

За первое полугодие 2017 года органами прокуратуры области на предмет наличия коррупциогенных факторов изучено 3005 нормативных правовых актов, включая принятые в декабре 2016 года (2804), и 2648 (2488) проектов НПА.

Из указанного числа проверенных в анализируемом периоде нормативных правовых актов в 177 (273) содержалось 180 (308) коррупциогенных факторов, в том числе в 149 (244) – противоречащих законодательству. В целях устранения выявленных за 6 месяцев 2017 года в НПА нарушений принесено 149 (244) протестов, внесено 28 (29) требований.

К настоящему времени из 126 (193) оспоренных правовых актов коррупциогенные факторы исключены, остальные находятся в стадии рассмотрения.

В анализируемом периоде прокуратурой области осуществлялась деятельность в сфере участия в региональном правотворчестве, в ходе которой проводилась антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов.

В целях реализации имеющихся полномочий прокуратура области участвовала в подготовке законопроектов, осуществляла правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов; вела мониторинг действующих региональных нормативных правовых актов на предмет выявления пробелов и несоответствий федеральному законодательству с учетом внесенных в него изменений.

Право законодательной инициативы, предоставленное прокурору области статьей 62 Устава Орловской области, использовалось посредством его реализации в Орловском областном Совете народных депутатов, участия представителей прокуратуры в рабочих группах по рассмотрению и внесению предложений по проектам законов области, заседаниях его профильных комитетов.

В первом полугодии 2017 года в прокуратуру области поступило 442 (324) проекта нормативных правовых актов органов государственной власти области, на которые дано 442 (324) заключения.

Ввиду принятия указанных мер большинство нарушений законности предупреждалось на стадии обсуждения и принятия законов и нормативных правовых актов.

На 8 (19) из изученных проектов нормативных правовых актов органов государственной власти области прокуратурой области даны отрицательные заключения ввиду наличия в них нарушений федерального законодательства и 11 коррупциогенных факторов.

Наиболее типичными нарушениями явились широта дискреционных полномочий, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции. По-прежнему, причиной таких нарушений являлось неверное применение норм действующего законодательства либо подготовка проектов без учета сложившейся судебной практики.

Так, в проектах нормативных правовых актов выявлены коррупциогенные факторы: широта дискреционных полномочий - 5,

принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – 4, выборочное изменение объема прав – 1, отсутствие или неполнота административных процедур - 1.

К примеру, в анализируемый период органами государственной исполнительной власти области в целях законодательного закрепления гарантий обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов был разработан проект закона «О внесении изменений в статью 6 Закона Орловской области «О противодействии коррупции в Орловской области». Согласно вносимым изменениям институты гражданского общества и граждане получают возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области и их проектов, а также уставов органов местного самоуправления и их проектов.

Между тем, изучение данного законопроекта показало, что он не полностью соответствовал федеральному законодательству и содержал правовой пробел.

В частности, пунктом 7.1 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.2010 № 96, в соответствии с которыми приводился региональный Закон, установлено, что независимые эксперты вправе давать заключения по результатам антикоррупционной экспертизы на все без исключения нормативные правовые акты и их проекты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также уставы органов местного самоуправления и их проекты.

Однако проектом закона, вопреки указанным нормам Правил, права независимых экспертов ограничивались, поскольку в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещению в сети «Интернет» подлежали лишь нормативные правовые акты и их проекты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер. Такое ограничение федеральным законодателем установлено только для федеральных нормативных правовых актов и их проектов.

Кроме того, проектом закона предусматривалось указание при размещении нормативных правовых актов и их проектов в сети «Интернет» лишь адреса электронной почты, по которому может быть направлено заключение независимого эксперта.

Вместе тем, в сети «Интернет» необходимо указывать также почтовый адрес, так как нормами Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов установлено, что независимый эксперт вправе направить заключение не только в форме электронного документа, но и на бумажном носителе.

Прокуратурой области в Орловский областной Совет направлено отрицательное заключение на проект закона «О внесении изменений в

статью 6 Закона Орловской области «О противодействии коррупции в Орловской области».

Изложенная в указанном отрицательном заключении позиция прокуратуры области учтена, с проектом закона проводится соответствующая работа с целью исключения нарушений законодательства и восполнения правового пробела.

Случаев неучтенных замечаний и предложений, содержащихся в заключениях прокуратуры области, не имелось.

Результаты работы по проведению антикоррупционной экспертизы показывают, что наибольшую коррупциогенную нагрузку несут на себе акты органов местной власти. В связи с этим активно деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы ведется прокурорами районных и межрайонных прокуратур.

Практика правоприменения свидетельствует о том, что коррупционные проявления, как правило, заключаются в нормативном закреплении полномочий, не предоставленных органам местного самоуправления федеральным законодательством, в том числе на принятие организационно-распорядительных решений, возможности вариативности поведения уполномоченных органов и должностных лиц при принятии решений, наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.

При оценке законности нормативных правовых актов, регламентирующих реализацию полномочий органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области в сфере обращения с отходами, принятых органами местного самоуправления области, Орловским природоохранным межрайонным прокурором было установлено, что постановлением администрации Отрадинского сельского поселения Глазуновского района Орловской области от 13.02.2013 № 15 «Об утверждении Генеральной схемы очистки территории Отрадинского сельского поселения Глазуновского района Орловской области» определены среднегодовые нормы накопления и образования твердых бытовых отходов для жителей благоустроенного жилого фонда, для учреждений социальной сферы, продовольственных и промтоварных магазинов.

Вместе с тем, Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» установление нормативов образования отходов отнесено к полномочиям государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Данные обстоятельства свидетельствовали о принятии администрацией сельского поселения НПА с превышением пределов компетенции, что образовывало коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, - принятие нормативного правового акта за пределами компетенции.

Аналогичные коррупциогенные факторы содержались в решении Кромского поселкового Совета народных депутатов от 10.12.2015 № 52-2ПС «Об утверждении норматива потребления твердых бытовых отходов» и решении Болховского районного Совета народных депутатов от 30.04.2015 № 450-рс «Об утверждении нормы накопления твердых бытовых отходов».

В целях исключения выявленных коррупциогенных факторов Орловским природоохранным межрайонным прокурором принесено 3 протеста (рассмотрены, удовлетворены).

При проверке законности муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих порядок назначения на муниципальную службу в сельских поселениях Новодеревеньковского, Ливенского районов области, были выявлены нормы, противоречащие федеральному законодательству и содержащие коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктом «а» пункта 4 Методики - наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.

Так, решением Никитинского сельского Совета народных депутатов Новодеревеньковского района от 27.01.2017 № 4/1 «О квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы в Никитинском сельском поселении в новой редакции» были установлены противоречащие ст. 9 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. 8 Закона Орловской области от 09.01.2008 № 736-ОЗ «О муниципальной службе в Орловской области» квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы в администрации сельского поселения для ведущих и старших должностей муниципальной службы, такие как наличие высшего профессионального образования, а также требования к стажу для старших должностей муниципальной службы, которые в соответствии с федеральным и региональным законодательством к данной категории должностей муниципальной службы не предъявляются.

В целях исключения выявленных коррупциогенных факторов межрайпрокурорами принесены протесты, которые находятся на рассмотрении.

При проведении антикоррупционной экспертизы административного регламента по осуществлению муниципального лесного контроля в отношении лесных участков, находящихся в собственности муниципального образования «Город Орел», утвержденного постановлением администрации города Орла от 17.06.2016 № 2664, прокурором Советского района г. Орла установлено, что пункт 1.10 нормативного правового акта предоставлял право уполномоченному на осуществление муниципального лесного контроля лицу истребовать необходимые для проведения проверки документы до даты начала ее проведения, а также документы, имеющиеся в распоряжении органа местного самоуправления, что противоречило ст. 15 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Кроме того, утвержденный постановлением администрации города Орла от 17.06.2016 № 2664 административный регламент в нарушение п.5 ст.21 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ исключал право проверяемого лица на привлечение к участию в проверке уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области, что свидетельствовало о наличии в НПА коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «в» пункта 3 Методики, закрепляющего возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

В целях исключения из НПА выявленного коррупциогенного фактора прокурором Советского района г. Орла принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен.

Прокурором Верховского района Орловской области в решении Песоченского сельского Совета народных депутатов от 19.08.2012 № 33 «Об утверждении порядка производства работ по сносу и восстановлению зеленых насаждений на территории сельского поселения» выявлен коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» п. 3 Методики, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, то есть широта дискреционных полномочий.

Так, пункт 2.1 порядка предусматривал возможность определения органом местного самоуправления стоимости работ по сносу и восстановлению зеленых насаждений на территории сельского поселения исходя из фактических затрат в отсутствие нормативно закрепленного механизма и способов возмещения вреда, что позволяло уполномоченному органу при принятии решения о восстановлении нарушенного состояния окружающей среды поступать по своему усмотрению и, при наличии конфликта интересов, могло привести к коррупционным проявлениям.

Аналогичные коррупциогенные факторы установлены в решениях Корсунского, Коньшинского, Туровского, Н-Жерновского, Р-Бродского, Скородненского, Теляженского, Васильского сельских Советов народных депутатов.

В связи с этим прокурором района внесено 9 требований об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупционных факторов, которые находятся на рассмотрении.

В текущем году требования в Орловский областной Совет народных депутатов не вносились. На заседаниях представительных органов местного самоуправления муниципальных образований области требования с участием прокуроров районов не рассматривались.

Фактов неудовлетворения требований прокурора не имелось, в связи с чем в суд соответствующие заявления не направлялись.

В целях привлечения институтов гражданского общества и независимых экспертов к проведению антикоррупционной экспертизы прокуратурой области заключены соглашения о взаимодействии с

Региональным Объединением работодателей «Объединение промышленников и предпринимателей Орловской области», Орловской торгово-промышленной палатой, Орловским региональным отделением общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Орловским региональным отделением общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», которыми, в числе прочих мероприятий, предусмотрено проведение совместного мониторинга нормативных правовых актов и их проектов органов государственной власти, органов местного самоуправления на предмет наличия в них коррупциогенных положений.

В рамках осуществляемого взаимодействия во исполнение решения заседания круглого стола от 27.03.2014 прокуратурой области руководителям Регионального Объединения работодателей «Объединение промышленников и предпринимателей Орловской области», Орловской торгово-промышленной палатой, Орловского регионального отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» и уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области направлено для проведения экспертизы на коррупциогенность 19 проектов постановлений Правительства области, касающихся сферы предпринимательской деятельности (в аналогичный период прошлого года – 16).

Поскольку коррупциогенных факторов в указанных проектах установлено не было, заключений от названных лиц не поступало.