



Именем
Республики Северная Осетия-Алания

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

по делу о проверке конституционности части 10 статьи 60 Устава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), пунктов 24, 25 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), утвержденного решением Собрания представителей г. Владикавказ, по запросу гражданина А.С. Кожиева

г. Владикавказ

12 июля 2019 года

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания в составе Председателя С.М. Кесаева, судей А.В. Севастьянова, И.А. Слановой, К.К. Цомартова,

с участием заявителя А.С. Кожиева и представителя стороны, издавшей оспариваемые нормативные правовые акты, – начальника правового отдела Собрания представителей г. Владикавказ А.Т. Плиевой,

руководствуясь статьей 101¹ (часть 3) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, статьями 3 (часть 1), 21, 56, 68, 69, 70 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 10 статьи 60 Устава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), пунктов 24, 25 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), утвержденного решением Собрания представителей г. Владикавказ от 2 июля 2013 года № 44/41.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос гражданина А.С. Кожиева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Северная Осетия-Алания оспариваемые заявителем нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика К.К. Цомартова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания – начальника отдела по связям с судебной системой, прокуратурой и органами юстиции Государственно-правового управления Администрации Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания А.Д. Галуева, Парламента Республики Северная Осетия-Алания – ведущего консультанта сектора правовой экспертизы Государственно-правового управления Аппарата Парламента Республики Северная Осетия-Алания Р.А. Будзиева, прокуратуры Республики Северная Осетия-Алания – старшего помощника прокурора Республики Северная Осетия-Алания по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами власти республики, органами местного самоуправления Е.Б. Нехаевой, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Северная Осетия-Алания – специалиста-эксперта отдела по вопросам нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований О.Х. Тохтиевой, Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания – ведущего консультанта Аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания А.Р. Джигкаева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

у с т а н о в и л:

1. Согласно части 10 статьи 60 Устава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), принятого Собранием представителей

г. Владикавказ 27 декабря 2005 года, на основании решений Собрания представителей г. Владикавказ глава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) заключает контракты (срочные трудовые договоры) с председателем Контрольно-счетной палаты, заместителем председателя Контрольно-счетной палаты и аудиторами Контрольно-счетной палаты муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау).

В соответствии с пунктами 24, 25 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), утвержденного решением Собрания представителей г. Владикавказ от 2 июля 2013 года № 44/41, на основании решений Собрания представителей г. Владикавказ глава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) заключает контракты (срочные трудовые договоры) с председателем Контрольно-счетной палаты, заместителем председателя Контрольно-счетной палаты и аудиторами Контрольно-счетной палаты; председатель Контрольно-счетной палаты, заместитель председателя Контрольно-счетной палаты и аудиторы Контрольно-счетной палаты приступают к своим полномочиям со дня подписания контракта (срочного трудового договора).

1.1. Гражданин А.С. Кожиев, назначенный на должность председателя Контрольно-счетной палаты муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) решением Собрания представителей г. Владикавказ от 27 июля 2018 года № 45/32, оспаривает конституционность приведенных нормативных положений, поскольку главой муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) по настоящее время не заключен с ним контракт (срочный трудовой договор), предусмотренный частью 10 статьи 60 Устава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) и пунктами 24, 25 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), утвержденного решением Собрания представителей г. Владикавказ.

По мнению заявителя, часть 10 статьи 60 Устава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), пункты 24, 25 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ

(Дзауджикау) не соответствуют Конституции Республики Северная Осетия-Алания, ее статьям 14 (часть 2), 37 (часть 1), так как предусматривают необходимость заключения контракта (срочного трудового договора) между лицом, назначенным Собранием представителей г. Владикавказ (Дзауджикау) на муниципальную должность председателя Контрольно-счетной палаты муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), с одной стороны, и главой муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), с другой стороны.

Как полагает А.С. Кожиев, начало исполнения полномочий лицом, назначенным на муниципальную должность председателя Контрольно-счетной палаты, ставится в зависимость от заключения вышеуказанного контракта (срочного трудового договора).

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются часть 10 статьи 60 Устава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), пункты 24, 25 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), утвержденного решением Собрания представителей г. Владикавказ, в той мере, в какой содержащиеся в них нормы наделяют главу муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) полномочиями по заключению контракта (срочного трудового договора) на основании решения Собрания представителей г. Владикавказ с председателем, заместителем председателя и аудиторами Контрольно-счетной палаты, приступающими к исполнению своих полномочий со дня подписания контракта (срочного трудового договора).

2. В соответствии со статьями 1 (часть 1), 3 (части 2 и 3), 12, 32 (части 1 и 2), 130, 131 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя; являясь необходимой формой осуществления власти народа и обладая самостоятельностью в пределах своих полномочий, оно осуществляется гражданами в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций

путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные муниципальные органы и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения; органы местного самоуправления, структура которых определяется населением самостоятельно, не входят в систему органов государственной власти и самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Одновременно Конституция Российской Федерации относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «н» части 1), что предполагает принятие по данным вопросам федеральных законов и в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2), положения которых обязаны соблюдать как органы публичной власти и должностные лица, так и граждане и их объединения (статья 15, часть 2). Тем самым Конституция Российской Федерации прямо уполномочивает федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации на определение организационно-правовых форм реализации права граждан на участие в местном самоуправлении, обусловленных его конституционно-правовой природой и учитывающих особенности организации и осуществления муниципальной власти как одного из уровней публичной власти народа, наиболее приближенного к населению.

По смыслу приведенных конституционных положений самостоятельность населения в осуществлении местного самоуправления допускается в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Северная Осетия-Алания и законами.

3. Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации полномочия, установил в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также определил государственные гарантии его осуществления (преамбула). В частности, принимая во внимание конституционное предназначение местного самоуправления как одного из институтов народовластия, обеспечивающего в установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (в предусмотренных федеральными законами случаях) пределах самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, указанный Федеральный закон урегулировал как формы непосредственного осуществления (участия в осуществлении) населением местного самоуправления (глава 5), так и вопросы организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления (глава 6).

3.1. Структуру органов местного самоуправления, как это следует из статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 34); порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы их организации и деятельности определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 34).

Приведенным законоположениям корреспондируют положения статьи 44 этого же Федерального закона, которая специально оговаривает, что

структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования.

Таким образом, вопрос о структуре органов местного самоуправления - в системе действующего правового регулирования - может решаться только представительным органом муниципального образования при принятии устава муниципального образования или внесении в него изменений.

3.2. В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования в силу части 1 статьи 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1 статьи 37 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания» вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования.

Общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов муниципального образования установлены Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В соответствии с частями 2, 4, 6 статьи 3 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования; обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно; наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законодательством.

Статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» устанавливает, что контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа. Уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в составе контрольно-счетного органа может быть предусмотрена одна должность заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, а также должности аудиторов контрольно-счетного органа. Должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, федеральное законодательство предоставляет субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления право самостоятельно законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации определить статус председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа в части отнесения их к лицам, замещающим муниципальные должности.

4. Согласно части 10 статьи 60 Устава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) на основании решений Собрания представителей г. Владикавказ глава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) заключает контракты (срочные трудовые договоры) с председателем Контрольно-счетной палаты, заместителем председателя Контрольно-счетной палаты и аудиторами Контрольно-счетной палаты.

Решением Собрания представителей г. Владикавказ утверждено Положение о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), в соответствии с которым председатель,

заместитель председателя, аудиторы Контрольно-счетной палаты замещают муниципальные должности (пункт 9 главы 3).

Пунктами 24, 25 главы 5 указанного Положения предусмотрено, что на основании решений Собрания представителей г. Владикавказ глава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) заключает контракты (срочные трудовые договоры) с председателем Контрольно-счетной палаты, заместителем председателя Контрольно-счетной палаты и аудиторами Контрольно-счетной палаты. Председатель Контрольно-счетной палаты, заместитель председателя Контрольно-счетной палаты и аудиторы Контрольно-счетной палаты приступают к своим полномочиям со дня подписания контракта (срочного трудового договора).

В соответствии с абзацем девятнадцатым части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Республики Северная Осетия-Алания от 7 ноября 2008 года № 48-РЗ «О Реестре муниципальных должностей и Реестре должностей муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания» должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования отнесены к муниципальным должностям. Указанные должности также включены в перечень муниципальных должностей решением Собрания представителей г. Владикавказ от 16 апреля 2013 года № 42/19 «Об утверждении Положения о муниципальных должностях и лицах, замещающих муниципальные должности в муниципальном образовании г. Владикавказ (Дзауджикау)». Следовательно, законодатель Республики Северная Осетия-Алания и Собрание представителей муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) реализовали принадлежащие им полномочия в пределах, установленных федеральным законом.

4.1. В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной

службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нормы статьи 6 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривают, что должностью муниципальной службы является 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. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В случае, если должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации не отнесены к муниципальным должностям, то лица, замещающие эти должности, должны наделяться статусом муниципальных служащих, и их должности должны относиться к должностям муниципальной службы. В этом случае на муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе (статья 11 Трудового кодекса Российской Федерации).

Необходимо также учитывать, что согласно части 2 статьи 1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и части 2 статьи 1 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 31 марта 2008 года № 7-РЗ «О муниципальной службе в Республике Северная Осетия-Алания» данными федеральным и республиканским законами не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления,

выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими.

Такое правовое регулирование обусловлено спецификой публично-правовой природы местного самоуправления, направлено на закрепление особенностей правового статуса лиц, замещающих муниципальные должности. Выборные должностные лица, замещающие муниципальные должности, реализуют полномочия в порядке избрания на муниципальных выборах, посредством которых образующие местное сообщество граждане осуществляют местное самоуправление; предполагается, что характер и содержание деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления определяется взятыми ими непосредственно перед населением конкретного муниципального образования публично-правовыми обязательствами по решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П).

Иные муниципальные должности в муниципальном образовании г. Владикавказ (Дзауджикау) предусмотрены Уставом для непосредственного осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), образуемых в соответствии с Уставом, с определенным кругом полномочий, денежным содержанием и ответственностью за осуществление этих полномочий. Положения частей 7 и 8 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» предусматривают, что предложения о кандидатурах на должности председателя, заместителя председателя, аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования, если эти должности включены в реестр муниципальных должностей, непосредственно вносятся уполномоченными субъектами в представительный орган муниципального образования, процедура конкурсного отбора кандидатур до их рассмотрения представительным органом муниципального образования не предусмотрена. Следовательно, включение

должностей председателя, заместителя председателя, аудиторов контрольно-счетного органа в реестр муниципальных должностей в порядке, предусмотренном федеральным законом и законом Республики Северная Осетия-Алания, осуществляется народом через представительный орган местного самоуправления, что влечет за собой их равный публично-правовой статус с лицами, замещающими иные муниципальные должности, независимо от способа наделения их соответствующими полномочиями.

Предусмотренный же оспариваемыми положениями контракт (срочный трудовой договор), являясь элементом регулирования трудовых отношений муниципальных служащих в действующем механизме правового регулирования порядка назначения на муниципальные должности председателя, заместителя председателя и аудитора Контрольно-счетной палаты г. Владикавказ, противоречит как принципам самостоятельности, независимости контрольно-счетного органа муниципального образования, так и публично-правовому статусу председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа, осуществляющих свою деятельность в силу наделения их особым публичным статусом.

Таким образом, часть 10 статьи 60 Устава муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), пункты 24, 25 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), утвержденного решением Собрания представителей г. Владикавказ, не соответствуют Конституции Республики Северная Осетия-Алания, ее статьям 14 (часть 2) и 37 (часть 1) в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они препятствуют началу осуществления полномочий председателем, заместителем председателя и аудиторами Контрольно-счетной палаты муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) после принятия Собранием представителей г. Владикавказ решения о их назначении на муниципальную должность.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 3 (часть 1), 54 (часть 1), 55, 56, 71 Конституционного закона Республики Северная Осетия-

Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»,
Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

п о с т а н о в и л:

1. Признать взаимосвязанные положения части 10 статьи 60 Устава муниципального образования г. Владикавказ, пунктов 24, 25 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), утвержденного решением Собрания представителей г. Владикавказ, противоречащими Конституции Республики Северная Осетия-Алания, ее статьям 14 (часть 2) и 37 (часть 1), поскольку контракт (срочный трудовой договор), являясь элементом регулирования трудовых отношений муниципальных служащих в действующем механизме правового регулирования порядка назначения на муниципальные должности председателя, заместителя председателя и аудитора Контрольно-счетной палаты г. Владикавказ, противоречит как принципам самостоятельности, независимости контрольно-счетного органа муниципального образования, так и публично-правовому статусу председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа, осуществляющих свою деятельность в силу наделения их особым публичным статусом.

2. Собранию представителей г. Владикавказ внести в Устав муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) и Положение о Контрольно-счетной палате муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау), утвержденное решением Собрания представителей г. Владикавказ от 2 июля 2013 года № 44/41, изменения согласно правовой позиции, изложенной в настоящем Постановлении.

3. Согласно частям 1 и 2 статьи 61 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, не требует подтверждения иными органами и должностными лицами.

4. Согласно части 1 статьи 60 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление должно быть незамедлительно опубликовано в официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания».

№ 3-П

Конституционный Суд
Республики Северная Осетия-Алания