

Заключение  
на проект закона Иркутской области № ПЗ-170  
«Об объединении Тарасовского муниципального образования и  
Ульканского муниципального образования Казачинско-Ленского района  
Иркутской области»

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области № ПЗ-170 «Об объединении Тарасовского муниципального образования и Ульканского муниципального образования Казачинско-Ленского района Иркутской области» (далее - проект закона), внесенный в порядке реализации права законодательной инициативы Думой Казачинско-Ленского муниципального района Иркутской области в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 53 Устава Иркутской области.

Целью проекта закона является объединение Тарасовского муниципального образования и Ульканского муниципального образования, расположенных на территории Казачинско-Ленского района Иркутской области, путем их объединения, и создание вновь образованного Ульканского муниципального образования, с наделением его статусом городского поселения. В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В силу части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Статья 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных названным Федеральным законом.

Формы преобразования муниципальных образований определены статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ, одной из них является объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований. В соответствии с названной правовой нормой:

- 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 названным Федеральным законом. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной

муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти (часть 2);

- объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений (часть 3);

- преобразование муниципальных образований влечет создание вновь образованных муниципальных образований в случаях, предусмотренных частями 3, 3.2, 4 - 6.1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ (часть 8).

Наделение муниципальных образований статусом городского поселения согласно части 1<sup>1</sup> статьи 10 Федерального закона № 131-ФЗ осуществляется законом субъекта Российской Федерации

Согласно пункту 23 части 1 статьи 46 Устава Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области посредством принятия законов Иркутской области осуществляет регулирование вопросов организации местного самоуправления, в том числе устанавливает и изменяет границы муниципальных образований Иркутской области.

К проекту закона имеются следующие замечания.

1. Наименование проекта закона не учитывает формулировки, содержащиеся в частях 1 – 3 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, а также то обстоятельство, что статьей 9 проекта закона предлагается внесение изменений в Закон Иркутской области от 16 декабря 2004 года № 90-оз «О статусе и границах муниципальных образований Казачинско-Ленского района Иркутской области» (далее – Закон № 90-оз).

2. Одним из преобразуемых муниципальных образований является Ульканское муниципальное образование, при этом проектом закона предлагается аналогичным образом назвать вновь образованное муниципальное образование. Идентичные наименования одного из преобразуемых муниципальных образований и вновь образованного муниципального образования создают неопределенность, неясность, двусмысленность отдельных положений проекта закона (например, часть 2 статьи 4), что согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации является недопустимым.

3. Часть 2 статьи 1 проекта закона не содержит указание на календарную дату 2017 года, с которой считается созданным вновь образованное Ульканское муниципальное образование.

Статья 10 проекта закона не содержит указание на дату вступления закона в силу.

4. Статьей 3 проекта закона предложено установить границы вновь образованного Ульканского муниципального образования с картографическим описанием согласно приложению 10 к Закону № 90-оз.

Статья 85 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что:

- в целях организации местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с требованиями названного Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 марта 2005 года устанавливают в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ границы муниципальных образований (пункт 1 части 1);

- при утверждении границ муниципальных образований во исполнение требований пункта 1 части 1 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ допускается утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания. При этом границы муниципальных образований подлежат описанию и утверждению в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства не позднее 1 января 2015 года (часть 3).

Разработчикам проекта закона необходимо указать правовые основания возможности установления границ муниципального образования в виде картографического описания.

5. Согласно действующему законодательству органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны направлять в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы (далее - орган регистрации прав) документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае принятия ими решений (актов) об установлении или изменении границ муниципального образования. Обязательным приложением к документам (содержащимся в них сведениям), направляемым в орган регистрации прав, является карта (план) объекта землеустройства, подготовленная в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» (статья 32 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», статьи 68, 69 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 1, 3, 4, 20 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве», Правила предоставления документов, направляемых или предоставляемых в соответствии с частями 1, 3 - 13, 15 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 1532 (далее - Правила предоставления документов), постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 года № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению»).

При этом в пункте 3 Правил предоставления документов прямо указано, что в случае установления или изменения границ муниципального образования документ, воспроизводящий сведения, содержащиеся в законах субъектов Российской Федерации об установлении или изменении границ муниципальных образований либо о преобразовании муниципальных образований, в орган регистрации прав направляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

В документах, приложенных к проекту закона, не содержится информация относительно состоявшихся по указанному вопросу

консультаций с соответствующими органами государственной власти Иркутской области.

6. Статья 4 проекта закона «Формирование органов местного самоуправления Ульканского муниципального образования и начало их работы» не содержит обозначенные порядок формирования и порядок начала работы, определяемые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. В частности, в части 1 статьи 4 следует обозначить срок проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования, источник средств, за счет которых осуществляется материально-техническое обеспечение проведения таких выборов (часть 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ), в части 2 статьи 4 не установлены численность и срок полномочий депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования в случае отсутствия инициативы граждан о проведении местного референдума, порядок начала работы указанного органа (части 3, 5 статьи 34), в части 3 статьи 4 не установлены срок полномочий первого главы вновь образованного муниципального образования в случае отсутствия инициативы граждан о проведении местного референдума, порядок начала работы указанного органа (части 3, 5 статьи 34).

7. Предлагаемые положения части 2 статьи 4, части 2 статьи 6 проекта закона, рассмотренные в их совокупности, означают, что при преобразовании Тарасовского муниципального образования и Ульканского муниципального образования со дня создания Ульканского муниципального образования прекращаются полномочия только представительного органа Тарасовского муниципального образования, полномочия представительного органа вновь образованного Ульканского муниципального образования осуществляет Дума Ульканского муниципального образования, что не соответствует пункту 3 части 16 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

В части 2 статьи 6 проекта закона не определен период осуществления представительными органами Тарасовского муниципального образования и Ульканского муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения (часть 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ).

8. В статье 9 проекта закона неточно и не полностью указаны источники официального опубликования Закона № 90-оз.

Также к проекту закона имеются замечания юридико-технического, редакционного характера.

9. В пункте 3 пояснительной записки указано, что население Тарасовского муниципального образования составляет 313 человек, количество жителей Ульканского городского поселения не указано.

Статья 10 проекта закона устанавливает, что части 2 – 3 статьи 4 закона вступают в силу через один месяц после вступления в силу закона в случае отсутствия инициативы граждан о проведении схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления Ульканского муниципального образования.

Предлагаемое положение не соответствует части 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой структура органов местного самоуправления в случае создания вновь образованного муниципального

образования путем преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 300 человек - на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

10. Наименование пункта 4 пояснительной записки обозначено как предмет правового регулирования и основные правовые предписания проекта Положения, тогда как в Законодательное Собрание Иркутской области внесен проект закона. В пункте 4 пояснительной записки указано, что проект закона состоит из девяти статей и одного приложения, между тем внесенный проект закона состоит из десяти статей без приложений.

11. В пункте 6 пояснительной записки указано об отсутствии затрат на проведение досрочных выборов в силу того, что в сентябре 2017 года состоятся муниципальные выборы главы и представительного органа Ульканского муниципального образования. Вместе с тем следует учитывать, что:

- соответствующие выборы должны проводиться на территории муниципального образования, вновь образованного в результате объединения Тарасовского муниципального образования и Ульканского муниципального образования;

- согласно части 2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

12. Помимо внесения предложенных изменений в Закон № 90-оз, также подлежат корректировке Приложения 6, 11 к названному Закону. Кроме того, необходимо внесение изменений в Закон Иркутской области от 20 декабря 2010 года № 131-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в области регулирования тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами», Закон Иркутской области от 6 ноября 2012 года № 114-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения», Закон Иркутской области от 4 апреля 2014 года № 37-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления областным государственным полномочием по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных отдельными законами Иркутской области об административной ответственности», Закон Иркутской области от 3 ноября 2016 года № 96-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения». Вместе с тем, сроки внесения необходимых изменений требуют дополнительного обсуждения.

13. В протоколе публичных слушаний по вопросу объединения Тарасовского муниципального образования и Ульканского муниципального образования от 31 мая 2016 года (с. Тарасово), на которых присутствовало 46

человек, указано о принятии решения о даче согласия на объединение с Ульканским городским поселением. Вместе с тем, такое решение принято на предложение одобрить проект Решения Думы «О внесении изменений и дополнений в Устав Тарасовского муниципального образования с учетом предложений участников публичных слушаний».

Учитывая установленную частью 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ обязательность вынесения на публичные слушания вопроса о преобразовании муниципального образования, данное обстоятельство имеет существенное значение.

Учитывая наличие существенных замечаний к тексту проекта закона и приложенным документам, проект закона в предложенной редакции не может быть принят. В соответствии со статьей 60 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области представляется целесообразным предложить субъекту права законодательной инициативы изменить текст внесенного им проекта закона.

И.о. начальника правового управления



А.В. Константинов  
12.09.17