



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

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

04.02.2020

№ 19-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 20.01.2020 № 69-20/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края Земским Собранием Сивинского муниципального района Пермского края, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 17.01.2020 № 1).

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 - **Сивинского 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 вышеуказанными положениями статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ законопроектом предусматривается **преобразование Бубинского, Екатерининского, Северокоммунарского и Сивинского сельских поселений**, входящих в состав Сивинского 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. 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 138 сельских населенных пунктов, в т.ч. 10 сёл, 5 поселков, 120 деревень и 3 хутора. Административным центром муниципального округа будет являться село Сива.*

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 **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 Сивинского 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 Сивинского 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 Сивинского 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-счётного 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 «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 13 662 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.*

*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**.*

*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*

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 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 публикуются (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 счет 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 № 1740-357 «Об утверждении границ и наделение статусом муниципальных образований Сивинского района Пермского края» (далее – Закон 1740-357), статью 13 Закона Пермского края от 07.12.2011 № 863-ПК «Об административно-территориальных изменениях в Пермском крае» и статью 3 Закона Пермского края от 13.12.2019 № 490-ПК «О внесении изменений в отдельные законы Пермской области и Пермского края», которой внесены изменения в Закон № 1740-357 в части уточнения наименований отдельных населённых пунктов, входящих в состав Сивинского района.

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.

Так, 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 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 с законопроектом материалам, согласие населения на преобразование поселений путем их объединения по результатам проведенных публичных слушаний выражено представительными органами всех поселений, входящих в состав муниципального района, и муниципального района, а именно:

1) решением Совета депутатов Северокоммунарского сельского поселения от 27.12.2019 № 45 «О выражении согласия населения Северокоммунарского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Сивинского муниципального района, путем их объединения в Сивинский муниципальный округ Пермского края»;

2) решением Совета депутатов Сивинского сельского поселения от 30.12.2019 № 67 «О выражении согласия населения Сивинского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Сивинского муниципального района, путем их объединения в Сивинский муниципальный округ Пермского края»;

3) решением Совета депутатов Бубинского сельского поселения от 31.12.2019 № 52 «О выражении согласия населения Бубинского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Сивинского муниципального района, путем их объединения в Сивинский муниципальный округ Пермского края»;

4) решением Совета депутатов Екатерининского сельского поселения четвертого созыва от 27.12.2019 № 59 «О выражении согласия населения Екатерининского сельского поселения на преобразование поселений, входящих в состав Сивинского муниципального района, путем их объединения в Сивинский муниципальный округ Пермского края»;

5) решением Земского Собрания Сивинского муниципального района Пермского края от 14.01.2020 № 57 «О выражении согласия населения Сивинского муниципального района на преобразование поселений, входящих в состав Сивинского муниципального района, путем их объединения в Сивинский муниципальный округ Пермского края».

Сведения об источниках, местах и датах опубликования (обнародования) вышеуказанных решений, а также решений о назначении публичных слушаний в муниципальных образованиях, протоколы публичных слушаний и иные документы приложены к законопроекту.

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.

Сивинский муниципальный район расположен на западе Пермского края, граничит с Коми-Пермяцким округом, Карагайским муниципальным районом, Верещагинским городским округом, Удмуртской Республикой и Кировской областью.

Административным, культурным и хозяйственным центром района является село Сива.

Площадь района составляет 2517 кв.км. Расстояние от села Сива до города Перми – 160 км, до ближайшей железнодорожной станции в г.Верещагино – 40 км. По территории района проходит региональная автомобильная дорога Санкт-Петербург-Екатеринбург.

Средняя плотность населения муниципального района - 5,5 чел. на 1 кв.км (для сравнения: средняя плотность населения в России – 8,6 чел. на кв.км, в Пермском крае – 16,3 чел. на кв.км).

По состоянию на 01.01.2019 на территории района в Едином Государственном реестре зарегистрирована 131 организация различной формы собственности<sup>1</sup>.

Основу экономики муниципального района составляют отрасли сельского хозяйства и лесной промышленности.

Сельскохозяйственную деятельность осуществляет 9 организаций и 14 крестьянских фермерских хозяйств, которые специализируются на производстве молока и мяса, выращивании зерновых, зернобобовых и кормовых культур.

Лесная и деревообрабатывающая промышленность муниципального района состоит из малых и микро предприятий, занимающихся лесозаготовками, производством лесо- и пиломатериалов, а также производством столярных изделий, срубов, деревянных домов.

Доступность медицинской помощи жителям поселений района обеспечивается ГБУЗ ПК «Сивинская центральная районная больница», имеющая в своем составе, среди прочего, 13 фельдшерско-акушерских пунктов.

Система общего образования района состоит из 6 образовательных учреждений, из них: 4 средние общеобразовательные школы; детский сад, школа-интернат.

Сеть учреждений культуры и спорта, дополнительного образования представлена 13 бюджетными организациями, из них: 5 учреждений клубного типа, 4 библиотеки, детская музыкальная школа, музей, спортивно – физкультурный комплекс «Чугайка», детско-юношеская спортивная школа.

3. В состав муниципального района входят 4 сельских поселения: Сивинское (численность населения составляет 7 198 чел.); Бубинское (2 610 чел.); Екатерининское (1 941 чел.); Северокоммунарское (1 913 чел.).

Необходимо отметить, что муниципальный район и все поселения, входящие в состав муниципального района, имеют **высокий уровень дотационности**<sup>2</sup>.

Так, Екатерининское и Северокоммунарское сельские поселения, а также Сивинский муниципальный район в целом, имеют уровень дотационности местных бюджетов более 50 %, Сивинское и Бубинское сельские поселения - от 20% до 50%.

<sup>1</sup> Официальный сайт Сивинского муниципального района <http://www.sivaperm.ru/>.

<sup>2</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».



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 Сивинского муниципального района состоялись 08.09.2019. Земское Собрание состоит из 15 депутатов, избранных по многомандатным избирательным округам.*

*Глава муниципального района — глава администрации муниципального района избран Земским Собранием муниципального района по результатам конкурса 17.03.2016.*

*Советы депутатов Сивинского, Екатеринбургского, Северокоммунарского поселений состоят каждый из 10 депутатов, Бубинского поселений – из 9 депутатов. Все советы депутатов избраны 09.09.2018 по многомандатным избирательным округам, за исключением Совета депутатов Северокоммунарского сельского поселения, который был сформирован годом ранее - 10.09.2017.*

*Главы поселений избраны в период 2015 - 2016 годов советами депутатов соответствующих поселений по результатам конкурсов.*

На основании вышеизложенного считаем, что образование Сивинского муниципального округа 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.

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующие.

1. В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» в целях обеспечения единообразного и устойчивого употребления в Российской Федерации наименований географических объектов и сохранения указанных наименований создается Государственный каталог географических названий, составной частью

которого является Реестр наименований географических названий на территории Пермского края<sup>3</sup> (далее – Реестр).

Согласно Реестру на территории Пермского края находится географический объект, который имеет наименование «урочище Рыжково».

В связи с чем, приложение 1 к законопроекту «Картографическое описание границ Сивинского муниципального округа Пермского края», в котором употребляется наименование урочища «Рыжкова» нуждается в корректировке.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная

Кандакова  
217 75 97

---

<sup>3</sup> Реестр наименований географических объектов на территории Пермского края по состоянию на 17.12.2019, размещенный на официальном сайте Росреестра (<https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-katalog-geograficheskikh-nazvaniy/>).