

Методология преобразования муниципальных образований Ленинградской области

I. Законодательство в сфере преобразования муниципальных образований

Правовые отношения в сфере преобразования муниципальных образований Ленинградской области (далее – преобразование муниципальных образований, преобразование) регулируются следующими законодательными актами:

1. Конституция Российской Федерации;
2. Федеральный закон от 5 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ);
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ);
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ);
5. Областной закон от 9 июня 2007 года № 93-оз «О местном референдуме в Ленинградской области» (далее – областной закон № 93-оз);
6. Областной закон от 31 марта 2005 года № 21-оз «О наименованиях органов местного самоуправления в Ленинградской области» (далее – областной закон № 21-оз);
7. Областной закон от 30 мая 2005 года № 37-оз «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» (далее – областной закон № 37-оз).
8. Областной закон от 13 октября 2006 года № 133-оз «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» (далее – областной закон № 133-оз).

II. Виды преобразования

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразованием является:

- объединение муниципальных образований,
- разделение муниципальных образований,
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Особенности объединения:

- объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного [частью 3 статьи 24](#) Федерального закона № 131-ФЗ, по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, либо на сходах граждан;

- объединение двух и более [муниципальных районов](#), не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Особенности разделения:

- разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, либо на сходах граждан;

- разделение [муниципального района](#) осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района;

Особенности изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа:

- изменение статуса городского поселения осуществляется с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, и проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в

состав которого включается) городское поселение.

III. Общий порядок преобразования

Общий порядок преобразования муниципальных образований определяется статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с указанной статьей преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Инициатива населения о преобразовании реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

IV. Подготовительные мероприятия и обеспечение публичности

Комплекс подготовительных мероприятий, направленных на реализацию процедуры преобразования и обеспечивающих ее публичность, должен включать в себя:

- анализ территориальных основ организации местного самоуправления, выявление предпосылок для преобразования и доведение основных результатов этого анализа и выводов до населения;
- предварительное изучение мнения населения по вопросу преобразования;
- информирование населения о предстоящем преобразовании, проведение разъяснительной работы с населением;
- проведение публичных слушаний.

Кроме того, при разработке инициативы преобразования органами местного самоуправления или органами государственной власти требуют отработки и доведения до сведения населения вопросы о наименовании, статусе и границах нового (новых) муниципальных образований, прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с преобразованием, вопросы о правопреемстве, о необходимости внесения изменений в местные бюджеты, о предполагаемых сроках проведения

голосования по вопросу о преобразовании, формулировка вопросов, которые подлежат вынесению на голосование.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы о преобразовании муниципального образования подлежат вынесению на публичные слушания. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

V. Выдвижение инициативы о преобразовании

1. Выдвижение инициативы населения о преобразовании

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ инициатива населения о преобразовании реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Согласно статье 14 Федерального закона № 67-ФЗ для выдвижения инициативы проведения местного референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению местного референдума. Такую инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме.

Количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 36 Федерального закона № 67-ФЗ.

Для назначения местного референдума инициативная группа по проведению референдума должна представить в орган, установленный уставом муниципального образования, подписи участников референдума в поддержку инициативы его проведения.

На основании статьи 7 областного закона № 93-оз решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме. В поддержку инициативы граждан по проведению местного референдума собираются подписи участников местного референдума в

количестве пяти процентов от числа участников местного референдума, зарегистрированных на территории проведения местного референдума в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ, областным законом № 93-оз, и которое не может быть менее 25 подписей.

В соответствии со статьей 8 областного закона № 93-оз каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в местном референдуме, вправе образовать инициативную группу по его проведению в количестве 20 человек, имеющих право на участие в местном референдуме, для выдвижения инициативы его проведения.

Инициативная группа по проведению местного референдума обращается в избирательную комиссию муниципального образования с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению местного референдума.

К ходатайству должен быть приложен протокол собрания инициативной группы по проведению местного референдума, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения местного референдума.

Муниципальная комиссия местного референдума в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению местного референдума обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и принять решение:

- в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям Федерального закона № 67-ФЗ, областного закона № 93-оз и устава муниципального образования - о направлении их в соответствующий представительный орган муниципального образования для принятия решения о назначении местного референдума;

- в противном случае - об отказе в регистрации инициативной группы по проведению местного референдума.

Представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям настоящего областного закона в порядке и сроки, которые установлены уставом муниципального образования. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования ходатайства инициативной группы по проведению местного референдума и приложенных к нему документов.

Если представительный орган муниципального образования признает, что вопрос, выносимый на местный референдум, отвечает требованиям областного закона № 93-оз, муниципальная комиссия местного референдума осуществляет регистрацию инициативной группы по проведению местного референдума, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средства массовой информации. Решение о регистрации инициативной группы по проведению местного референдума принимается муниципальной комиссией местного референдума в течение 15 дней со дня признания представительным органом муниципального образования соответствия вопроса, выносимого на местный референдум, требованиям областного закона № 93-оз.

2. Выдвижение инициативы органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

VI. Получение согласия (выявление мнения) населения на преобразование

1. Голосование по вопросу преобразования муниципального образования

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ голосование по вопросу преобразования распространяется на случаи:

- объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований;
- разделения поселения, влекущего образование двух и более поселений;
- изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Согласно статье 24 Федерального закона 131-ФЗ голосование по вопросу преобразования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ.

При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросу преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории в соответствии с частями 3, 5 и 7 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

На основании статьи 15 Федерального закона № 67-ФЗ голосование на местном референдуме может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а

также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования и не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Согласно статье 22 Федерального закона № 131-ФЗ решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В соответствии со статьей 11 областного закона № 93-оз в случае наличия необходимого количества действительных и достоверных подписей участников местного референдума муниципальная комиссия местного референдума в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению местного референдума подписных листов и протокола об итогах сбора подписей направляет подписные листы, экземпляр протокола об итогах сбора подписей и копию своего постановления в представительный орган муниципального образования для принятия решения о назначении местного референдума. Копия постановления муниципальной комиссии местного референдума направляется также инициативной группе по проведению местного референдума.

В случае отказа в проведении местного референдума муниципальная комиссия местного референдума обязана в течение одних суток с момента принятия решения об отказе выдать уполномоченному представителю инициативной группы по проведению местного референдума копию решения муниципальной комиссии местного референдума с изложением оснований отказа.

Голосование на местном референдуме может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном

порядке объявлено рабочим днем. Голосование должно быть проведено не позднее 90 дней и не ранее 70 дней со дня принятия решения о назначении местного референдума. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования и не позднее чем через пять дней со дня его принятия

Голосование проводится в порядке, определенном статьями 61-69 Федерального закона № 67-ФЗ и статьями 33-39 областного закона № 93-оз.

Согласно статье 24 Федерального закона № 131-ФЗ голосование по вопросу преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на преобразование муниципального образования считается полученным, если за преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В соответствии со статьей 40 областного закона № 93-оз на основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из участковых комиссий местного референдума, результаты местного референдума путем суммирования содержащихся в этих протоколах данных определяет муниципальная комиссия местного референдума. О результатах местного референдума составляются в двух экземплярах протокол и сводная таблица. На основании протокола о результатах местного референдума муниципальная комиссия местного референдума принимает решение о результатах местного референдума.

Муниципальная комиссия признает местный референдум состоявшимся, если в нем приняло участие более половины участников местного референдума, внесенных в списки участников местного референдума на территории проведения местного референдума.

Муниципальная комиссия признает решение принятым на местном референдуме, если за это решение проголосовало более половины участников местного референдума, принявших участие в голосовании.

Муниципальная комиссия местного референдума признает итоги голосования, результаты местного референдума недействительными:

- в случае если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников местного референдума;

- в случае если они признаны недействительными на части участков местного референдума, списки участников местного референдума на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть общего числа участников местного референдума, внесенных в списки участников местного референдума на

момент окончания голосования в соответствующем округе местного референдума;

- по решению суда.

Документация комиссий местного референдума всех уровней, включая подписные листы с подписями участников местного референдума, бюллетени и списки участников местного референдума, подлежит хранению в течение двух лет, а протоколы об итогах голосования и сводные таблицы комиссий местного референдума - в течение пяти лет со дня опубликования итогов голосования и результатов местного референдума.

В соответствии со статьей 41 областного закона № 93-оз муниципальная комиссия местного референдума направляет общие данные о результатах местного референдума в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов местного референдума.

Официальное опубликование результатов местного референдума, а также данных о числе голосов участников местного референдума, поданных по позициям "Да" и "Нет" ("За" и "Против"), осуществляется муниципальной комиссией местного референдума не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Муниципальная комиссия местного референдума в течение двух месяцев со дня голосования осуществляет официальное опубликование (обнародование) полных данных, которые содержатся в протоколах участковых комиссий местного референдума и на основании которых определялись итоги голосования в участковых комиссиях местного референдума

2. Сход граждан

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ решение о преобразовании принимается на сходе граждан в случае:

- объединения двух и более поселений, влекущего изменения границ иных муниципальных образований (если в поселении численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек);
- разделения поселения, влекущего образование двух и более поселений (если в поселении численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек).

Согласно статье 25 Федерального закона № 131-ФЗ в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию)

3. Опрос граждан

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ мнение населения выявляется в случае:

- объединения двух и более [муниципальных районов](#), не влекущего изменения границ иных муниципальных образований;
- разделения [муниципального района](#).

Согласно статье 31 Федерального закона № 131-ФЗ опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются:

- дата и сроки проведения опроса;
- формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;
- методика проведения опроса;
- форма опросного листа;
- минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется за счет средств местного бюджета.

VII. Закон о преобразовании

Следствием принятия положительного решения о преобразовании является последующая необходимость формирования органов местного самоуправления, местного бюджета, муниципальной собственности, принятие уставов и других муниципальных правовых актов муниципальных образований, возникших в результате преобразования, решение вопросов правопреемства и ряда других вопросов.

В соответствии с частью 2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании [муниципального образования](#) не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Порядок разработки и принятия законов субъектов Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 184-ФЗ, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Федеральное законодательство, помимо указания на то, что преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъекта Российской Федерации, не определяет того, какие вопросы должны быть урегулированы законом субъекта Российской Федерации о преобразовании.

Анализ норм Федерального закона № 131-ФЗ дает основания для следующих выводов.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ административным центром сельского поселения, муниципального района является населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктурой и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Согласно части 2 статьи 10 Федерального закона № 131-ФЗ границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации.

Ряд норм Федерального закона № 131-ФЗ (часть 2 статьи 11, часть 7 статьи 13, часть 1 статьи 87 и ряд других) содержит указание на то, что наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в соответствии с федеральным законодательством законом субъекта Российской Федерации о преобразовании в обязательном порядке должны быть урегулированы вопросы о статусе, границах и административном центре муниципальных образований (муниципального образования), возникших (возникшего) в результате преобразования.

При осуществлении преобразования должны быть осуществлены первоочередные действия, направленные на обеспечение принципа непрерывного осуществления публичной власти и властных полномочий, нормальное и непрерывное функционирование нового муниципального образования и органов местного самоуправления. Такими действиями являются формирование органов местного самоуправления, принятие устава муниципального образования, формирование местного бюджета и ряд других.

Принятие устава муниципального образования находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, он же утверждает местный бюджет, решает ряд других принципиально важных вопросов (часть 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ). Таким образом, в первую очередь, должен быть сформирован представительный орган. Количественный состав и срок полномочий представительного органа определяются уставом муниципального образования (статьи 34 и 35 Федерального закона № 131-ФЗ), который в свою очередь принимает представительный орган.

В итоге нормами Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена ситуация, при которой устав муниципального образования принимается представительным органом, который не может быть сформирован, поскольку его количественный состав и срок полномочий определяются уставом муниципального образования, который должен быть принят представительным органом.

В целях разрешения данной ситуации первоначальным является определение количественного состава и срока полномочий представительного органа.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к полномочиям субъекта Российской Федерации относится осуществление правового регулирования организационного характера при образовании муниципальных образований. Так, в соответствии с частью 1 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ период реформирования местного самоуправления к полномочиям субъектов Российской Федерации было отнесено установление численности и определение срока полномочий представительных органов вновь образованных муниципальных образований. Предельная численность представительного органа определена Федеральным законом № 131-ФЗ (статья 35). Предельный срок полномочий органов местного самоуправления определен Федеральным законом № 67-ФЗ (статья 8).

При таких условиях, в отсутствие правового регулирования данного вопроса федеральным законодательством, представляется, что численность и срок полномочий представительного органа муниципального образования,

образованного в результате преобразования, может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

Данная проблема присуща для поселений, численность жителей которых, обладающих избирательным правом превышает 100 человек (если не превышает – то представительный орган не формируется).

Помимо вопроса о численности и сроке полномочий представительного органа возможно осуществление субъектом Российской Федерации правового регулирования по другим проблемным вопросам, возникающим при преобразовании муниципальных образований.

К таковым относятся:

- определение даты преобразования, с которой муниципальное образование (образования) считаются преобразованными, а преобразуемые муниципальные образования прекращают существование;

- определение органов, являющихся правопреемниками органов местного самоуправления преобразуемого муниципального образования

- установление переходного периода и действий, которые производятся в переходный период (формирование органов местного самоуправления, разработка и принятие устава муниципального образования, разработка и принятие муниципальных правовых актов, формирование и утверждение местного бюджета, формирование муниципальной собственности муниципального образования, возникающего в результате преобразования);

- внесение изменений в законодательные акты субъекта Российской Федерации в связи с преобразованием, в т.ч. внесение изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий год, если преобразование предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года, в законы об установлении границ и наделении статусом преобразуемых муниципальных образований и другие законодательные акты субъекта Российской Федерации.

VIII. Переходный период

В случае невозможности осуществления органом власти властных полномочий в связи с его реорганизацией или ликвидацией, в целях непрерывного осуществления этих полномочий, должна быть обеспечена преемственность в части дальнейшего их осуществления. Преемственность обеспечивается путем передачи прав и обязанностей прежнего органа в порядке правопреемства иному, уже существующему или вновь созданному органу (органам) власти.

Одним из случаев невозможности осуществления властных или административно-распорядительных полномочий является невозможность их осуществления в связи с преобразованием муниципальных образований. В

этом случае также должна быть обеспечена преемственность в части осуществления этих полномочий.

Под правопреемством муниципальных образований следует понимать переход в соответствии с законом или договором прав, обязанностей от одного муниципального образования – правопреемственника к другому муниципальному образованию-правопреемнику.

Муниципальными образованиями - правопреемственниками выступают объединяющиеся, разделяющиеся или меняющие статус муниципальные образования. Муниципальными образованиями - правопреемниками выступают муниципальные образования, создаваемые путем объединения, разделения или изменения статуса.

Нормативные правовые акты, принятые органами местного самоуправления муниципальных образований - правопреемственников, продолжают действовать на соответствующих территориях до тех пор, пока они не будут пересмотрены или отменены (за исключением актов, содержащих обязанности перед гражданами и организациями) органами местного самоуправления муниципальных образований-правопреемников.

Имущественные обязательства муниципального образования правопреемственника переходят муниципальному образованию-правопреемнику в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ.

В отношении гражданско-правовых договоров, заключенных муниципальным образованием - правопреемственником, действующих на момент правопреемства, применяются общие положения гражданского законодательства. В отношении иных договоров муниципальное образование-правопреемник заключает с контрагентом соглашение об их прекращении или о замене стороны в договоре.

В целях обеспечения реализации положений о правопреемстве необходимо установление переходного периода, которым является период времени, в течение которого на преобразуемой муниципальной территории осуществляется формирование новых органов местного самоуправления, принимается устав нового муниципального образования, разрабатываются другие муниципальные правовые акты, формируются местный бюджет и состав муниципальной собственности, решаются иные вопросы.

Тщательный подход к решению вопроса о сроках проведения организационных мероприятий, связанных с преобразованием муниципальных образований, позволит во многом избежать проблемных ситуаций, которые могут возникнуть на стадии практической реализации преобразования муниципальных образований. Полагаем, что указанные мероприятия необходимо проводить до окончания срока полномочий действующих органов местного самоуправления преобразуемых муниципальных образований.

Это обусловлено тем, что федеральное законодательство, и в первую очередь Федеральный закон № 67-ФЗ (статья 8), не предусматривает продления срока полномочий действующих органов местного

самоуправления, если это не связано с необходимостью совмещения выборов, введением чрезвычайного или военного положения. В то же время Федеральный закон № 131-ФЗ (статьи 35 и 36) предусматривает досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления (представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования, если глава избран из состава представительного органа) в случае преобразования муниципального образования.

Такая схема позволит осуществлять формирование новых органов местного самоуправления и осуществлять иные организационные мероприятия в течение срока полномочий действующих органов местного самоуправления с тем, чтобы к окончанию переходного периода досрочно прекратить в соответствии с законодательством полномочия действующих органов местного самоуправления.

IX. Действия, осуществляемые в переходный период

1. Определение структуры органов

В соответствии со статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования

Статья 34 Федерального закона № 131-ФЗ регламентирует порядок проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления только вновь образованных

муниципальных образований и не регламентирует порядок проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления в случае преобразования существующих муниципальных образований.

В то же время статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность определения структуры органов местного самоуправления в случае преобразования существующего муниципального образования или населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования.

С учетом изложенного, при наличии определенной пробельности в правовом регулировании данного вопроса, полагаем целесообразным на основании статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ определять структуру органов местного самоуправления при преобразовании муниципальных образований представительным органом муниципального образования.

2. Формирование представительного органа

Представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Муниципальные выборы проводятся в порядке, определенном Федеральным законом № 67-ФЗ и областным законом № 133-оз.

Представительный орган муниципального района:

- может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьей;

- может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

В случае преобразования муниципального района и досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из глав поселений, входящих в состав муниципального района и из депутатов представительных органов указанных поселений, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

Согласно статье 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

3. Формирование иных органов местного самоуправления

1) глава муниципального образования

В соответствии со статьей 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования.

В соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования:

- избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;
- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;
- в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;
- не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;
- в случае формирования представительного органа муниципального района из глав поселений и депутатов представительных органов поселений исполняет полномочия его председателя.

Указанные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Выборы главы муниципального образования проводятся в порядке, определенном Федеральным законом № 67-ФЗ и областным законом № 133-оз.

2) глава местной администрации

В соответствии со статьей 37 Федерального закона № 131-ФЗ главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) - представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации - в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) - уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

В соответствии со статьей 5 областного закона № 37-оз глава местной администрации муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования.

Главой местной администрации назначается по контракту кандидат, представленный конкурсной комиссией для рассмотрения кандидатур на замещение должности главы местной администрации по контракту из числа кандидатур, рассмотренных конкурсной комиссией при проведении конкурса.

При формировании конкурсной комиссии городского, сельского поселения Губернатор Ленинградской области вправе представить до 50 процентов кандидатов в члены конкурсной комиссии городского, сельского поселения

для назначения их представительным органом городского, сельского поселения.

3) местная администрация

В соответствии со статьей 37 Федерального закона № 131-ФЗ структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

4. Разработка и принятие устава муниципального образования

В соответствии со статьей 44 Федерального закона № 131-ФЗ устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек - населением непосредственно на сходе граждан.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ проект устава муниципального образования подлежит вынесению на публичные слушания. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Согласно статье 44 Федерального закона № 131-ФЗ проект устава муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после его государственной регистрации и вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

5. Разработка и принятие муниципальных правовых актов

В течение переходного периода вновь сформированные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе осуществлять разработку и принятие муниципальных правовых актов.

В течение переходного периода могут вступать в силу муниципальные правовые акты только по вопросам организации работы вновь сформированных органов и должностных лиц местного самоуправления. Иные муниципальные правовые акты должны вступать в силу не ранее окончания переходного периода.

Подготовка муниципальных правовых актов осуществляется в порядке, определенном статьей 46 Федерального закона № 131-ФЗ

6. Формирование и утверждение местного бюджета

Формирование местного бюджета осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 52 Федерального закона № 131-ФЗ и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ проект местного бюджета подлежит вынесению на публичные слушания.

Согласно статье 35 Федерального закона № 131-ФЗ утверждение местного бюджета находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона № 131-ФЗ проект местного бюджета и решение о его утверждении подлежат официальному опубликованию.

7. Формирование состава муниципальной собственности

Перечень муниципального имущества определен статьей 50 Федерального закона № 131-ФЗ.

В случае преобразования муниципальных образований имущество муниципального образования правопродшественника переходит муниципальному образованию-правопреемнику в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, которым определены общие правила правопреемства, а также Федеральным законом № 131-ФЗ. Так, статьей 85 Федерального закона № 131-ФЗ было определено, что в период реформирования местного самоуправления имущественные обязательства

органов местного самоуправления, возникавшие в силу правопреемства, определялись передаточным (разделительным) актом.

8. Корректировка законодательства субъекта Российской Федерации

Преобразование муниципальных образований влечет за собой необходимость определенной корректировки законодательства субъекта Российской Федерации.

Помимо принятия закона субъекта Российской Федерации о преобразовании потребуется изменение ряда действующих законов и иных нормативных актов субъекта Российской Федерации.

Так, например, потребует корректировки закон субъекта Российской Федерации об установлении границ и наделении соответствующим статусом преобразуемых муниципальных образований.

Если преобразование предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года, потребуется внесение изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий год.

Возможно, потребуют отмены или корректировки законы субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления преобразуемых муниципальных образований отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, а также другие законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

9. Иные вопросы

В том случае, если представительный орган муниципального района сформирован из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, в случае преобразования поселений, входящих в состав муниципального района, потребует своего изменения в соответствии с порядком формирования представительного органа муниципального района и персональный состав указанного органа.

В данном разделе рассмотрены основные и наиболее важнейшие вопросы, решение которых требуется в переходный период.

Перечень рассмотренных вопросов не является исчерпывающим. В переходный период могут возникать и иные вопросы, требующие своего разрешения, в том числе, связанные со спецификой каждого конкретного случая преобразования.

Х. Начало функционирования нового муниципального образования

По окончании переходного периода к реализации своих полномочий в полном объеме приступают вновь сформированные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления муниципальных образований, возникших в результате преобразования.

Помимо текущих задач по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных государственных полномочий задачей вновь сформированных органов и должностных лиц местного самоуправления должна стать также реализация решений, принятых в переходный период.

Приложение

ЭТАПЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

Этап I. Предварительный этап

1. Анализ территориальных основ организации местного самоуправления, выявление предпосылок для преобразования. Доведение основных результатов этого анализа и выводов до населения.
2. Предварительное изучение мнения населения по вопросу преобразования муниципальных образований.
3. Информирование населения о предстоящем преобразовании, проведение разъяснительной работы с населением.
4. Проведение публичных слушаний.

Этап II. Реализация инициативы

А. Преобразование по инициативе населения.

1. Выдвижение инициативы.
2. Реализация инициативы.
3. Выявление согласия населения путем голосования (учет мнения населения).

Б. Преобразование по инициативе органов местного самоуправления, органов государственной власти.

1. Разъяснительная работа с населением: разъяснение выдвигаемых инициатив, доведение до сведения населения возможных последствий преобразования.
2. Принятие решения о выдвижении инициативы.
3. Выявление согласия населения путем голосования (учет мнения населения).

Этап III. Закон о преобразовании

1. Подготовка проекта закона о преобразовании.
2. Принятие закона о преобразовании.

Этап IV. Переходный период

1. Определение структуры органов местного самоуправления.
2. Формирование представительного органа местного самоуправления.

3. Формирование иных органов местного самоуправления (глава муниципального образования, глава местной администрации, местная администрация).

4. Разработка и принятие устава муниципального образования.

5. Разработка и принятие муниципальных правовых актов.

6. Формирование и утверждение местного бюджета

7. Формирование состава муниципальной собственности.

8. Корректировка законодательства субъекта Российской Федерации.

9. Решение иных вопросов переходного периода

Этап V. Начало функционирования нового муниципального образования

1. Начало функционирования новых органов местного самоуправления в полном объеме.

2. Реализация решений, принятых в переходный период.