

Роль прокуратуры при реализации органами местного самоуправления бюджетного законодательства

В условиях неблагоприятных внешнеполитических и внешнеэкономических факторов особое значение приобретают проверки, проводимые прокуратурой по соблюдению требований бюджетного законодательства, а также законодательства при проведении конкурсных процедур по реализации муниципального имущества, земли, доходы от которых поступают в местный бюджет и составляют его доходную часть, при этом акцент хотелось бы сделать именно на вопросах надзорных функций органов прокуратуры за исполнением местного бюджета.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается свыше 24 тыс. муниципальных образований. В их бюджетах сосредоточена значительная часть финансов всей страны. Так, например в одном только городском округе город Дзержинск, население которого составляет более 249 000 человек, в 2015 году бюджет составил 4 528 344 тыс. рублей в его доходной части и 4 733 335 тыс. в расходной. Дефицит составил более 204 000 тыс. рублей. На 2016 год бюджет муниципального образования г.о.г. Дзержинск составит 4 111 740 тыс. в доходной части и 4 296 390 тыс. в расходной. Ожидаемый дефицит бюджета составит 184 650 тыс. рублей. Как следствие сокращение объемов финансирования муниципальных программ, сокращение числа муниципальных служащих и ухудшение качества предоставляемых муниципальных услуг населению. Именно поэтому и существует необходимость говорить о контроле со стороны органов прокуратуры над таким большим объемом денежных масс, поскольку трудно переоценить ту важность, которую представляют местные бюджеты в жизни большинства граждан, и от эффективности деятельности подобного контроля напрямую зависит и их благосостояние. При этом зачастую сокращение доходной части бюджета муниципального образования происходит из-за ненадлежащего исполнения должностными лицами органов местного самоуправления в



И.В. Чурилов
Заместитель прокурора г. Дзержинска,
юрист 2 класса

сфере управления муниципальным имуществом, землей, а также их противоправными действиями, направленными на извлечение незаконного дохода аффилированными с ними недобросовестными предпринимателями, вопреки интересам муниципального образования, интересы граждан которого они представляют.

Таким образом, контроль за деятельностью органов местного самоуправления в бюджетной сфере, а также при проведении конкурсных процедур – это важный инструмент управления муниципальными ресурсами. Отсутствие целостной системы муниципального финансового контроля снижает эффективность контрольных мероприятий и результативность управления в целом. По смыслу ч. 2 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выходит необязательность создания таких органов в системе местного самоуправления, то есть муниципалитеты имеют право выбора и самостоятельно определяют, создавать ли в своей структуре контрольный орган. Зачастую на практике выходит так, что работодателем сотрудников органа осуществляющего контроль, которым, как правило, является контрольно-счетная палата представительного органа местного самоуправления, либо контрольно-ревизионные отделы в структурах администраций муниципальных образований, выступает лицо, в отношении которого и должны проводиться контрольные мероприятия. Таким образом, проблема очевидна: отсутствие целостного и действенного механизма реализации законодательной базы, четко регулирующей данный вопрос, предпосылка для создания контроля значительно снижает обеспечение контроля и эффективность управления в структуре муниципального самоуправления¹, вследствие чего особую актуальность приобретает надзор, осуществляемый в указанной сфере органами прокуратуры.

В сентябре-октябре 2015 года прокуратурой города Дзержинска проведена проверка соблюдения законодательства о рекламе и земельного законодательства при проведении конкурсов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности, на территории г.о.г. Дзержинск.

В ходе проведенной проверки установлено, что постановлением Администрации г. Дзержинска от 02.09.2015 N 2865 принято решение о проведении

открытого конкурса на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в отношении 74 рекламных конструкций, входящих в Схему размещения рекламных конструкций на территории городского округа город Дзержинск (далее по тексту – Схема).

В ходе проверки установлено, что почти по всем адресам, указанным в Схеме, и в отношении которых организовано проведение конкурса, уже установлены и эксплуатируются рекламные конструкции, не соответствующие требованиям действующего законодательства и в отношении которых Комитетом по управлению муниципальным имуществом администрации г. Дзержинска выданы предписания о необходимости их демонтажа.

04.09.2015 организатором конкурса – МКУ «Рекламная служба» на сайте Администрации г. Дзержинска и в газете «Дзержинские ведомости» были опубликованы извещения NN 1–3 о проведении конкурса на право заключения договоров на установку рекламных конструкций.

В соответствии с условиями утвержденной аукционной документации по указанным конкурсам, участник конкурса в заявке на участие в конкурсе (приложение N 1 к конкурсной документации) обязуется, в том числе получить разрешение на установку и эксплуатацию рекламной конструкции в строгом соответствии с нормами действующего законодательства РФ.

Кроме того, п. 3.3.6 проекта договора (приложение N 4 к конкурсной документации), заключаемого по результатам конкурса победитель конкурса обязуется изготовить, установить и эксплуатировать рекламную конструкцию в соответствии с требованиями законодательства о рекламе, требованиями строительных норм и правил, правил устройства электроустановок, технических регламентов, санитарных норм и правил (в том числе требованиям к освещенности, электромагнитному излучению и др.), законодательства Российской Федерации об охране объектов культурного наследия (памятниках истории и культуры), их использовании, в полном соответствии с утвержденными схемами размещения рекламных конструкций и других нормативных актов, содержащих требования к установке и эксплуатации рекламных конструкций.

Победитель конкурса также обязуется установить рекламную конструкцию в течение 50 дней с даты получения разрешения на установку рекламной конструкции в соответствии с паспортом рекламной кон-

струкции и соответствующую требованиям безопасности (п. 3.3.4 проекта договора).

Таким образом, обязательства по соблюдению требований действующего законодательства при установке рекламных конструкций возложено на победителя конкурса.

Вместе с тем, до осуществления демонтажа незаконно установленных и эксплуатируемых рекламных установок установка новых рекламных конструкций без нарушения требований п. 2.9 Инструкции не представляется возможной.

Вышеуказанное могло бы повлечь нарушение права победителей конкурса на пользование рекламным местом в соответствии с его назначением, либо этот конкурс проводился с расчетом на то, что незаконно установленные рекламные конструкции смогут использоваться в дальнейшем победителем конкурса без их демонтажа, а значит и без дополнительных затрат.

Нарушения, выявленные в дальнейшем при изучении аукционной документации подтверждают доводы в пользу того, что конкурс проводился для определения «конкретного» победителя.

При разработке аукционной документации начальная цена каждого лота определена в соответствии с Методикой расчета минимальной (начальной) цены договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности, а также на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена на территории городского округа город Дзержинск, утвержденной постановлением администрации г. Дзержинска от 13.08.2015 N 2602 и составила 14400 (четырнадцать тысяч четыреста рублей) по каждому лоту.

В соответствии с анализом ранее проведенных конкурсов на право размещения рекламных конструкций и отчетом независимого оценщика ИП Самойловой И.Н. N 31-11/12 рыночная стоимость права заключения сроком на 1 год договора на установку и эксплуатацию отдельно стоящей двусторонней щитовой рекламной конструкции с подсветкой в темное время суток с площадью рекламного поля на одной стороне 6,0 x 3,0 м составляет округленно 54000 (пятьдесят четыре тысячи) рублей.

Сумма ежегодного платежа по договорам, заключенным по итогам конкурсов на установку рекламных конструкций в 2013 году составляла от 55000 до 320000 рублей. Средняя рыночная цена составила 187500,0 рублей.

В соответствии с критериями оценки предложений участников конкурса, установленными аукционной документацией, наибольшее количество баллов по цене предмета конкурса (40 баллов) получает участник, предложивший цену в размере от 250 % и выше от начальной цены лота конкурса.

Таким образом, участник предложивший цену 36000,0 рублей (250% от начальной цены) и участник, предложивший цену 144000,0 рублей (1000% от начальной цены) в соответствии с критериями оценки получают одинаковое количество баллов.

Кроме того, в соответствии с п. 12.8 Конкурсной документации в случае если предложения участников конкурса совпадут (получат одинаковый итоговый рейтинг), победителем признается участник, чья заявка на участие в конкурсе ранее зарегистрирована организатором конкурса в журнале приема заявок.

Указанное противоречит требованиям, установленным ч. 4 ст. 447 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, а по конкурсу – лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия.

В соответствии с ч. 1. ст. 449 Гражданского кодекса Российской Федерации торги могут быть признаны недействительными в том числе в случае, если на торгах неосновательно была не принята высшая предложенная цена.

Критерии оценки предложений участников конкурса, установленные в конкурсных документах, создают угрозу нарушения вышеуказанных требований законодательства при определении победителей конкурсов.

Кроме того, проведение конкурсов в соответствии с утвержденными аукционными документами противоречат интересам муниципального образования, могли повлечь неэффективное использование муниципального имущества и привести к поступлениям в доходную часть местного бюджета в заниженной сумме. По самым скромным подсчетам бюджет г.о.г. Дзержинск мог бы только в год недосчитываться около 12 млн рублей, и около 60 млн в течение пяти лет, а именно на этот срок договор на право установки указанных рекламных конструкций заключался между победителем конкурса и организатором конкурса.

Благодаря своевременному вмешательству прокуратуры города Дзержинска и.о. Главы администра-

ции г. Дзержинска было объявлено предостережение о недопустимости нарушения бюджетного законодательства, что привело к отмене конкурса, который

должен был состояться 05.10.2015 и соблюдению прав и законных интересов муниципального образования, а значит и жителей города Дзержинска. ■

¹ Нарутто С. Проблемы формирования контрольного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 3, С. 12.