

## **Анализ законодательства и вопросы территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области**

### **1. Территориальная организация местного самоуправления в Ленинградской области**

Согласно статье 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, в соответствии с Конституцией Российской Федерации поселения являются базовым уровнем организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Статьей 4 Европейской Хартии местного самоуправления, являющейся составной частью российской правовой системы, определено, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

До принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) основным законодательным актом, регулирующим правоотношения в сфере местного самоуправления в Российской Федерации был одноименный федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ (далее Федеральный закон № 154-ФЗ).

В соответствии с Федеральным законом № 154-ФЗ право выбора региональной системы территориальной организации местного самоуправления принадлежало органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и в период действия указанного Федерального закона в субъектах Российской Федерации сложились три основные схемы территориальной организации местного самоуправления.

Так, в 2001 году в 47 субъектах Российской Федерации местное самоуправление осуществлялось в пределах административно-территориальных границ районов и крупных городов. В 22 субъектах Российской Федерации местное самоуправление осуществлялось одновременно в районах, крупных городах, сельских округах и поселках. В 8 субъектах Российской Федерации местное самоуправление осуществлялось только в границах сельских округов и поселков. В остальных 12 субъектах Российской Федерации либо отсутствовали местные органы власти, либо осуществлялось самоуправление в виде территориального общественного самоуправления в границах городских и сельских населенных пунктов, части городов, а также в виде

государственного управления на местном уровне с участием выборных представительных органов.

В Ленинградской области в соответствии с Федеральным законом № 154-ФЗ органами государственной власти была сформирована одноуровневая модель территориальной организации местного самоуправления. В результате было создано 29 муниципальных образований, из них 17 муниципальных районов в границах территорий бывших административных районов Ленинградской области, 10 городов, а также поселок Кузнечное и Колтушская волость.

Следует отметить, что каждая из трех моделей организации местного самоуправления, сложившихся в период действия Федерального закона № 154-ФЗ, не лишена своих недостатков. Так, при осуществлении местного самоуправления только в районах и крупных городах население лишено главных достоинств местной власти - приближенности и доступности. Наличие на одной территории разнотипных (разноуровневых) муниципальных образований с одинаковыми полномочиями не позволяет сформировать эффективную систему межбюджетных отношений. Осуществление местного самоуправления только на поселенческом уровне резко снижает качество и эффективность решения общих (межмуниципальных) задач. Не во всех городских и сельских поселениях было возможно осуществить организацию местного самоуправления, а в ряде поселений, где местное самоуправление было организовано на базе бывших сельских администраций, органы местного самоуправления зачастую были лишены полномочий или финансовых возможностей по решению вопросов местного значения. Все это влекло за собой нарушение конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления.

В силу этого, а также в целях организации эффективного местного самоуправления, возникла насущная необходимость проведения комплексной реформы, затрагивающей, в том числе, организационные, территориальные, финансовые, компетенционные основы местного самоуправления. Основным законодательным актом, направленным на реализацию реформы местного самоуправления стал Федеральный закон № 131-ФЗ.

В основу концепции территориальной организации местного самоуправления, определенной Федеральным законом № 131-ФЗ, заложены положения статьи 131 Конституции Российской Федерации, согласно которым местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, в статье 131 Конституции Российской Федерации совмещены два подхода территориальной организации местного самоуправления – поселенческий и территориальный. При этом поселенческий подход предусматривает создание территориальной организации местного самоуправления в границах городских и сельских поселений, а территориальный

предполагает формирование организации местного самоуправления в границах территориального образования, созданного административным способом в результате административного или территориального деления (район, городской округ). В соответствии с этим предложенная Федеральным законом № 131-ФЗ концепция направлена на формирование в субъектах Российской Федерации двухуровневой территориальной организации местного самоуправления, при которой первый уровень составляют муниципальные образования городских и сельских поселений, второй – муниципальные районы и городские округа (города федерального значения предметом настоящего исследования не являются).. Для каждого уровня и статуса муниципальных образований установлен фиксированный перечень вопросов местного значения, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ исходит из различного назначения поселений и муниципальных районов: органы местного самоуправления поселения решают вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в его границах, органы местного самоуправления муниципального района решают задачи межмуниципального характера. Города, являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями, не входящими в состав других муниципальных образований, наделяются статусом городского округа, исполняя одновременно полномочия как поселения, так и муниципального района. Отдельные государственные полномочия передаются в основном муниципальным районам и городским округам.

Федеральный закон № 131-ФЗ предъявляет достаточно жесткие требования к органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по формированию муниципальных образований, установлению и изменению их границ, наделению муниципальных образований соответствующим их положению статусом, а также по преобразованию муниципальных образований. Особое внимание уделено правовому обеспечению непосредственного участия граждан в решении вопросов, связанных с изменением границ муниципальных образований и преобразованием муниципальных образований.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года в Ленинградской области сформирована двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления. Число муниципальных образований в Ленинградской области возросло с 29 до 222, т.е. в 7,6 раз.

Структурный и количественный состав муниципальных образований Ленинградской области, образованных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, представлен в таблице:

№ п/п	Тип муниципального образования	Количество
1.	Сельское поселение	142

2.	Городское поселение	62
3.	Муниципальный район	17
4.	Городской округ	1
	Итого:	222

---

В Кингисеппском районе было создано муниципальное образование Кингисеппский муниципальный район, а также 11 муниципальных образований первого уровня: Кингисеппское и Ивангородское городские поселения, Большелуцкое, Вистинское, Котельское, Куземкинское, Нежновское, Опольевское, Пустомержское, Усть-Лужское и Фалилеевское сельские поселения.

В результате реформирования в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области муниципальная власть в лице органов местного самоуправления стала ближе и доступнее местному населению. В свою очередь органы местного самоуправления получили возможность более полно использовать потенциал местных сообществ, привлечения жителей к решению насущных вопросов жизнедеятельности.

## **2. Основания для преобразования муниципальных образований**

Правильная территориальная организация имеет важнейшее значение для эффективного функционирования местного самоуправления, определяют его компетенционные, организационные и финансовые основы.

Совокупность муниципальных образований в субъектах Российской Федерации является достаточно подвижной категорией, поскольку различные причины влекут за собой появление новых муниципальных образований, реорганизацию и упразднение некоторых из действующих муниципальных образований, изменение границ между ними, иные существенные изменения их статуса

Причем если такие формы преобразования муниципальных образований как разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, в основном, могут быть вызваны такой причиной как необходимость оптимизации территориального устройства

местного самоуправления, то объединение муниципальных образований, в первую очередь, может быть обусловлено причинами экономического характера.

Концепция двухуровневой системы местного самоуправления и появление местных органов власти на уровне поселений, основывается на принципе управления малыми территориями, при котором степень контактности и доступности органов власти является максимальной, что в свою очередь делает власть более подконтрольной и ответственной перед населением.

Оборотной стороной этой модели является экономическая самодостаточность территории. Если территория обладает ресурсами, покрывающими ее потребность менее чем на 50%, то она является экономически несостоятельной. Поэтому одним из признаков адекватности территориальной организации местного самоуправления является наличие местных ресурсов. В противном случае резко увеличиваются административные и финансовые издержки на управление малыми территориальными образованиями. Немаловажным в данном контексте является и степень развития инфраструктуры – дороги, связь, электросети, наличие социальных объектов.

Нередки ситуации, при которых граничащие муниципальные образования используют свой потенциал на благо населения и свое развитие лишь в малой степени. Отдельные поселения обладают существенным производственным потенциалом, тогда как соседствующие с ними таким потенциалом не обладают, зато могут располагать значительными земельными ресурсами.

При объединении таких поселений использование указанных ресурсов будет иметь устойчивые перспективы развития с качественной средой проживания и активным местным сообществом. Объединение позволит повысить качество жизни населения до уровня необходимых стандартов через создание благоприятных условий для жизни и экономической деятельности, для развития бизнеса и привлечения инвестиций.

Немалую пользу для населения и социальной сферы можно будет извлечь из слияния налогооблагаемой базы поселений. Объединение муниципальных бюджетов позволяет легче и эффективнее решать финансовые вопросы, связанные с реализацией крупных инвестиционных проектов, а также решить проблему максимально удобной миграции трудовых ресурсов между поселениями. Рост численности населения в результате объединения также приводит к увеличению потенциала развития поселений. Экономический рост в новом муниципальном образовании дает возможность для создания дополнительной основы развития малого бизнеса, так как чем выше при экономическом развитии становится уровень доходов населения, тем большим становится спрос на деятельность организаций сферы торговли

и услуг. Объединение поселений дает возможность планирования развития территории по единому плану.

В настоящее время в Ленинградской области разработан проект областного закона «Об объединении Светогорского и Лесогорского городских поселений Выборгского муниципального района Ленинградской области».

Необходимость разработки данного законопроекта и принятия областного закона об объединении Светогорского и Лесогорского городских поселений в первую очередь вызвана экономическими причинами, изложенными выше.

Светогорское и Лесогорское городские поселения граничат между собой, расстояние между городом Светогорск и городским поселком Лесогорский составляет менее 2 километров. Город Светогорск обладает значительным производственным потенциалом, в первую очередь, Светогорским целлюлозно-бумажным комбинатом, и не имеет свободных земель для дальнейшего развития производства, тогда как Лесогорское городское поселение, не имея развитого производственного потенциала, имеет свободные неиспользуемые земли.

Население обоих городских поселений при голосовании 2 марта 2008 года высказалось за объединение Светогорского и Лесогорского городских поселений в одно Светогорское городское поселение с административным центром в городе Светогорске. Результаты голосования были направлены главе администрации Выборгского муниципального района, на основании обращения которого в Администрацию Ленинградской области и был разработан законопроект «Об объединении Светогорского и Лесогорского городских поселений Выборгского муниципального района Ленинградской области».

В настоящее время муниципальными образованиями Ленинградской области высказаны следующие предложения в части территориального преобразования:

- в Волосовском муниципальном районе: об объединении Клопицкого и Губаницкого сельских поселений, Рабитицкого сельского поселения с Большеврудским сельским поселением, либо с Волосовским городским поселением;

- во Всеволожском муниципальном районе: об объединении Щегловского и Романовского сельских поселений, Юкковского и Агалатовского сельских поселений, Новодевятикинского и Муриноского сельских поселений, Разметелевского и Колтушского сельских поселений;

- в Выборгском муниципальном районе – об объединении Советского и Высоцкого городских поселений;

- в Кингисеппском муниципальном районе – о разделении Нежновского сельского поселения с присоединением частей в Вистинскому и Котельскому сельским поселениям;

- в Лужском муниципальном районе – об объединении Оредежского, Тесовского и Торковичского сельских поселений, о ликвидации Лужского городского поселения с передачей его функций Лужскому муниципальному району;

- в Сланцевском муниципальном районе – об объединении Выскатского, Новосельского и Черновского сельских поселений, об объединении Сланцевского городского поселения и Гостицкого сельского поселения.

### **3. Порядок преобразования муниципальных образований**

Процесс преобразования муниципальных образований нуждается в нормативном регулировании, и неслучайно ряд норм Федерального закона № 131-ФЗ направлен на регулирование этого процесса.

В соответствии с пунктом 1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразованием муниципальных образований 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.

При этом под объединением муниципальных образований следует понимать слияние двух или более муниципальных образований в одно новое муниципальное образование с переходом прав и обязанностей каждого из объединяющихся муниципальных образований вновь возникшему муниципальному образованию.

Разделением муниципальных образований является разделение одного муниципального образования на два и более муниципальных образований.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума Федеральным законом 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) и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов

государственной власти. 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.

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.

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.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации 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. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

При преобразовании муниципальных образований решаются во-

просы правопреемства, перехода от одних муниципальных образований к другим прав и обязанностей. Под правопреемством муниципальных образований следует понимать переход в соответствии с законом или договором прав, обязанностей от одного муниципального образования – правопреемника к другому муниципальному образованию – правопреемнику.

Муниципальными образованиями - правопреемниками выступают объединяющиеся или разделяющиеся муниципальные образования. Муниципальными образованиями - правопреемниками выступают муниципальные образования, создаваемые путем объединения или разделения.

Нормативные правовые акты, принятые органами местного самоуправления муниципальных образований - правопреемников, 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.

В отношении гражданско-правовых договоров, заключенных муниципальным образованием - правопреемником, 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 случае преобразования муниципальных образований в форме объединения имущество переходит муниципальному образованию-правопреемнику в соответствии с законодательством Российской Федерации. В случае преобразования муниципальных образований в форме разделения вопросы правопреемства в отношении имущества решаются в соответствии с законодательством на основе договоров, заключенных муниципальными образованиями-правопреемниками.

Преобразование муниципальных образований требует введения переходного периода, которым является период времени, в течение которого на преобразуемой муниципальной территории осуществляется формирование новых органов местного самоуправления, принимается устав нового муниципального образования, решаются вопросы правопреемства и иные вопросы.

Процедура преобразования муниципальных образований, в том числе, в форме объединения, в определенной степени по некоторым параметрам сопоставима с процедурой объединения субъектов Российской Федерации, которая предусмотрена Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (далее – Федеральный

конституционный закон № 6-ФКЗ). Основным сходным моментом здесь является необходимость получения согласия (или учет мнения) населения на осуществление преобразования в той или иной форме.

При этом согласие населения выражается путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ и проводимого в порядке, установленном законодательством для проведения местного референдума, либо на сходах граждан.

В соответствии со статьей 11 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ образование в составе Российской Федерации нового субъекта осуществляется на основании одобрения образования нового субъекта на референдумах, проводимых в заинтересованных субъектах Российской Федерации.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации осуществляется путем принятия федерального конституционного закона, а преобразование муниципальных образований – законами субъектов Российской Федерации.

При этом необходимо отметить, что порядок объединения субъектов Российской Федерации, в том числе, требования к проекту федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации, достаточно подробно определены Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ, в то время как процедура преобразования муниципальных образований Федеральным законом № 131-ФЗ определена лишь в общих чертах, а требования к закону субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципальных образований вообще не установлены.

Отсутствие в Федеральном законе № 131-ФЗ таких требований оставляет открытым вопрос о возможности установления их субъектами Российской Федерации. Однако, несмотря на различие в масштабах объединения субъектов Российской Федерации и преобразования муниципальных образований, представляется, что процедуры, последующие после выявления положительной воли населения, должны в целом учитывать весь комплекс проблем, которые фактически, за некоторыми исключениями, одинаковы и для муниципальных образований, и для субъектов Российской Федерации.

#### 4. Правовые гарантии участия населения в преобразовании

Территориальная организация местного самоуправления, преобразование муниципальных образований прямо затрагивают интересы населения муниципальных образований.

Поэтому Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены гарантии участия населения в этом процессе. Основной из таких гарантий, являющейся прямым следствием положений Конституции Российской Федерации, является недопустимость изменения границ и территорий существующих муниципальных образований, изменение их статуса без согласия (или без учета мнения) населения.

Статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что с инициативой о преобразовании муниципальных образований могут выступить как население, так и органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные органы власти.

При этом если субъектом выдвижения инициативы о преобразовании муниципальных образований выступают органы местного самоуправления или органы государственной власти, крайне важным является разъяснение выдвигаемых инициатив, доведение до сведения населения возможных последствий тех мер, которые предлагаются, а также обеспечение открытости принятия решений по вопросам преобразования муниципальных образований.

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

- согласие населения каждого из поселений необходимо при объединении двух и более поселений, не влекущих за собой изменения границ иных муниципальных образований.

- согласие населения каждого из образуемых поселений необходимо при разделении поселения;

- согласие населения городского поселения и согласие населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение, необходимо при решении вопроса о наделении (лишении) городского поселения статусом городского округа

- объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, либо разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, которое выражается представительными органами муниципальных районов (муниципального района).

Согласие населения на осуществление преобразования муниципального образования выражается путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ и проводимого в порядке, установленном законодательством для

проведения местного референдума, либо на сходах граждан.

Комплекс мер, обеспечивающих публичность процедур проведения голосования, должен включать в себя:

- анализ территориальных основ организации местного самоуправления и доведение основных результатов этого анализа и выводов до населения;
- создание организационного механизма взаимодействия между органами местного самоуправления и населением;
- предварительное изучение мнения населения по вопросу преобразования муниципальных образований;
- информирование населения о предстоящем преобразовании, проведение разъяснительной работы с населением;
- организация голосования по вопросу преобразования муниципальных образований, освещение хода голосования.
- принятие решений на основе результатов голосования.
- доведение содержания решений до населения, разъяснение принятых решений.

При этом полагаем, что при разработке инициативы преобразования муниципальных образований органами местного самоуправления или органами государственной власти по аналогии со статьей 10 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ 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.

Согласие населения на преобразование муниципальных образований должно быть получено в результате проведения голосования населения в порядке, установленном статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ либо на сходе граждан в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

В законе субъекта Российской Федерации, регулирующем порядок проведения голосования по вопросам преобразования муниципального образования, должны быть конкретизированы и получить развитие следующие положения:

- порядок выдвижения инициативы населения по проведению голосования по вопросу преобразования муниципального образования;
- порядок назначения голосования;
- порядок образования участков голосования;
- порядок регистрации участников и составления списков участников голосования;

- особенности проведения агитационной кампании;
- порядок проведения голосования;
- порядок установления результатов голосования и подведения его итогов;
- порядок обжалования нарушений прав граждан и иных субъектов, имеющих право выдвижения инициативы голосования, прав граждан на участие в голосовании.

Согласие населения на преобразование муниципального образования считается полученным, если за преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования.

## **5. Проблемы преобразования**

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

Федеральное законодательство не осуществляет правовое регулирование по указанным вопросам. В результате этого при практическом осуществлении преобразования муниципальных образований может возникнуть ряд проблем.

Так, например, в Ленинградской области при реализации инициативы населения об объединении Светогорского и Лесогорского городских поселений Выборгского муниципального района Ленинградской области возникла следующая ситуация.

При проведении 2 марта 2008 года голосования по объединению указанных муниципальных образований перед населением был поставлен вопрос о согласии на их объединение с 1 января 2010 года. Голосование выявило положительную волю населения на объединение указанных муниципальных образований с 1 января 2010 года. Таким образом, муниципальное образование, возникшее в результате объединения, считается образованным с указанной даты, а прежние муниципальные образования существуют до этой даты.

До 1 января 2010 года должны быть осуществлены первоочередные действия, направленные на обеспечение нормального функционирования нового муниципального образования и его органов местного самоуправления, а именно: формирование

представительного органа муниципального образования, избрание главы муниципального образования, принятие устава муниципального образования, формирование местного бюджета на 2010 год и ряд других.

Порядок избрания главы муниципального образования определяется уставом муниципального образования. Устав муниципального образования принимает представительный орган муниципального образования, он же утверждает местный бюджет, решает ряд других принципиально важных вопросов. Таким образом, в первую очередь, должен быть сформирован представительный орган. Однако с формированием представительного органа возникает проблема, поскольку количественный состав и срок полномочий представительного органа в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ определяются уставом муниципального образования, который в свою очередь принимает представительный орган.

Ситуация с объединением Светогорского и Лесогорского городских поселений, кроме того, осложняется следующим обстоятельством. Срок полномочий представительных органов и глав указанных городских поселений истекает в октябре 2009 года, а прекратят свое существование эти городские поселения с 1 января 2010 года. Федеральными законами № 67-ФЗ и 131-ФЗ продление срока полномочий органов местного самоуправления для данной ситуации не предусмотрено, проведение в октябре 2009 года выборов указанных органов с тем, чтобы они осуществляли свои полномочия только на протяжении 2,5 месяцев, представляется крайне нецелесообразным и затратным мероприятием. Таким образом, в данной ситуации в дополнение к вышеуказанным проблемам возникает вопрос и о том, какие органы будут осуществлять в указанных городских поселениях муниципальную власть до 1 января 2010 года.

В соответствии с федеральным законодательством, в первую очередь Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом № 131-ФЗ к полномочиям субъекта Российской Федерации относится осуществление правового регулирования организационного характера при образовании муниципальных образований, в том числе, определение их границ и статуса.

С учетом этого представляется возможным осуществление субъектом Российской Федерации правового регулирования по проблемным вопросам, возникающим при преобразовании муниципальных образований. Безусловно, это правовое регулирование должно осуществляться крайне осторожно, дабы не вторгнуться как в

полномочия федеральных органов государственной власти, так и в полномочия органов местного самоуправления.

Как отмечалось ранее, порядок объединения субъектов Российской Федерации, в том числе, требования к проекту федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации, достаточно подробно определены Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ. При этом, несмотря на различие в масштабах объединения субъектов Российской Федерации и преобразования муниципальных образований, процедуры, последующие после выявления положительной воли населения должны в целом учитывать весь комплекс проблем, которые фактически, за некоторыми исключениями, одинаковы и для муниципальных образований, и для субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии со статьей 12 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ в проекте федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта должны содержаться положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта Российской Федерации, положения о прекращении существования заинтересованного субъекта (заинтересованных субъектов) Российской Федерации, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых должны быть урегулированы следующие вопросы:

а) формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

б) внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) правопреемство нового субъекта Российской Федерации в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации, иностранными государствами и международными организациями;

г) функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) функционирование государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

е) действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации.

Из этих положений в законе субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципальных образований могут быть учтены все положения, за исключением положений, предусмотренных пунктами «г», «д» статьи 12 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, как не требующие регулирования при преобразовании муниципальных образований, а также положение, предусмотренное пунктом «е», поскольку правовое регулирование в части определения порядка и срока действия муниципальных правовых актов федеральным законодательством к полномочиям субъекта Российской Федерации не отнесено.

Кроме того, чтобы в дальнейшем избежать ситуаций, которая возникла при объединении Светогорского и Лесогорского городских поселений, необходимо тщательно подходить к решению вопроса о сроках проведения организационных мероприятий, связанных с преобразованием муниципальных образований. Полагаем, что указанные мероприятия необходимо проводить в течение срока полномочий органов местного самоуправления преобразуемых муниципальных образований с тем, чтобы после формирования новых органов местного самоуправления была возможность в соответствии с федеральным законодательством досрочно прекратить полномочия старых органов местного самоуправления, поскольку законодательство не дает возможности для их продления.

И, несмотря на это, все же первоочередную и ключевую проблему состава и срока полномочий нового (новых) представительных органов муниципальных образований, определяемых в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ уставом муниципального образования, который в свою очередь должен принять новый представительный орган, без соответствующей корректировки федерального законодательства решить невозможно.

Таким образом, полагаем, что крайне полезной для разрешения проблем, возникающих при преобразовании муниципальных образований, может стать разработка областного закона, носящего типовой характер и охватывающего по возможности все проблемные вопросы, которые могут возникнуть при преобразовании муниципальных образований Ленинградской области и выработка единой методики, отражающей организацию и порядок проведения мероприятий по преобразованию муниципальных образований. А также разработка предложений о внесении изменений в федеральное законодательство в части законодательного закрепления полномочий субъекта Российской Федерации по осуществлению правового регулирования в сфере преобразования муниципальных образований

