

Прокуратурой области во исполнение ст. 9.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», приказа Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», регулярно проверяется нормативная правовая база органов государственной власти области и органов местного самоуправления на предмет выявления коррупциогенных факторов.

При реализации возложенных полномочий в данной сфере осуществляется ведение реестра нормативных правовых актов, содержащих (содержавших) коррупциогенные факторы, и реестра изученных нормативных правовых актов с учетом принятых по ним мер прокурорского реагирования.

За 2016 год органами прокуратуры области на предмет наличия коррупциогенных факторов изучено 6240 нормативных правовых актов, включая принятые в декабре 2015 года (6168), и 5732 (5439) проектов НПА.

Из указанного числа проверенных в анализируемом периоде нормативных правовых актов в 297 (268) содержалось 334 (285) коррупциогенных факторов, в том числе в 265 (190) – противоречащих законодательству. В целях устранения выявленных в истекшем периоде 2016 года в НПА нарушений принесено 258 (194) протестов, внесено 32 (71) требования.

К настоящему времени из 273 (252) оспоренных правовых актов коррупциогенные факторы исключены, остальные находятся в стадии рассмотрения.

Основными направлениями правотворческой деятельности прокуратуры области в 2016 году являлись: участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых органами государственной власти области, путем обсуждения их проектов в рабочих группах, комитетах представительных и исполнительных органов власти области; проведение правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе на наличие коррупциогенных факторов; осуществление мониторинга действующих региональных нормативных правовых актов на предмет выявления пробелов и несоответствий федеральному законодательству с учетом внесенных в него изменений.

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

В 2016 году в прокуратуру области поступило 674 (679) проектов нормативных правовых актов органов государственной власти области, на которые даны заключения о соответствии либо несоответствии действующему федеральному законодательству.

На 22 (20) из указанных проектов прокуратурой области даны отрицательные заключения ввиду наличия в них 26 коррупциогенных факторов.

В числе указанных выше, 19 отрицательных заключений даны на проекты законов Орловской области, подготовленные в качестве законодательной инициативы органами государственной исполнительной власти области. Коррупциогенные факторы из них были исключены.

Например, отрицательное заключение дано на проект закона области «О внесении изменений в статью 11 Закона Орловской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Орловской области», в котором отсутствовали четкие критерии условий передачи в залог объектов областной собственности, устанавливаемых Правительством области, что могло повлечь неопределенность при правоприменении данной нормы проекта, регулирующей важнейшую сферу правоотношений - управление и распоряжение собственностью области и образовывало коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 и подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее по тексту Методика), то есть широту дискреционных полномочий и юридико-лингвистическую неопределенность. По результатам рассмотрения заключения требования прокурора были учтены при принятии НПА в окончательной редакции.

Прокуратурой области в анализируемом периоде регулярно осуществлялся мониторинг изменений действующего федерального законодательства, по итогам которого принимались меры к совершенствованию региональной базы в области противодействия коррупции, в том числе при реализации правотворческой функции.

Так, по итогам изучения внесенных 30.06.2016 в Федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» изменений, ужесточающих требования к уровню образования и квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих, прокуратурой области Орловскому областному Совету народных депутатов было предложено рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в Законы области от 04.06.2012 №1350-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений в сфере государственной гражданской службы Орловской области» и от 09.01.2008 №736-ОЗ «О муниципальной службе в Орловской области». По итогам рассмотрения информации прокуратуры области представительным органом власти субъекта подготовлен соответствующий проект закона, которым региональное законодательство, регулирующее отдельные правоотношения в сфере государственной гражданской службы, приводится в соответствие с федеральным законодательством с учетом внесенных в него изменений.

При проведении прокуратурой области антикоррупционной экспертизы постановления Правительства Орловской области от 19.05.2014 № 118 (ред. от 12.10.2015) «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям» установлено, что утвержденное данным нормативным правовым актом Положение содержало коррупциогенные факторы.

В нормативном правовом акте не были определены уполномоченный орган (лицо), на который возлагается контроль за соблюдением предусмотренного запрета членам конкурсной комиссии разглашать сведения, ставшие им известны в рамках участия в работе комиссии, и мера ответственности за его несоблюдение, что искажало суть закрепления таких запретов в НПА и образовывало коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «ж» пункта 3 Методики, то есть отсутствие или неполнота административных процедур, а именно порядка совершения государственными органами (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка. Кроме того, в Положении содержались коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктом «а» пункта 3 Методики – широта дискреционных полномочий и подпунктом «в» пункта 4 Методики - юридико-лингвистическая неопределенность.

Прокурором области в адрес председателя Правительства Орловской области внесено требование об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов. Требование рассмотрено, удовлетворено, коррупциогенные факторы исключены.

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, а также отсутствии и неполноте административных процедур.

При проверке законности муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих порядок и основания сноса зеленых насаждений в городских и сельских поселениях Хотынецкого, Новодеревеньковского и Краснозоренского районов, межрайонным природоохранным прокурором в истекшем периоде 2016 года были выявлены нормы, противоречащие федеральному законодательству и содержащие коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктом «д» пункта 3 Методики, то есть превышение органом местного самоуправления установленной законодательством

компетенции, а также подпунктом «а» п. 3 Методики - неопределенность условий (оснований) принятия решения.

Так, положением об упорядочении работ по сносу и восстановлению зеленых насаждений на территории Аболмасовского сельского поселения Хотынецкого района, утвержденного решением сельского Совета народных депутатов от 05.11.2014 № 19 (далее по тексту - Положение), обязанность получения разрешения на снос зеленых насаждений и уплаты восстановительной стоимости снесенных зеленых насаждений возлагалась, в том числе, и на собственников находящихся в границах муниципального образования земельных участков, не являющихся муниципальной, федеральной, собственностью субъекта Российской Федерации, а также на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих на праве собственности земельные участки, что противоречило статье 261 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 2 статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации и ограничивало право собственника земельного участка использовать по своему усмотрению расположенные на нем насаждения (деревья, кустарники и т.д.).

Кроме того, Положением не были упорядочены механизм и способы возмещения вреда (путем выплаты восстановительной стоимости подлежащих вырубке деревьев, и (или) возмещения ущерба, и (или) проведения компенсационного озеленения), а также не определен субъект, обязанный проводить компенсационное озеленение, 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 нормы содержались в восьми решениях Советов народных депутатов сельских поселений Хотынецкого района, пяти Новодеревеньковского района и трех Краснозоренского района. По результатам проверки все указанные решения межрайонным природоохранным прокурором были опротестованы. Протесты рассмотрены, удовлетворены, коррупциогенные факторы исключены.

В 2016 году органами прокуратуры области проводилась проверка исполнения законодательства, регламентирующего порядок назначения и осуществления социальных выплат лицам, замещающим муниципальные должности, в ходе которой была проанализирована практика муниципального правового регулирования данных вопросов. По итогам проверки в муниципальных нормативных актах, определяющих статус, гарантии и компенсации депутатам, выборным должностным лицам местного самоуправления и лицам, замещающим муниципальные должности, межрайпрокурорами выявлялись коррупциогенные факторы.

Например, прокурором Болховского района принесен протест на утвержденное решением Багриновского сельского Совета народных депутатов от 13.11.2013 № 66-сс Положение о гарантиях осуществления полномочий выборного должностного лица органа местного самоуправления

муниципального образования Багриновское сельское поселение Болховского района в связи с тем, что оно устанавливало не предусмотренную Уставом муниципального образования единовременную выплату за счет средств бюджета выборному должностному лицу в случае причинения ему при исполнении должностных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, повлекших стойкую утрату трудоспособности.

Кроме того, пункт 9 статьи 6 Положения содержал коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «б» п. 3 Методики, то есть определение компетенции по формуле «вправе», поскольку не устанавливал исчерпывающий перечень оснований для выплаты премий главе сельского поселения.

Аналогичные коррупциогенные факторы выявлены в Положениях о гарантиях осуществления полномочий выборного должностного лица органа местного самоуправления муниципальных образований Бориловского, Боровского, Герасимовского, Гнездиловского, Злынского, Медведковского, Михневского, Новосинецкого, Однолуцкого, Сурьянинского, Хуторского, Ямского сельских поселений. НПА оспорены прокурором Болховского района путем принесения протестов, которые рассмотрены, удовлетворены, коррупциогенные факторы исключены.

Прокурором Советского района г. Орла в административном регламенте подготовки решения о развитии застроенной территории и проведения аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории, утвержденном постановлением администрации города Орла от 10.10.2012 №3375 «О развитии застроенных территорий», выявлен коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики, выразившийся в нарушении компетенции органа местного самоуправления. В соответствии с требованиями закона Орловской области от 10.11.2014 № 1686-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области» и постановления Правительства Орловской области от 10.12.2015 № 538 данные полномочия относятся к компетенции Правительства Орловской области или уполномоченных им органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области. Принесенный прокурором района протест удовлетворен, коррупциогенный фактор исключен.

В текущем году требования в Орловский областной Совет народных депутатов не вносились. На заседаниях представительных органов местного самоуправления муниципальных образований области с участием прокуроров районов рассмотрено 32 требования.

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 направлены для проведения экспертизы на коррупциогенность проекты 26 (20) нормативных правовых актов, касающихся сферы предпринимательской деятельности.

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