



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

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

14.06.2019

№ 100-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 10.06.2019 № 1597-19/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Земским Собранием Кочевского муниципального района, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 06.06.2019 № 46).

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 - **Кочевского 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 Большекочинского сельского поселения, Кочевского сельского поселения, Маратовского сельского поселения, Пельмского сельского поселения, Юкеевского сельского поселения**, входящих в состав Кочевского 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. Кочевский 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 67 сельских населенных пунктов, в т.ч. 4 села, 9 посёлков и 54 деревни.

Административным центром муниципального округа определено село Кочево.

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 марта 2020* года устанавливается *переходный период*, в течение которого будет осуществляться формирование органов местного самоуправления муниципального округа, а также завершение урегулирования 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 местного референдума структура органов местного самоуправления определяется Думой Кочевского муниципального округа Пермского края после её 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, *за исключением администраций* Большекочинского, Кочевского, Маратовского, Пелымского, Юскеевского сельских поселений, полномочия которых прекращаются со дня вступления в силу данного закона.

Дума Кочевского 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 **многомандатным** избирательным округам.

По данным на 01.01.2019 численность населения муниципального района составляет 10 037 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 Кочевского 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 Кочевского муниципального округа прекращаются полномочия представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, и представительного органа муниципального района.

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

Согласно нормам статьи 3 Закона № 401-ПК глава муниципального образования Пермского края, имеющего статус муниципального района,

городского или муниципального округа, избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса¹.

Законопроектом также определяются **основные полномочия** главы муниципального округа – главы администрации муниципального округа, которые он исполняет **до принятия устава** муниципального округа.

В том числе 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 Кочевского муниципального округа;

издает в пределах своих полномочий правовые акты и др.

Законопроектом предусматривается возможность формирования в структуре администрации Кочевского 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 администрации поселений**, входящих в состав муниципального района.

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

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 марта 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.

¹ Изменения внесены Законом Пермского края от 27.05.2019 № 398-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края "О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края».

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, до дня первого заседания Думы муниципального округа, будут осуществлять представительные органы местного самоуправления поселений и муниципального района, со дня первого заседания - Думой муниципального округа.

Полномочия, связанные с **исполнением бюджетов** поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, а также **составлением отчетов об исполнении бюджетов** за 2019 год указанных поселений и муниципального района, до формирования администрации муниципального округа будут осуществляться администрацией муниципального района, со дня формирования - администрацией муниципального округа.

При этом расчет средств, передаваемых в 2019 году из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, будет производиться отдельно по каждому поселению и муниципальному району в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Отчетность об исполнении бюджетов за 2019 год будет составляться администрацией муниципального округа отдельно по каждому поселению и муниципальному району.

Рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района за 2019 год будет осуществляться Думой 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 Кочевского муниципального округа.

Полномочия, связанные с исполнением бюджета муниципального округа на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, до формирования администрации муниципального округа будет осуществлять администрация муниципального района.

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 положений, определяющих порядок избрания главы муниципального округа - главы администрации муниципального округа, а также Думы Кочевского муниципального округа, вступление в силу которых предусматривается по истечении месяца после дня вступления в силу закона при отсутствии инициативы граждан о проведении указанного ранее местного референдума.

10. Со дня вступления закона в силу предусматривается признать утратившими силу:

Закон Коми-Пермяцкого автономного округа от 24.06.2005 № 50 (ред. от 26.01.2017) «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований Кочевского района Пермского края»;

статью 4 Закона Пермского края от 11.12.2006 № 47 «О внесении изменений в некоторые законы Коми-Пермяцкого автономного округа»;

статью 21 Закона Пермского края от 14.12.2013 № 273-ПК (ред. от 25.04.2019) «О внесении изменений в отдельные законы Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермского края»;

статью 6 Закона Пермского края от 07.06.2014 № 328-ПК «О внесении изменений в отдельные законы Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»;

статью 9 Закона Пермского края от 26.01.2017 № 55-ПК (ред. от 25.03.2019) «О внесении изменений в отдельные законы Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, 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 влечёт 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 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.

Согласно представленным материалам, согласие населения поселений и муниципального района на преобразование поселений путём их объединения по результатам проведенных публичных слушаний выражено следующими муниципальными правовыми актами:

1) *решением Совета депутатов Большекочинского сельского поселения Кочевского муниципального района Пермского края от 21.05.2019 № 11 «О выражении согласия населения Большекочинского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Кочевского муниципального района путём их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;*

2) *решением Совета депутатов Кочевского сельского поселения Кочевского муниципального района Пермского края от 31.05.2019 № 17 «О выражении согласия населения Кочевского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Кочевского муниципального района путём их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;*

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

3) решением Совета депутатов Маратовского сельского поселения Кочевского муниципального района Пермского края от 03.06.2019 № 13 «О выражении согласия населения Маратовского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Кочевского муниципального района путём их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;

4) решением Совета депутатов Пельмского сельского поселения Кочевского муниципального района Пермского края от 27.05.2019 № 13 «О выражении согласия населения Пельмского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Кочевского муниципального района путём их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;

5) решением Совета депутатов Юксеевского сельского поселения Кочевского муниципального района Пермского края от 03.06.2019 № 17 «О выражении согласия населения Юксеевского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Кочевского муниципального района путём их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований»;

6) решением Земского Собрания Кочевского муниципального района Пермского края от 04.06.2019 № 261 «О выражении согласия населения Кочевского муниципального района на преобразование сельских поселений, входящих в состав Кочевского муниципального района, путём 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 Кочевского 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 объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, влечет наделение вновь образованного муниципального образования **статусом муниципального округа**.

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

Так, 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 отмечалось выше, по состоянию на 01.01.2019 в границах территории Кочевского муниципального района находится 67 населенных пунктов. Площадь территории муниципального района составляет 271,8 кв.км. В сельских поселениях муниципального района проживает 10 037 чел., из них 834 чел. в Большекочинском поселении, 6 010 чел. в Кочевском поселении, 739 чел. в Маратовском поселении, 1 068 чел. в Пелымском поселении, 1 386 чел. в Юксеевском поселении.

Кочевский район является муниципальным образованием Пермского края, одним из 6 районов Коми-Пермяцкого округа. Административным центром Кочевского муниципального района является село Кочево, расположенное в 80 километрах севернее Кудымкара, в 280 километрах от Перми. Через Кочево проходит главная автомобильная дорога региона: Кудымкар - Гайны.

Муниципальный район расположен в северо-западной части Пермского края, граничит: на западе и северо-западе - с Кировской областью, на севере – с Гайинским районом, на востоке – с Косинским районом, на юге и юго-западе - с Юрлинским районом.

По состоянию на 1 января 2018 года на территории Кочевского муниципального района зарегистрировано 307 организаций различных форм собственности, из них 93 юридических лица и 214 индивидуальных предпринимателей (далее - ИП)³.

³ Доклад главы муниципального района – главы администрации Кочевского муниципального района.

Основными видами деятельности большинства предприятий района остаются лесозаготовка, переработка древесины, розничная торговля, сельское хозяйство, транспорт и связь. В лесной и лесоперерабатывающей отраслях осуществляют деятельность 10 предприятий и 35 ИП, в розничной торговле 14 предприятий и 56 ИП, в сельском хозяйстве – одно предприятие, 26 крестьянских фермерских хозяйств и 10 ИП, в транспорте и связи – 3 предприятия и 18 ИП, в строительстве – 2 предприятия и 13 ИП. Основные направления деятельности сельхозпредприятий - производство картофеля и овощей. Картофеля производится более 4,6 тыс. тонн в год, овощей более 1,5 тыс. тонн ежегодно.

В сфере государственного управления, обеспечения безопасности, образования, здравоохранения и предоставления социальных услуг ведут деятельность 50 организации (в том числе 4 ИП).

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций составила в Кочевском муниципальном районе на 01.01.2018 31 645,8 руб., что составляет 96,5 % от общекраевого уровня.

Уровень зарегистрированной безработицы на конец 2017 г. составил 3,24 %, что в 2,5 раза выше уровня безработицы в целом по Пермскому краю на эту дату.

Полномочия по решению вопросов местного значения на территории Кочевского 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 Большекочинского, Кочевского, Маратовского, Пельмского, Юксеевского сельских поселений, которые состоят из 10 депутатов (Совет депутатов Маратовского сельского поселения состоит из 7 депутатов)⁴, а также Земское Собрание Кочевского муниципального района, состоящее из 15 депутатов⁵.

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

Глава муниципального района — глава администрации Кочевского муниципального района избран 07.04.2016 Земским Собранием Кочевского муниципального района по результатам конкурса. Срок полномочий избранного главы муниципального района - 2016-2021 гг.

Главы Большекочинского, Кочевского, Маратовского, Пельмского и Юксеевского сельских поселений были избраны в период 2017 - 2018.

Необходимо отметить, что большинство поселений Кочевского

⁴ Советы депутатов Большекочинского, Кочевского, Маратовского, Пельмского и Юксеевского сельских поселений избраны 10 сентября 2017 года по многомандатным избирательным округам.

⁵ Земское Собрание Кочевского муниципального района избрано 13.09.2015.

муниципального района имеют **высокий уровень дотационности**⁶.

Так, в 2019 году лишь Кочевское 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 20 до 50%. Все поселения муниципального района, а также муниципальный район имеют **уровень дотационности более 50 %**.

На основании вышеизложенного считаем, что предусмотренное законопроектом преобразование сельских поселений, входящих в состав Кочевского муниципального района, путём 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 Кочевского муниципального района;

- сокращение расходов бюджета на муниципальное управление за счёт оптимизации структуры органов местного самоуправления на объединённой 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;

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

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная

Раева
217 76 40

⁶ 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».