2) по субъекту экспертизы она делится на внутреннюю (осуществляемую структурами правотворческого органа) и внешнюю (осуществляемую третьими лицами, например органами прокуратуры или юстиции, независимыми экспертами) – ст.3,ст.5 ФЗ №172;



---

3) по участию институтов гражданского общества она делится на официальную (проводится органами и должностными лицами в силу возложенных на них законом обязанностей) и независимую (проводится за счет собственных средств юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов) – ст.3, ст.5 ФЗ №172;



---

4) по уровню правотворческого органа она делится на экспертизу правовых актов РФ, правовых актов субъектов РФ и муниципальных правовых актов – ст.3 ФЗ №172.



## ***Принципы организации антикоррупционной экспертизы***

---

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) согласно ст.2 ФЗ №172 являются:

- 
- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.
  - 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.
  - 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).
  - 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).
  - 5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).




## ***Субъекты и правовая основа проведения антикоррупционной экспертизы***

---


В соответствии с ч.1 ст.3 ФЗ №172 антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится:

- 1) прокуратурой Российской Федерации;
- 2) Федеральным органом исполнительной власти в области юстиции;
- 3) органами, организациями, их должностными лицами.



---


Данные субъекты проводят официальную антикоррупционную экспертизу, то есть осуществление экспертных функций является реализацией обязанностей, возложенных на указанные органы и организации в соответствии с законодательством о противодействии коррупции.



---

*Прокуратура Российской Федерации*  
согласно ч.2 ст.3 ФЗ №172 проводит  
антикоррупционную экспертизу  
нормативных правовых актов органов,  
организаций, их должностных лиц по  
вопросам, касающимся:


1) прав, свобод и обязанностей  
человека и гражданина;



---

2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;


3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.



---


*Федеральный орган исполнительной власти*  
*в области юстиции* проводит  
антикоррупционную экспертизу:

1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы;




---

2) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы;



---


3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований - при их государственной регистрации;



---


4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.





---

*Органы, организации, их должностные лица* проводят антикоррупционную экспертизу только в отношении принятых ими, то есть собственных, нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится правотворческим органом при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения в отношении всех собственных нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).




---

Таким образом, антикоррупционную экспертизу могут проводить только органы, организации и должностные лица, наделенные полномочиями по изданию (принятию) нормативных правовых актов, то есть правотворческими полномочиями публично-правового характера.

## Однако имеется два исключения:

---

1. Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, проводится органами, организациями, которым переданы полномочия реорганизованных и (или) упраздненных органов, организаций, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов.
2. Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, полномочия которых при реорганизации и (или) упразднении не переданы, проводится органом, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов.



---


В данном случае, речь идет о субъектах антикоррупционной экспертизы, представленных только государственными органами власти и управления, поскольку вопросы выработки государственной политики не относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

# *Виды коррупциогенных факторов*

---

Коррупциогенные факторы подразделяются на две большие группы.


I Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:



---

а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);


б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;



---

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;




---

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;






---

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;


з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага).



---


II Коррупциогенные факторы,  
содержащие неопределенные,  
трудновыполнимые и (или)  
обременительные требования к  
гражданам и организациям:

- 
- а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
  - б) злоупотребление правом заявителем органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
  - в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.



---

# **Экспертиза промышленной безопасности**



---

Основным правовым документом в области промышленной безопасности является принятый 20 июня 1997 года Федеральный Закон №116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". Он определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов (ОПО) и направлен на предупреждение аварий и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих ОПО, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

# **К категории опасных производственных объектов относятся объекты, на которых:**

---

1. получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются следующие опасные вещества:
  - а) воспламеняющиеся вещества – это газы, которые при нормальном давлении и в смеси с воздухом становятся воспламеняющимися и температура кипения которых при нормальном давлении составляет 20°C или ниже;
  - б) окисляющие вещества – это вещества, поддерживающие горение, вызывающие воспламенение и (или) способствующие воспламенению других веществ в результате окислительно-восстановительной экзотермической реакции;
  - в) горючие вещества – жидкости, газы, пыли, способные самовозгораться, а также возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления;
  - г) взрывчатые вещества – вещества, которые при определенных видах внешнего воздействия способны на очень быстрое самораспространяющееся химическое превращение с выделением тепла и образованием газов;


---

д) токсичные вещества – вещества, способные при воздействии на живые организмы приводить к их гибели и имеющие следующие характеристики:

- средняя смертельная доза при введении в желудок от 15 мг/кг до 200 мг/кг включительно;
- средняя смертельная доза при нанесении на кожу от 50 мг/кг до 400 мг/кг включительно;
- средняя смертельная концентрация в воздухе от 0,5 мг/л до 2 мг/л включительно;

е) высокотоксичные вещества – вещества, способные при воздействии на живые организмы приводить к их гибели и имеющие следующие характеристики:

- средняя смертельная доза при введении в желудок не более 15 мг/кг;
- средняя смертельная доза при нанесении на кожу не более 50 мг/кг;
- средняя смертельная концентрация в воздухе не более 0,5 мг/л;




---

ж) вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды, - это вещества, характеризующиеся в водной среде следующими показателями острой токсичности:

- средняя смертельная доза при ингаляционном воздействии на рыбу в течение 96 часов не более 10 мг/л;
- средняя концентрация яда, вызывающая определенный эффект при воздействии на дафнии в течение 48 часов, не более 10 мг/л;
- средняя ингибирующая концентрация при воздействии на водоросли в течение 72 часов не более 10 мг/л;




- 
- 
2. используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115°C;
  3. используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;
  4. получают расплавы и сплавы черных и цветных металлов;
  5. ведутся горные работы, обогатительные и подземные работы.

## *Федеральный Закон предусматривает, определяет и устанавливает:*

---

- лицензирование опасных видов деятельности в области промышленной безопасности;
- сертификацию технических устройств, применяемых на ОПО;
- требования промышленной безопасности к проектированию, строительству и приемке в эксплуатацию ОПО;
- требования промышленной безопасности к эксплуатации ОПО;

- 
- требования промышленной безопасности по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на ОПО;
  - производственный контроль за соблюдением требований ПБ;
  - техническое расследование причин аварии;
  - экспертизу промышленной безопасности;
  - разработку декларации промышленной безопасности;
  - обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации ОПО;
  - федеральный надзор в области промышленной безопасности в целях проверки выполнения требований промышленной безопасности;
  - ответственность лиц, виновных в нарушении законодательства в области промышленной безопасности.




---


Надзор за соблюдением правил промышленной безопасности осуществляется **Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор РФ)** и его территориальными органами.

# Экспертизе промышленной безопасности подлежат:

---


- документация на капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта;
- документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности;

- 
- 
- технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте;
  - здания и сооружения на опасном производственном объекте;
  - декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на техническое перевооружение, капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта.



---

Экспертизу промышленной безопасности проводят организации, имеющие лицензию на проведение указанной экспертизы, за счет средств организации, предполагающей эксплуатацию опасного производственного объекта или эксплуатирующей его.




---

Результатом осуществления экспертизы промышленной безопасности является заключение.

Заключение экспертизы промышленной безопасности, представленное в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, или в его территориальный орган, рассматривается и утверждается ими в установленном порядке.






---

Порядок осуществления экспертизы промышленной безопасности и требования к оформлению заключения экспертизы промышленной безопасности устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.

Экспертиза промышленной безопасности может осуществляться одновременно с осуществлением других экспертиз в установленном порядке.



---

К видам деятельности в области промышленной безопасности относятся проектирование, строительство, эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в образовательных учреждениях.