



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О перераспределении полномочий по организации электроснабжения населения в границах муниципальных, городских округов Пермского края между органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и органами государственной власти Пермского края»

14.10.2022

№ 112-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 15.09.2022 № 1978-22/07 на основании законопроекта и материалов к нему, направленных с письмом губернатора Пермского края Махонина Д.Н. от 15.09.2022 № 01-69-1029.

В проекте закона предлагается **перераспределить полномочия по организации электроснабжения** населения в границах муниципальных, городских округов Пермского края между органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и органами государственной власти Пермского края.

Согласно законопроекту указанные полномочия предлагается перераспределить **с 01.01.2023 на неограниченный срок.**

Также в соответствии с законопроектом **имущество**, предназначенное для организации электроснабжения населения в границах муниципальных, городских округов Пермского края, **безвозмездно передается в собственность Пермского края.** В перечень указанного имущества включены, в том числе:

- линии электропередачи;
- трансформаторные и иные подстанции;
- распределительные пункты и иное предназначенное для обеспечения электрических связей и осуществления передачи электрической энергии оборудование;
- земельные участки, на которых расположено указанное имущество;
- имущественные комплексы муниципальных унитарных предприятий, обеспечивающих передачу электрической энергии через технические устройства электрических сетей в соответствии с обязательными требованиями.

Финансирование расходов, связанных с реализацией органами государственной власти Пермского края предусмотренных в законопроекте перераспределяемых полномочий органов местного самоуправления

муниципальных образований Пермского края, будет осуществляться за счет средств бюджета Пермского края.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к проекту закона **дополнительных расходов** бюджета Пермского края в части расходов на содержание объектов электросетевого имущества **не потребуется**, поскольку указанные объекты переданы органами местного самоуправления по договорам аренды и концессионным соглашениям, обязанность по содержанию имущества которых возложена на арендатора или концессионера, в связи с чем расходы органов местного самоуправления на содержание имущества отсутствовали. Также отмечается, что по концессионным соглашениям, заключенным органами местного самоуправления, плата концедента не предусмотрена.

Вместе с тем на осуществление перераспределяемых полномочий согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту закона потребуется **увеличение штатной численности** государственных гражданских служащих Министерства жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края **на 1 штатную единицу**, расходы на ее содержание ежегодно составят 970,4 тыс. руб. Отдельно сообщается, что предложения по увеличению предельной штатной численности Министерства жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края направлены в комиссию по оптимизации численности органов государственной власти Пермского края, государственных органов Пермского края в соответствии с Распоряжением председателя Правительства Пермского края от 10.05.05. 2018 № 29-рпп.

По представленному проекту закона отметим следующее.

1. Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) **к вопросам местного значения** городского, сельского поселения, муниципального района, городского, муниципального округа отнесена организация в границах поселения **электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.**

В соответствии с ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» **законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий** между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – РФ) в соответствии с данным Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления.

Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Такие законы субъекта РФ вступают в силу с начала очередного финансового года.

При этом не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ ряда полномочий органов местного самоуправления

по решению вопросов местного значения, определяющих властный публично-правовой статус муниципальных образований (полномочий по управлению муниципальной собственностью, формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, и др.).

Согласно ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта РФ **в случаях, установленных федеральными законами**, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

Отметим, что норма, в соответствии с которой указанное перераспределение полномочий может осуществляться *в случаях, установленных федеральными законами*, была введена в ч.1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ Федеральным законом от 28.12.2016 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 494-ФЗ).

В развитие указанных норм **в ряде федеральных законов** установлены нормы о перераспределении полномочий, в том числе в ст. 10.1 Земельного кодекса РФ, ст. 8.2 Градостроительного кодекса РФ, ст. 13.2 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 8.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», ст. 24.1 Федерального закона от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», ст. 6.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», ст. 6.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении». Указанными нормами установлена возможность перераспределения установленных соответствующим Федеральным законом полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в определенной сфере.

Отметим, что в Федеральном законе от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее - Федеральный закон № 35-ФЗ), устанавливающим правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, а также полномочия органов государственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики и потребителей электрической энергии, нормы о перераспределении полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления в сфере электроэнергетики **отсутствуют**.

Анализ законодательства субъектов РФ показал, что 6 субъектов РФ приняли законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ по организации электроснабжения.

Отметим, что 5 субъектов РФ (Волгоградская область, Забайкальский край, Ненецкий автономный округ, республики Карелия и Коми) приняли указанные

законы до 09.01.2017, т.е. до вступления в силу Федерального закона № 494-ФЗ (до введения нормы о возможности перераспределения полномочий только в случаях установленных федеральными законами).

Закон Чувашской Республики «О перераспределении полномочий по организации электроснабжения между органами местного самоуправления в Чувашской Республике и органами государственной власти Чувашской Республики» принятый Государственным Советом Чувашской Республики 21 апреля 2022 года вступает в силу с 01.01.2023.

Из общего количества субъектов РФ, принявших законы о перераспределении полномочий по обеспечению электроснабжением, полномочия перераспределяются сроком на 10 лет в 3-х субъектах (Чувашская Республика, Республика Коми, Ненецкий автономный округ), бессрочно - в Забайкальском крае и Республике Карелия, Законом Волгоградской области срок перераспределения полномочий не указан.

*Справочно. На рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) находится проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации Клишасом А.А. и депутатом Государственной Думы Крашенинниковым П.В. В законопроекте в соответствии с конституционными основами единства публичной власти выстраивается **обновленная модель** организации и деятельности органов местного самоуправления.*

*Законопроект предусматривает уточнение компетенции органов местного самоуправления в целях приведения ее в соответствие с правовой природой местного самоуправления. В частности, как указывается в пояснительной записке к проекту закона, существование конструкции, предполагающей закрепление в федеральном законодательстве и вопросов местного значения, и полномочий по их решению, приводит к путанице при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Вопросы местного значения являются одним из элементов компетенции органов местного самоуправления, при этом, исходя из действующих формулировок, конкурируют по содержанию с закрепленными в федеральных законах полномочиями. В связи с этим законопроектом предусматривается закрепление **непосредственно полномочий органов местного самоуправления.***

Так, проектируемой ст. 32 определен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

*В то же время предлагается установить, что в целях обеспечения жизнедеятельности населения **законом субъекта РФ** за органами местного самоуправления **могут закрепляться** отдельные полномочия, в том числе полномочие по организации в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения*

населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством РФ; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования и др.

При этом отмечается, что в случае, если законами субъектов РФ органы местного самоуправления не были наделены указанными полномочиями, то они являются **перераспределенными** полномочиями и **исполняются органами государственной власти субъекта РФ**.

Данный проект федерального закона был принят Государственной Думой в первом чтении 25.01.2022, рассмотрение его во втором чтении запланировано на ноябрь текущего года. Вступление в силу основных положений предполагается с 01.01.2023 с установлением переходного периода до 01.01.2028.

Таким образом, в случае принятия проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» им будут установлены новые подходы к перераспределению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ. В связи с чем полномочие по организации в границах муниципального образования электроснабжения населения может быть закреплено законом субъекта РФ за органами местного самоуправления либо исполняться органами государственной власти субъекта РФ как перераспределенное полномочие.

2. В представленном законопроекте предусматривается, что в случае перераспределения полномочий по организации электроснабжения между органами местного самоуправления городских, муниципальных округов Пермского края и органами государственной власти Пермского края, имущество, предназначенное для решения указанного вопроса местного значения, **безвозмездно передается в собственность Пермского края** в порядке, установленном ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ).

В целях организации электроснабжения в муниципальных образованиях Пермского края созданы муниципальные унитарные предприятия, которым

муниципальное имущество, необходимое для решения указанного вопроса местного значения, передано на праве хозяйственного ведения. В материалах, представленных с проектом закона, отмечается, что все объекты электросетевого имущества переданы органами местного самоуправления по договорам аренды и концессионным соглашениям.

По информации, представленной Министерством жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края на заседании постоянно действующей рабочей группы по рассмотрению вопросов реформирования жилищно-коммунального комплекса Пермского края 06.10.2022, на территории Пермского края концессионные соглашения в сфере электросетевого хозяйства реализуются в трех муниципальных образованиях Пермского края (Чусовской и Лысьвенский городские округа, г. Березники), остальное имущество передано на праве аренды.

Средняя степень износа электрических сетей, введенных в эксплуатацию в 1980-1990 г.г., составляет 80%.

По мнению авторов законопроекта, *актуальность* его принятия обусловлена необходимостью повышения надежности электроснабжения населения, обеспечения бесперебойности и стабильности функционирования объектов электросетевого комплекса, а также модернизации объектов электросетевого хозяйства. Для достижения указанных целей планируется консолидация переданного от органов местного самоуправления имущества, необходимого для организации электроснабжения населения, и закрепление его на праве хозяйственного ведения за государственным унитарным предприятием.

По существу проектируемой нормы о передаче имущества, необходимого для реализации полномочий по организации электроснабжения на территории муниципальных образований Пермского края, отметим следующее.

Согласно ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться, в том числе имущество, предназначенное для решения установленных указанным Федеральным законом вопросов местного значения. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования *самостоятельно* владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ).

В соответствии с ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ *находящееся в муниципальной собственности имущество*, которое может находиться в собственности субъектов РФ, *подлежит безвозмездной передаче в собственность субъектов РФ* в случае:

- если нахождение указанного имущества в муниципальной собственности не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

- если указанное имущество используется органами государственной власти субъектов РФ, государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, созданными субъектами РФ для целей, установленных

в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ и со *ст. 26.11* Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ).

Согласно ст. 26.11. Федерального закона № 184-ФЗ в собственности субъекта РФ может находиться:

- имущество, необходимое для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ по *предметам ведения субъектов РФ*, а также по *предметам совместного ведения*, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета);

- имущество, необходимое для осуществления *полномочий РФ по предметам ведения РФ*, осуществляемых данными органами за счет средств бюджета субъекта РФ в случае, если это предусмотрено федеральными законами;

- имущество, необходимое для осуществления *полномочий РФ, а также полномочия РФ по предметам совместного ведения*, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ;

- имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта РФ, государственных гражданских служащих субъекта РФ, работников государственных унитарных предприятий субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ;

- имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами.

Таким образом, имущество, необходимое для осуществления полномочий, перераспределяемых между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, *не входит* в указанный перечень.

Также отметим, что в соответствии с письмом Министерства юстиции Российской Федерации от 11.07.2018 № 08-91730/18 перераспределение полномочий согласно позиции Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления является институтом временного осуществления органами государственной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления, отнесенных к их компетенции федеральным законом, при этом полномочия по решению вопросов местного значения, осуществление которых возложено законами субъекта РФ на органы государственной власти субъекта РФ, *не становятся их собственными полномочиями*.

На основании вышеизложенного считаем, что проектируемая норма о безвозмездной передаче муниципального имущества для исполнения перераспределяемых на уровень Пермского края полномочий органов местного самоуправления по организации электроснабжения населения в порядке,

предусмотренном ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ, требует **корректировки**.

В законах субъектов РФ о перераспределении полномочий в сфере электроснабжения нормы о передаче из муниципальной собственности в собственность субъекта РФ имущества, необходимого для осуществления перераспределяемых полномочий, содержатся в законах двух субъектов (Забайкальский край, Чувашская Республика). При этом указанные нормы носят общий характер, без конкретизации перечня передаваемого имущества. В частности, Законом Чувашской Республики определено, что органы местного самоуправления в Чувашской Республике вправе передать в государственную собственность Чувашской Республики находящееся в муниципальной собственности имущество, необходимое для организации электроснабжения населения, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. В соответствии со Стратегией развития электросетевого комплекса Российской Федерации¹ одной из задач, стоящих перед электросетевым комплексом, является сокращение степени разрозненности территориальных сетевых организаций и повышение контроля над ними. В связи с этим одним из целевых ориентиров стратегии является снижение количества территориальных сетевых организаций на 50% к 2030 году относительно уровня 2017 года.

По оценкам Министерства энергетики Российской Федерации лишь 19% существующих территориальных сетевых организаций (322 компании) имеют низкий уровень рисков, достаточные инвестиционные программы и ведут активную модернизацию. Из-за этого в целом по сетевому комплексу отмечаются рост аварийности, процента износа сетей, снижение надежности².

Отметим, что постановлением Правительства РФ от 30.04.2022 № 807 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» внесены изменения в постановление Правительства РФ от 28.02.2015 № 184 «Об отнесении владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям», в соответствии с которыми повышены параметры протяженности сетей и увеличена трансформаторная мощность оборудования как критерии отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к **территориальным сетевым организациям**.

Министерством энергетики Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» по вопросам обеспечения дистанционного управления режимами работы объектов электроэнергетики и регулирования оперативно технологического управления в электроэнергетике», в соответствии с которым в числе прочих новелл вводится понятие **системообразующих территориальных сетевых организаций** (далее – СТСО) в каждом регионе, как **единого центра компетенций**. Согласно проекта закона СТСО - это территориальная сетевая организация, которая функционирует в границах субъекта РФ, обеспечивает надежное функционирование объектов электросетевого хозяйства, расположенных в соответствующем субъекте РФ, в порядке

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 03.04.2013 № 511-р.

² <http://duma.gov.ru/news/54773/>.

и способами, указанными в Федеральном законе № 35-ФЗ, и которая соответствует утвержденным Правительством РФ критериям отнесения территориальных сетевых организаций к системообразующим территориальным сетевым организациям.

Таким образом, **актуальность** и **последствия** представленного проекта закона могут быть связаны с необходимостью повышения надежности и качества электроснабжения на территории Пермского края путем консолидации объектов электросетевого хозяйства на региональном уровне.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная