



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

**Управление аналитической и законотворческой
деятельности**

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

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

04.02.2020

№ 16-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 20.01.2020 № 70-20/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Земским Собранием Частинского муниципального района, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 16.01.2020 № 5).

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 - **Частинского муниципального округа Пермского края** (далее – муниципальный округ).

Отметим, что муниципальный округ является новым видом муниципального образования, 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 Российской Федерации.

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.

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

1. В соответствии с положениями статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ законопроектом предусматривается **преобразование Бабкинского сельского поселения, Ножовского сельского поселения, Частинского сельского поселения, Шабуровского сельского поселения**, входящих в состав Частинского муниципального района (далее – поселения, входящие в состав муниципального района, муниципальный район), путём 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. 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 влечёт** изменение статуса населённых 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 населённых пунктах.

3. Границы муниципального округа соответствуют границам муниципального района согласно картографическому описанию (приложение 1 к законопроекту).

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

Согласно приложению 2 к законопроекту, в состав муниципального округа войдёт 54 сельских населённых пункта, в т.ч. 8 сёл, 46 деревень. Административным центром муниципального округа будет являться село Частые.

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, заключёнными органами местного самоуправления в переходный период.

5. Со дня вступления данного закона в силу и до **1 января 2021 года** устанавливается **переходный период**, в течение которого 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 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. До формирования **администрации Чагинского 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.

5.2. Со дня первого заседания **Думы Чагинского муниципального округа Пермского края** (далее – Дума муниципального округа) прекращаются полномочия представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района.

5.3. Со дня вступления в должность **главы муниципального округа – главы администрации Чагинского муниципального округа Пермского края** (далее – глава муниципального округа - глава администрации муниципального округа) прекращаются полномочия глав поселений, входящих в состав муниципального района, и главы муниципального района.

5.4. Со дня формирования **контрольно-счетного органа** муниципального округа 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. **Глава муниципального округа** - глава администрации муниципального округа **избирается** Думой муниципального округа в соответствии с Законом Пермского края от 26.11.2014 № 401-ПК (ред. от 27.05.2019) «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края» (далее – Закон № 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.

Законопроектом также определяются **основные полномочия** главы муниципального округа – главы администрации 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, действие без доверенности от имени муниципального округа;

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

издание в пределах своих полномочий правовых актов и др.

Законопроектом предусматривается, как правило, образование 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.

7. Дума муниципального округа первого созыва **избирается** на срок полномочий, установленный Законом № 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 12 586 человек. В соответствии с частью 6 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ при численности населения от 10 000 до 30 000 человек количество депутатов представительного органа муниципального округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 15 человек.

В соответствии с частью 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

Организация и проведение выборов Думы муниципального округа первого созыва будет осуществляться в соответствии с Законом Пермского края от 09.11.2009 № 525-ПК (ред. от 04.06.2019) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае», а в части, им не урегулированной, - в порядке и в сроки, устанавливаемые действующим законодательством.

Согласно положению части 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

Организацию проведения первого заседания Думы муниципального округа осуществляет глава муниципального района – глава администрации муниципального района.

8. В переходный период **муниципальные правовые акты** принимаются органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, и органами местного самоуправления 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.

9. Полномочия, связанные с **внесением изменений в решения о бюджетах** поселений, входящих в состав муниципального района, и в решение о бюджете муниципального района на **2020 год** и на плановый период 2021 и 2022 годов, до дня первого заседания Думы муниципального округа осуществляют **представительные органы поселений**, входящих в состав муниципального района, и муниципального района. Со дня первого заседания Думы муниципального округа полномочия, связанные с внесением

изменений в указанные решения о бюджетах, осуществляет *Дума муниципального округа*.

Исполнение бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, и бюджета муниципального района на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, а также *составление проектов бюджетов* указанных поселений и муниципального района на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов до дня формирования администрации муниципального округа будет осуществляться администрацией муниципального района, отдельно по каждому поселению и муниципальному району; а со дня формирования администрации муниципального округа – администрацией муниципального округа.

Составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района за 2020 год будет осуществляться органами местного самоуправления муниципального округа *раздельно* по каждому поселению и муниципальному району.

Начиная с *2021 года* в межбюджетных отношениях с бюджетами других уровней, бюджет муниципального округа учитывается как *единый бюджет*.

Составление проекта бюджета муниципального округа на *2021 год* и на плановый период 2022 и 2023 годов до формирования администрации муниципального округа будет осуществляться администрацией муниципального района в порядке, установленном бюджетным законодательством.

Бюджет муниципального округа на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов утверждается Думой муниципального округа.

10. *Организационное и материально-техническое обеспечение* деятельности органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района, связанной с образованием муниципального округа, предусматривается осуществлять за счёт средств бюджетов указанных поселений и муниципального района.

11. 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.

Со дня вступления закона в силу предусматривается признать утратившими силу Закон Пермской области от 10.11.2004 № 1723-351 «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований Чагинского района Пермского края» и статью 2 Закона Пермского края от 13.12.2019 № 490-ПК «О внесении изменений в отдельные законы Пермской области и Пермского края», которой внесены изменения в указанный закон Пермской области.

По существу рассматриваемого законопроекта необходимо отметить следующее.

1. Правовое регулирование порядка инициирования, согласования и осуществления процесса преобразования муниципальных образований определено положениями статьи 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 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 влечёт 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 путём их объединения по результатам проведенных публичных слушаний выражено следующими муниципальными правовыми актами:

1) решением Совета депутатов Бабкинского сельского поселения Частинского муниципального района Пермского края от 20.12.2019 № 89 «О выражении согласия населения Бабкинского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Частинского муниципального района, путём их объединения в Частинский муниципальный округ Пермского края»;

2) решением Совета депутатов Частинского сельского поселения Частинского муниципального района Пермского края от 19.12.2019 № 81 «О выражении согласия населения Частинского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Частинского муниципального района, путём их объединения в Частинский муниципальный округ Пермского края»;

3) решением Совета депутатов Ножовского сельского поселения Частинского муниципального района Пермского края от 20.12.2019 № 108 «О выражении согласия населения Ножовского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Частинского муниципального района, путём их объединения в Частинский муниципальный округ Пермского края»;

4) решением Совета депутатов Шабуровского сельского поселения Частинского муниципального района Пермского края от 18.12.2019 № 116 «О выражении согласия населения Шабуровского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Частинского муниципального района, путём их объединения в Частинский муниципальный округ Пермского края»;

5) решением Земского Собрания Частинского муниципального района Пермского края от 25.12.2019 № 441 «О выражении согласия населения Частинского муниципального района на преобразование поселений, входящих в состав Частинского муниципального района, путём их объединения в Частинский муниципальный округ Пермского края».

2. 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.

Частинский муниципальный район расположен на юго-западе Пермского края в 185 км от г.Перми и граничит с Большесосновским, Оханским, Осинским, Еловским районами Пермского края и с Воткинским районом Удмуртской Республики. Общая протяженность границы составляет 274 км. Площадь территории района составляет 1 629 кв. км.

Район удален от железнодорожных магистралей: ближайшая станция магистральной железной дороги (Верещагино) находится на расстоянии 115 км. Ближайшие аэропорты расположены в городах Пермь и Ижевск. Основной вид транспорта в районе - автомобильный.

Численность населения района по состоянию на 01.01.2019 составляет 12 586 человек (сокращение с предыдущим годом на 1,8%). Всё население района является сельским. Плотность населения района составляет 7,7 чел. на кв. км (для сравнения: средняя плотность населения в России - 8,6 чел. на кв. км, в Пермском крае – 16,3 чел. на кв. км).

Административный центр района – село Частые расположено в восточной части района, на берегу Воткинского водохранилища, и находится в 205 км от краевого центра г. Перми и в нём проживает значительная часть населения района (54,3%).

Основными отраслями экономики Частинского муниципального района являются нефтедобывающая промышленность и сельское хозяйство.

Основные направления развития сельского хозяйства – молочное, мясное, зерновое. По основным экономическим показателям аграрного сектора район входит в первую десятку муниципальных образований Пермского края. Среднегодовая численность работающих в сельском хозяйстве составила на конец 2018 года 501 человек. На территории района осуществляют деятельность такие сельскохозяйственные организации, как: СХПК «Ерзовский», ООО «Урал-Агро», ООО «Западный-Агро», ООО «Розас», ООО «Нива», и др.

Сельскохозяйственные предприятия на территории района – это предприятия малого и среднего бизнеса. На 1 января 2019 года на территории района числится 253 индивидуальных предпринимателя. Кроме сельского хозяйства основными видами деятельности малого и среднего предпринимательства являются торговля, лесозаготовка и лесопиление, транспортные услуги, строительство.

Добычу нефти на территории района осуществляет ЦДНГ-7 ООО «Лукойл - Пермь». По данным статистики среднесписочная численность работающих нефтяников в 2018 году на территории Частинского района составила 356 человек.

Социальная сфера Частинского района представлена 21 образовательным учреждением (3 средние школы, 5 основных, 1 коррекционная, 5 начальных школ, 4 дошкольных образовательных учреждения и 3 учреждения дополнительного образования), 7 учреждениями культуры, 2 спортивными организациями.

В сфере здравоохранения действует 1 краевое учреждение здравоохранения «Частинская центральная районная больница» (на 31.12.2018 работало 167 человек), а также 8 фельдшерско-акушерских пунктов (в с. Змеевка, д. Шабурь, с. Шлыки, с. Пихтовка, с. Меркуши, д. Западная, д. Ерзовка, с. Верх-Рождество) и 2 сельских врачебных амбулатории (в с. Бабка, с. Ножовка).

Развитие сферы физической культуры и спорта осуществляется в 26 учреждениях. Для занятий физической культурой и спортом на территории района имеются 46 спортивных сооружений (36 - плоскостных спортивных сооружений и 10 спортивных залов). Значимым событием для населения с. Частые является открытие в 2018 году межшкольного стадиона.

В состав муниципального района входят 4 сельских поселения: Бабкинское сельское поселение (численность населения составляет 1 302 чел.); Ножовское сельское поселение (2 247 чел.); Частинское сельское поселение (6 832 чел.); Шабуровское сельское поселение (2 205 чел.).

Необходимо отметить, что район и все поселения района незначительно отличаются по **уровню дотационности**¹.

Из четырех поселений района в 2020 году 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% находятся Частинское и Ножовское сельские поселения. Бабкинское и Шабуровское сельские поселения, а также Частинский муниципальный район имеют уровень дотационности более 50%.

¹ Приказ Министерства финансов Пермского края от 25.09.2019 № СЭД-39-01-22-304 «Об утверждении перечня муниципальных образований Пермского края, распределенных в зависимости от доли дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в объеме доходов местного бюджета, за исключением субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с соглашениями, заключенными муниципальным районом и поселениями, на 2020 год».

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.

Выборы Земского Собрания Частинского муниципального района состоялись 13.09.2015. Земское Собрание состоит из 14 депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам.

Глава муниципального района - глава администрации муниципального района избрана Земским Собранием муниципального района по результатам конкурса 09.10.2019.

Советы депутатов Бабкинского, Ножовского, Частинского и Шабуровского сельских поселений избраны 09.09.2018 по многомандатным избирательным округам.

Главы всех поселений избраны представительными органами поселений по результатам конкурсов в 2018-2019 годах и возглавляют администрации соответствующих поселений.

На основании вышеизложенного считаем, что образование Частинского муниципального округа с одноуровневой системой организации местного самоуправления, на наш взгляд, **целесообразно** и приведет к **положительным социально-экономическим последствиям**, которыми будут являться:

- 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, реализуемых в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципального округа, в том числе в сфере поддержки развития малого и среднего предпринимательства в сельском хозяйстве и, как следствие, выравнивание уровня социально-экономического развития и повышение качества жизни населения;

- 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

