



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «Об образовании нового муниципального образования Ординский муниципальный округ»

21.05.2019

№ 83-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 20.05.2019 № 1351-19/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Земским Собранием Ординского муниципального района, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 17.05.2019 № 118).

Рассматриваемый законопроект разработан в соответствии с положениями частей 2, 3.1-1 и 8 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 - **Ординского муниципального округа Пермского края** (далее – муниципальный округ).

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

1. В соответствии с вышеуказанными положениями статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ законопроектом предусматривается **преобразование Ашанского сельского поселения, Карьевского сельского поселения, Красноясыльского сельского поселения, Медянского сельского поселения, Ординского сельского поселения**, входящих в состав Ординского муниципального района (далее – поселения, входящие в состав муниципального района, муниципальный район), путем их объединения в новое муниципальное образование, которое предлагается наделить **статусом муниципального округа**.

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

2. Ординский муниципальный округ Пермского края 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 муниципального округа соответствуют границам муниципального района согласно картографическому описанию (приложение 1 к законопроекту).

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

Отметим, что согласно приложению 2 к законопроекту, в состав муниципального округа войдет 45 сельских населенных пункта, в т.ч. 12 сел и 33 деревни.

Административным центром муниципального округа определено село Орда.

4. Органы местного самоуправления муниципального округа в соответствии со своей компетенцией станут *правопреемниками* органов местного самоуправления, которые на день создания муниципального 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 данным законом и муниципальными правовыми актами муниципального 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 муниципального округа.

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

Структура органов местного самоуправления муниципального округа будет определяться 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 Ординского муниципального округа Пермского края после ее избрания.

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

Дума Ординского муниципального округа Пермского края 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 будет состоять из **15 депутатов**, избираемых по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по **одномандатным** избирательным округам.

По данным на 01.01.2019 численность населения муниципального района составляет 14 515 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 муниципального округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 15 человек.

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

Глава муниципального округа – глава администрации Ординского муниципального округа Пермского края избирается Думой Ординского муниципального округа Пермского края в соответствии с Законом № 401-ПК.

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

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

подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые Думой Ординского муниципального округа;

издает в пределах своих полномочий правовые акты и др.

Законопроектом предусматривается возможность формирования в структуре администрации Ординского муниципального округа территориального органа, на который будет возложено осуществление части функций местной администрации на территориях поселений, которые утратят статус муниципальных образований в случае его принятия.

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

Со дня вступления в силу данного закона **прекращают полномочия администраций поселений**, входящих в состав муниципального района.

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

Со дня формирования **контрольно-счетного органа** муниципального 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 муниципального 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 муниципального 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 муниципального округа, будут действовать на территории муниципального округа в части, не противоречащей федеральному и краевому законодательству, а также уставу муниципального округа, муниципальным правовым актам муниципального 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 муниципального округа, будет применяться устав муниципального округа и (или) соответствующий муниципальный правовой акт муниципального 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 муниципального округа осуществляют органы местного самоуправления указанных поселений и муниципального района.

Со дня формирования органов местного самоуправления муниципального округа вышеуказанные полномочия осуществляют органы местного самоуправления муниципального 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 муниципального округа **раздельно** по каждому поселению и муниципальному району.

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

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

Бюджет муниципального округа на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов утверждается Думой Ординского муниципального 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 муниципального округа, предусматривается осуществлять за счет средств бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, и средств бюджета муниципального района.

9. Вступление закона в силу предусматривается через 10 дней после дня его официального опубликования, за исключением следующих положений, определяющих:

наименования органов местного самоуправления муниципального округа и порядок избрания главы муниципального округа - главы администрации муниципального округа - вступление их в силу увязано со сроками вступления в силу законов Пермского края, устанавливающих соответствующие наименования органов местного самоуправления и порядок избрания главы.

В настоящее время в Законодательное Собрание Пермского края внесены законопроекты, предусматривающие установление наименований представительных органов муниципальных образований,

глав муниципальных образований, местных администраций в Пермском крае, а также внесение изменений в Закон № 401-ПК в части установления порядка избрания глав муниципальных округов¹;

срок полномочий представительного органа муниципального округа и порядок его формирования - вступление их в силу предусматривается по истечении месяца после дня вступления в силу закона при отсутствии инициативы граждан о поведении указанного ранее местного референдума.

10. Со дня вступления закона в силу предусматривается признать утратившими силу Закон Пермской области от 10.11.2004 № 1749-360 «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований Ординского района Пермского края».

По существу рассматриваемого законопроекта необходимо отметить следующее.

1. Правовое регулирование вопросов преобразования муниципальных образований определено статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

Преобразование муниципальных образований, в том числе путем их объединения, 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.

Согласно части 3.1-1 вышеуказанной статьи объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования законом субъекта Российской Федерации² **статусом муниципального округа**. При этом, **объединение** поселений **не может быть** осуществлено, если население **двух и более поселений**, входящих в состав муниципального района, **не выразило** в установленной форме своего **согласия** на объединение всех поселений.

Отметим, что муниципальный округ является новым для Российской Федерации видом муниципальных образований, возможность создания которого предусмотрена Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившим в силу с 01.05.2019. .

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальным округом является несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными

¹ Законопроекты внесены группой депутатов Законодательного Собрания Пермского края (письма от 16.05.2019 № б/н).

² Согласно части 1.1 статьи 10 Федерального закона № 131-ФЗ наделение муниципальных образований муниципального округа осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Отметим, что согласие населения поселений и муниципального района на преобразование поселений путем их объединения по результатам проведенных публичных слушаний выражено следующими муниципальными правовыми актами:

1) решением Совета депутатов Ашапского сельского поселения Ординского муниципального района Пермского края от 15.05.2019 № 19 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Ашапского сельского поселения, входящего в состав Ординского муниципального района, путем объединения»;

2) решением Совета депутатов Карьевского сельского поселения Ординского муниципального района Пермского края от 15.05.2019 № 04-01 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Карьевского сельского поселения, входящего в состав Ординского муниципального района, путем объединения»;

3) решением Совета депутатов Красноясыльского сельского поселения Ординского муниципального района Пермского края от 15.05.2019 № 05-06 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Красноясыльского сельского поселения, входящего в состав Ординского муниципального района, путем объединения»;

4) решением Совета депутатов Медянского сельского поселения Ординского муниципального района Пермского края от 15.05.2019 № 22 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Медянского сельского поселения, входящего в состав Ординского муниципального района, путем объединения»;

5) решением Совета депутатов Ординского сельского поселения Ординского муниципального района Пермского края от 15.05.2019 № 58 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Ординского сельского поселения, входящего в состав Ординского муниципального района, путем объединения»;

6) решением Земского Собрания Ординского муниципального района Пермского края от 16.05.2019 № 452 «О выражении согласия населения Ординского муниципального района на преобразование поселений, входящих в состав Ординского муниципального района, путем их объединения».

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. В соответствии с положениями части 3.1-1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились, а также указанные поселения утрачивают статус муниципального образования. Согласно части 8 этой же статьи объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, влечет создание **вновь образованного муниципального образования**.

Необходимо отметить, что согласно части 1 статьи 9.1 Федерального закона № 131-ФЗ, введенной Федеральным законом № 87-ФЗ, наименование муниципального образования должно содержать указание на его статус и субъект Российской Федерации, в котором расположено данное муниципальное образование.

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. Оценивая **актуальность** принятия законопроекта отметим следующее.

Частью 3 статьи 1 законопроекта определено, что преобразование осуществляется в целях ускорения социально-экономического развития территории и повышения уровня жизни населения поселений муниципального района, в связи с чем отметим следующее.

Как уже указывалось выше, по состоянию на 01.01.2019 в границах территории Ординского муниципального района находится 45 сельских населенных пунктов. Площадь территории муниципального района составляет 1420 кв.км. В сельских поселениях муниципального района проживает 14 515 чел., из них 5 620 чел. в Ординском поселении, 2280 чел в Ашапском поселении, 1882 чел. в Карьевском поселении, 1684 чел. в Красноясыльском поселении, 3049 чел. – в Медянском поселении.

Административным центром Ординского муниципального района

является село Орда, который расположен в восточной части Пермского края. Расстояние до г. Перми составляет 140 км.

Ординский муниципальный район граничит с Кунгурским и Уинским муниципальными районами, Суксунским и Октябрьским городскими округами. Ординский район имеет устойчивую транспортную связь с г. Кунгуром и краевым центром. В южном направлении автодорожная сеть дает району выход на железнодорожную магистраль Москва-Казань-Екатеринбург с высокой интенсивностью движения.

По состоянию на 01.01.2018 в Ординском муниципальном районе осуществляли свою деятельность 152 предприятия, организации и учреждения, 293 индивидуальных предпринимателя.

Экономика района носит выраженную сельскохозяйственную направленность, доля сельского хозяйства в структуре объема отгруженных товаров составляет – 39,4 %, добыча полезных ископаемых – 18,1%, торговля – 29%, наименьший объем приходится на бюджетную сферу, транспорт, обрабатывающие предприятия, ЖКХ и прочие предприятия. Градообразующие и крупные промышленные предприятия в муниципальном районе отсутствуют.

Основные направления деятельности сельхозпредприятий - производство молока, мяса крупного рогатого скота и зерна. Крестьянские (фермерские) хозяйства занимаются мелкотоварным производством свиней, пчел, картофеля и овощей. Удельный вес продукции Ординского муниципального района в объемах продукции сельского хозяйства Пермского края – 2 %³.

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций составила в Ординском муниципальном районе по итогам 2017 г. 25419,8 руб.⁴, что составляет 77,1 % от общекраевого уровня.

Уровень зарегистрированной безработицы на конец 2017 г. составил 2,57 %, что в 2 раза выше уровня безработицы в целом по Пермскому краю на эту дату.

Полномочия по решению вопросов местного значения на территории Ординского муниципального района в соответствии с федеральным законодательством осуществляют органы местного самоуправления на уровне сельских поселений, а также на уровне муниципального района.

Так, представительские полномочия на этих территориях осуществляют советы депутатов Ашанского, Карьевского, Красноясыльского, Медянского, Ординского сельских поселений, которые состоят из 10 депутатов⁵, а также Земское Собрание Ординского муниципального района, состоящее из 15 депутатов⁶.

³ Сельское хозяйство Пермского края. Статистический сборник/Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (Пермьстат) – Пермь, 2018.

⁴ Муниципальные образования Пермского края. Социально-экономические показатели. 2018. Статистический сборник/Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (Пермьстат) – Пермь, 2018.

⁵ Советы депутатов Ашанского, Карьевского, Красноясыльского, Медянского, Ординского сельских поселений избраны 9 сентября 2018 года по многомандатным избирательным округам.

⁶ Земское Собрание Ординского муниципального района избрано 14.09.2014.

Исполнительно-распорядительные полномочия на территориях поселений и муниципального района осуществляют соответствующие администрации, возглавляемые главами.

Глава муниципального района — глава администрации Ординского муниципального района избран 10.06.2016 Земским Собранием Ординского муниципального района по результатам конкурса. Срок полномочий избранного главы муниципального района - 2016-2021 гг.

Главы Ашапского, Карьевского, Красноясыльского, Медянского, Ординского сельских поселений были избраны в сентябре 2018 года представительными органами поселений по результатам конкурсов и возглавляют администрации соответствующих поселений, кроме Ординского сельского поселения, в котором глава Ординского сельского поселения избран из состава депутатов без проведения конкурса и является председателем Совета депутатов Ординского сельского поселения.

Необходимо отметить, что большинство поселений Ординского муниципального района имеют **высокий уровень дотационности**⁷.

Так, в 2019 году лишь Ординское сельское поселение находится в группе муниципальных образований с показателем доли дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в объеме собственных доходов местного бюджета от 5 до 20%. Остальные поселения муниципального района имеют **уровень дотационности от 20% до 50 %**.

На основании вышеизложенного считаем, что предусмотренное законопроектом преобразование сельских поселений, входящих в состав Ординского муниципального района, путем их объединения, в новое муниципальное образование с одноуровневой системой организации местного самоуправления, на наш взгляд, **целесообразно** и приведет к **положительным социально-экономическим последствиям**, которыми будут являться:

- выравнивание уровня социально-экономического развития и повышение качества жизни населения на территориях преобразованных поселений, входивших в состав Ординского муниципального района;
- сокращение расходов бюджета на муниципальное управление за счёт оптимизации структуры органов местного самоуправления на объединенной территории и повышение эффективности расходования бюджетных средств;
- возможность привлечения в бюджет вновь созданного муниципального образования средств краевого бюджета в целях софинансирования реализации муниципальных программ, приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципального округа;

⁷ 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».

- совершенствование взаимодействия органов местного самоуправления муниципального 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