



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

10.04.2024 № 1767-1/24-06-0-5

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
местному самоуправлению,
административно-
территориальному устройству,
государственной и
муниципальной службе

Д.В. Рытову

Заключение
на проект областного закона
«Об объединении поселений, входящих в состав Гатчинского
муниципального района Ленинградской области, и наделении вновь
образованного муниципального образования статусом муниципального
округа, и о внесении изменений в областной закон «Об административно-
территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его
изменения»

Внесен Губернатором Ленинградской области
(первое чтение)

Рассмотрев представленный проект областного закона «Об объединении поселений, входящих в состав Гатчинского муниципального района Ленинградской области, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа, и о внесении изменений в областной закон «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроектом предполагается создать первый в Ленинградской области муниципальный округ – Гатчинский муниципальный округ – путем объединения всех поселений, входящих в состав Гатчинского муниципального района с сохранением в качестве административного центра муниципального округа города Гатчины.

При этом определяется, что граница Гатчинского муниципального округа совпадает с внешней границей всех объединившихся поселений, а перечень населенных пунктов Гатчинского муниципального округа включает в себя все существующие населенные пункты в границах Гатчинского муниципального района.

Соответствующие изменения законопроектом вносятся в областной закон от 15 июня 2010 года № 32-оз «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения».

Законопроектом также устанавливаются:

особенности осуществления полномочий органов местного самоуправления во вновь образованном муниципальном образовании;

порядок формирования представительного органа муниципального округа первого созыва, его численность, срок полномочий;

порядок избрания, полномочия и срок полномочий первого главы муниципального округа;

действие муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления преобразованных муниципальных образований;

вопросы правопреемства;

особенности осуществления бюджетного процесса в переходный период (до 1 января 2025 года).

Законопроектом, в частности, предусматривается, что:

до формирования органов местного самоуправления Гатчинского муниципального округа полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования на соответствующих территориях осуществляют органы местного самоуправления объединяющихся муниципальных образований (поселений) и Гатчинского муниципального района;

органы местного самоуправления Гатчинского муниципального округа в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления объединяющихся муниципальных образований (поселений) и Гатчинского муниципального района.

муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления объединяющихся муниципальных образований и Гатчинского муниципального района, действуют в части, не противоречащей законодательству;

выборы депутатов представительного органа первого созыва должны быть проведены не позднее чем через один год со дня создания;

материально-техническое обеспечение проведения выборов осуществляет Правительство Ленинградской области.

При этом в отношении формирования органов местного самоуправления Гатчинского муниципального округа законопроектом определяется, что:

численность депутатов представительного органа первого созыва составляет пятьдесят депутатов;

срок полномочий депутатов представительного органа первого созыва составляет пять лет;

первый глава вновь образованного муниципального образования избирается представительным органом Гатчинского муниципального округа из своего состава на срок полномочий представительного органа.

Законопроектом предусмотрено вступление в силу областного закона по истечении 10 дней после дня его официального опубликования, за исключением отдельных положений, касающихся некоторых вопросов формирования представительного органа муниципального округа первого созыва.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к законопроекту принятие законопроекта повлечет возникновение расходных обязательств Ленинградской области в части финансового обеспечения проведения выборов совета депутатов вновь образованного муниципального образования. Согласно предварительной информации от Избирательной комиссии Ленинградской области, на подготовку и проведение выборов совета депутатов вновь образованного муниципального образования потребуется 21 528 729,00 рублей (расчеты не представлены).

В целях подтверждения процедуры согласования объединения всех муниципальных образований к законопроекту представлены решения представительных органов Гатчинского муниципального района и поселений, входящих в его состав, выражающие согласие (несогласие) населения на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа.

Решение о несогласии на преобразование Коммунарского городского поселения принято Советом депутатов муниципального образования город Коммунар.

В соответствии с частью 3¹¹ статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, не осуществляется, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на такое объединение.

Таким образом, при отсутствии согласия населения одного из объединяемых поселений объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, может быть осуществлено.

Законопроект внесен с формальным соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области (далее – Регламент Законодательного собрания).

Вместе с тем к законопроекту имеются следующие замечания.

1. В части 4 статьи 4 законопроекта закреплено, что схема избирательных округов для проведения выборов депутатов представительного органа Гатчинского муниципального округа определяется в соответствии с законодательством организующей выборы избирательной комиссией, и утверждается Избирательной комиссией Ленинградской области **не позднее чем через 15 дней после вступления в силу настоящего областного закона.**

При этом согласно положениям статьи 8 законопроекта областной закон вступает в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования, за исключением частей 3, 4, 5 и 6 **статьи 4** настоящего областного закона, которые вступают в силу **через один месяц** после вступления в силу областного закона в случае отсутствия инициативы граждан о проведении местного референдума по вопросам формирования органов местного самоуправления.

Таким образом, положения части 4 статьи 4, касающиеся определения схемы избирательных округов, не могут быть реализованы в сроки, установленные в данной части, поскольку часть 4 законопроекта вступает в силу в иные сроки.

В целях устранения несогласованности указанных норм предлагается часть 4 статьи 4 после слов «вступления в силу настоящего областного закона» дополнить словами «с учетом особенностей, установленных в статье 8 настоящего областного закона».

2. В статье 7 законопроекта предлагается признать утратившими силу ряд областных законов, в том числе областные законы о передаче имущества объединяемым муниципальным образованиям.

Областные законы о передаче имущества были приняты в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ) и областным законом от 12 декабря 2005 года № 115-оз «О порядке решения вопросов местного значения поселений в переходный период».

В соответствии с частью 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами осуществляется правовыми актами субъектов Российской Федерации, принимаемыми по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Орган местного самоуправления, владеющий имуществом, подлежащим передаче, обязан его передать, а орган местного самоуправления, в собственность которого указанное имущество передается, обязан его принять **на основании правового акта субъекта Российской Федерации** в трехмесячный срок после вступления данного правового акта в силу.

Основанием возникновения права собственности муниципального образования, принявшего имущество, является правовой акт субъекта Российской Федерации, которым осуществляется разграничение имущества,

находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями. Право собственности на имущество, передаваемое в порядке, установленном частью 11¹ статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ, возникает с момента, устанавливаемого законом субъекта Российской Федерации (абзац 18).

Как показывает практика, требования Федерального закона № 122-ФЗ, касающиеся срока принятия имущества в муниципальную собственность, могут не соблюдаться. Также имеются случаи отсутствия регистрации в установленном порядке права собственности на переданное имущество.

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 2010 года № 18-В10-21 сам по себе акт регистрации (регистрационная запись) носит правоподтверждающий характер и не считается самостоятельным основанием для возникновения гражданских прав.

Областные законы о передаче имущества являются единственными правоустанавливающими документами для регистрации права собственности на переданное муниципальное имущество.

И в случае выявления (например, в ходе решения вопросов, связанных с правопреемством муниципальных образований) имущества, не оформленного в муниципальную собственность, регистрация такого имущества может быть осуществлена только в судебном порядке.

Кроме того, предложение о признании утратившими силу указанных областных законов не в полной мере соответствует пункту 55 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов.

В связи с этим предлагается статью 7 законопроекта скорректировать с учетом указанных замечаний.

3. В соответствии со статьей 42 Регламента Законодательного собрания обоснование необходимости принятия областного закона (пояснительная записка) должно определять предмет законодательного регулирования и концепцию предлагаемого проекта областного закона и включать в себя развернутую характеристику проекта закона, его целей и основных положений, места в системе действующего законодательства, а также прогноз социально-экономических и иных последствий принятия данного закона.

Ввиду отсутствия в пояснительной записке, а также в иных материалах к законопроекту аналитической информации об имеющихся рисках в сравнении с потенциальными преимуществами, планах предупреждения наступления негативных (в первую очередь, социально-экономических) последствий принятия областного закона, полагаем, что поставленные вопросы требуют дополнительных разъяснений от инициатора законопроекта.

4. Согласно пояснительной записке к законопроекту, по вопросу объединения поселений и образования муниципального округа были проведены публичные слушания, предусмотренные статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако сведения о результатах публичных слушаний в материалах, представленных к законопроекту, отсутствуют, в связи с этим

оценить соблюдение требований федерального закона не представляется возможным.

5. Перечень областных законов и иных действующих нормативных правовых актов Ленинградской области, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона (приложение к законопроекту) является неполным, поскольку не содержит указаний на другие областные законы, требующих внесения изменений в связи с образованием муниципального округа, например, областные законы:

от 22 июня 2005 года № 51-оз «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую в Ленинградской области»;

от 15 апреля 2011 года № 18-оз «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования»;

от 3 декабря 2018 года № 129-оз «Об организации дорожного движения в Ленинградской области»;

от 28 июля 2005 года № 65-оз «О дополнительных гарантиях социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ленинградской области»;

от 13 ноября 2003 года № 93-оз «О защите населения и территорий Ленинградской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (и ряд других);

при этом указанные в данном перечне областные законы от 10 апреля 2017 года № 25-оз «О требованиях к составу и порядку деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки на территории Ленинградской области», от 7 июля 2014 года № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» **не требуют** актуализации в связи с внесенными ранее изменениями, в том числе в части дополнения перечня видов административно-территориальных единиц муниципальным округом.

С учетом изложенного полагаем, что пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование, а также приложение к законопроекту, определяющее перечень областных законов и иных действующих нормативных правовых актов Ленинградской области, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона, не в полной мере соответствуют требованиям Регламента Законодательного собрания.

6. К законопроекту имеются редакционные замечания, в частности:

в части 2 статьи 1 законопроекта слово «определена» следует заменить словом «устанавливается», слова «(в редакции настоящего областного закона)» исключить;

в части 3 статьи 1 законопроекта слова «перечень которых определен» заменить словами «в соответствии с», слова «(в редакции настоящего областного закона)» исключить.

Законопроект нуждается в редакционной правке.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Замечания, изложенные в пунктах 1 и 2 настоящего заключения, могут быть устранены в порядке, предусмотренном статьей 49 Регламента Законодательного собрания, согласно которой профильная постоянная комиссия в целях уточнения отдельных положений законопроекта может внести в него правку юридико-технического и лингвистического характера.

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов в законопроекте не выявлено.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин