



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

26.03.2026 № 1142-1/26-22-0-5

На № _____ от _____

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

Д.В. Рытову

Заключение

на проект областного закона

«О внесении изменений в областной закон «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» и о признании утратившими силу некоторых законодательных актов Ленинградской области в связи с реализацией положений части 7 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

Вносят Депутаты Законодательного собрания
Ленинградской области

И.К. Апостолевский, А.Р. Гусев, Н.А. Кузьмин, В.С. Лопухин, Е.В. Тирон

(первое чтение)

Рассмотрев представленный проект областного закона «О внесении изменений в статью 2 областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» и о признании утратившими силу некоторых законодательных актов Ленинградской области в связи с реализацией положений части 7 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Как следует из пояснительной записки, законопроект разработан в целях **закрепления** на законодательном уровне Ленинградской области **решения о** сохранении двухуровневой модели местного самоуправления и реализации

отдельных положений Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ, Федеральный закон), связанных с формированием органов местного самоуправления в Ленинградской области.

Законопроектом, в частности, в областной закон от 11 февраля 2015 года № 1-оз «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» (далее – областной закон № 1-оз) предлагается внести следующие изменения и дополнения:

установить **два способа** избрания главы муниципального образования независимо от вида муниципального образования и наличия на его территории административного центра – на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава, определив при этом, что глава муниципального образования **исполняет полномочия председателя** совета депутатов муниципального образования либо **возглавляет администрацию** муниципального образования. Порядок избрания и место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования (подпункт «а» пункта 2 статьи 2 законопроекта);

определить, что ограничения, установленные частью 16 статьи 19 и частью 2 статьи 28 Федерального закона № 33-ФЗ (когда глава муниципального образования не может исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования), не распространяются на органы местного самоуправления сельского поселения, за исключением случая избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (подпункт «в» пункта 2 статьи 2 законопроекта);

дополнить положением, согласно которому глава муниципального образования, избранный на муниципальных выборах, вступает в должность со дня его избрания (подпункт «г» пункта 2 статьи 2 законопроекта);

закрепить, что в структуре местной администрации могут быть сформированы территориальные органы местной администрации в соответствии с критерием пешеходной доступности до административного центра муниципального образования Ленинградской области или до территориальных органов местной администрации и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования Ленинградской области (подпункт «б» пункта 4 статьи 2 законопроекта).

Кроме того, законопроектом часть 2 статьи 4 (Порядок замещения должности главы администрации муниципального образования) и часть 3 статьи 4¹ (Участие совета депутатов муниципального образования в формировании администрации муниципального образования) областного

закона № 1-оз предлагается привести в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ в части замены утративших силу отсылочных положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 3, подпункт «а» пункта 4 статьи 2 законопроекта).

В соответствии со статьей 3 законопроекта отдельные положения областных законов, которыми областной закон № 1-оз был дополнен структурными единицами, упраздняемыми законопроектом, а также изменен в части затрагиваемых законопроектом положений, предлагается признать утратившими силу.

К законопроекту имеются замечания правового, юридико-технического и редакционного характера.

1. К пункту 1 статьи 2 законопроекта.

Законопроектом преамбулу областного закона № 1-оз предлагается изложить в новой редакции:

«Настоящий областной закон принят в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», другими федеральными законами, Уставом Ленинградской области **в целях установления порядка формирования, срока полномочий**, а также определения иных вопросов организации органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области учетом ее социально-экономических, исторических и иных особенностей.».

Между тем в соответствии с положениями частей 3 и 4 статьи 14 Федерального закона № 33-ФЗ **порядок** формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления определяются **уставом муниципального образования** в соответствии с указанным Федеральным законом.

В случаях, предусмотренных Федеральным законом № 33-ФЗ, порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с **законом субъекта** Российской Федерации (далее – субъект РФ) с учетом требований указанного Федерального закона.

Таким образом, законом субъекта РФ может определяться порядок формирования органов местного самоуправления только в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 33-ФЗ.

В этой связи содержание пункта 1 статьи 2 законопроекта не согласуется с Федеральным законом № 33-ФЗ и нуждается в уточнении.

2. К подпункту «а» пункта 2 статьи 2 законопроекта.

Законопроектом предлагается установить **два способа** избрания главы муниципального образования независимо от вида муниципального образования и наличия на его территории административного центра – на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава, определив при этом, что глава муниципального образования исполняет **полномочия председателя** совета депутатов муниципального образования либо **возглавляет администрацию** муниципального образования.

Необходимо отметить, что новое правовое регулирование вопросов формирования органов местного самоуправления, установленное, в частности, статьями 14, 19, а также статьей 89 (для двухуровневой системы организации местного самоуправления) Федерального закона № 33-ФЗ, имеет отличия от прежнего регулирования.

Существенные изменения коснулись роли и места главы муниципального образования, способа замещения его должности.

В соответствии с положениями статьи 19 Федерального закона № 33-ФЗ глава муниципального образования в соответствии с **законом субъекта РФ и уставом** муниципального образования избирается:

на муниципальных выборах;

представительным органом муниципального образования из своего состава;

представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;

представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования, глава муниципального образования (за исключением сельского поселения) **может** возглавлять местную администрацию. Однако он также может не возглавлять местную администрацию, а, значит, может быть определен отдельный глава администрации.

Частью 16 статьи 19 Федерального закона № 33-ФЗ закреплено, что глава муниципального образования **не может исполнять полномочия председателя** представительного органа муниципального образования.

Обращаем внимание на то, что особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления, определены статьей 89 Федерального закона № 33-ФЗ.

В частности, согласно положениям части 8 указанной статьи уставом **сельского** поселения может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя

представительного органа муниципального образования (сохранено прежнее регулирование).

Частью 10 указанной статьи установлено, что представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, а может избираться на муниципальных выборах.

В соответствии с частью 6 указанной статьи в отношении сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов положения Федерального закона № 33-ФЗ применяются с учетом особенностей, предусмотренных данной статьёй.

В настоящее время на территории Ленинградской области действует **смешанная** система организации местного самоуправления – в муниципальном округе и городском округе (одноуровневая), муниципальных районах, городских и сельских поселениях (двухуровневая), что соответствует части 7 статьи 9 Федерального закона № 33-ФЗ.

В связи с этим при разработке предложений по изменению областного законодательства, в том числе в сфере правового регулирования отдельных вопросов формирования органов местного самоуправления, должны **учитываться** особенности смешанной системы организации местного самоуправления. Модель избрания главы муниципального образования должна быть закреплена в областном законе в зависимости **от вида** муниципального образования **и в соответствии** с Федеральным законом № 33-ФЗ.

Также необходимо отметить, что частью 2 статьи 88 Федерального закона № 33-ФЗ определены особенности организации местного самоуправления на территориях **административных центров** (столиц) субъектов Российской Федерации, согласно одной из которых глава муниципального образования, в состав территории которого входит населенный пункт, являющийся административным центром (столицей) субъекта РФ, избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ.

С учетом изложенного, подпункт «а» пункта 2 статьи 2 законопроекта не согласуется с положениями Федерального закона № 33-ФЗ, в том числе с частью 16 статьи 19 Федерального закона № 33-ФЗ, согласно которой глава муниципального образования **не может** исполнять полномочия **председателя** представительного органа муниципального образования (исключение для сельских поселений – часть 8 статьи 89 Федерального закона № 33-ФЗ), частью 2 статьи 88 Федерального закона № 33-ФЗ, согласно которой глава муниципального образования, в состав территории которого входит населенный пункт, являющийся административным центром (столицей) субъекта РФ, избирается **представительным органом**

муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ.

3. К подпункту «в» пункта 2 статьи 2 законопроекта.

Законопроектом предлагается закрепить, что ограничения, установленные частью 16 статьи 19 и частью 2 статьи 28 Федерального закона № 33-ФЗ (когда глава муниципального образования не может исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования, депутата представительного органа муниципального образования), не распространяются на органы местного самоуправления сельского поселения, за исключением случая избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных **конкурсной комиссией** по результатам конкурса.

Обращаем внимание на то, что данное предложение входит во внутреннее противоречие с подпунктом «а» пункта 2 статьи 2 законопроекта, который не предусматривает такой модели избрания главы муниципального образования сельского поселения, как избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и должно быть исключено из законопроекта.

4. К подпункту «г» пункта 2 статьи 2 законопроекта.

Законопроектом предлагается установить, что глава муниципального образования, избранный на муниципальных выборах, вступает в должность **со дня его избрания**.

Между тем в соответствии с частью 7 статьи 25 Федерального закона № 33-ФЗ полномочия главы муниципального образования начинаются со дня его вступления в должность в торжественной обстановке в порядке, предусмотренном **уставом** муниципального образования, и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования.

В соответствии с частью 8 статьи 25 Федерального закона № 33-ФЗ полномочия главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования, начинаются со дня его избрания представительным органом муниципального образования и вступления в должность в торжественной обстановке в порядке, предусмотренном **уставом** муниципального образования, и прекращаются в день проведения представительным органом муниципального образования нового созыва заседания, на котором рассматривается вопрос об избрании главы муниципального образования.

Таким образом, предложение законопроекта не соответствует части 7 статьи 25 Федерального закона № 33-ФЗ.

5. К статье 4 законопроекта.

Согласно статье 4 законопроекта областной закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Вместе с тем в соответствии с частью 14 статьи 19 Федерального закона № 33-ФЗ в случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

Предоставляется, что указанное положение должно быть учтено в законопроекте.

6. Безотносительно к замечаниям правового характера следует отметить наличие замечаний юридико-технического характера, а именно, не соответствие оформления текста Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов (Приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области).

Исходя из наименования законопроекта, содержания статьи 1, законопроект направлен на регулирование отдельных вопросов организации местного самоуправления на территории Ленинградской области в соответствии с частью 7 статьи 9 Федерального закона № 33-ФЗ.

Согласно части 7 статьи 9 указанного Федерального закона в субъектах Российской Федерации, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, **регулирование вопросов** организации местного самоуправления может осуществляться **с учетом** особенностей, предусматривающих возможность сохранения установленной законом субъекта Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Федерального закона территориальной организации местного самоуправления с осуществлением местного самоуправления в видах муниципальных образований, указанных в пунктах 1 и 2 части 2 данной статьи (то есть, городском округе, муниципальном округе), **и (или)** муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления (поселения (сельские и городские) и муниципальные районы).

Однако отношения, связанные с отдельными вопросами формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, уже являются предметом правового регулирования областного закона № 1-оз.

При этом основное назначение законопроекта (исходя из анализа его содержания) – это внесение изменений в областной закон № 1-оз в целях приведения в соответствие отдельных положений с Федеральным законом № 33-ФЗ, но не закрепление на законодательном уровне решения о сохранении двухуровневой модели местного самоуправления, как указано в пояснительной записке.

Для соответствующих целей частью 3 статьи 91 Федерального закона № 33-ФЗ предусмотрено принятие отдельных законодательных актов, предметом регулирования которых будут являться вопросы территориальной организации местного самоуправления.

С учетом изложенного статью 1 из текста законопроекта следует исключить.

В соответствии с пунктом 49 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов изложение структурной единицы областного закона в новой редакции не является основанием для признания утратившими силу всех промежуточных редакций данной структурной единицы.

В этой связи статью 3 законопроекта, согласно которой предлагается признать утратившими силу отдельные положения областных законов, которыми областной закон № 1-оз был дополнен структурными единицами, упраздняемыми законопроектом, а также изменен в части затрагиваемых законопроектом структурных единиц, следует исключить.

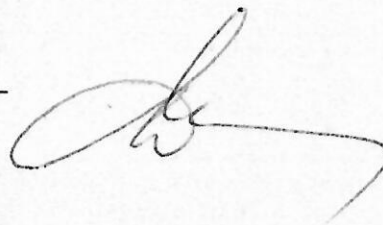
К законопроекту имеются иные замечания юридико-технического и редакционного характера, однако они не приводятся ввиду наличия отраженных в настоящем заключении существенных замечаний.

На основании изложенного правовое управление полагает, что законопроект, а также пояснительная записка к нему нуждаются в существенной доработке.

Кроме того, поскольку законопроект касается особенностей формирования органов местного самоуправления муниципальных образований на всей территории Ленинградской области, рекомендуется выяснить мнение органов местного самоуправления относительно его концепции, направив соответствующее обращение в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Ленинградской области».

Дополнительно отмечаем, что в целях реализации положений Федерального закона № 33-ФЗ в областном законе № 1-оз могут быть урегулированы и иные вопросы, в частности, порядок дистанционного участия в заседаниях представительного органа муниципального образования (часть 4 статьи 4) и другие вопросы, законодательное регулирование которых отнесено к компетенции субъектов РФ.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин