



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О наделении Губахинского городского поселения Пермского края статусом городского округа"

03.04.2012

№ 35

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 13.03.2012 № 746-12/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания главой Губахинского муниципального района, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 11.03.2012 № 16/1-17).

Представленный на рассмотрение Законодательного Собрания законопроект, разработанный в соответствии со статьями 10, 11, 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и внесенный на рассмотрение Законодательного Собрания в соответствии с примерным планом законотворческой деятельности Законодательного Собрания Пермского края на 2012 год, предусматривает:

- 1) наделение Губахинского городского поселения статусом *городского округа* с наименованием «городской округ «Город Губаха»;
- 2) выделение городского округа «город Губаха» из состава Губахинского муниципального района.

Для справки: в настоящее время в состав Губахинского муниципального района входят три поселения: Губахинское городское поселение, Северо-Углеуральское городское поселение и Широковское сельское поселение.

Основные положения законопроекта заключаются в следующем.

1. Городской округ «Город Губаха» считается образованным со дня вступления в силу настоящего Закона. Границы городского округа соответствуют существующим границам Губахинского городского поселения.

2. Органы местного самоуправления городского округа «Город Губаха» в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, Пермского края, муниципальными образованиями, юридическими и физическими

лицами являются **правопреемниками** органов местного самоуправления Губахинского городского поселения.

3. Со дня образования городского округа «Город Губаха» и до дня вступления в должность его главы действует **переходный период** образования городского округа.

В переходный период осуществляется формирование органов местного самоуправления городского округа «Город Губаха», которое должно быть завершено не позднее 1 января 2013 года, а также проведена передача имущества из Губахинского городского поселения в городской округ.

4. **Глава** городского округа «Город Губаха» на первый срок его полномочий избирается представительным органом городского округа из своего состава на срок полномочий представительного органа и исполняет полномочия его председателя. При этом глава городского округа «Город Губаха» до принятия устава городского округа:

- представляет городской округ в отношениях с органами местного самоуправления муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени городского округа;

- издает в пределах своих полномочий правовые акты, подписывает и публикует (обнародует) правовые акты городского округа;

- обеспечивает осуществление органами местного самоуправления городского округа полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского округа в соответствии с федеральными законами и законами Пермского края и др.

5. **Дума** городского округа «Город Губаха» первого созыва состоит из двадцати депутатов, избираемых по **смешанной** избирательной системе на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием сроком на пять лет.

При этом предусматривается, что половина депутатских мандатов в Думе распределяется в соответствии с законодательством о выборах между кандидатами, избираемыми по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам, а другая половина депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

6. До формирования органов местного самоуправления городского округа «Город Губаха» **полномочия** по решению вопросов местного значения городского округа на соответствующей территории осуществляют органы местного самоуправления Губахинского городского поселения, которые на день создания городского округа осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на данной территории.

Органы местного самоуправления Губахинского городского поселения (за исключением представительного органа данного поселения) продолжают осуществлять свои полномочия до дня вступления в должность главы городского округа «Город Губаха».

Представительный орган Губахинского городского поселения продолжает осуществлять свои полномочия до первого заседания Думы городского округа.

Органы местного самоуправления городского округа «Город Губаха» осуществляют в полном объеме свои полномочия со дня вступления в должность главы городского округа.

7. До вступления в должность первого главы городского округа «Город Губаха» **исполнение бюджета** Губахинского городского поселения обеспечивается органами местного самоуправления городского поселения.

Со дня вступления в должность главы городского округа «Город Губаха» и до 1 января 2013 года исполнение бюджета Губахинского городского поселения обеспечивается главой городского округа.

Бюджет городского округа «Город Губаха» на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов составляется, рассматривается, утверждается и исполняется в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации, Пермского края, уставом городского округа.

После образования городского округа «Город Губаха» и до 1 января 2013 года средства, предусмотренные бюджету Губахинского городского поселения в 2012 году из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являются средствами бюджета городского округа. Начиная с 2013 года в межбюджетных отношениях с бюджетами бюджетной системы Российской Федерации учитывается городской округ «Город Губаха».

8. **Имущество** Губахинского городского поселения в полном объеме переходит в собственность городского округа «Город Губаха».

9. **Муниципальные правовые акты** Губахинского городского поселения Губахинского муниципального района по вопросам, касающиеся Губахинского городского поселения, принятых до дня вступления в силу данного закона, в также в период со дня вступления закона в силу до дня формирования органов местного самоуправления городского округа «Город Губаха», действуют на территории городского округа в части, не противоречащей федеральному и краевому законодательству, а также уставу городского округа, муниципальным правовым актам городского округа, до дня признания их утратившими силу, либо внесения в них изменений в установленном порядке.

Приложением к закону предусматривается утвердить картографическое описание границ городского округа «Город Губаха».

Оценивая **актуальность** принятия законопроекта необходимо учесть выполнение требований законодательства и юридически значимые факты для наделения городского поселения статусом городского округа.

1. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа, согласно части 1 статьи 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», является одним из видов преобразования муниципальных образований.

Согласно части 7 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа осуществляется **законом субъекта Российской Федерации** с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется городское поселение.

Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем **голосования**, проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется городское поселение в установленном порядке. При этом изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

2. В соответствии с частью 4 статьи 56 Закона Пермского края от 09.10.2009 № 493-ПК «О голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Пермском крае» голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие **более половины** жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало **более половины** принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

*Голосование по вопросу «Согласны ли Вы на **изменение статуса** Губахинского городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа?» на территории Губахинского городского поселения было проведено 4 декабря 2011 года.*

Из 10 210 (50,8%) жителей поселения, имеющих право участвовать в голосовании, положительно на поставленный вопрос ответили 87,5% участников голосования.

*В Губахинском муниципальном районе на голосование 4 декабря 2011 года был вынесен вопрос «Согласны ли Вы на **выделение** из состава Губахинского муниципального района Губахинского городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа?».*

Из принявших участие в голосовании 15 872 (52,3%) жителей района выразили своё согласие 82,9% участника голосования.

3. Частью 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется при **наличии** сложившейся **социальной, транспортной и иной инфраструктуры**, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

По данным Всероссийской переписи населения 2010 года в Губахинском городском поселении проживает 27 878 чел., что составляет 71,8% от всего населения района (38 815 чел.). Площадь Губахинского городского поселения – 367,47 кв. км. (36,4% площади района).

В состав Губахинского городского поселения входят город Губаха и сельский поселок Нагорнский, при этом в городе проживает 27 404 чел. и 474 чел. – в поселке. Уровень урбанизации территории очень высок - 98,3%.

Город Губаха имеет наиболее выгодное из городов Кизеловско-Губахинского промышленного района транспортно-географическое положение, является крупным транспортным узлом. По территории города Губаха и посёлка Нагорнский проходят железная дорога Чусовская - Соликамск и автомобильная дорога Кунгур-Соликамск.

Промышленный комплекс представлен предприятиями химического, металлургического (консохимия), топливно-энергетического кластеров. Основными промышленными предприятиями являются ОАО «Метафракс», ОАО «Губахинский кокс», Кизеловская ГРЭС. Имеются предприятия лёгкой и пищевой промышленности.

Город Губаха характеризуется достаточно высоким уровнем развития социальной инфраструктуры. Система образования представлена химико-технологическим колледжем, медицинским лицеем, общеобразовательными школами, музыкальной школой. Город располагает сетью учреждений дополнительного образования, комплексом учреждений здравоохранения, аптечной сетью, в городе имеются библиотеки, краеведческий музей, хорошая спортивная база, 2 гостиницы.

Издается городская газета «Уральский шахтёр» и газета «Новый век» (издание ОАО Метафракс).

Уровень дотационности Губахинского городского поселения по итогам 2010 года составлял 26,5%, в то время как уровень дотационности Губахинского муниципального района – 33%.

В связи с изложенным **актуальность** принятия закона Пермского края об изменении статуса Губахинского городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа «Город Губаха» обусловлена:

-во-первых, согласием населения Губахинского городского поселения и населения Губахинского муниципального района на данное преобразование, подтвержденное результатами голосования на соответствующих территориях;

-во-вторых, наличием в Губахинском городском поселении необходимой социальной, транспортной, производственной и иной инфраструктуры для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского округа «Город Губаха» вопросов местного значения городского округа и осуществления переданных городскому округу отдельных государственных полномочий.

Положительными социально-экономическими последствиями наделения Губахинского городского поселения статусом городского округа «Город Губаха», на наш взгляд, будут являться:

- получение возможности органам местного самоуправления городского округа осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные федеральными законами и законами Пермского края муниципальным районам и городским округам;

- оптимизация взаимодействия с органами государственной власти края по вопросам софинансирования приоритетных муниципальных проектов и инвестиционных проектов (целевых программ) городского округа и иным вопросам;

- возможное сокращение расходов (в случае последующего объединения двух оставшихся в составе Губахинского муниципального района поселений с городским округом) на содержание органов местного самоуправления за счет оптимизации структуры органов местного самоуправления.

Анализ законопроекта показал наличие в нём ряда **проблемных моментов**, связанных, в основном, с несоответствием отдельных положений проекта закона требованиям федерального и краевого законодательства.

1. Наименование статьи 1 законопроекта «Цель, основания и срок образования нового муниципального образования» не в полной мере отражает её нормативное содержание, в частности, в тексте статьи не определены **цель и основание** создания городского округа «город Губаха».

По нашему мнению, цель наделения Губахинского городского поселения статусом городского округа может быть связана с улучшением перспектив развития нового муниципального образования в статусе городского округа, повышением инвестиционной привлекательности, привлечением человеческого ресурса и т.п.

В качестве основания для наделения Губахинского городского поселения статусом городского округа необходимо указать получение согласия населения городского поселения на данное преобразование, а также получение согласия населения Губахинского муниципального района, из состава которого выделяется городское поселение.

Кроме того, как указано выше, наименование статьи 1 законопроекта и норма части 2 данной статьи предусматривают образование нового муниципального образования - городского округа «Город Губаха».

Однако данная формулировка **не соответствует** части 8 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа (так же как и объединение поселения с городским округом) не влечет создания вновь образованных муниципальных образований.

То же самое касается и нормы части 6 статьи 7 законопроекта, предусматривающей начиная с 2013 года учёт в межбюджетных отношениях городского округа «Город Губаха» как вновь образованного муниципального образования.

2. Положение части 2 статьи 4 законопроекта об осуществлении в переходный период разграничения (передачи) имущества из Губахинского городского поселения городскому округу «Город Губаха» **противоречит** статье 8

законопроекта, предусматривающей, что имущество Губахинского городского поселения в полном объеме переходит в собственность городского округа.

Кроме того, в соответствии со статьей 85 Федерального закона № 131-ФЗ и частью первой Гражданского кодекса Российской Федерации полномочия собственника муниципального имущества, средств местных бюджетов, иных имущественных прав в силу правопреемства **распространяются** на все имущественные и бюджетные обязательства правопреемника.

В связи с этим считаем положение части 2 статьи 7 законопроекта о переходе остатков денежных средств бюджета Губахинского городского поселения в собственность городского округа «Город Губаха» излишним.

3. Согласно части 6.1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие и изменяющие границы поселений, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений.

В соответствии с этим положением федерального законодательства статья 2 законопроекта устанавливает, что границы городского округа «Город Губаха» соответствуют границам Губахинского городского поселения.

В то же время данная статья **не содержит** перечня населенных пунктов, входящих в состав территории городского округа (*это населенные пункты г.Губаха и п.Нагорнский*).

4. В сопроводительных материалах к законопроекту указано, что принятие настоящего Закона не потребует внесения изменений и дополнений в иные законодательные акты Пермского края.

Между тем, наделение Губахинского городского поселения статусом городского округа и выделение его из состава Губахинского муниципального района **повлечет** необходимость внесения изменений в следующие законы:

-Закон Пермской области от 10.11.2004 № 1764-365 «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципальных образований административной территории города Губахи Пермского края» в части исключения из состава Губахинского муниципального района Губахинского городского поселения и перечня входящих в состав Губахинского городского поселения населённых пунктов, а также соответствующего изменения границ района;

-Закон Пермского края от 18.12.2006 № 3416-804 «О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности Губахинского муниципального района» в части разграничения имущества между Губахинским муниципальным районом и городским округом «город Губаха».

5. Частью 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена необходимость при наделении городского поселения статусом городского округа учитывать перспективы развития городского поселения, подтвержденные *генеральным планом* данного городского поселения.

В настоящее время представительным органом Губахинского городского поселения генеральный план города Губахи **не утвержден** (письмо Главы Губахинского муниципального района Борисова А.В. от 15.03.2012 СЭД 04-05-37, направленное в адрес Министерства регионального развития Пермского края).

Считаем необходимым также отметить, что в случае наделения Губахинского городского поселения статусом городского округа «Город Губаха» и выделения городского округа «Город Губаха» из состава Губахинского муниципального района появляются *два* возможных варианта дальнейшей территориальной организации местного самоуправления на данной территории.

1 вариант предусматривает дальнейшее существование Губахинского муниципального района. В этом случае в его состав будут входить Северо-Углеуральское городское поселение и Широковское сельское поселение.

2 вариант предполагает дальнейшие преобразования муниципальных образований в форме объединения поселений с городским округом, предусмотренное частью 3.1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, и упразднение Губахинского муниципального района.

Для этого потребуется согласие населения поселений и городского округа, выраженное представительными органами соответствующих поселений и городского округа, а также с учётом мнения населения Губахинского муниципального района, выраженного представительным органом муниципального района.

Отметим, что пояснительная записка к законопроекту *не содержит* информации о путях дальнейшей территориальной организации местного самоуправления на территории Губахинского муниципального района после наделения Губахинского городского поселения статусом городского округа «Город Губаха».

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

З.Б.Лукьяненко