



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об образовании нового  
муниципального образования Косинский муниципальный округ  
Пермского края"

19.06.2019

№ 108-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 19.06.2019 № 1689-19/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Земским Собранием Косинского муниципального района, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 18.06.2019 № 72).

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 - **Косинского 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 Косинского сельского поселения, Левичанского сельского поселения, Светличанского сельского поселения, Чазевского сельского поселения**, входящих в состав Косинского 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. Косинский муниципальный округ Пермского края (далее – муниципальный округ) 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 54 сельских населенных пунктов, в т.ч. 3 села, 9 посёлков и 42 деревни. Административным центром муниципального округа будет являться село Коса.*

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 *формирования органов местного самоуправления* муниципального округа устанавливается *переходный период*, в течение которого осуществляется формирование указанных органов, а также завершается урегулирование иных вопросов, предусмотренных данным законом.

Формирование органов местного самоуправления муниципального округа должно быть завершено *не позднее 1 марта 2020 года*.

**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 муниципального округа 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 поселений, входящих в состав муниципального района, полномочия которых прекращаются со дня вступления в силу данного закона.

5.1. **Дума Косинского 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 6 174 чел. В соответствии с частью 6 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ при численности населения от 1000 до 10 000 человек численность депутатов представительного органа муниципального округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.*

Организация и проведение выборов Думы муниципального 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.

Организацию проведения первого заседания Думы муниципального округа осуществляет глава муниципального округа.

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

5.2. **Глава муниципального округа - глава администрации Косинского муниципального округа Пермского края** (далее – глава муниципального округа) 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 округа,*

*избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса*<sup>1</sup>.

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

Законопроектом также определяются **основные полномочия** главы муниципального округа, которые он исполняет до принятия устава муниципального округа, к которым относятся:

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

подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых Думой муниципального округа;

издание в пределах своих полномочий правовых актов и др.

5.3. До формирования **администрации Косинского муниципального округа Пермского края** (далее - администрация муниципального округа) исполнительно-распорядительные полномочия по решению вопросов местного значения на территории муниципального округа исполняет администрация муниципального района. Со дня формирования администрации муниципального округа полномочия администрации муниципального района прекращаются.

Законопроектом предусматривается возможность формирования в структуре администрации муниципального округа **территориального органа**, на который будет возложено осуществление части функций местной администрации на территориях поселений, которые утратят статус муниципальных образований в соответствии с данным законом.

5.4. Со дня формирования **контрольно-счетного органа Косинского муниципального округа Пермского края** прекращаются полномочия контрольно-счетного органа муниципального района.

5.5. Со дня прекращения полномочий органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района, указанные органы подлежат **ликвидации как юридические лица**.

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

---

<sup>1</sup> 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».

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 в решение о бюджете 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.

Отчеты об исполнении бюджетов за 2019 год будут 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 Думы 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 № 51 «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований Косинского района Пермского края»;

Закон Коми-Пермяцкого автономного округа от 25.07.2005 № 59 «О внесении изменений и дополнений в приложения к Закону Коми-Пермяцкого автономного округа «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований Косинского района Коми-Пермяцкого автономного округа», а также отдельные статьи законов Пермского края, которыми в указанные законы внесены изменения.

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.

*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.*

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

Согласно части 3.1-1 вышеуказанной статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ 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 Федерации **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.

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

1) решением Совета депутатов Косинского сельского поселения Косинского муниципального района Пермского края от 31.05.2019 № 13 «О выражении согласия населения Косинского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Косинского муниципального района, путем их объединения»;

2) решением Совета депутатов Чазевского сельского поселения Пермского края от 06.06.2019 № 19 «О выражении согласия населения Чазевского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Косинского муниципального района, путем их объединения»;

3) решением Совета депутатов Светличанского сельского поселения от 08.06.2019 № 6 «О выражении согласия населения Светличанского сельского поселения на преобразование Светличанского, Косинского, Левичанского, Чазевского поселений, входящих в состав Косинского муниципального района, путем их объединения в муниципальное образование «Косинский муниципальный округ Пермского края»;

4) решением Совета депутатов Левичанского сельского поселения от 11.06.2019 № 10 «О выражении согласия населения Левичанского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Косинского муниципального района, путем их объединения»;

5) решением Земского Собрания Косинского муниципального района от 18.06.2019 № 22 «О выражении согласия населения Косинского муниципального района на преобразование поселений, входящих в состав Косинского 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, опубликованных в газете «На Косинской земле» и на официальных сайтах поселений и 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*.

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.

На основании того, что частью 3 статьи 1 законопроекта целью преобразования обозначено *ускорение социально-экономического развития территории и повышения уровня жизни населения*, считаем необходимым для оценки *актуальности и последствий* принятия закона учитывать



информацию о текущем социально-экономическом положении в муниципальном районе.

Косинский муниципальный район входит в состав Коми-Пермяцкого округа Пермского края и расположен в его восточной части. На севере и северо-западе район граничит с Гайнским муниципальным районом, на северо-востоке и востоке - с Чердынским городским округом, на юге - с Юрлинским и Кудымкарским муниципальными районами, на западе - с Кочевским муниципальным районом.

Косинский район является самым малочисленным из районов Коми-Пермяцкого округа. Численность постоянного населения на 01.01.2019 составляет 6 174 человека, за 2018 год население уменьшилось на 114 человек. Все население района является сельским.

В Косинском поселении проживает 4 369 человек (70,8% населения района), в Чазевском поселении - 792 человека (12,8%), в Левичанском поселении - 574 человека (9,3%), в Светличанском поселении - 439 человек (7,1%). Административным центром района является село Коса, в котором проживает 70,8 % от общей численности населения муниципального района.

Площадь территории Косинского района - 3459,2 кв.км, при этом на сельхозугодия приходится менее 4% площади. Основная часть территории района занята лесными массивами и болотами.

Плотность населения района составляет 1,8 человек на кв. км (для сравнения: средняя плотность населения в России - 8,6 человек на кв. км, в Пермском крае - 16,3 человек на кв. км).

Расстояние от с.Коса до окружного центра города Кудымкара - 151 км, до краевого центра города Перми - 345 км, до ближайшей железнодорожной станции Соликамск - 150 км. Главной транспортной артерией района является дорога «Коса—Соликамск», которая связывает район с промышленно развитыми территориями Березниковского и Соликамского городских округов. Межмуниципальная дорога «Коса—Кудымкар» обеспечивает связь населенных пунктов района с окружным центром и другими поселениями Коми-Пермяцкого округа.

По данным статистического регистра хозяйствующих субъектов на 1 января 2017 года число учтенных предприятий, организаций, их филиалов и других обособленных подразделений на территории района составляет 107 единиц, из них 92 - юридические лица и 15 - структурные подразделения. Наибольшее число малых предприятий работает в отраслях розничной торговли - 61 %, лесного хозяйства - 10 %, сельского хозяйства - 8 %. Удельный вес продукции Косинского района в объемах продукции сельского хозяйства Пермского края составляет 0,3 %.

Экономика Косинского района базируется на значительных лесных ресурсах. Заготовкой, переработкой и реализацией древесины занимаются 4 малых предприятия, 13 индивидуальных предпринимателей и 3 структурных подразделения.

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников

организаций в районе по итогам 2017 года составила 25998,3 рублей<sup>2</sup>, что составляет 78,9 % от общекраевого уровня.

Уровень зарегистрированной безработицы в районе на конец 2017 года - 5,24 % являлся одним из самых высоких в Пермском крае на указанную дату и в 4 раза превышал уровень безработицы в целом по Пермскому краю.

Необходимо отметить, что район и все поселения района имеют **высокий уровень дотационности**<sup>3</sup>.

Из трех поселений района лишь Косинское сельское поселение в 2019 году 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%. Остальные три поселения и муниципальный район в целом имеют уровень дотационности более 50 %.

В настоящее время полномочия по решению вопросов местного значения поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района осуществляют органы местного самоуправления соответствующих поселений и муниципального района, избранные в порядке, установленном Федеральным законом № 131-ФЗ и краевым законодательством.

*Земское Собрание муниципального района избрано 18.09.2016 и состоит из 15 депутатов, избранных по пяти многомандатным избирательным округам. Дополнительные выборы депутатов по 8 незаемщенным мандатам в 4 избирательных округах состоялись 16.06.2019.*

*Советы депутатов всех поселений избраны 10.09.2017. Совет депутатов Косинского и Чазевского поселений состоит из 10 депутатов каждый, Совет депутатов Левичанского сельского поселения состоит из 9 депутатов, а Совет депутатов Светличанского поселения – из 7 депутатов.*

*Глава муниципального района — глава администрации муниципального района избран Земским Собранием муниципального района по результатам конкурса 05.09.2016. Главы поселений, за исключением главы Светличанского поселения, избраны представительными органами поселений по результатам конкурсов в 2016-2018 годах и возглавляют администрации соответствующих поселений. Глава Светличанского поселения избран из состава депутатов 06.05.2015.*

На основании вышеизложенного считаем, что предусмотренное законопроектом преобразование сельских поселений, входящих в состав Косинского муниципального района, путём их объединения, в новое

---

<sup>2</sup> Муниципальные образования Пермского края. Социально-экономические показатели. 2018. Статистический сборник/Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (Пермьстат) – Пермь, 2018.

<sup>3</sup> 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».

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 муниципального района;

- сокращение расходов бюджетов на муниципальное управление за счёт оптимизации структуры органов местного самоуправления на объединённой территории и повышение эффективности расходования бюджетных средств;

- возможность привлечения в бюджет нового 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 (муниципальных) округов Пермского края, физическими и юридическими лицами.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная