



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «Об образовании нового
муниципального образования Кудымкарского муниципального округа
Пермского края»

14.06.2019

№ 101-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 11.06.2019 № 1598-19/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Земским Собранием Кудымкарского муниципального района Пермского края, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 06.06.2019 № 153).

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 - **Кудымкарского 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 Белоевского, Верх-Иньвенского, Егвинского, Ленинского, Ошибского, Степановского сельских поселений**, входящих в состав Кудымкарского 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. Кудымкарский 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* за собой 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 276 сельских населенных пунктов, в т.ч. один город, 9 поселков, 11 сел и 255 деревень.

Административным центром муниципального округа определен город Кудымкар.

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 и до формирования органов местного самоуправления муниципального округа устанавливается *переходный период*.

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 Кудымкарского 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, *за исключением администраций* Белоевского, Верх-Иньвенского, Егвинского, Ленинского, Ошибского, Степановского сельских поселений, полномочия которых прекращаются со дня вступления закона в силу.

До дня формирования администрации муниципального округа исполнительно-распорядительные полномочия по решению вопросов местного значения муниципального округа будет осуществлять администрация муниципального района (со дня формирования администрации муниципального округа полномочия администрации муниципального района прекращаются).

Дума Кудымкарского муниципального округа Пермского края первого созыва (далее – Дума муниципального округа) 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 22 319 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 муниципального округа 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 муниципального округа прекращаются полномочия представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, и представительного органа муниципального района.

Глава муниципального округа – глава администрации Кудымкарского муниципального округа Пермского края избирается Думой муниципального округа 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 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 Кудымкарского муниципального округа;

издает в пределах своих полномочий правовые акты и др.

Законопроектом предусматривается возможность формирования в структуре администрации Кудымкарского 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 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.

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

¹ Изменения внесены в Закон № 401 –ПК 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».

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 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 срок полномочий представительного органа муниципального округа и порядок его формирования, вступление которых в силу 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 Пермской области от 09.12.2004 № 1870-403 «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований Кудымкарского района Пермского края», а также статью 3 Закона Пермского края от 08.05.2019 № 382-ПК «О внесении изменений в отдельные законы Пермской области и 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**,

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

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.

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 Белоевского сельского поселения Кудымкарского муниципального района Пермского края от 03.06.2019 № 22 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Белоевского сельского поселения, входящего в состав Кудымкарского муниципального района, путем объединения»;*

2) *решением Совета депутатов Верх-Иньвенского сельского поселения Кудымкарского муниципального района Пермского края от 23.05.2019 № 23 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Верх-Иньвенского сельского поселения, входящего в состав Кудымкарского муниципального района, путем объединения»;*

3) *решением Совета депутатов Ёгвинского сельского поселения Кудымкарского муниципального района Пермского края от 31.05.2019 № 32 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Ёгвинского сельского поселения, входящего в состав Кудымкарского муниципального района, путем объединения»;*

4) *решением Совета депутатов Ленинского сельского поселения Кудымкарского муниципального района Пермского края от 29.05.2019 № 15 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Ленинского сельского поселения, входящего в состав Кудымкарского муниципального района, путем объединения»;*

5) *решением Совета депутатов Ошибского сельского поселения Кудымкарского муниципального района Пермского края от 31.05.2019 № 27 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Ошибского сельского поселения, входящего в состав Кудымкарского муниципального района, путем объединения»;*

б) *решением Совета депутатов Степановского сельского поселения Кудымкарского муниципального района Пермского края от 03.06.2019 № 30 «О выражении согласия населения по вопросу преобразования Степановского сельского поселения, входящего в состав Кудымкарского муниципального района, путем объединения»*

7) *решением Земского Собрания Кудымкарского муниципального района Пермского края от 04.06.2019 № 50 «О выражении согласия населения Кудымкарского муниципального района на преобразование поселений, входящих в состав Кудымкарского 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.***

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.

Кудымкарский муниципальный район расположен на северо-западе Пермского края, его площадь составляет 4733 кв.км.

В состав района входят шесть сельских поселений, в состав территорий которых входит 276 населенных пунктов.

Численность постоянного населения Кудымкарского муниципального района на 01.01.2019 составляет 22319 человек, за 2018 г. она снизилась на 312 человек. Все население района является сельским.

Плотность населения муниципального района составляет 4,7 чел/км² (для сравнения: средняя плотность населения в России составляет 8,6 чел/км², в Пермском крае – 16,3 чел/км²).

Административным центром района является г. Кудымкар. Расстояние до краевого центра составляет 201 км. Кудымкарский район – самый многочисленный в Коми-Пермяцком округе, с самым большим количеством коренного населения: 85,3 % - коми-пермяки, 13,9 % - русские и 0,8 % - другие национальности.

Основным направлением развития экономики района являются сельское хозяйство, пищевая и лесозаготовительная промышленность, розничная торговля.

На 01.01.2019 на территории района зарегистрировано 366 хозяйствующих субъектов, в том числе: 3 относятся к категории крупных и средних предприятий, 363 являются субъектами малого предпринимательства (53 предприятия, 310 индивидуальных предпринимателей).

Основными направлениями сельскохозяйственной деятельности в районе является производство молока, мяса крупного рогатого скота и зерна. На 01.01.2019 данную деятельность в районе осуществляют 6 сельскохозяйственных предприятий (численность работающих на них составляет 662 чел.), 49 крестьянских (фермерских) хозяйств, 9842 личных подсобных хозяйства.

Удельный вес продукции Кудымкарского муниципального района в объемах продукции сельского хозяйства Пермского края – 2,5 %. Продукция животноводства занимает 65,2 % в общем объеме продукции сельского хозяйства района, продукция растениеводства – 34,8 %³.

Среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций Кудымкарского муниципального района по итогам 2018 года (без организаций с численность работающих до 15 чел.) сложилась в размере 20 123,6 руб., уровень регистрируемой безработицы по состоянию 01.01.2019 составил 1,86 %⁴.

³Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst57/DBInet.cgi>.

⁴Решение Земского Собрания Кудымкарского муниципального района Пермского края от 30.05.2019 № 44.

Жилищный фонд на 01.01.2019 года составлял 495,2 тыс. кв.м. При этом, 97,7% жилья района относится к частному жилищному фонду, 88,9% от общего объема жилищного фонда имеет деревянное исполнение, 18,8% жилья имеет процент износа свыше 70%.

Общая протяженность автомобильных дорог общего пользования местного значения вне границ населенных пунктов по состоянию на 01.01.2019 составила 343,2 км, дорог общего пользования местного значения сельских поселений - 301 км, из них 93,6 км с асфальтобетонным покрытием.

Исполнение полномочий по решению вопросов местного значения на территории Кудымкарского муниципального района в соответствии с федеральным законодательством осуществляется на основе двухуровневой модели организации местного самоуправления, которая представлена муниципальным районом и входящими в его состав сельскими поселениями.

Так, представительские полномочия на этих территориях осуществляют советы депутатов Белоевского, Верх-Иньвенского, Егвинского, Ленинского, Ошибского, Степановского сельских поселений, которые состоят из 10 депутатов⁵, а также Земское Собрание Кудымкарского муниципального района, состоящее из 15 депутатов⁶.

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

Глава муниципального района — глава администрации Кудымкарского муниципального района избран Земским Собранием Кудымкарского муниципального района по результатам конкурса, срок его полномочий - 2015-2020 гг.

Главы Белоевского, Верх-Иньвенского, Егвинского, Ленинского, Ошибского, Степановского сельских поселений были избраны в период с 2016 по 2017 годы представительными органами поселений по результатам конкурсов и возглавляют администрации соответствующих поселений.

Необходимо отметить, что Кудымкарский муниципальный район, а также все поселения, входящие в его состав, находятся в группе муниципальных образований с показателем доли дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в объеме собственных доходов местного бюджета **более 50 %, что говорит о высоком уровне их дотационности**⁷.

На основании вышеизложенного считаем, что предусмотренное законопроектом преобразование сельских поселений, входящих в состав Кудымкарского муниципального района, путем их объединения, в новое муниципальное образование с одноуровневой системой организации местного

⁵ Советы депутатов Белоевского, Верх-Иньвенского, Егвинского, Ленинского, Ошибского, Степановского сельских поселений избраны в сентябре 2017 года по многомандатным избирательным округам.

⁶ Земское Собрание Кудымкарского муниципального района избрано 18.09.2016.

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».

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 Кудымкарского 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;

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

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная