



Прокуратура
Российской Федерации

Омский городской Совет

Прокуратура Омской области

ПРОКУРАТУРА
ГОРОДА ОМСКА

ул. Короленко, 10, г. Омск,
Россия, 644010

23.07.2017 № 7-04-2017/11415

*Сер. направление
на Совет*

*Т.П. Гордеев
06.07.17*

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

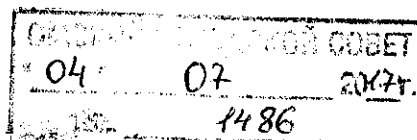
Об устранении нарушений
федерального законодательства

Прокуратурой г. Омска проведена проверка исполнения требований федерального законодательства в деятельности муниципального образования город Омск, по результатам которой выявлены нарушения.

Согласно статье 42 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 07.06.2017) (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

В соответствии с частью 2 статьи 22 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 01.05.2017) (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

На основании части 4 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов,



Серия АБ № 066190

выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных настоящим Кодексом.

Согласно части 2 статьи 219 БК РФ исполнение бюджета по расходам предусматривает, в том числе, принятие и учет бюджетных и денежных обязательств, подтверждение денежных обязательств, подтверждение исполнения денежных обязательств.

На основании пункта 2 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится, в том числе, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.

Решением Омского городского Совета от 26.12.2007 № 91 «О денежном вознаграждении лиц, замещающих муниципальные должности, и денежном содержании муниципальных служащих города Омска» (далее – Решение № 91) определены размеры и условия оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальных служащих города Омска.

Таким образом, указанным правовым актом регламентирован порядок расчета и выплаты денежного содержания Мэру города Омска и муниципальным служащим Администрации города Омска.

Согласно пункту 2 статьи 19 Решения № 91 контроль за его исполнением возложен на комитет Омского городского Совета по финансово-бюджетным вопросам.

В соответствии с абзацем 4 статьи 2 Решения № 91 лицам, замещающим муниципальные должности, могут производиться выплаты премий, а также выплаты, предусмотренные федеральным законодательством.

При этом, виды и размер таких выплат, основания, порядок и периодичность их осуществления в муниципальных правовых актах, в том числе Омского городского Совета, не закреплены.

В ходе проверки установлено, что во исполнение абзаца 4 статьи 2 Решения № 91 в 2014 году на основании распоряжений и.о. Мэра города Омска Поповцева А.А. Мэру города Омска Двораковскому В.В. осуществлена выплата премий на общую сумму 2 258 757 руб., тогда как денежное содержание за указанный период составило 3 261 328 руб. (общий доход за 2014 год – 5 520 085).

В 2015 году на основании распоряжений и.о. Мэра города Омска Поповцева А.А. (Фролова С.П.) Мэру города Омска Двораковскому В.В. осуществлена выплата премий на общую сумму 2 147 359 руб., тогда как денежное содержание за указанный период составило 3 625 347 руб. (общий доход за 2015 год – 5 772 706).

В 2016 году на основании распоряжений и.о. Мэра города Омска Фролова С.П. Мэру города Омска Двораковскому В.В. осуществлена выплата премий на общую сумму 1 908 764 руб., тогда как денежное

содержание за указанный период составило 3 571 790 руб. (общий доход за 2016 год – 5 480 554).

В истекшем периоде 2017 года на основании распоряжений и.о. Мэра города Омска Фролова С.П. Мэру города Омска Двораковскому В.В. осуществлена выплата премий на общую сумму 954 382 руб., тогда как денежное содержание за указанный период составило 961 827 руб. (общий доход за истекший период 2017 года – 1 916 209).

В соответствии со статьей 34 БК РФ принцип эффективности использования бюджетных средств означает, 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 с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

В силу статьи 38 БК РФ принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

В указанных распоряжениях в основаниях назначения премий отсутствуют необходимые сведения, за которые она назначена, их единовременные размеры составляют от одного до двух денежных вознаграждений.

При этом, по своей сути премия - денежное или материальное поощрение за достижение, заслуги в какой-либо отрасли деятельности, назначаемая руководителем организации нижестоящему сотруднику.

Согласно статьям 22, 191 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии).

По смыслу части 1 статьи 129 ТК РФ, премия является частью заработной платы. При этом, премирование - это один из видов поощрения работников, которые добросовестно исполняют трудовые обязанности.

Таким образом, назначение премий Мэру города Омска исполняющими обязанности Мэра города Омска не соответствует их правовой природе и предъявляемым требованиям.

В силу положений статьи 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) коррупция - злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и

государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

К основным принципам противодействия коррупции статья 3 Федерального закона № 273-ФЗ относит: законность; публичность и открытость деятельности органов местного самоуправления; комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции.

На основании статьи 18 Устава города Омска Мэр города Омска является руководителем Администрации города Омска, подконтролен и подотчетен населению города Омска и Омскому городскому Совету.

Таким образом, расходование бюджетных средств на премии Мэру города Омска осуществлено в отсутствие специальных правовых норм, за рамками компетенции и.о. Мэра г. Омска.

Согласно статье 13 Решения № 91 муниципальному служащему города Омска могут выплачиваться премии за выполнение особо важных и сложных служебных заданий. Выплата осуществляется по распоряжению лица, уполномоченного исполнять обязанности работодателя. Максимальный размер премий муниципальному служащему не ограничивается.

Иные муниципальные правовые акты, регламентирующие вопросы премирования муниципальных служащих Администрации города Омска, отсутствуют.

Таким образом, в частности, не определены и нормативно не закреплены: перечень должностей премируемых работников, размеры и шкала премирования; периодичность премирования и др.

В ходе проверки установлено следующее.

В 2014 году на основании распоряжений Мэра города Омска заместителю Мэра города Омска Меньшову А.А. осуществлена выплата премий на общую сумму 1 331 339 руб., тогда как заработная плата за указанный период составила 1 374 460 руб. (общий доход за 2014 год – 2 705 800 руб.).

В 2015 году указанные выплаты заместителю Мэра города Омска Меньшову А.А. составили: 1 364 460 руб. – премия, 1 904 218 руб. – заработная плата (общий доход 3 268 678 руб.).

В 2016 году указанные выплаты заместителю Мэра города Омска Меньшову А.А. составили: 1 116 376 руб. – премия, 1 893 037 руб. – заработная плата (общий доход 3 009 414 руб.).

В первом квартале 2017 года указанные выплаты заместителю Мэра города Омска Меньшову А.А. составили: 496 167 руб. – премия, 520 370 руб. – заработная плата (общий доход 1 016 538 руб.).

Аналогичные, в целом, сопоставимые с заработной платой, размеры премий имеют место у заместителей Мэра города Омска Касьяновой И.М., Подгорбунских А.В., Парыгиной И.А., Фролова С.П., Асташова Е.Г., руководителей департаментов Администрации г. Омска Шенфельд С.А., Спеховой Е.В. и других.

В распоряжениях о выплате премий отсутствуют необходимые основания назначения премий (содержится лишь формулировка «за выполнение особо важных и сложных служебных заданий»), основания выплаты премий не отражены и в пояснительной записке к проекту распоряжения, их единовременные размеры составляют от одного до двух денежных содержаний.

При этом, в 2015 году первый заместитель Мэра города Омска Фролов С.П., помимо прочего, был премирован 10.02.2015 (распоряжение № 27-к) в размере одного денежного содержания, 20.02.2015 (распоряжение № 37-к) - в размере двух денежных содержаний, а также 12.03.2015 - в размере двух денежных содержаний.

В 2015 году заместитель Мэра города Омска Подгорбунских А.В., помимо прочего, премирован 11.08.2015 (распоряжение № 196-к) в размере одного денежного содержания, 26.08.2015 (распоряжение № 210-к) - в размере одного должностного оклада.

В 2016 году первый заместитель Мэра города Омска Фролов С.П., помимо прочего, премирован 15.02.2016 (распоряжение № 35-к) в размере одного денежного содержания, 15.02.2016 (распоряжение № 36-к) - в размере двух денежных содержаний.

В 2016 году заместитель Мэра города Омска Парыгина И.А., помимо прочего, премирована 28.06.2016 (распоряжение № 170-к) в размере двух денежных содержаний, 12.07.2016 (распоряжение № 189-к) - в размере двух денежных содержаний.

Как следует из разъяснений Минтруда России (письмо от 21.09.2016 № 14-1/В-911), применимых в данном случае, премии должны выплачиваться за более продолжительные периоды, чем полмесяца и начисляться за результаты труда, достижение соответствующих показателей, то есть после того, как будет проведена оценка показателей.

Таким образом, указанные премии выплачиваются с грубым нарушением требований законодательства.

Кроме того, сложившаяся ситуация не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов, существенным образом ущемляя права граждан, в том числе, социально незащищенных, муниципального образования в целом, противоречит требованиям федерального законодательства.

В силу пункта 4 статьи 86 БК РФ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов,

выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных настоящим Кодексом.

Вместе с этим, с учетом, в том числе анализа действующего законодательства, правоприменительной практики можно сделать вывод о том, что федеральное законодательство допускает возможность установления определенных размеров оплаты труда Мэра города Омска, если, при этом, исполняются требования бюджетного законодательства Российской Федерации.

Из анализа решений Омского городского Совета об исполнении бюджета города Омска следует, что бюджет города на протяжении длительного времени является дефицитным, наблюдается тенденция к увеличению размера дефицита, муниципального долга.

По-прежнему в городе Омске одной из основных проблем остается недофинансирование мероприятий по исполнению органами местного самоуправления значительного числа судебных решений по социально значимым вопросам, в частности, расселению аварийных домов, капитальному ремонту жилого фонда, освещению и благоустройству улиц, ремонту дорог местного значения и иным.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 273-ФЗ основными принципами противодействия коррупции в Российской Федерации являются законность, неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений, приоритетное применение мер по предупреждению коррупции.

Согласно пункту 14 статьи 7 Федерального закона № 273-ФЗ основными направлениями деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции является, в том числе, совершенствование порядка использования муниципальных ресурсов.

С учетом изложенного, Омским городским Советом контроль за денежным содержанием Мэра г. Омска, муниципальных служащих Администрации г. Омска, а также за формирование их фондов оплаты труда осуществляется ненадлежащим образом, что может привести к их безосновательному начислению и выплате.

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

ПРЕДЛАГАЮ:

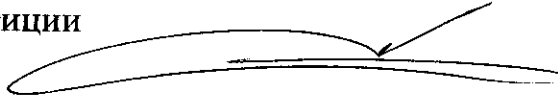
1. Рассмотреть настоящее представление на ближайшем заседании Омского городского Совета, принять меры к устранению выявленных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, исключению их впредь.

2. О месте и времени рассмотрения представления уведомить прокуратуру города Омска для обеспечения участия представителя.

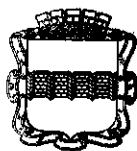
О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщите в прокуратуру города Омска.

Прокурор города

старший советник юстиции



А.А. Полубояров



Омский городской Совет

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 5 июля 2017 года № 1948
г. Омск

О представлении прокурора города Омска от 03.07.2017 № 7-04-2017/11715 «Об устранении нарушений федерального законодательства»

Рассмотрев представление прокурора города Омска от 03.07.2017 № 7-04-2017/11715 «Об устранении нарушений федерального законодательства», Омский городской Совет ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Представление прокурора города Омска от 03.07.2017 № 7-04-2017/11715 «Об устранении нарушений федерального законодательства» принять к рассмотрению.

2. Поручить правовому управлению Омского городского Совета разработать проект Решения Омского городского Совета «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 26.12.2007 № 91 «О денежном вознаграждении лиц, замещающих муниципальные должности, и денежном содержании муниципальных служащих города Омска» и внести его на заседание комитета Омского городского Совета по финансово-бюджетным вопросам 13 июля 2017 года.

3. Направить указанное представление прокурора города Омска в комитет Омского городского Совета по финансово-бюджетным вопросам для подготовки предложений Омскому городскому Совету.

4. Комитету Омского городского Совета по финансово-бюджетным вопросам внести предложения по данному вопросу на заседание Омского городского Совета.

5. Контроль за исполнением настоящего Постановления возложить на Председателя Омского городского Совета Г.Н. Горст.

Председатель Омского
городского Совета

Г.Н. Горст