



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «Об образовании нового
муниципального образования Красновишерский городской округ»

11.03.2019

№ 32-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 22.02.2019 № 464-19/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Земским Собранием Красновишерского муниципального района, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 20.02.2019 № 39).

Рассматриваемый законопроект разработан в соответствии с положениями частей 2, 3 и 7 статьи 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и устанавливает правовые, организационные и финансовые особенности образования нового муниципального образования - **Красновишерского городского округа** (далее – городской округ).

Основные положения законопроекта, определяющие порядок образования городского округа, следующие.

1. В соответствии с положениями частей 2 и 3 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается **преобразование Красновишерского городского поселения, Усть-Язьвинского сельского поселения, Верх-Язьвинского сельского поселения, Вишерогорского сельского поселения, Вайского сельского поселения**, входящих в состав Красновишерского муниципального района (далее – поселения, входящие в состав муниципального района), путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований, в новое муниципальное образование - **Красновишерское городское поселение**.

Объединение поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения каждого из поселений и муниципального района, выраженного представительными органами муниципальных образований, на основе результатов публичных слушаний в соответствии с установленным федеральным законодательством порядком.

2. Преобразованное Красновишерское городское поселение наделяется статусом *городского округа*, который считается образованным *со дня вступления в силу* данного Закона.

Поселения, входящие в состав муниципального района, и муниципальный район *утрачивают статус муниципальных образований* со дня вступления в силу настоящего Закона.

Преобразование поселений, входящих в состав муниципального района, *не влечет* изменение статуса населенных пунктов, входящих в состав территорий поселений муниципального района, а также изменение или прекращение предоставления мер социальной поддержки, установленных действующим законодательством для отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах.

3. Границы городского округа соответствуют границам муниципального района согласно картографическому описанию (приложение 1 к законопроекту).

В состав территории городского округа *включены населенные пункты, входившие в состав территорий поселений муниципального района* (приложение 2 к законопроекту).

Отметим, что согласно приложению 2 к законопроекту, в состав городского округа войдет 46 населенных пунктов, в т.ч. 1 город Красновишерск - административный центр и 45 сельских населенных пунктов, в т.ч. 18 сельских поселков, 2 села и 25 деревень.

4. Органы местного самоуправления городского округа в соответствии со своей компетенцией станут *правопреемниками* органов местного самоуправления, которые на день создания городского округа осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, Пермского края, органами местного самоуправления муниципальных образований, физическими и юридическими лицами.

Устанавливается, что вопросы правопреемства подлежат урегулированию в соответствии с муниципальными правовыми актами городского округа, а в части, не урегулированной данным Законом и муниципальными правовыми актами, будут регулироваться законодательством Российской Федерации и Пермского края, а также договорами и соглашениями, заключенными органами местного самоуправления в переходный период.

5. Со дня вступления данного Закона в силу до *1 января 2020* года будет действовать *переходный период* образования городского округа.

В течение переходного периода осуществляется формирование органов местного самоуправления городского округа, а также завершается урегулирование иных вопросов, предусмотренных данным Законом.

Структура органов местного самоуправления городского округа определяется населением на местном референдуме в порядке, предусмотренном частью 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ. При отсутствии инициативы граждан о проведении референдума структура органов местного

самоуправления определяется Думой Красновишерского городского округа после ее избрания.

До формирования органов местного самоуправления городского округа **полномочия** по решению вопросов местного значения городского округа на соответствующих территориях будут осуществлять органы местного самоуправления муниципальных образований, которые на день создания городского округа осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на этих территориях.

Дума Красновишерского городского округа первого созыва избирается на срок полномочий, установленный Законом Пермского края от 26.11.2014 № 401-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края» (далее – Закон № 401-ПК), и состоит из **16 депутатов**, избираемых по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по **одномандатным** избирательным округам.

По данным на 01.01.2018 численность населения муниципального района составляет 20 261 чел.

В соответствии с частью 6 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ при численности населения от 10 000 до 30 000 человек численность депутатов представительного органа городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 15 человек.

Организация и проведение выборов Думы Красновишерского городского округа первого созыва будет осуществляться в соответствии с Законом Пермского края от 09.11.2009 № 525-ПК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае», а в части, им не урегулированной, — в порядке и в сроки, устанавливаемые действующим законодательством.

Со дня первого заседания Думы Красновишерского городского округа прекращаются полномочия представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, и представительного органа муниципального района.

Справочно отметим, что выборы депутатов Думы Красновишерского городского поселения состоялись 10.09.2017. Дума сформирована из 15 депутатов, избранных по многомандатным округам (глава городского поселения - председатель Думы Красновишерского городского поселения).

Советы депутатов сельских поселения состоят из: 8 депутатов в Верх-Язьвинском сельском поселении (выборы состоялись 10.09.2017); 10 депутатов в Усть-Язьвинском сельском поселении (выборы состоялись 09.09.2018); 7 депутатов в Вишерогорском сельском поселении (выборы состоялись 10.09.2017); 5 депутатов в Вайском сельском поселении (выборы состоялись 18.09.2016).

Земское Собрание Красновишерского муниципального района в составе 16 депутатов избрано 09.09.2018 по одномандатным избирательным округам. Полномочия главы муниципального района - главы администрации Красновишерского муниципального района заканчиваются 17.09.2019 г.

Глава городского округа – глава администрации городского округа избирается Думой Красновишерского городского округа в соответствии с Законом № 401-ПК.

Законопроектом определяются также **основные полномочия** главы городского округа – главы администрации городского округа **до принятия устава** городского округа, в т.ч. глава:

представляет городской округ в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени городского округа;

подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые Думой Красновишерского городского округа;

издает в пределах своих полномочий правовые акты и др.

Со дня вступления в должность **главы городского округа – главы администрации городского округа** прекращаются полномочия глав поселений, входящих в состав муниципального района, и главы муниципального района.

Глава Красновишерского муниципального района — глава администрации муниципального района избран Земским Собранием муниципального района по результатам конкурса в сентябре 2014 года. Срок его полномочий заканчивается 17.09.2019 г.

Со дня вступления в силу данного Закона прекращаются полномочия администраций поселений, входящих в состав муниципального района.

До дня формирования администрации Красновишерского городского округа исполнительно-распорядительные функции по вопросам местного значения на территории городского округа исполняет администрация муниципального района (со дня формирования вышеуказанной администрации полномочия администрации муниципального района заканчиваются).

Со дня формирования **контрольно-счетного органа** городского округа прекращаются полномочия контрольно-счетного органа муниципального района.

Со дня досрочного прекращения полномочий соответствующие органы местного самоуправления подлежат **ликвидации как юридические лица**.

Формирование органов местного самоуправления городского округа должно быть завершено **не позднее 1 января 2020 года**.

6. В переходный период **муниципальные правовые акты** принимаются органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района по вопросам местного значения, относящимся к их компетенции, подписываются и опубликовываются (обнародуются) в установленном порядке.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, которые на день создания городского округа осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, до вступления в силу данного Закона, а также в период со дня вступления Закона в силу до дня формирования органов местного самоуправления городского округа, будут действовать на территории городского округа в части, не противоречащей федеральному и краевому законодательству, а также уставу городского округа, муниципальным правовым актам городского округа, до дня признания их утратившими силу в установленном порядке.

При этом предусматривается, что в случае противоречия муниципальных правовых актов поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района, муниципальным правовым актам городского округа, будет применяться устав городского округа и (или) соответствующий муниципальный правовой акт городского округа.

7. Полномочия, связанные с внесением изменений в **решения о бюджетах** поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов **и их исполнением** в 2019 году, до дня формирования органов местного самоуправления городского округа осуществляют органы местного самоуправления указанных поселений и муниципального района.

Со дня формирования органов местного самоуправления городского округа вышеуказанные полномочия осуществляют органы местного самоуправления городского округа **раздельно** по каждому поселению и муниципальному району в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района за 2019 год осуществляются органами местного самоуправления городского округа **раздельно** по каждому поселению и муниципальному району.

Начиная с 2020 года в межбюджетных отношениях с бюджетами других уровней бюджет городского округа учитывается как **единый бюджет**.

Составление проекта бюджета городского округа на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов до формирования администрации городского округа осуществляется администрацией муниципального района в порядке, установленном бюджетным законодательством.

Бюджет городского округа на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов утверждается Думой Красновишерского городского округа.

Расчет средств, передаваемых в 2019 году из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, производится раздельно по каждому поселению, входящему в состав муниципального района и муниципальному району в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

8. **Организационное и материально-техническое обеспечение** деятельности органов местного самоуправления, связанной с образованием городского округа, предусматривается осуществлять за счет средств бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, и средств бюджета муниципального района.

9. Со дня вступления Закона в силу предусматривается признать утратившими силу Закон Пермской области от 10.11.2004 № 1755-362 «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований Красновишерского района Пермского края» и отдельные статьи законов Пермского края, предусматривающие внесение в указанный Закон Пермской области изменений и дополнений.

Оценивая **актуальность и последствия** принятия законопроекта, необходимо учитывать выполнение требований законодательства в части наличия оснований для предусмотренных законопроектом преобразований.

1. Так, в соответствии с частями 1 и 2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ объединение муниципальных образований и изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа являются **отдельными видами** преобразования муниципальных образований.

Преобразование муниципальных образований осуществляется **законами субъектов Российской Федерации** по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

При этом согласно части 3 указанной статьи 13 объединение двух и более поселений, не влекущее изменение границ иных муниципальных образований, осуществляется **с согласия населения** каждого из поселений, выраженного **представительным органом** каждого из объединяемых поселений.

Частью 7 той же статьи 13 установлено, что **изменение статуса** городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа осуществляется **с согласия населения** соответствующего **городского поселения**, а также **с согласия населения муниципального района**, из состава которого выделяется соответствующее городское поселение, выраженного **представительными органами** указанных муниципальных образований.

В соответствии с вышеуказанными положениями Федерального закона № 131-ФЗ согласие населения поселений и муниципального района на преобразование поселений путем их объединения по результатам проведенных публичных слушаний выражено следующими муниципальными правовыми актами:

1) решением Думы Красновишерского городского поселения от 28.12.2018 № 121 «О выражении согласия населения Красновишерского городского поселения на преобразование Красновишерского городского поселения путем его объединения с Усть-Язьвинским сельским поселением, Верх-Язьвинским сельским поселением, Вишерогорским сельским поселением,

Вайским сельским поселением, входящими в состав Красновишерского муниципального района, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;

2) решением Земского Собрания Красновишерского муниципального района от 31.01.2019 № 81 «О выражении согласия населения Красновишерского муниципального района на преобразование поселений, входящих в состав Красновишерского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;

3) решением Совета депутатов Усть-Язьвинского сельского поселения от 29.01.2019 № 26 «О выражении согласия населения Усть-Язьвинского сельского поселения на преобразование Усть-Язьвинского сельского поселения, путем его объединения с городским и сельским поселениями, входящими в состав Красновишерского муниципального района, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;

4) решением Совета депутатов Верх-Язьвинского сельского поселения от 22.01.2019 № 75 «О выражении согласия населения Верх-Язьвинского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Красновишерского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;

5) решением Совета депутатов Вишерогорского сельского поселения от 29.01.2019 № 69 «О выражении согласия населения Вишерогорского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Красновишерского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;

6) решением Совета депутатов Вайского сельского поселения от 25.12.2018 № 20 «О выражении согласия населения Вайского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Красновишерского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований».

Справки об источниках и датах опубликования (обнародования) вышеуказанных решений представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, и решения Земского Собрания муниципального района, а также решений о назначении публичных слушаний в муниципальных образованиях, протоколы публичных слушаний и иная информация приложены к законопроекту.

2. Отметим, что в соответствии с положениями частей 3 и 8 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, влечет создание ***вновь образованных муниципальных образований***.

Порядок создания органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований определен частью 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ.

Так, структура органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего

муниципального образования определяется населением на местном референдуме или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Численность и срок полномочий депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, а также порядок избрания, полномочия и срок полномочий первого главы данного муниципального образования в случае отсутствия инициативы граждан о проведении местного референдума устанавливаются **законом субъекта Российской Федерации**.

Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через **шесть месяцев** со дня его создания.

Материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительный орган вновь образованного муниципального образования осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

3. Частью 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется при **наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры**, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Для справки. Инфраструктура вновь созданного муниципального образования фактически будет состоять из инфраструктуры поселений, входящих в состав муниципального района. Как уже указывалось выше, в настоящее время в границах территории Красновишерского муниципального района находится 46 населённых пунктов, которые входят в состав городского поселения и четырех сельских поселений.

Муниципальный район характеризуется большой разбросанностью населенных пунктов и отличается мелкоселенностью. Главной точкой роста территории является город Красновишерск, в котором проживает более 75% населения района.

Население Красновишерского района на 1 января 2018 года насчитывает 20 261 человек, при этом 77% от населения района составляют жители Красновишерского городского поселения (15 681 человек). Только 2 сельских поселения муниципального района имеют численность жителей более 1000 человек (Верх-Язьвинское поселение - 2210 чел., Усть-Язьвинское - поселение 1276 чел.). В Вайском и Вишерогорском поселениях проживает соответственно 629 чел. и 465 чел.

Административный центр района и городского поселения - город Красновишерск находится в крайней западной части района, на левом берегу реки Вишеры, в 300 км от города Перми, в 100 км до ближайшего крупного промышленно развитого центра - г. Соликамска.

Все поселения района соединены между собой сетью дорог муниципального значения, сообщение с другими населенными пунктами Пермского края осуществляется автомобильным транспортом.

Железнодорожное сообщение отсутствует. В летний период для перевозок и отдыха используется маломерный речной транспорт.

Имеется возможность использования сохранившейся взлетно-посадочной полосы для малой авиации. Ближайший международный аэропорт «Большое Савино» находится в городе Перми.

Экономика поселений, входящих в состав муниципального района, базируется в основном на использовании природных ресурсов. На территории поселений ведется добыча нефти, газа, мрамора, золота, лесозаготовка, производство безалкогольных напитков, биотоплива (пеллет) и производство пиломатериалов, выпускаются хлебобулочные изделия. Экономическая деятельность на данный момент осуществляется бюджетными организациями и малым бизнесом, крупные предприятия на территории поселений отсутствуют. Средние организации представлены филиалами и территориально-обособленными подразделениями. По числу хозяйствующих субъектов наибольшую долю занимают оптовая и розничная торговля и лесное хозяйство. Производственную деятельность осуществляют: ЦДНГ № 12 ООО «Лукойл-Пермь», ОСП «Вишера», АО «Соликамскбумпром», ООО «Красновишерсклес», ООО «Красновишерский камнеобрабатывающий завод», ООО «Вега», ООО «Прайм», ООО УТТ «Полазнанефть колонна № 5», ООО «Красновишерское АТП», ООО «Соната», ООО «Нордик».

Хозяйственную деятельность в сфере ЖКХ осуществляют 3 муниципальных унитарных предприятия.

Сельскохозяйственное производство в поселениях района осуществляется малыми формами хозяйствования (фермерскими хозяйствами и личными подсобными хозяйствами, на долю последних приходится 70% общего объема валовой продукции отрасли). Всего на территории муниципального района зарегистрировано 299 предприятий и организаций и 483 индивидуальных предпринимателя, из них 272 и 398 на территории Красновишерского городского поселения соответственно.

Медицинские услуги жителям поселений оказывает ГБУЗ ПК «Красновишерская ЦРБ», которая имеет в своей структуре стационар с отделением реанимации, поликлинику, детскую поликлинику, лабораторию, диагностические отделения (функциональная диагностика, ультразвуковая диагностика, рентгенодиагностика), аптеку, административно-хозяйственные службы, 1 врачебную амбулаторию (Верх-Язьвинская сельская врачебная амбулатория) и 14 ФАПов, из них 13 стационарных, 1 мобильный.

На территории поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляют свою деятельность **24 образовательных организации**, в том числе: 8 дошкольных образовательных учреждений; 13 общеобразовательных учреждения, в том числе, одна специальная (коррекционная) школа-интернат для обучающихся (воспитанников) с ограниченными возможностями здоровья; 2 учреждения дополнительного

образования для детей («Детская школа искусств» и «Центр дополнительного образования»); КГАПО «Уральский промышленный техникум».

Учреждениями культуры, физкультуры и спорта являются муниципальные бюджетные учреждения: «Районный Дом культуры», Культурно-досуговый центр Верх-Язьвинского сельского поселения (2 сельских клуба), Центр культуры и досуга Усть-Язьвинского сельского поселения (2 сельских клуба), Вишерогорский сельский дом культуры Вишерогорского сельского поселения, Сельский дом культуры Вайского сельского поселения (2 сельских клуба); «Красновишерский районный краеведческий музей», «Красновишерская межпоселенческая централизованная библиотечная система» (2 центральных библиотеки, 12 филиалов), «Центр организации досуга» (Дом спорта).

Отметим, что большинство поселений муниципального района имеют **высокий уровень дотационности**¹, превышающий 50 %, в частности: Вайское сельское поселение - 82,52%; Верх-Язьвинское сельское поселение - 70,72%; Вишерогорское сельское поселение - 85,15%; Усть-Язьвинское сельское поселение - 56,92%.

Красновишерское городское поселение и Красновишерский муниципальный район находятся в группе муниципалитетов с долей дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в объеме собственных доходов местного бюджета от 20% до 50% (по городскому поселению - 31,09 %, по району - 35,5 %).

Таким образом, преобразованное в результате объединения с сельскими поселениями, входящими в состав муниципального района, новое муниципальное образование Красновишерское городское поселение, по нашему мнению, **обладает** необходимой социальной, транспортной и иной инфраструктурой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения Красновишерского городского округа и осуществления переданных им федеральными законами и законами Пермского края отдельных государственных полномочий.

В связи с изложенным **актуальность** принятия закона Пермского края об образовании нового муниципального образования Красновишерского городской округ обусловлена:

- во-первых, реализацией полученного в установленном федеральным законодательством порядке согласия населения всех поселений, входящих в состав Крановишерского муниципального района, и населения муниципального района в целом на объединение сельских поселений с Крановишерским городским поселением;

¹ Приказ Министерства финансов Пермского края от 19.10.2018 № СЭД-39-01-22-242 «Об утверждении перечня муниципальных образований Пермского края, распределенных в зависимости от доли дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в объеме собственных доходов местного бюджета, на 2019 год».

- во-вторых, наличием в преобразованном в результате объединения Крановишерском городском поселении необходимых условий для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа (в случае наделения его Законом Пермского края соответствующим статусом) и осуществления переданных Крановишерскому городскому округу в установленном федеральным и краевым законодательством порядке отдельных государственных полномочий.

Положительными социально-экономическими последствиями принятия закона, на наш взгляд, будут являться:

- выравнивание уровня социально-экономического развития и повышение качества жизни населения на территориях преобразованных поселений, входивших в состав Крановишерского муниципального района;

- повышение имиджевой и инвестиционной привлекательности вновь образованного Крановишерского городского поселения за счёт приобретения им статуса городского округа;

- сокращение расходов бюджета городского округа на муниципальное управление за счёт оптимизации структуры органов местного самоуправления на объединенной территории и повышение эффективности расходования бюджетных средств;

- возможность привлечения в бюджет городского округа средств краевого бюджета в целях софинансирования реализации муниципальных программ, приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов городского округа;

- совершенствование взаимодействия органов местного самоуправления городского округа с органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления иных муниципальных районов и городских округов Пермского края, физическими и юридическими лицами.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная