



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

15.04.2026 № 1001-1/26-22-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
государственному устройству,
международным,
межпарламентским и
общественным связям

С.Г. Еремееву

Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменений в областной закон «Устав Ленинградской области»

внесен
Депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
И.К. Апостоловским, А.Р. Гусевым, Н.А. Кузьминым,
В.С. Лопухиным, Е.В. Тироном
(первое чтение)

Рассмотрев представленный проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Устав Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

В соответствии с пояснительной запиской законопроект разработан в целях совершенствования Устава Ленинградской области в части разграничения в регулировании административно-территориального устройства Ленинградской области и территориальной организации местного самоуправления.

Для этого законопроектом предлагается скорректировать отдельные положения Устава Ленинградской области, в частности:

статью 12 Устава Ленинградской области предлагается изложить в новой редакции с учетом дополнительного предмета правового регулирования, закрепив, что «территориальная организация местного самоуправления в Ленинградской области устанавливается в соответствии с основами территориальной организации местного самоуправления, определенной федеральным законом»;

определить в новой редакции статьи 12 Устава Ленинградской области, что проекты областных законов об административно-территориальном устройстве Ленинградской области, о территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области рассматриваются Законодательным собранием Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) по

представлению Губернатора Ленинградской области либо при наличии заключения Губернатора Ленинградской области, которое представляется в Законодательное собрание в течение 20 дней с момента получения соответствующего проекта областного закона Губернатором Ленинградской области (пункт 1 статьи 1 законопроекта);

дополнить перечень полномочий Законодательного собрания, закрепленный в статье 29 Устава Ленинградской области, полномочием по установлению территориальной организации местного самоуправления и порядка его изменения (пункт 2 статьи 1 законопроекта);

уточнить и дополнить редакцию части 3 статьи 31 Устава Ленинградской области в части отнесения к проектам областных законов, рассматриваемым Законодательным собранием по представлению Губернатора Ленинградской области либо при наличии заключения Губернатора Ленинградской области, проектов областных законов по вопросам административно-территориального устройства и по вопросам территориальной организации местного самоуправления (пункт 3 статьи 1 законопроекта).

Законопроект внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

К законопроекту имеются следующие замечания и предложения правового и редакционного характера.

1. К пунктам 1 и 3 статьи 1 законопроекта.

Согласно пункту 10 части 2 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) к полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации (далее – субъект РФ) отнесен вопрос установления административно-территориального устройства субъекта РФ и порядка его изменения. Данная норма отражена в статье 12 Устава Ленинградской области, предусматривающей определение административно-территориального устройства областным законом, проект которого вносится Губернатором Ленинградской области. Частью 3 статьи 31 Устава Ленинградской области установлено, что проекты областных законов по вопросам административно-территориального устройства рассматриваются Законодательным собранием по представлению Губернатора Ленинградской области.

Законопроектом, в частности, предлагается изъять из исключительной компетенции Губернатора Ленинградской области право законодательной инициативы по внесению в Законодательное собрание проектов областных законов по вопросам административно-территориального устройства.

Как упомянуто ранее, вопрос установления административно-территориального устройства относится к предмету исключительного ведения субъекта РФ.

При этом определение административно-территориального устройства субъекта РФ непосредственно связано с государственным **управлением** территорией, поскольку именно административное устройство создает основу для распределения функций и полномочий между органами государственной власти. Высшее должностное лицо субъекта РФ выполняет ключевую роль в

этом процессе и несет основную ответственность за организацию и координацию управленческих процессов на региональном уровне.

В этой связи наделение высшего должностного лица субъекта РФ законом субъекта РФ исключительным правом на законодательную инициативу по вопросам административно-территориального устройства представляется обоснованным.

С учетом изложенного, предложение законопроекта в этой части требует дополнительного обсуждения и обоснования.

2. К пункту 2 статьи 1 законопроекта.

Законопроектом перечень полномочий Законодательного собрания предлагается дополнить полномочием по установлению территориальной организации местного самоуправления **и порядка ее изменения**.

Вопрос установления административно-территориального устройства субъекта РФ и порядка его изменения, как отмечалось ранее, отнесен Федеральным законом № 414-ФЗ к полномочиям субъекта РФ.

Из системного толкования положений Конституции РФ и федерального законодательства следует, что вопросы территориальной организации местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

В силу статьи 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Федеральным законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) субъекты РФ наделены полномочиями по решению ряда вопросов, в том числе касающихся территориальной организации местного самоуправления, посредством принятия региональных законов.

В частности, в соответствии с положениями главы 2 «Территориальные основы организации местного самоуправления» Федерального закона № 33-ФЗ законами субъекта РФ определяются виды муниципальных образований (в соответствии с требованиями статьи 9 Федерального закона № 33-ФЗ), устанавливаются и изменяются границы муниципальных образований (статьи 10, 11 Федерального закона № 33-ФЗ), осуществляется преобразование муниципальных образований (статья 12 Федерального закона № 33-ФЗ).

Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона № 33-ФЗ субъекты РФ вправе принимать законы по вопросам организации местного самоуправления только в случаях и порядке, которые установлены самим федеральным законом.

Федеральным законом № 33-ФЗ **порядок изменения** территориальной организации местного самоуправления определен. В частности, закреплено, что изменение границ муниципального образования, преобразование муниципальных образований осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти в соответствии с указанным федеральным законом.

Таким образом, любые изменения территориальной организации местного самоуправления возможны исключительно в рамках федерального законодательства. Закон субъекта РФ может детализировать отдельные процедурные аспекты этого процесса, но не устанавливать порядок изменения территориальной организации местного самоуправления.

В связи с изложенным редакция пункта 2 статьи 1 законопроекта не согласуется с положениями Федерального закона № 33-ФЗ и нуждается в дополнительном обсуждении.

3. Замечания редакционного и юридико-технического характера.

В соответствии с абзацем вторым проектируемой в новой редакции статьи 12 Устава Ленинградской области «территориальная организация местного самоуправления в Ленинградской области устанавливается в соответствии с основами территориальной организации местного самоуправления, определенной федеральным законом».

Между тем, глава 2 Федерального закона № 33-ФЗ, закрепляющая, в том числе виды муниципальных образований, принципы территориальной организации местного самоуправления, имеет название «Территориальные основы организации местного самоуправления».

В этой связи абзац второй проектируемой статьи может быть изложен следующим образом: «Территориальная организация местного самоуправления в Ленинградской области устанавливается в соответствии с территориальными основами организации местного самоуправления, определенными федеральным законом.».

Во избежание дублирования норм, касающихся срока представления в Законодательное собрание заключения Губернатора Ленинградской области, установленного частью 3 статьи 31 Устава Ленинградской области, абзац третий проектируемой в новой редакции статьи 12 Устава Ленинградской области предлагается исключить.

В дополнение сообщаем о том, что отдельные положения Устава Ленинградской области, закрепленные в частности в главе 4 «Губернатор Ленинградской области», главе 9 «Местное самоуправление в Ленинградской области», и касающиеся, в числе прочего, полномочий органов государственной власти Ленинградской области в области местного самоуправления, государственных гарантий прав населения на местное самоуправление в Ленинградской области, требуется привести в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин