



Прокуратура
Российской Федерации
Прокуратура
Тюменской области
Прокуратура
города Тюмени

ул. Ялуторовская, д. 42а,
г. Тюмень, Россия, 625000

Председателю
Тюменской городской Думы

Еремееву Д.В.

ул. Первомайская, 20
г. Тюмень, 625036

06.11.2014 № 17-2014

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

об устранении нарушений закона о
местном самоуправлении в деятельности
Тюменской городской Думы

Прокуратурой города проведена плановая проверка соблюдения требований действующего законодательства об общих принципах организации деятельности органов местного самоуправления в Тюменской городской Думе, по результатам которой выявлены грубые нарушения закона при установлении в Тюменской городской Думе VI созыва численности депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе.

Так, исходя из положений статей 3, 12, 131 Конституции Российской Федерации и статей 2, 23, 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) депутатом представительного органа муниципального образования является наделенный в установленном порядке полномочиями по решению вопросов местного значения член представительного органа городского округа, участвующий в его работе и осуществляющий иные функции публичной власти на основе персонифицированного представительства.

В соответствии с положениями части 5 статьи 40 Федерального закона №131-ФЗ, одним из концептуальных аспектов правового статуса депутата представительного органа муниципального образования является осуществление им своих полномочий на непостоянной основе.

В то же время указанная норма Федерального закона №131-ФЗ определяет, что депутаты могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования. При этом, часть 5 статьи 40 Федерального закона №131-ФЗ устанавливает максимальное в процентном отношении число депутатов представительного органа местного самоуправления, которые могут осуществлять свои полномочия на постоянной профессиональной основе, а именно, не более 10% депутатов представительного органа муниципального образования.

АБ № 002652 *

10.11.2014
1466 - JB

Как предусмотрено частью 2 статьи 26 и статьей 29 Устава муниципального образования городской округ город Тюмень (далее – Устав города Тюмени), принятого решением Тюменской городской Думы от 16.03.2005 № 162 (в ред. решения Тюменской городской Думы от 29.03.2012 № 823) Тюменская городская Дума состоит из 36 депутатов, избираемых населением города Тюмени на муниципальных выборах на пятилетний срок полномочий в соответствии с действующим федеральным законодательством и законодательством Тюменской области.

Депутат Тюменской городской Думы, являясь лицом, избранным в Тюменскую городскую Думу на муниципальных выборах, осуществляет свои полномочия преимущественно на непостоянной основе. Численность депутатов Тюменской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, определяется в соответствии с федеральным законом.

Таким образом, с учетом положений пункта 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ и Устава города Тюмени предельная численность депутатов Тюменской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, не должна превышать 3 депутатов.

При этом, следует учесть, что соответствующим решением Тюменской городской Думы от 25.09.2014 № 170 досрочно прекращены полномочия депутата Тюменской городской Думы VI созыва Чемезова О.Л., в связи с избранием его депутатом Тюменской областной Думы, следовательно, фактически Тюменская городская Дума осуществляет свою деятельность в составе 35 депутатов.

Между тем, проверкой установлено, что указанные требования федерального законодательства в деятельности Тюменской городской Думы не соблюдаются.

Так, в соответствии со статьей 33 Устава города Тюмени Председатель Тюменской городской Думы избирается Тюменской городской Думой из своего состава в порядке, установленном настоящей статьей, и осуществляет свою деятельность на постоянной оплачиваемой основе.

Решением Тюменской городской Думы от 27.09.2013 № 2 Главой муниципального образования городской округ город Тюмень, высшим должностным лицом муниципального образования – Председателем Тюменской городской Думы VI созыва избран Еремеев Д.В.

Исходя из положений статьи 35 Устава города Тюмени на период отсутствия Председателя Тюменской городской Думы, его полномочия исполняет заместитель Председателя Тюменской городской Думы, также избираемый Тюменской городской Думой из числа депутатов на срок депутатских полномочий.

В соответствии с решениями Тюменской городской Думы от 27.09.2013 № 4 и № 10 депутат Тюменской городской Думы VI созыва по избирательному округу № 7 Романов Н.В. избран заместителем Председателя Тюменской городской Думы, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе с 30.09.2013.

Кроме того, помимо Председателя и заместителя Тюменской городской Думы, решениями Тюменской городской Думы от 27.09.2013 №№ 11 и 12,

депутатами Тюменской городской Думы VI созыва, осуществляющими свои полномочиями на постоянной основе, с 30.09.2013 и 01.10.2013 избраны депутаты Коновалов Ю.И. и Селезнева А.М. соответственно.

Таким образом, в настоящее время общая численность депутатов Тюменской городской Думы VI созыва, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, составляет 4 депутата, что является нарушением установленных законом требований.

Более того, в данном случае необходимо принимать во внимание, что введенные частью 5 статьи 40 Федерального закона №131-ФЗ ограничения по численности депутатов представительного органа, работающих на постоянной основе, направлены помимо прочего на учет финансовых возможностей органов местного самоуправления при принятии данных решений, поскольку реализация муниципалитетом своих полномочий зависит от уровня доходов бюджета данного муниципального образования.

Так, согласно статье 53 Федерального закона №131-ФЗ и статье 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе с соблюдением требований Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ).

В соответствии со статьей 34 БК РФ использование бюджетных средств должно быть основано на принципе эффективности, означающего, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата.

Следовательно, принятие решения о количестве депутатов, имеющих право осуществлять свои полномочия на постоянной основе, должно быть основано на одном из главных принципов бюджетной системы Российской Федерации – эффективности использования бюджетных средств.

Между тем, проведенный в ходе проверки анализ расходования средств бюджета города Тюмени на деятельность депутатов, осуществляемую на постоянной основе, показал, что принятые 27.09.2013 Тюменской городской Думой решения об исполнении депутатами Тюменской городской Думы VI созыва полномочий на постоянной основе не выдерживают критики с точки зрения эффективного расходования бюджетных средств.

Так, согласно части 15 статьи 35 Федерального закона №131-ФЗ расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

В соответствии с бюджетом города Тюмени на 2014 год, утвержденным решением Тюменской городской Думы от 28.11.2013 № 47 (в ред. от 25.09.2014), общий размер средств, утвержденный на содержание аппарата Тюменской городской Думы, в 2014 году составил 125 265 000 рублей. Размер бюджетных ассигнований на содержание Тюменской городской Думы в 2013 году составил 124 005 000 рублей.

Как установлено, за 9 месяцев текущего года на содержание депутатов Тюменской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, расходы бюджета города Тюмени составили 10 119 665,34 рублей. В 2013 году, на аналогичные расходы на содержание депутатов Тюменской городской Думы из бюджета города Тюмени направлено 10 874 672,9 рублей.

При этом, согласно пункту 2 решения Тюменской городской Думы от 29.10.2009 № 374 «О размерах и условиях оплаты труда, социальных гарантиях деятельности депутатов Тюменской городской Думы» (далее – решение Тюменской городской Думы № 374), депутаты Тюменской городской Думы, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, имеют право на ежемесячную надбавку за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в зависимости от степени секретности сведений, к которым этот депутат имеет документально подтверждаемый доступ, единовременную выплату при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, выплату разницы между средней заработной платой на период ежегодного отпуска и денежным содержанием, премии по результатам работы.

В результате всего, только за 9 месяцев текущего года общие расходы на выплату заработной платы 4 депутатам, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, и начисления на выплаты по оплате труда, составили 7 330 172,51 рублей.

За весь период 2013 года на аналогичные расходы по заработной плате депутатам Тюменской городской Думы, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, из бюджета города Тюмени направлено 8 198 870,51 рублей.

При этом, общее содержание депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, не ограничено расходами на заработную плату, и включает также и иные расходы, в числе которых, содержание персонального транспорта, включающего и иные сопутствующие траты на заработную плату водителям, расходы на горюче-смазочные материалы, ремонт автомобилей, а также расходы на услуги стационарной и сотовой связи, расходы, связанные с направлением депутатов в служебные командировки.

Так, только в 2013 году и за 9 месяцев 2014 года на содержание служебного транспорта, предоставленного в пользование депутатам, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, из бюджета города направлено порядка 2 425 412,85 рублей и 2 486 038,98 рублей соответственно.

Данные расходы включают в себя также траты:

– на горюче-смазочные материалы – за 9 мес. 2014 года – 672 121,62 рублей, в 2013 году – 817 194, 84 рублей;

– затраты на техническое обслуживание транспорта – за 9 мес. 2014 года – 364 388, 01 рублей, в 2013 году – 377 728,25 рублей;

– заработная плата водителям – за 9 мес. 2014 года – 1 621 145,2 рублей, в 2013 году – 1 704 759,21 рублей.

В ходе проверки также установлено, что исполнение обязанностей депутата на постоянной основе, предоставляет им право безвозмездного пользования (в рамках установленного лимита времени) услугами сотовой

связи, которое обходится бюджету города Тюмени в общей сумме 59 032,18 рублей только за 9 месяцев текущего года и 78 220, 04 рублей в 2013 году.

Кроме того, депутаты, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, пользуются услугами стационарной телефонной связи, оплата которой также осуществляется за счет средств бюджета города Тюмени и составляет за 9 месяцев текущего года – 8 456,35 рублей, в 2013 году – 12 900,70 рублей.

Всего общие расходы на предоставление депутатам услуг стационарной и сотовой связи составили за 9 месяцев текущего года – 67 488,53 рублей, в 2013 году – 91 120,74 рублей.

Также, согласно пункту 6 решения Тюменской городской Думы №374 депутату Тюменской городской Думы, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, гарантируются медицинское обслуживание в рамках добровольного медицинского страхования за счет средств местного бюджета муниципального образования, оплата стоимости санаторно-курортных путевок один раз в два года в размере не свыше двух должностных окладов депутата, оплата стоимости проезда к месту отдыха и обратно один раз в два года в размере не свыше одного должностного оклада депутата.

В рамках проверки установлено, что всего с 05.10.2013 по 06.10.2014 депутатам Тюменской городской Думы, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, предоставлено медицинское обслуживание в рамках добровольного медицинского страхования за счет средств местного бюджета города Тюмени на общую сумму 290 000 рублей. В настоящее время решается вопрос о предоставлении депутатам, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, медицинского обслуживания в рамках добровольного медицинского страхования на 2014-2015 годы.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о значительных и необоснованных тратах средств бюджета города Тюмени на содержание депутатов, исполняющих свои полномочия на постоянной основе.

Так, предельная численность депутатов представительного органа местного самоуправления, которые могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе, должна быть обусловлена характером их функциональных обязанностей, то есть денежное вознаграждение за исполнение своих обязанностей должны получать только те депутаты, которые, помимо исполнения собственно представительских функций, реализуют и иные полномочия, связанные с работой представительного органа (например, возглавляют различные постоянно действующие комиссии в составе представительного органа и др.).

Именно при соблюдении данного условия можно сделать вывод о необходимости и оправданности расходования средств бюджета на содержание депутатов, осуществляющих свои функции на постоянной основе.

Вместе с тем, проверкой установлено, что, если Председатель Тюменской городской Думы и заместитель Председателя Тюменской городской Думы согласно статье 30 Устава города Тюмени осуществляют общую организацию деятельности Тюменской городской Думы, то деятельность депутатов Тюменской городской Думы VI созыва Коновалова Ю.И. и Селезневой А.М.

фактически ограничена только осуществлением собственных представительских функций.

Однако, муниципальное образование городской округ город Тюмень ежегодно получает из бюджета субъекта Тюменской области дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е. фактически является дотационным.

Так, принятие бюджета города Тюмени на 2014 год и последующая финансовая политика в целом свидетельствует о сокращении доходной части бюджета города Тюмени, в связи с этим, наблюдается и общее сокращение расходов на реализацию муниципалитетом полномочий по вопросам местного значения. В условиях недостаточности финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения, превышение предельной численности депутатов Тюменской городской Думы, имеющих право осуществлять свои полномочия на постоянной основе, влекущих дополнительные расходы из средств бюджета города Тюмени, противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов, предусмотренным статьей 31 БК РФ, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов.

В связи с этим, введение в Тюменской городской Думе 4-ой ставки депутата, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, влечет как необоснованное увеличение расходов бюджетных средств на содержание аппарата управления Тюменской городской Думы в целом, так, и отвлекает бюджетные ресурсы от решения вопросов, касающихся жизнеобеспечения населения муниципалитета.

Вскрытые нарушения закона являются недопустимыми в деятельности представительного органа муниципального образования и усугубляются игнорированием основного принципа организации местного самоуправления, провозглашенного статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ, в силу которого местное самоуправление в Российской Федерации является формой осуществления народом своей власти самостоятельно и под свою ответственность непосредственно и (или) через органы местного самоуправления исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Кроме того, в данном случае превышение предельной численности депутатов Тюменской городской Думы VI созыва, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, является не только незаконным и необоснованным, нарушающим принцип эффективности использования бюджетных средств, и не отвечающим интересам населения муниципалитета, но и грубым нарушением положений части 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), в силу которой, органы местного самоуправления, должностные лица, обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

В правовом государстве, каковым провозглашается Российская Федерация согласно части 1 статьи 1 Конституции РФ, эта обязанность должна исполняться, что требует определенного поведения от органов публичной власти при принятии ими организационных, правовых и иных мер. В ином случае, игнорирование принципа законности в деятельности органов местного

самоуправления создает потенциальные предпосылки для коррупционных проявлений, поскольку незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, иного имущества или услуг имущественного характера, определяется как коррупция.

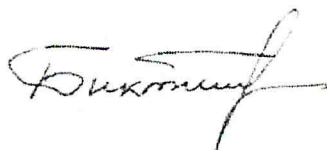
Таким образом, сложившаяся в Тюменской городской Думе ситуация не может быть терпимой в дальнейшем и подлежит оперативному разрешению, как дискредитирующая органы местной власти, в том числе представительного органа, и являющаяся причиной обоснованных обращений в органы прокуратуры по данному вопросу.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Безотлагательно рассмотреть представление с моим участием и принять исчерпывающие меры к устранению отмеченных нарушений требований законодательства, причин и условий, им способствующих, и недопущению их в дальнейшем, а именно – привести общее количество депутатов Тюменской городской Думы VI созыва, имеющих право осуществлять полномочия на постоянной основе, в соответствие с требованиями пункта 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ.
2. Инициировать рассмотрение настоящего представления на ближайшем заседании Тюменской городской Думы.
3. Заблаговременно проинформировать прокуратуру города о дате и месте рассмотрения настоящего представления.
4. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах письменно сообщить в прокуратуру города в установленный законом срок.

Прокурор города
старший советник юстиции



Р.М. Биктимеров