



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

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

13.03.2019

№ 39-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Папкова И.В. от 25.02.2019 № 471-19/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания председателем Земского Собрания Чердынского муниципального района, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 19.02.2019 № 13).

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, территориальные, организационные и финансовые особенности образования нового муниципального образования - *Чердынский городской округ* (далее – городской округ).

Основными положениями законопроекта определяется следующее.

1. В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ предлагается *преобразовать Бондюжское сельское поселение, Вильгортское сельское поселение, Керчевское сельское поселение, Ныробское городское поселение, Покчинское сельское поселение, Рябининское сельское поселение, Усть-Урольское сельское поселение, Чердынское городское поселение*, входящие в состав Чердынского муниципального района (далее – поселения, входящие в состав муниципального района), путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований, в новое муниципальное образование - *Чердынское городское поселение*.

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

Преобразование поселений, входящих в состав муниципального района, не влечет за собой изменения статуса населенных пунктов, входящих в состав территорий поселений муниципального района, а также изменения или прекращения предоставления мер социальной поддержки, установленных действующим законодательством для отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах и поселках городского типа (рабочих поселках).

2. Преобразованное таким образом Чердынское городское поселение наделяется статусом Чердынского *городского округа*, который считается образованным *со дня вступления в силу* настоящего Закона.

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

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 99 населенных пунктов, в т.ч. 1 административный центр – город Чердынь, рабочий поселок Ныроб, 20 поселков и 77 сельских населенных пунктов (16 сел и 61 деревня).

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.

До урегулирования муниципальными правовыми актами городского округа вопросов правопреемства в отношении органов местных администраций, муниципальных учреждений, предприятий и организаций, ранее созданных органами местного самоуправления, соответствующие органы местных администраций, муниципальные учреждения, предприятия и организации продолжают осуществлять свою деятельность с сохранением их прежней организационно-правовой формы.

5. Со дня вступления настоящего Закона в силу до 1 января 2020 года устанавливается **переходный период**.

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

До формирования органов местного самоуправления городского округа **полномочия** по решению вопросов местного значения городского округа в соответствии со статьей 16 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

Структура органов местного самоуправления Чердынского городского округа определяется населением на местном референдуме, при отсутствии инициативы Думой Чердынского городского округа после ее избрания.

Дума Чердынского городского округа первого созыва будет состоять из **15 депутатов**, избираемых по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по **одномандатным** избирательным округам.

По данным Росстата на 01.01.2018 численность населения муниципального района составляет 20 293 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 не может быть менее 15 человек.

Организация и проведение выборов Думы Чердынского 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 Чердынского городского округа прекращаются полномочия представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, и представительного органа муниципального района.

Справочно отметим, что выборы депутатов Земского Собрания Чердынского муниципального района прошли 10.09.2017. Земское Собрание состоит из 15 депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам.

Выборы представительных органов поселений муниципального района состоялись 09.09.2018. Представительные органы поселений состоят из 10 депутатов, избранных по многомандатным избирательным округам.

Глава городского округа – глава администрации городского округа будет избираться Думой Чердынского городского округа в соответствии с 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».

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 Чердынского муниципального района - глава администрации муниципального района избран в ноябре 2018 года Земским Собранием Чердынского муниципального района по результатам конкурса.

Главы поселений избраны представительными органами поселений по результатам конкурсов в сентябре 2018 года и возглавляют местные администрации.

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 Чердынского городского округа;

издает в пределах своих полномочий правовые акты и др.

Полномочия администраций поселений, входящих в состав муниципального района, **прекращаются со дня вступления в силу настоящего Закона.**

До формирования администрации городского округа **исполнительно-распорядительные полномочия** по решению вопросов местного значения городского округа на территории городского округа **осуществляет администрация муниципального района**. Со дня формирования администрации городского округа полномочия администрации муниципального района прекращаются.

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

С момента 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**.

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.

6. Расчет средств, передаваемых в 2019 году из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, производится также отдельно

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.

Расчет средств, передаваемых в 2019 году из бюджетов бюджетной системы 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 *отдельно* по каждому поселению и муниципальному району.

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.

Начиная с 2020 года в межбюджетных отношениях с бюджетами бюджетной системы Российской Федерации 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 Чердынского городского округа*.

Законопроектом определяется также порядок временного управления бюджетом в случае, если решение о бюджете городского округа не будет принято или если решение о бюджете городского округа не вступит в силу с

начала текущего финансового года, а также регулируются вопросы осуществления межбюджетных отношений.

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.

Со дня вступления Закона в силу предусматривается признать утратившими силу Закон Пермской области от 10.11.2004 № 1735-355 «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований Чердынского 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 муниципальными правовыми актами согласно приложению 1 к аналитической записке.

Сведения об опубликовании (обнародовании) вышеуказанных решений представительных органов муниципальных образований и решений о

назначении публичных слушаний, а также 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 переданных указанным органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации отдельных государственных полномочий.

Для справки. Чердынский муниципальный район расположен на Севере Пермского края. Территория района составляет 13,5% всей площади Пермского края. Протяженность территории с севера на юг - 175 км, с востока на запад – 224 км. Чердынский муниципальный район граничит на севере с Республикой Коми, на юге с Соликамским городским округом, на юго-востоке с Красновишерским, на западе с Косинским и Гайнским муниципальными районами.

В поселениях Чердынского муниципального района проживает 20,3 тыс. человек, в том числе 9,5 тыс. человек в городских поселениях (город Чердынь и

рабочий поселок Ныроб), сельское население района составляет 10,8 тыс. человек.

Административным центром Чердынского муниципального района является город Чердынь. Его удаленность от краевого центра (города Перми) составляет 320 км, от города Соликамска - 100 км, от города Березники - 130 км. Город Чердынь расположен в северо-западной части района. Основной федеральной дорогой, пересекающей территорию города и проходящей в меридиональном направлении, является автодорога, соединяющая с городом Соликамск.

На территории поселений Чердынского муниципального района действуют 8 маршрутов по перевозке пассажиров автомобильным транспортом общего пользования, из них 5 являются социально значимыми (Чердынь - Покча, Чердынь - Кушмангорт, Чердынь - Пянтег, Чердынь - Бигичи и Чердынь - Керчевский).

Экономика поселений муниципального района базируется в основном на использовании природных ресурсов. Производственную деятельность осуществляют 11 крупных и средних предприятий. Основу промышленности района составляет лесозаготовительная и лесоперерабатывающая отрасли. На их долю приходится более 70% объема выпуска промышленной продукции в районе.

К лесозаготовителям с наибольшим объемом заготовки древесины можно отнести: АО «Соликамскбумпром», ООО «Ареал», ООО «Перспект», ООО «Верхнекамье», ООО «Меркурий Лес», ООО «Колва-лес», ООО «Курган-лес».

В сферу деятельности малого бизнеса поселений Чердынского муниципального района входит розничная торговля, лесозаготовка и лесопереработка, туристический бизнес. Основным производителем пищевых продуктов является МП «Чердынь-Хлеб».

Агропромышленный комплекс Чердынского муниципального района представлен животноводством и растениеводством. Животноводство развивается по молочному и мясному направлениям.

Система образования Чердынского муниципального района представлена 10 общеобразовательными школами, из них 4 средние и 6 основных, 4 детскими дошкольными учреждениями, Центром дополнительного образования детей и Центром обеспечения образовательной деятельности, Чердынским филиалом ГБПОУ «Соликамский автомобильно-дорожный колледж», Из 10 школ района 3 школы имеют дошкольные группы: Кушмангортская, Пянтежская, Курганская и 2 школы пришкольные интернаты: Бондюжская и Курганская.

На территории поселений Чердынского муниципального района расположено 39 культурно-досуговых учреждений, в том числе: АУ «Центр культуры город Чердынь», МБУ «Чердынский краеведческий музей им. А. С. Пушкина», МБУ ДО «Чердынская детская школа искусств», АУ «Ныробский культурно-досуговый центр», Центр памяти М.Н. Романова.

Для обеспечения свободного доступа населения к информации, знаниям и культурным ценностям, для организации досуга граждан по месту жительства в

муниципальном районе создана муниципальная сеть библиотек с наличием районной центральной библиотеки и библиотек поселений, обслуживающих взрослое и детское население района. Функции районной центральной библиотеки выполняет МБУ «Чердынская межпоселенческая библиотека».

В поселениях Чердынского муниципального района находятся 112 памятников археологии, 178 памятников архитектуры и градостроительства.

Доступность медицинских услуг жителям поселений Чердынского муниципального района обеспечивает ГБУЗ ПК «Чердынская районная больница», расположенная в городе Чердынь, которая оказывает круглосуточную амбулаторно-поликлиническую, стационарную, скорую и неотложную помощь жителям муниципального района.

В составе районной больницы работает поликлиника на 387 посещений в смену, терапевтическое отделение на 21 койку, детское отделение на 18 коек, дневной стационар по направлениям терапия (16 коек), неврология (11 коек), детское отделение (4 койки), а также Керчевская участковая больница с поликлиникой на 62 посещения в смену, дневным стационаром по направлениям терапия (3 койки), детским отделением (3 койки) и поликлиническое отделение в п. Ныроб.

Кроме этого в поселениях муниципального района работают 14 фельдшерских пунктов (д. Б.Долды, с. Кольчуг, с. Серегово, д. Урол, с. Редикор, с. Бондюг, с. Пянтег, с. Покча, п.Рябинино, с. Вильгорт, п. Коэпты, п. В.Колва, п. Гремячево, п. Курган).

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

Вместе с тем в настоящее время большая часть поселений Чердынского муниципального района имеют *высокий уровень дотационности*.

В 2019 году Чердынское городское поселение находится в группе муниципальных образований Пермского края с показателем доли дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в объеме собственных доходов местного бюджета от 5 до 20%, Покчинское сельское поселение от 20 до 50%, остальные поселения находятся в группе муниципальных образований, где уровень дотационности местных бюджетов превышает 50%.¹

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».

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

- во-первых, реализацией полученного в установленном федеральным законодательством порядке согласия населения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и населения муниципального района в целом на преобразование поселений, входящих в состав Чердынского муниципального района, путем их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований;

- во-вторых, наличием в преобразованном в результате объединения Чердынском 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 Чердынскому городскому округу в установленном федеральным и краевым законодательством порядке отдельных государственных полномочий.

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

- сокращение расходов бюджета Чердынского городского округа на муниципальное управление за счёт оптимизации структуры органов местного самоуправления на территориях преобразованных поселений;

- повышение эффективности расходования бюджетных средств на реализацию муниципальных программ, приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов городского округа;

- выравнивание уровня социально-экономического развития городского округа, в том числе за счет реализации потенциальных преимуществ территории городского округа и, как следствие, повышение качества жизни населения;

- 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;

- повышение имиджевой и инвестиционной привлекательности городского округа по сравнению с городскими и сельскими поселениями.

В качестве **проблемного момента** проекта закона отмечаем следующее.

В картографическом описании границ Чердынского городского округа (приложение 1 к проекту закона):

- по всему тексту применяется название Чердынский муниципальный район, который с принятием закона утрачивает силу;

- не актуализировано название кооператива «Исаковский». Согласно выписке из ЕГРЮЛ данный кооператив преобразован 28.09.2011 в ООО «Исаковский – Агро».

В качестве редакционной правки в картографическом описании границ Чердынского городского округа предлагаем слова «Здесь заканчивается граница района с Республикой Коми и дальше продолжается с Красновишерским муниципальным районом» заменить словами «Далее граница городского округа продолжается с Красновишерским муниципальным районом».

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная