

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И ВОПРОСАМ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265

Тел. 692-87-94

Факс 692-44-72

E-mail: clocal@duma.gov.ru

09 02 2012 г.

№ 3.20-6/56

**Разъяснение о порядке применения части 5 статьи 43 Федерального закона
от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции
Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ)**

В связи с поступающими обращениями относительно порядка применения части 5 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ) Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления считает необходимым дать следующее разъяснение.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был внесен целый ряд изменений, направленных на совершенствование правового регулирования организации местного самоуправления в нашей стране. В числе прочего, из части 5 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, посвященной муниципальным правовым актам, издаваемым председателем представительного органа, было исключено указание на подписание председателем представительного органа только тех решений представительного органа муниципального образования, которые не имеют нормативного характера. Необходимость данной новеллы объясняется имевшими место ситуациями, когда решение представительного органа, которым принимался муниципальный правовой акт, подписывалось

исключительно главой муниципального образования, исполняющим полномочия главы местной администрации. Таким образом, действующая редакция части 5 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусматривает подписание председателем представительного органа всех решений, принимаемых представительным органом муниципального образования, вне зависимости от характера их содержания и вопросов, по которым они были приняты.

В связи с этим необходимо учитывать, что природа решений, принимаемых представительным органом муниципального образования, по своей сути является ненормативной. Основная функция решений – придание процессуальной формы волеизъявлению депутатов представительного органа муниципального образования. Вместе с тем, эта воля может быть направлена и на установление норм права. В этом случае законодатель оперирует понятиями «правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования» (часть 3 статьи 43), «общеобязательные правила» (абзац 18 части 1 статьи 2), «нормативный правовой акт, принятый представительным органом» (часть 13 статьи 35). При этом во всех случаях речь идет не о форме принимаемых представительным органом муниципального образования актов – это всегда решение, а об их нормативно-правовом компоненте.

В законотворческой практике государственных органов – Федерального Собрания Российской Федерации, а также законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – принятие этими органами законов оформляется соответствующими постановлениями (см., например, часть 1 статьи 126 Регламента Государственной Думы, пункт 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Юридическими фактами, знаменующими завершение законотворческой процедуры, является подписание и обнародование закона: федерального закона – Президентом

Российской Федерации (пункт «д» части 1 статьи 84, часть 2 статьи 107 Конституции Российской Федерации), закона субъекта Российской Федерации – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (пункт 2 статьи 8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ). При этом Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наделены правом отклонения закона (часть 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации, пункт 2 статьи 8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ). Как на федеральном, так и на региональном уровне предусмотрена процедура преодоления наложенного вето квалифицированным большинством голосов. Следует особо обратить внимание на то, что Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), отклоняют именно закон (то есть нормативный правовой акт), а не постановление соответствующего законодательного органа о его принятии, не носящее нормативного характера.

На муниципальном уровне адекватный аналог закона (федерального, субъекта Российской Федерации) отсутствует. Тем не менее аналогия с федеральной или региональной законотворческой процедурой в муниципальной практике уместна и фактически предусмотрена Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Принимаемые представительным органом муниципального образования акты, хотя и имеют различные правовое содержание и процессуальное значение, в абсолютном большинстве случаев не разделяются по форме – они все называются решениями.

Своего рода исключение представляет собой устав муниципального образования, принимаемый решением представительного органа. В этом случае

решение представительного органа, носящее индивидуально-правовой (процессуальный) характер, является аналогом постановления законодательного органа, а сам устав (нормативный акт) – прямой аналог закона.

Как уже было отмечено, иные акты не различаются по виду – все они являются «решениями». Более того, в практике встречается несколько юридико-технических приемов оформления решений представительных органов. В одних случаях нормы права представляют собой приложение к решению представительного органа. Так обычно принимаются различного рода планы, программы, порядки (например, генеральный план, программа развития, порядок управления имуществом) и т.п. В других случаях нормы права совмещаются в одном тексте с положениями, не имеющими нормативного характера. Так часто оформляются поправки в уже действующие муниципальные правовые акты, в том числе, и в устав муниципального образования.

Несмотря на различие юридико-технических приемов, процессуальные роли участников нормотворческого процесса остаются неизменными.

Председатель представительного органа муниципального образования, подписывая принятое представительным органом решение, удостоверяет окончание рассмотрения принимаемого акта в представительном органе. Своей подписью он подтверждает, что волеизъявление представительного органа состоялось.

Подпись главы муниципального образования завершает нормотворческую процедуру. В зависимости от юридической техники оформления решения, главой муниципального образования может быть подписан либо непосредственно нормативный правовой акт (если он структурно выделен, например в качестве приложения), или же, вместе с председателем представительного органа, принятое представительным органом муниципального образования решение в целом (если нормативный компонент в принятом правовом акте содержится, но структурно не обособлен).

При этом как и в случае с органами государственной власти, предусмотренное частью 13 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ право вето распространяется только на нормативную суть принимаемых представительным органом муниципального образования решений; положения, процессуально оформляющие волю представительного органа, отклонены быть не могут.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (часть 3 статьи 43) предусматривает принятие представительным органом муниципального образования решений как содержащих нормы права, то есть устанавливающих правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, так и решений ненормативного, индивидуального характера.

Необходимым условием приобретения юридической силы решениями представительного органа муниципального образования, имеющими ненормативный, индивидуальный характер является подписание такого решения председателем соответствующего представительного органа, а в некоторых случаях – даже уполномоченным депутатом этого представительного органа (см., например, части 10 и 11 статьи 74¹ Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, хотя и подписанный председателем представительного органа, но не удостоверенный подписью главы муниципального образования, обрести юридическую силу не может.

С учетом изложенного, любые решения представительного органа муниципального образования должны быть подписаны председателем представительного органа муниципального образования, а те из них, что содержат нормы права, для приобретения юридической силы должны быть также подписаны главой муниципального образования.

В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, такой

глава подписывает все решения, принимаемые представительным органом муниципального образования единолично.

Вопрос о конкретном расположении реквизитов «подпись» на муниципальных правовых актах должен быть решен в каждом муниципальном образовании самостоятельно в уставах этих муниципальных образований в рамках реализации части 1 (пункт 6) статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. При соблюдении правовых позиций, выявленных и изложенных в настоящем разъяснении, отсутствие единообразия в расположении реквизитов на муниципальных правовых актах, оформляемых в различных муниципальных образованиях, на юридической силе этих актов никак не отразится.

Председатель Комитета



В.Б. Кидяев