

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Санкт-Петербург 09 февраля 2021 г.

Ленинградский областной суд в составе:

председательствующего судьи Ночевника С.Г.,

при секретаре Кузнецове А.Ю.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению первого заместителя прокурора Ленинградской области о признании недействующим в части Устава контрольно-счетного органа Федоровского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, утвержденного решением совета депутатов муниципального образования Федоровское городское поселение Тосненского района Ленинградской области от 19 октября 2017 года № 16,

установил:

19.10.2017 советом депутатов Федоровское городское поселение Тосненского района Ленинградской области (далее – Совет депутатов) принято решение № 16 «Об утверждении Устава контрольно-счетного органа Федоровского городского поселения Тосненского района Ленинградской области» (далее - Устав).

В п.4.1 Устава предусмотрено, что контрольно-счетный орган (далее - КСО) состоит из председателя, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе и аппарата контрольно-счетного органа.

Согласно п.4.2 Устава в состав аппарата КСО входят инспектор (инспекторы), осуществляющий (осуществляющие) свою деятельность на непостоянной основе и штатные работники, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности контрольного органа.

23.10.2017 Устав опубликован в газете «Федоровский вестник» и размещен на официальном сайте администрации Федоровского городского поселения Ленинградской области.

Первый заместитель прокурора Ленинградской области, действуя в защиту интересов неопределенного круга лиц, обратился в суд с административным иском о признании недействующими со дня вступления в законную силу решения суда пункты 4.1 и 4.2 Устава в части слов «на непостоянной основе».

Прокурором указано, что из буквального толкования положений ч.6 ст.5 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» следует, что входящие в аппарат КСО инспектора являются штатными работниками такого органа, следовательно, подлежат назначению на должность на постоянной основе. Оспариваемые положения не обеспечивают

надлежащих условий для соблюдения установленного ч.7 ст.7 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ запрета на занятия другой оплачиваемой деятельностью. Отсутствие реальной финансовой автономности КСО также не соответствует установленным Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ принципам организационной и функциональной независимости контрольно-счетного органа.

Кроме того, термин «на непостоянной основе» не урегулирован Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ для должностных лиц КСО. Решением Совета депутатов от 09.03.2017 № 108 утверждена штатная численность КСО, согласно которой аппарат КСО составляет только один делопроизводитель. Положениями Устава предусматривается назначение и освобождение от должности инспектора (инспекторов) КСО. Однако должности указанных работников штатной численностью КСО не предусмотрены. Принимая во внимание, что всю деятельность КСО согласно штатной численности осуществляют председатель на непостоянной основе и один делопроизводитель, надлежащее исполнение данных полномочий не представляется возможным.

В письменных возражениях административным ответчиком указано, что действующее законодательство не предусматривает исполнение полномочий председателя и инспекторов КСО на постоянной основе, не исключена возможность исполнения своих полномочий на непостоянной основе. Определение порядка деятельности КСО относится к компетенции совета депутатов. В случае замещения на постоянной основе должности председателя и инспектора КСО их деятельность будет являться муниципальной службой, а занимаемые должности будут являться должностями муниципальной службы. В составе Реестра должностей муниципальной службы в Ленинградской области отсутствуют такие должности муниципальной службы, как председатель и инспектор КСО поселения. Возможность осуществления полномочий председателем и инспектором КСО поселения на постоянной основе отсутствует, так как отсутствует возможность организации в указанном органе муниципальной службы. Исполнение председателем и инспекторами КСО своих полномочий на непостоянной основе не нарушает права жителей Федоровского городского поселения. На содержание и обеспечение деятельности КСО предусмотрена отдельная строка местного бюджета. В 2017 году КСО подготовлено 7 заключений, в 2018 – 11 заключений, 3 информационных письма и обзора, в 2019 – 9 заключений, 4 информационных обзора, 3 письма, в 2020 – 9 заключений, 5 обзоров, 2 письма. Следовательно, объем деятельности КСО Федоровского городского поселения не ниже объема деятельности КСО Тосненского муниципального района, в период осуществления полномочий КСО Федоровского городского поселения.

Присутствующий в судебном заседании прокурор отдела прокуратуры Ленинградской области Махмудов Э.Т. поддержал доводы, изложенные в административном исковом заявлении, и настаивал на удовлетворение административных требований в полном объеме.

Представитель административного ответчика и заинтересованного лица Антонович В.В. в судебном заседании возражала против удовлетворения административного искового заявления по доводам, изложенным в письменном отзыве.

Выслушав объяснения прокурора, представителя административного ответчика и заинтересованного лица, исследовав и оценив представленные доказательства, суд приходит к следующему.

Исходя из положений ст.21 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом, прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона указанным органом опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд с требованием о признании таких актов недействительными (ст.22 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1).

Судом установлено, что городским прокурором Тосненской городской прокуратуры 31.10.2019 внесено представление главе МО «Федоровское городское поселение» о приведение в соответствие с требованиями федерального законодательства правовых актов, регламентирующих правовое положение КСО. В представлении обращено внимание, что председатель и инспектора КСО должны осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

24.12.2019 представление прокурора было рассмотрено Советом депутатов и принято решение об отказе в удовлетворении представления в части принятия решения об исполнении председателем и инспекторами КСО своих полномочий на постоянной основе.

Следовательно, установив несоответствие между оспариваемым нормативным правовым актом и федеральным законодательством, первый заместитель прокурора Ленинградской области вправе обратиться в суд с административным иском с заявлением о признании недействующим в части Устава.

В ст.38 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указано, что порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", настоящим Федеральным законом, Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

В соответствии со ст.2 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Бюджетным кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Статьей 30 Устава МО «Федоровское городское поселение» предусмотрено, что совет депутатов по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные на территории поселения. Решения совета депутатов, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории поселения, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов.

В ст.18 Устава МО «Федоровское городское поселение» указано, что совет депутатов состоит из 10 депутатов.

Согласно ст.32 Устава МО «Федоровское городское поселение» официальным опубликованием муниципальных правовых актов является первая публикация полного текста в муниципальном периодическом издании, распространяемом в поселении.

Судом установлено, что в заключение по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы проекта решения Совета депутатов «Об утверждении Устава КСО Федоровского городского поселения Тосненского района Ленинградской области в новой редакции» указано, что проект решения соответствует требованиям действующего законодательства, коррупциогенных факторов не обнаружено.

Из протокола № 3 заседания Совета депутатов от 19.10.2017 следует, что на заседании присутствовали семь депутатов, которые единогласно проголосовали за утверждение Устава.

23.10.2017 Устав опубликован в спецвыпуске газеты «Федоровский вестник» и размещен на официальном сайте администрации Федоровского городского поселения Ленинградской области.

С учетом изложенного, суд приходит к выводу, что оспариваемый нормативный правовой акт принят в пределах полномочий административного ответчика с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия, опубликования и введения в действие, что административным истцом не оспаривается.

Согласно ст.5 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ КСО муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата КСО. Должность председателя может быть отнесена к муниципальной должности в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Исходя из положений ст.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ лицом, замещающим муниципальную должность, является, в том числе, выборное должностное лицо местного самоуправления. Выборное должностное лицо местного самоуправления - это должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, в том числе, представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, может быть отнесены к муниципальной должности в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В ст.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» указано, что настоящим Федеральным законом не определяется статус выборных должностных лиц местного самоуправления, поскольку указанные лица (далее - лица, замещающие муниципальные должности) не являются муниципальными служащими.

Статьей 6 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ предусмотрено, что председатель контрольно-счетного органа муниципального образования назначается на должность представительным органом муниципального образования.

Согласно ст.2 областного закон Ленинградской области от 11.03.2008 № 14-оз «О правовом регулировании муниципальной службы в Ленинградской области» должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в Ленинградской области, утвержденным настоящим областным законом.

В Реестр должностей муниципальной службы в Ленинградской области приведен только перечень должностей муниципальной службы в КСО муниципального района, городского округа.

Исходя из положений ст.5 Устава председатель КСО назначается на должность и освобождается от должности решением Совета депутатов.

С учетом приведенных норм, суд приходит к выводу, что председатель КСО Федоровского городского поселения является выборным должностным лицом, а не муниципальным служащим, что действующему федеральному законодательству не противоречит.

Согласно ст.86 Бюджетного кодекса РФ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, с соблюдением требований, установленных настоящим Кодексом.

Следовательно, действующее законодательство допускает возможность осуществления своих полномочий выборными должностными лицами, как на постоянной основе, так и на непостоянной основе.

Таким образом, осуществление полномочий председателем КСО на непостоянной основе требованиям действующего законодательства не противоречит и оснований для признания недействующим п.4.1 Устава у суда не имеется.

Согласно ст.5 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ в состав аппарата КСО входят инспекторы и иные штатные работники. На инспекторов КСО возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего государственного или муниципального финансового контроля в пределах компетенции соответствующего КСО.

Исходя из положений ст.8 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ инспекторы КСО являются должностными лицами КСО.

В ст.2 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ указано, что муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Должность муниципальной службы - должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность (ст.6 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ).

Принимая во внимание, что инспектора КСО обеспечивают исполнение полномочий КСО, то должность инспектора КСО должна быть отнесена к должности муниципальной службы и подлежит замещению путем заключения трудового договора.

Установленное п.4.2 Устава правовое регулирование деятельности инспекторов КСО привело к тому, что решением Совета депутатов от 09.03.2017 № 108 «Об утверждении структуры и штатной численности КСО Федоровского сельского поселения Тосненского района Ленинградской области» штатная численность КСО установлена в количестве одна единица – делопроизводитель.

Таким образом, в составе КСО фактически отсутствуют штатные единицы инспекторов КСО, что не соответствует требованиям Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ, поскольку федеральный законодатель в целях обеспечения единства правового статуса КСО и их независимости определил состав, который является обязательным для всех КСО муниципальных образований: председатель и аппарат поименованного органа, включающий инспекторов и иных штатных работников, необходимых для технического обеспечения деятельности органа в целях надлежащего его функционирования.

Доводы административного ответчика об отсутствии в Реестре должностей муниципальной службы в Ленинградской области должностей муниципальной службы в КСО городских (сельских) поселений не свидетельствуют о наличии оснований для неисполнения требований федерального законодательства.

Возложение на инспекторов КСО обязанности по исполнению своих полномочий на непостоянной основе, повлекшее не включение в штат КСО инспекторов, фактически привело к тому, что в настоящее время КСО Федоровского городского поселения функционирует в составе председателя КСО и делопроизводителя КСО.

Кроме того, суд учитывает, что Методика расчета нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, утвержденная постановлением Правительства Ленинградской области от 25.04.2016 № 122, предусматривает нормативную численность муниципальных служащих КСО для городских, сельских поселений в количестве 1 ед.

В соответствии с п.1 ч.2 ст.215 Кодекса административного судопроизводства РФ, по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Поскольку п.4.2 Устава в оспариваемой части противоречит требованиям Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ, то суд приходит к выводу о наличии оснований для удовлетворения заявленных требований в данной части.

Определяя момент, с которого оспариваемый нормативный правовой акт должен быть признан недействующим, суд, руководствуясь ст.215 КАС РФ и разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в п.38 Постановления от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», приходит к выводу о признании недействующим п.4.2 Устава со дня принятия, поскольку в оспариваемой части п.4.2 с момента принятия противоречил требованиям федерального законодательства, не применялся и на его основе не были реализованы права граждан и организаций.

Руководствуясь ст.ст.175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

решил:

административное исковое заявление первого заместителя прокурора Ленинградской области удовлетворить частично.

Признать недействующим со дня принятия пункт 4.2 Устава контрольно-счетного органа Федоровского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, утвержденного решением совета депутатов муниципального образования Федоровское городское поселение Тосненского района Ленинградской области от 19 октября 2017 года № 16 «Об утверждении Устава контрольно-счетного органа Федоровского городского поселения Тосненского района Ленинградской области» в части слов «на непостоянной основе».

В удовлетворении остальной части заявленных требований отказать.

Сообщение о принятом решении суда подлежит опубликованию в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором подлежал опубликованию оспоренный нормативный правовой акт.

Решение может быть обжаловано во Второй апелляционный суд общей юрисдикции путем подачи апелляционной жалобы через Ленинградский областной суд в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Судья С.Г. Ночевник

Решение в окончательной форме изготовлено 20 февраля 2021 года.