



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об объединении поселений, входящих в состав муниципального образования "Лысьвенский муниципальный район", и наделении вновь образованного муниципального образования статусом городского округа"

12.08.2011

№ 126

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Скряганова Д.С. от 17.06.2011 № 2111-11/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Земским собранием Лысьвенского муниципального района, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 02.06.2011 № 01-09-115).

Представленный на рассмотрение Законодательного Собрания законопроект предусматривает **преобразование** Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского сельского поселения, Кыновского сельского поселения, Новорождественского сельского поселения, входящих в состав Лысьвенского муниципального района, в новое муниципальное образование со статусом городского округа и направлен на урегулирование вопросов, возникающих в связи с образованием нового муниципального образования и прекращением существования вышеназванных поселений.

Основные положения законопроекта заключаются в следующем.

1. Целями образования Лысьвенского городского округа обозначены ускорение социально-экономического развития территорий поселений и повышения уровня жизни населения.

Основанием образования нового муниципального образования является мнение населения, проживающего в поселениях Лысьвенского муниципального района, выраженное на публичных слушаниях о согласии на преобразование, и поддержанное решениями Лысьвенской городской Думы, Советов депутатов Кормовищенского, Кыновского и Новорождественского сельских поселений, Земского собрания Лысьвенского района.

Новое муниципальное образование предлагается считать образованным **с 1 января 2012 года**, с этой же даты городское и сельские поселения прекращают существование в качестве муниципальных образований.

Предусматривается, что границы Лысьвенского городского округа совпадают с существующими границами Лысьвенского муниципального района.

2. Проект закона устанавливает также вопросы **правопреемства** нового муниципального образования.

В частности, новое муниципальное образование с 1 января 2012 года становится правопреемником муниципальных образований: Лысьвенского муниципального района, Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского, Кыновского, Новорождественского сельских поселений, в т.ч. в отношениях, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации с органами государственной власти Российской Федерации, Пермского края, муниципальными образованиями, с иными организациями, юридическими и физическими лицами.

Органы местного самоуправления Лысьвенского городского округа становятся правопреемниками органов местного самоуправления Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского, Кыновского, Новорождественского сельских поселений, осуществляющих полномочия в соответствующей сфере деятельности.

3. Со дня образования нового муниципального образования и до дня завершения формирования представительного и исполнительного органов Лысьвенского городского округа, но не позднее 1 января 2013 года законопроектом устанавливается **переходный период** образования нового муниципального образования.

В переходный период должно быть осуществлено формирование органов местного самоуправления нового муниципального образования и урегулирование вопросов, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Законопроект устанавливает порядок функционирования в переходный период представительных органов Лысьвенского района, Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского, Кыновского, Новорождественского сельских поселений, ограничиваются полномочия указанных органов со дня вступления закона в силу и до окончания сроков своих полномочий.

Так, предусматривается осуществление полномочий представительного органа нового муниципального образования (Думы Лысьвенского городского округа) - Земским собранием Лысьвенского муниципального района с 1 января 2012 года до дня завершения формирования Думы Лысьвенского городского округа первого созыва в правомочном составе.

Срок полномочий Думы Лысьвенского городского поселения продляется до 1 января 2012 года, сроки полномочий Советов депутатов Кормовищенского, Кыновского, Новорождественского сельских поселений наоборот, сокращаются до 1 января 2012 года.

Земское собрание района, Дума городского поселения, Советы депутатов сельских поселений со дня вступления в силу закона и до дня окончания срока своих полномочий не могут принимать нормативные

правовые акты по вопросу прекращения (приостановления) процесса образования Лысьвенского городского округа.

Кроме того, представительные органы поселений в этот период не могут принимать нормативные правовые акты, а также осуществлять действия по отчуждению собственности поселений, за исключением безвозмездной передачи имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления.

Земское собрание района в период осуществления полномочий Думы Лысьвенского городского округа не может принимать Устав нового муниципального образования.

Предусматривается также, что в течение переходного периода исполнительные органы Лысьвенского муниципального района, исполнительные органы Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского, Кыновского, Новорождественского сельских поселений осуществляют свои полномочия до завершения формирования главой Лысьвенского городского округа исполнительных органов нового муниципального образования.

Временная система и структура исполнительных органов нового муниципального образования в переходный период определяется главой района и действует до установления системы и структуры органов правовым актом нового муниципального образования.

4. Согласно законопроекту, формирование **Думы** Лысьвенского городского округа первого созыва должно быть завершено не позднее 31 декабря 2012 года. Думу предусматривается избрать на пять лет в составе 25 депутатов. Выборы депутатов Думы планируется провести 11 марта 2012 года.

5. Законопроект предусматривает избрание **главы** Лысьвенского городского округа на муниципальных выборах сроком на 5 лет.

В целях выполнения задач переходного периода законопроектом предлагается продлить срок полномочий главы Лысьвенского муниципального района, срок полномочий главы администрации Лысьвенского городского поселения до дня вступления в должность первого главы нового муниципального образования.

Сроки полномочий глав Кормовищенского, Кыновского, Новорождественского сельских поселений предлагается сократить до дня вступления в должность первого главы нового муниципального образования.

При этом руководство исполнительными органами Лысьвенского муниципального района, Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского, Кыновского, Новорождественского сельских поселений со дня образования нового муниципального образования и до дня вступления в должность первого главы Лысьвенского городского округа осуществляется соответственно главами района и поселений.

Глава района в период осуществления им полномочий первого главы нового муниципального образования не может заключать соглашения об

изменении границ, подписания и обнародования Устава нового муниципального образования.

Формирование **исполнительного органа** нового муниципального образования главой Лысьвенского городского округа должно быть завершено не позднее 1 января 2013 года.

6. Законопроект определяет порядок формирования и утверждения **бюджетов** нового муниципального образования **на 2012 год и на 2013 год.**

Так, составление проекта бюджета Лысьвенского городского округа на 2012 год осуществляется исполнительными органами Лысьвенского муниципального района, городского и сельских поселений.

Указанный проект бюджета должен быть разработан в форме проекта нормативного правового акта Лысьвенского муниципального района, выносится на рассмотрение и принимается Земским собранием района, Думой городского поселения и Советами депутатов сельских поселений, подписывается и обнародуется главой Лысьвенского муниципального района.

Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджета нового муниципального образования на 2012 год определяется соглашением между Земским собранием района, Думой городского поселения, Советами депутатов сельских поселений.

Исполнение бюджета на 2012 год обеспечивается главой Лысьвенского муниципального района.

Бюджет Лысьвенского городского округа на 2013 год формируется, утверждается и исполняется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, Пермского края, правовыми актами нового муниципального образования.

7. Законопроектом определяется также порядок действия на территории нового муниципального образования муниципальных правовых актов Лысьвенского муниципального района, Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского, Кыновского, Новорождественского сельских поселений, принятых до дня вступления в силу данного закона, в также принятых в период со дня вступления закона в силу до дня прекращения сроков полномочий органов местного самоуправления района и поселений; устанавливает порядок и объем оказания финансовой поддержки нового муниципального образования из краевого бюджета и регламентирует иные вопросы, связанные с образованием нового муниципального образования.

Оценивая **актуальность** принятия рассматриваемого законопроекта, необходимо отметить следующее.

Порядок преобразования муниципальных образований определен статьей 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 25.07.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно нормам ч.1 данной статьи, объединение муниципальных образований является одним из видов преобразования муниципальных

образований, которое в соответствии с ч.2 статьи 13 осуществляется **законом субъекта Российской Федерации**.

При этом ч.3 статьи 13 устанавливает, что 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.

Согласно ч.1.1. статьи 10 Федерального закона № 131-ФЗ наделение муниципальных образований статусом городского округа также осуществляется **законами субъектов Российской Федерации**.

С инициативой об объединении всех поселений, входящих в состав Лысьвенского муниципального района, в новое муниципальное образование «Лысьвенское городское поселение» выступила Дума Лысьвенского городского поселения (решение от 18.03.2010 № 230).

Во всех поселениях района проведены публичные слушания по данному вопросу (протоколы публичных слушаний приложены к законопроекту).

Положительные решения Советов депутатов Кормовищенского, Кыновского, Новорождественского сельских поселений и Думы Лысьвенского городского поселения по объединению вышеуказанных поселений в новое муниципальное образование «Лысьвенское городское поселение» также приложены к законопроекту.

Решение Земского собрания Лысьвенского муниципального района об образовании в границах района нового муниципального образования также положительное.

Поэтому законодательное закрепление инициативы населения, проживающего в Лысьвенском городском поселении, Кормовищенском, Кыновском, Новорождественском сельских поселениях, входящих в состав Лысьвенского муниципального района об объединении в новое муниципальное образование и наделение его статусом городского округа является **актуальным**.

Положительными социально-экономическими последствиями объединения поселений, входящих в Лысьвенский муниципальный район, на наш взгляд, будут являться:

- создание более благоприятных условий для социально-экономического развития нового муниципального образования;
- сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления за счет ликвидации органов местного самоуправления упраздненных поселений;
- повышение эффективности расходования бюджетных средств на реализацию инвестиционных и приоритетных проектов в едином муниципальном образовании.

Для справки: территория Лысьвенского района отличается высоким уровнем урбанизации: по данным предварительных итогов Всероссийской переписи населения 2010 года из 78 051 чел. населения района 65 836 чел. (84,3%) – городское население и 12 215 чел. (15,7%) – сельское население. Плотность населения района составляет 21 чел./кв.,

что выше, чем в среднем по Пермскому краю (16,4 чел на кв.км.).

При этом 89,4% от всего населения района (69 802 чел.) проживает в Лысьвенском городском поселении, на долю трех сельских поселений приходится всего 10,6 % населения района (в т.ч. в Кормовищенском сельском поселении – 2 602 чел. (3,3%), в Кыновском сельском поселении – 3 578 чел. (4,6%), в Новорождественском сельском поселении – 2 069 чел. (2,7%).

Уровень дотационности Лысьвенского муниципального района в 2010 году составлял 56%, в т.ч.: Лысьвенского городского поселения – 51%, Кормовищенского сельского поселения - 82%, Кыновское сельского поселения – 86%, Новорождественского сельского поселения – 93%.

Отметим, что ряд субъектов Российской Федерации, приступив к реализации реформы местного самоуправления, пошли по пути наделения практически всех городов статусом городского округа. Например, в Свердловской области из 94 муниципальных образований 59 - городские округа и всего 5 муниципальных районов.

В то же время законопроект содержит **проблемные моменты**, устранение которых будет способствовать более четкому изложению нормативного материала и однозначному пониманию закона правоприменителями.

1. Как указано выше, в преамбуле законопроекта предусматривается преобразование всех поселений, входящих в состав Лысьвенского муниципального района путем их объединения в новое муниципальное образование со статусом городского округа.

Однако последующими нормами законопроекта наделение нового муниципального образования статусом городского округа **не предусмотрено**.

Для сведения отметим, что в соответствии с ч. 3 и ч.7 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ есть иной путь преобразования в городской округ. Он предусматривает изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа и последующее объединение городского округа с поселением (поселениями).

Именно по такому пути пошли, например, в Тульской области, отдельными законами выделив вначале из состава Новомосковского района город Новомосковск и наделив его статусом городского округа, а затем объединив поселения, входящие в состав территории Новомосковского района с городским округом «город Новомосковск» и признав Новомосковский район упраздненным.

2. Статья 3 законопроекта определяет, что границы нового муниципального образования соответствуют существующим административным границам Лысьвенского района Пермского края, однако законопроект **не содержит** приложения с картографическим описанием границ нового муниципального образования.

Отметим, что все принятые законы Пермского края об объединении поселений были сопровождаемы приложениями с картографическим описанием

границ нового муниципального образования, в связи с чем считаем целесообразным **дополнить** законопроект картографическим описанием границ нового муниципального образования.

3. Статья 5 законопроекта определяет перечень административно-территориальных единиц в составе нового муниципального образования, что **не относится** к предмету законопроекта, который предусматривает объединение муниципальных образований без изменения наименований или вида населенных пунктов, и потому сохранение ее в тексте законопроекта **нецелесообразно**.

Кроме того отметим, что действующее административно-территориальное устройство Пермского края в соответствии с Законом Пермской области от 28.02.1996 № 416-67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края» **не включает** такой административно-территориальной единицы, как **сельсовет**.

4. Как установлено ч.2 статьи 9 проекта закона, Дума нового муниципального образования избирается на 5 лет в составе 25 депутатов.

При этом вид избирательной системы, по которой должен быть избран указанный представительный орган, законопроектом **не определен**.

Законом Пермского края от 09.11.2009 № 525-ПК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае», предусмотрены 2 возможных вида избирательных систем, которые применяются при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования (мажоритарная избирательная система относительного большинства и смешанная избирательная система).

В связи с тем, что данный закон должен определить все основные процедуры по формированию органов местного самоуправления в переходный период, считаем целесообразным в законопроекте определить **вид избирательной системы**, который будет применяться при проведении выборов депутатов Думы нового муниципального образования.

Необходимо также учитывать норму части 3.1. статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

5. Согласно ч.3 статьи 12 законопроекта, нормативный правовой акт о бюджете нового муниципального образования на 2012 год принимается Земским собранием района, Думой городского поселения и Советами депутатов сельских поселений.

При этом оговаривается, что в случае если указанный правовой акт о бюджете не будет принят, бюджет нового муниципального образования на 2012

год утверждается постановлением главы Лысьвенского муниципального района.

Однако данная формулировка оставляет *неясным*, должен ли быть указанный нормативный правовой акт в обязательном порядке принят представительными органами всех муниципальных образований.

Для устранения данной неопределенности целесообразно, на наш взгляд, *уточнить*, что в случае, если бюджет нового муниципального образования на 2012 год не будет принят хотя одним из вышеназванных представительных органов, то указанный нормативный правовой акт на 2012 год утверждается постановлением главы Лысьвенского муниципального района.

6. Законопроект *не предусматривает* внесения изменений и дополнений в иные законодательные акты Пермского края.

Между тем, прекращение существования поселений и наделение нового муниципального образования статусом городского округа потребует внесения изменений в статью 26 Закона Пермского края от 16.10.2009 № 499-ПК «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа» в части:

- внесения изменений в статью 2 Закона Пермской области от 10.11.2004 № 1766-366 «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований административной территории города Лысьвы Пермского края», которым утверждены границы и наделены соответствующим статусом городское и сельские поселения Лысьвенского муниципального района;

- внесения изменения в приложение 24 к Закону края № 499-ПК, которым установлен перечень населенных пунктов, входящих в состав каждого из поселений Лысьвенского муниципального района.

Таким образом, принятие закона Пермского края об осуществлении преобразования Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского сельского поселения, Кыновского сельского поселения, Новорождественского сельского поселения, входящих в состав Лысьвенского муниципального района, в новое муниципальное образование и наделение его статусом городского округа **актуально** и повлечет **положительные последствия** при условии устранения отмеченных проблемных моментов.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

З.Б.Лукияненко