



***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.