



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об административно-территориальном устройстве Пермского края"

12.11.2012

№ 264

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Папкова И.В. от 12.10.2012 № 4078-12/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания депутатом Законодательного Собрания Гарсляном А.Г., и сопроводительных материалов к нему (письмо от 12.10.2012 № 362/12).

Проект закона Пермского края «*Об административно-территориальном устройстве Пермского края*» в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает административно-территориальное устройство Пермского края и порядок его изменения.

По структуре законопроект состоит из 5 глав, положениями которых предусматривается:

- закрепление правовой основы и принципов административно-территориального устройства Пермского края, территорий и границ края;
- установление объектов административно-территориального деления края;
- установление порядка изменения административно-территориального устройства края, т.ч. преобразования, изменения границ административно-территориальных единиц; административно-территориальных образований; образования, упразднения, изменения границ районов в городе, установления и перенесения административных центров административно-территориальных единиц; административно-территориальных образований;
- определение порядка выявления мнения населения и органов местного самоуправления по вопросам изменения административно-территориального устройства края;
- установление порядка присвоения наименований и переименования объектов административно-территориального деления края;
- определение категорий и видов населённых пунктов, а также порядка их

изменения; образования, упразднения и объединения, изменения границы населённого пункта;

- установление порядка учёта объектов административно-территориального деления края.

Приложением к закону предлагается утвердить Реестр объектов административно-территориального деления Пермского края.

Со дня вступления закона в силу предусматривается признать утратившим силу действующий в этой сфере правового регулирования Закон Пермской области от 28.02.1996 № 416-67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края».

В связи с необходимостью оценки актуальности и последствий принятия рассматриваемого законопроекта отметим следующее.

В силу действия статьи 73 Конституции Российской Федерации административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации относится к ***предметам ведения субъекта Российской Федерации***.

Согласно п.л) части 2 статьи 5 Федерального закона № 184-ФЗ административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения устанавливается законом субъекта Российской Федерации (за исключением присвоения наименования административно-территориальным единицам как географическим объектам, организации закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)).

Автором законопроекта ***актуальность*** его принятия обосновывается необходимостью приведения законодательства Пермского края по вопросам административно-территориального устройства в соответствие с федеральными законами, поскольку после принятия действующего в этой сфере правового регулирования Закона Пермской области от 28.02.1996 № 416-67 (в ред. от 28.08.2012 № 84-ПК) «Об административно-территориальном устройстве Пермского края» принят целый ряд актов федерального законодательства.

Следует отметить, что отдельные статьи Закона Пермской области от 28.02.1996 № 416-67 действительно потеряли свою актуальность либо в практической деятельности органов государственной власти края не применяются (например, это касается отнесения населённых пунктов к категории городов краевого и районного значения).

В то же время, действующая редакция Закона не регулирует ряд вновь возникших реалий административно-территориального устройства (например, не выделяет такую категорию населённых пунктов, как коттеджные поселки, не предусматривает возможности иметь в административном подчинении города городских населённых пунктов).

Анализ рассматриваемого законопроекта показал наличие в нем **существенных проблемных моментов**, связанных с внесением в текст законопроекта норм федерального законодательства о муниципальном устройстве, а также замечаний структурно-логического и редакционного характера.

1. Проблемные моменты концептуального характера.

1.1. В части 1 статьи 1 законопроекта административно-территориальным устройством Пермского края предлагается считать территориальное деление края на части в целях оптимизации осуществления на его территории *государственного управления и местного самоуправления*. Административно-территориальное устройство края устанавливается и изменяется *с учётом* муниципального деления края.

Во-первых, данная формулировка *не соответствует* части 2 статьи 6 Устава Пермского края, устанавливающей, что территория Пермского края делится на административно-территориальные единицы Пермского края в целях осуществления *государственного управления*, определения территориальных основ построения системы органов государственной власти и создания оптимальных условий для ее функционирования, реализации единой государственной политики с учетом эффективного использования природного, экономического, социального, инфраструктурного потенциала, а также исторических, национальных и иных местных традиций.

Во-вторых, согласно части 1 статьи 10 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации *местного самоуправления* в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В развитие этих норм частью 6 статьи 6 Устава Пермского края закреплено разграничение территории Пермского края между муниципальными образованиями в целях обеспечения оптимальных условий для осуществления местного самоуправления и содействия его развитию.

Отметим, что в одном и том же субъекте Российской Федерации административно-территориальное устройство и муниципально-территориальное устройство не идентичны.

Так, в административно-территориальном устройстве Пермского края есть округ, тогда как в муниципально-территориальном устройстве края такого муниципального образования нет.

Также административно-территориальное устройство в разных субъектах Российской Федерации отличается, иногда весьма существенно, тогда как муниципальное устройство во всех регионах единообразно. Допустим, в границах административного района могут находиться два или более муниципальных района или муниципальный район и городской округ, могут формироваться административные округа и т.д.

Таким образом, эти два вида устройства территории имеют **разную правовую основу, цели, принципы и объекты правового регулирования**. Административно-территориальное устройство осуществляется в целях государственного управления, и включает административно-территориальные единицы, а муниципально-территориальное устройство – в целях осуществления местного самоуправления, и включает в качестве структурных единиц муниципальные образования.

1.2. Одним из принципов, на котором предлагается основывать административно-территориальное устройство Пермского края обозначен принцип **совпадения** границ и наименований административно-территориальных образований, административно-территориальных единиц и границ и наименований соответствующих муниципальных образований (п 3) статьи 3 законопроекта), который **не может быть реализован** без кардинального переустройства территории края.

В действующую структуру административно-территориального устройства Пермского края входят 3693 единицы, в т.ч.: 14 городов краевого значения; 11 городов районного значения; 33 административных района; 7 внутригородских районов в городе Перми; 51 городской населённый пункт (в т.ч. 25 городов и 26 рабочих посёлков); 3575 сельских населённых пунктов; 1 закрытое административно-территориальное образование и 1 Коми-Пермяцкий округ.

Структура муниципально-территориального устройства Пермского края свершено иная. Она сформирована законами Пермской области и законами Коми-Пермяцкого автономного округа об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований Пермского края в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и включает 347 муниципальных образований первого и второго уровней, в т.ч.: 40 муниципальных районов, 8 городских округов, 29 городских поселений и 270 сельских поселений.

Кроме того, следование данному принципу в практической деятельности войдет в **противоречие** принципу соответствия исторически сложившейся системе расселения и условиям устойчивого развития населённых пунктов Пермского края в целом.

На основании изложенного считаем **нецелесообразным и необоснованным** объединять вопросы правового регулирования административно-территориального устройства и муниципального устройства Пермского края в одних и тех же нормах закона.

2. Замечания структурно-логического и редакционного характера.

2.1. Частью 2 статьи 3 законопроекта устанавливается, что к объектам административно-территориального деления относятся:

- административно-территориальные образования (муниципальные районы);
- закрытое административно-территориальное образование;
- административно-территориальное образование с особым статусом (Коми-Пермяцкий округ),
- административно-территориальные единицы (городской округ, сельское, городское поселение);
- внутригородская административно-территориальная единица – район в городе;
- административный центр (муниципального образования);
- населённый пункт.

При этом, во-первых, остаётся **не обоснованным** применение неравнозначных понятий «образование» и «единица» к объектам административно-территориального деления.

Толковый словарь русского языка объясняет, что «образование – это то, что «создалось, образовалось в результате какого-либо процесса», а «единица – отдельная часть в составе целого, обладающая определенной самостоятельностью».

Во-вторых, в указанном перечне объектов нарушается одноуровневый принцип классификации административно-территориального деления, т.к. административный центр и населённый пункт **не относятся** ни к административно-территориальным образованиям, или к административно-территориальным единицам, а являются лишь их частью.

В-третьих, в перечень объектов административно-территориального деления не включен административный центр Пермского края.

2.2. Согласно части 2 статьи 5 законопроекта, изменение административно-территориального устройства края осуществляется на основании законов Пермского края путем внесения изменений в Реестр административно-территориального деления Пермского края, являющийся приложением к закону.

Считаем, что данное положение целесообразно **исключить** в связи с заключающейся в нём логической ошибкой, т.к. внесение изменений в Реестр является **следствием** изменений административно-территориального устройства края, подлежащих учёту в форме Реестра.

Кроме того, случаи переименования административно-территориального образования, административно-территориальной единицы, населённого пункта, района в городе, изменение категории вида населённого пункта, указанные в статье 17 законопроекта **не отнесены** к изменениям административно-территориального устройства, по нашему мнению, **необоснованно**.

Также отметим, что к законопроекту прилагается не собственно Реестр с перечнем административно-территориальных образований, административно-территориальных единиц Пермского края с указанием всех населённых пунктов, входящих в их состав, за исключением населённых пунктов временного значения, как предписывает часть 1 статьи 17 законопроекта, а только **форма** Реестра.

2.3. Статьёй 7 законопроекта устанавливается, что преобразование, изменение границ административно-территориальных образований, административно-территориальных единиц Пермского края осуществляется **одновременно** с преобразованием, изменением границ муниципальных образований.

На основании того, что в законопроекте под административно-территориальными образованиями, административно-территориальными единицами понимаются муниципальные образования Пермского края, предложенная формулировка статьи 7 не имеет смысла и потому требует **исключения**.

Для справки: частью 3.1. статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает обязательность одновременного изменения административно-территориального устройства субъекта Российской

Федерации с объединением городского поселения с городским округом, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

2.4. Согласно части 4 статьи 8 законопроекта установление и изменение границ районов в городе осуществляется в порядке, установленном законодательством для изменения границ муниципальных образований.

Порядок изменения границ муниципального образования установлен статьёй 12 Федерального закона № 131-ФЗ и предусматривает принятие *закона субъекта Российской Федерации* по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти. При этом инициатива населения реализуется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Кроме того, федеральный законодатель предусматривает ***различный порядок выражения согласия населения*** в разных случаях изменения границ муниципального образования (путем голосования или на сходах граждан выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных образований либо представительными органами заинтересованных муниципальных образований).

В связи с изложенным считаем необходимым в законопроекте ***определить*** конкретный порядок выражения согласия населения города с численностью населения свыше более 200 тыс. человек (в Пермском крае это только город Пермь) на изменение границ районов в городе.

2.5. Статья 10 законопроекта предусматривает возможность выявления мнения населения и органов местного самоуправления по вопросам изменений административно-территориального устройства края, которое *может осуществляться* путем принятия решений на сходах (собраниях) граждан, публичных слушаний, опросов граждан или иным установленным способом.

В связи с тем, что выявление мнения населения и органов местного самоуправления по указанным вопросам носит необязательный характер и её применение может способствовать ***коррупционным проявлениям***, считаем целесообразным ***исключить*** данную статью из законопроекта.

2.6. Статья 11 законопроекта устанавливает порядок присвоения наименований и переименования объектов административно-территориального деления края, ***не соответствующий*** федеральному законодательству в связи с принятием Федерального закона от 10.07.2012 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О наименованиях географических объектов».

В частности, новой редакцией Федерального закона от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» предусматривается, что предложения о присвоении наименований и

переименования географических объектов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также документы, обосновывающие указанные предложения и расчёты необходимых затрат направляются на экспертизу в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – Росреестр. Законами субъектов Российской Федерации должен устанавливаться порядок информирования населения и выявления его мнения о присвоении наименований и переименовании географических объектов.

2.7. Частью 3 статьи 12 законопроекта предусматривается отнесение к категории городов городского населённого пункта, являющегося экономическим и (или) культурным центром, имеющим развитую промышленность и социальную инфраструктуру, с численностью населения *не менее 15 тыс. человек.*

В настоящее время в Пермском крае такие города как Александровск, Горнозаводск, Гремячинск, Чермоз, Оханск, Очер, Усолье, Чердынь имеют численность населения менее 15 000 человек.

В связи с этим, в случае принятия законопроекта, возникнет необходимость **изменения категории** указанных городских населённых пунктов и отнесения их к категории рабочих поселков, для чего, по нашему мнению нет достаточных оснований.

2.8. Частью 4 статьи 12 законопроекта к категории посёлков городского типа в Пермском крае предлагается отнести рабочие и *курортные* посёлки.

Однако в настоящее время среди административно-территориальных единиц Пермского края курортные посёлки отсутствуют, но появился новый вид населённых пунктов: *коттеджные* посёлки, учитываемые в Реестре административно-территориальных единиц Пермского края как сельские населённые пункты, несмотря на то, что образ жизни, благоустройство и инфраструктура данных поселков максимально приближены к городским.

Кроме того, законопроектом предлагается закрытый список сельских населённых пунктов: сёла, сельские посёлки, деревни, хутора.

При этом в Пермском крае имеются такие населённые пункты, как железнодорожная будка, железнодорожная площадка, железнодорожная станция, разъезд, станция, посёлок при станции, которые в настоящее время подлежат учёту как сельские населённые пункты.

Исходя из фактически сложившихся особенностей системы расселения населения считаем целесообразным **определить категорию и вид** фактически существующих на территории Пермского края населённых пунктов постоянного проживания жителей.

Также необходимо, на наш взгляд, определить более **чёткие критерии** отнесения населённого пункта к категории сельского.

2.10. Часть 3 статьи 14 законопроекта предусматривает по решению Правительства Пермского края создание комиссии для установления фактов необходимости создания, объединения либо упразднения населённых пунктов, что, по нашему мнению, относится к **полномочиям Правительства края** и не требует регламентации в законопроекте.

2.11. Согласно части 1 статьи 16 законопроекта, граница населённого

пункта, совпадающая с границей муниципального образования, устанавливается в соответствии с краевым законом об установлении границ и наделении статусом соответствующего муниципального образования, что **не соответствует** нормам Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10 2001 № 136-ФЗ, который определяет порядок установления и изменения границ населённых пунктов.

В соответствии со статьёй 84 Земельного кодекса Российской Федерации установлением или изменением границ населённых пунктов является:

1) утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населённых пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования;

2) утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населённых пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

2.12. Понятия «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное деление» применяемые в тексте законопроекта как синоним, по нашему мнению, **неравнозначны**, т.к. понятие «административно-территориальное устройство» является более широким и включает кроме собственно разделения территории на отдельные также изменения административно-территориальных единиц и их учёт.

Таким образом, ввиду наличия значительного количества проблемных моментов концептуального и редакционного характера законопроект требует существенной доработки, в связи с чем его принятие в представленной редакции считаем **нецелесообразным**.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная