



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления Пермского муниципального округа Пермского края и органами государственной власти Пермского края»

23.11.2023

№ 162-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Григорьева В.В. от 31.10.2023 № 2519-23/07 на основе проекта закона и материалов к нему, направленных с письмом губернатора Пермского края Махонина Д.Н. от 30.10.2023 № 01-69-1206.

В законопроекте предлагается *перераспределить* отдельные полномочия между органами местного самоуправления *Пермского муниципального округа* Пермского края и органами государственной власти *Пермского края* в сферах *водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения*.

Также предусматривается, что органы местного самоуправления Пермского муниципального округа Пермского края *вправе передать* в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в государственную собственность Пермского края находящееся в муниципальной собственности имущество, имущественные комплексы муниципальных унитарных предприятий, предназначенные для осуществления установленных проектом закона полномочий органов местного самоуправления Пермского муниципального округа Пермского края.

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что централизация полномочий на уровне Пермского края позволит оперативно решать вопросы и будет способствовать единообразию региональной политики в указанных отраслях и ее совершенствованию.

Полномочия предлагается перераспределить с **01.01.2024 на неограниченный срок**, их финансирование будет осуществляться за счет средств бюджета Пермского края.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту закона принятие законопроекта повлечет *увеличение расходов* бюджета Пермского края на 2024 год и последующие годы, поскольку потребуется увеличение штатной численности государственных гражданских служащих Министерства жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края

на 4 штатные единицы, расходы на содержание которых ежегодно составят 4 315,9 тыс.рублей.

*Отметим, что в сентябре текущего года Законодательным Собранием Пермского края принят Закон Пермского края от 29.09.2023 № 230-ПК «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления Пермского городского округа и органами государственной власти Пермского края», которым предусмотрено перераспределение **аналогичных полномочий** в сфере водоснабжения и водоотведения, а также теплоснабжения между органами местного самоуправления **Пермского городского округа** и органами государственной власти Пермского края.*

Оценивая актуальность представленного проекта закона, отметим следующее.

1. Частью 3 ст.6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определено, что **законами субъекта Российской Федерации** (далее – РФ) может осуществляться **перераспределение полномочий** между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта 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 органа 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 полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, определяющих властный публично-правовой статус муниципальных образований, в том числе 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.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения определены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). 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.

2. **Возможность перераспределения** полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ в сфере **водоснабжения и водоотведения** предусмотрена ст. 6.1 Федерального

закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее - **Федеральный закон № 416-ФЗ**).

Представленным проектом закона предлагается к перераспределению **4 из 9 полномочий** органов местного самоуправления в сфере водоснабжения и водоотведения, установленных ст. 6 Федерального закона № 416-ФЗ (см. приложение).

2.1. Определение для централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения гарантирующей организации.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 416-ФЗ **гарантирующая организация** - организация, осуществляющая холодное водоснабжение и (или) водоотведение, определенная решением органа местного самоуправления (за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 416-ФЗ), которая обязана заключить договор холодного водоснабжения, договор водоотведения, единый договор холодного водоснабжения и водоотведения с любым обратившимся к ней лицом, чьи объекты подключены (технологически присоединены) к централизованной системе холодного водоснабжения и (или) водоотведения.

Организация, осуществляющая холодное водоснабжение и (или) водоотведение и эксплуатирующая водопроводные и (или) канализационные сети, наделяется статусом гарантирующей организации, если к водопроводным и (или) канализационным сетям этой организации присоединено наибольшее количество абонентов из всех организаций, осуществляющих холодное водоснабжение и (или) водоотведение.

Согласно ст. 12 Федерального закона № 416-ФЗ органы местного самоуправления (за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 416-ФЗ) для каждой централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения определяют гарантирующую организацию и устанавливают зоны ее деятельности.

2.2. Утверждение схем водоснабжения и водоотведения.

Развитие централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения осуществляется в соответствии со **схемами водоснабжения и водоотведения** поселений, муниципальных округов, городских округов, которые разрабатываются в соответствии с документами территориального планирования, а также с учетом схем энергоснабжения, теплоснабжения, газоснабжения.

Схемы водоснабжения и водоотведения учитывают результаты технического обследования централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения и содержат:

- основные направления, принципы, задачи и плановые значения показателей развития централизованных систем водоснабжения и водоотведения;

- прогнозные балансы потребления горячей, питьевой, технической воды, количества и состава сточных вод сроком не менее чем на 10 лет с учетом различных сценариев развития поселений, муниципальных округов, городских округов;

- зоны централизованного и нецентрализованного водоснабжения (территорий, на которых водоснабжение осуществляется с использованием централизованных и нецентрализованных систем горячего водоснабжения, систем холодного водоснабжения соответственно) и перечень централизованных систем водоснабжения и водоотведения;

- карты (схемы) планируемого размещения объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения;

- границы планируемых зон размещения объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения;

- перечень основных мероприятий по реализации схем водоснабжения и водоотведения в разбивке по годам, включая технические обоснования этих мероприятий и оценку стоимости их реализации¹.

Порядок разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения, требования к их содержанию утверждаются Правительством РФ. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 05.09.2013 № 782 «О схемах водоснабжения и водоотведения» схемы водоснабжения и водоотведения разрабатываются уполномоченным органом местного самоуправления поселения, городского округа на срок не менее 10 лет.

2.3. Согласование инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения.

Согласно ст. 2 Федерального закона № 416-ФЗ **инвестиционная программа** организации, осуществляющей горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение (далее - инвестиционная программа) - это программа мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации объектов централизованной системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения.

Правительством РФ утверждены правила разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение², в соответствии с которыми проект инвестиционной программы разрабатывается регулируемой организацией, инвестиционная программа **утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ** или уполномоченным органом местного самоуправления поселения (городского округа), в случае если законом субъекта РФ ему переданы полномочия по утверждению инвестиционной программы, по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов (в случае утверждения

¹ Статья 38 Федерального закона № 416-ФЗ.

² Постановление Правительства РФ от 29.07.2013 № 641 «Об инвестиционных и производственных программах организаций, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения» (далее – постановление Правительства РФ № 641).

инвестиционных программ органами местного самоуправления или органами исполнительной власти субъектов РФ, в полномочия которых не входит установление регулируемых цен (тарифов).

В случае если инвестиционная программа утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ, проект инвестиционной программы **подлежит согласованию с органами местного самоуправления** поселений (городских округов), на территории которых расположены объекты централизованной системы холодного водоснабжения, централизованной системы горячего водоснабжения и (или) водоотведения и объекты капитального строительства абонентов, которым подается вода и у которых принимаются сточные воды с использованием этих систем, и с органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов (в случае утверждения инвестиционных программ органами исполнительной власти субъектов РФ, в полномочия которых не входит установление регулируемых цен (тарифов)).

Министерство тарифного регулирования и энергетики Пермского края, являющееся исполнительным органом государственной власти Пермского края, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги)³, в рамках выполнения функций в сфере водоснабжения и водоотведения осуществляет, в том числе следующие функции:

утверждает инвестиционные программы организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение **по согласованию** с органами местного самоуправления поселений, городских округов;

осуществляет контроль за выполнением инвестиционных программ, в том числе за достижением плановых значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности в результате реализации мероприятий инвестиционных программ;

устанавливает для инвестиционных программ плановые значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения;

привлекает независимые организации для анализа обоснованности инвестиционной программы.

В случае принятия проекта закона **согласование и утверждение** инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, будет осуществляться **органами государственной власти Пермского края**.

2.4. Утверждение технических заданий на разработку инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения.

³ Постановление Правительства Пермского края от 26.10.2018 № 631-п «Об утверждении Положения о Министерстве тарифного регулирования и энергетики Пермского края» .

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 641 проект инвестиционной программы разрабатывается на основе *технического задания* на разработку инвестиционной программы регулируемой организации (далее – техническое задание), которое *разрабатывает и утверждает* орган местного самоуправления поселения (городского округа).

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 641 техническое задание должно содержать:

- перечень объектов капитального строительства абонентов, которые необходимо подключить к централизованным системам водоснабжения и (или) водоотведения, или перечень территорий, на которых расположены такие объекты, с указанием мест расположения подключаемых объектов, нагрузок и сроков подключения;

- плановые значения показателей надежности, качества и энергетической эффективности объектов централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения;

- перечень мероприятий по строительству, модернизации и (или) реконструкции объектов централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения с указанием плановых значений показателей надежности, качества и энергетической эффективности объектов, которые должны быть достигнуты в результате реализации таких мероприятий;

- перечень мероприятий по защите централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения и их отдельных объектов от угроз техногенного, природного характера и террористических актов, по предотвращению возникновения аварийных ситуаций, снижению риска и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций;

- перечень мероприятий, предусматривающих капитальные вложения в объекты основных средств и нематериальные активы регулируемых организаций, обусловленные необходимостью соблюдения регулируемыми организациями обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации и связанных с обеспечением деятельности в сфере горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения с использованием централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения.

Полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом № 416-ФЗ *и не предлагаемые к перераспределению* проектом закона, будут осуществляться органами Пермского муниципального округа.

Анализ законодательства субъектов РФ в части перераспределения полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения показал, что 15 субъектов РФ воспользовались правом перераспределения указанных полномочий с различной их детализацией.

Так, полномочия по определению для централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения гарантирующей организации перераспределены в 9 субъекта РФ (Белгородская, Липецкая, Ярославская, Калининградская области и др.), по утверждению схем водоснабжения

и водоотведения – также в 9 субъектах РФ (Липецкая, Ярославская, республики Ингушетия и Северная Осетия, Приморский край и др.), по утверждению технических заданий на разработку инвестиционных программ – в 10 субъектах РФ (Ямало-Ненецкий автономный округ, Чувашская Республика, Ставропольский край и др.), по согласованию инвестиционных программ – в 6 субъектах РФ (Липецкая, Калининградская области, республики Ингушетия и Северная Осетия и др.).

Кроме предлагаемых в законопроекте к перераспределению полномочий органов местного самоуправления в сфере водоснабжения и водоотведения, в законах субъектов РФ перераспределяются такие полномочия, как: согласование вывода объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения в ремонт и из эксплуатации; заключение соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 416-ФЗ; согласование результатов технического обследования централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения; принятие решений о порядке и сроках прекращения горячего водоснабжения с использованием открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения) и об организации перевода абонентов, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к таким системам, на иную систему горячего водоснабжения в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 416-ФЗ; установление нормативов состава сточных вод.

Отметим также, что почти все субъекты РФ в своих законах о перераспределении полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения отнесли к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ **организацию водоснабжения** населения, в том числе принятие мер по организации водоснабжения населения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, своих обязательств либо в случае отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств.

Отметим, что в представленном проекте закона полномочие органов местного самоуправления Пермского муниципального округа по организации водоснабжения к перераспределению **не предлагается**. Считаем, что перераспределение данного полномочия наряду с другими полномочиями органов местного самоуправления в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом № 416-ФЗ, обеспечит единство и комплексный подход в управлении данной сферой коммунального хозяйства Пермского муниципального округа.

3. **Возможность перераспределения** полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ **в сфере теплоснабжения** предусмотрена ст. 6.1. Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее - **Федеральный закон № 190-ФЗ**).

Проектом закона предлагается перераспределить **2 из 10** полномочий органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения, определенных в ст. 6 Федерального закона № 190-ФЗ (см. приложение).

3.1. Согласование инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, за исключением таких программ, которые согласовываются в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 190-ФЗ **инвестиционная программа** организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения (далее – инвестиционная программа) - это программа мероприятий организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, по строительству, реконструкции и (или) модернизации источников тепловой энергии и (или) тепловых сетей в целях развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения, подключения (технологического присоединения) теплопотребляющих установок потребителей тепловой энергии к системе теплоснабжения.

Утверждение **правил согласования и утверждения инвестиционных программ**, требований к составу и содержанию таких программ отнесено к полномочиям Правительства РФ. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 05.05.2014 № 410 **утверждение** инвестиционных программ осуществляется **органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с органами местного самоуправления поселений**, городских округов и органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов (в случае утверждения инвестиционных программ органами исполнительной власти субъектов РФ, в полномочия которых не входит установление регулируемых цен (тарифов)).

Также определено, что в случае если законом субъекта РФ органы местного самоуправления поселений, городских округов наделены полномочиями на утверждение инвестиционных программ, утверждение инвестиционных программ осуществляется соответствующими органами местного самоуправления по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов.

Министерство тарифного регулирования и энергетики Пермского края, являющееся исполнительным органом государственной власти Пермского края, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги)⁴, в рамках выполнения функций в сфере теплоэнергетики осуществляет, в том числе следующие функции:

утверждает инвестиционные программы организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, с применением установленных плановых значений показателей надежности

⁴ Постановление Правительства Пермского края от 26.10.2018 № 631-п «Об утверждении Положения о Министерстве тарифного регулирования и энергетики Пермского края».

и энергетической эффективности объектов теплоснабжения *по согласованию* с органами местного самоуправления;

осуществляет контроль за выполнением инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, в том числе за достижением этими организациями плановых значений показателей надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения, в результате реализации мероприятий таких программ.

3.2. Утверждение схемы теплоснабжения Пермского муниципального округа, в том числе по присвоению статуса единой теплоснабжающей организации.

Развитие систем теплоснабжения поселений, городских округов осуществляется в целях удовлетворения спроса на тепловую энергию, теплоноситель и обеспечения надежного теплоснабжения наиболее экономичным способом при минимальном вредном воздействии на окружающую среду, экономического стимулирования развития и внедрения энергосберегающих технологий на основании *схемы теплоснабжения*, которая должна соответствовать документам территориального планирования поселения или городского округа, в том числе схеме планируемого размещения объектов теплоснабжения в границах поселения или городского округа⁵.

Согласно ст. 2 Федерального закона № 190-ФЗ *схема теплоснабжения* - документ, содержащий предпроектные материалы по обоснованию эффективного и безопасного функционирования систем теплоснабжения поселения, городского округа, их развития с учетом правового регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и утверждаемый правовым актом, не имеющим нормативного характера, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения, или органа местного самоуправления.

Требования к содержанию схем теплоснабжения и порядку их разработки определяются правилами, утвержденными Правительством РФ. Согласно постановлению Правительства РФ от 22.02.2012 № 154 «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения» в случае если на дату принятия решения о разработке проекта схемы теплоснабжения срок действия генерального плана составляет менее 5 лет либо отсутствует утвержденный в установленном законодательством о градостроительной деятельности порядок генеральный план, то проект схемы теплоснабжения разрабатывается на срок *не менее 10 лет*.

Анализ законодательства субъектов РФ показал, что из 11 субъектов РФ, законодательством которых перераспределены полномочия в сфере теплоснабжения, 4 субъекта РФ (Липецкая область, Республика Северная Осети-Алания, Ямало-Ненецкий автономный округ, Приморский край) отнесли к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочие по утверждению схем теплоснабжения, а также по присвоению статуса единой теплоснабжающей организации. Только два субъекта РФ (Белгородская область

⁵ Статья 23 Федерального закона № 190-ФЗ.

и Ставропольский край) отнесли к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочие органов местного самоуправления по согласованию инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, за исключением таких программ, которые согласовываются в соответствии с законодательством РФ об электроэнергетике.

Полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом № 190-ФЗ и *не предлагаемые к перераспределению* проектом закона, будут осуществляться органами Пермского муниципального округа.

По законопроекту отметим следующий **проблемный момент**.

В случае принятия проекта закона утверждение технического задания на разработку инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения, утверждение и согласование инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, будет сосредоточено на региональном уровне и органы местного самоуправления Пермского муниципального округа будут исключены из процессов разработки и согласования инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности на территории данных органов местного самоуправления.

Таким образом, в связи с установленной в федеральном законодательстве возможностью перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ рассмотрение законопроекта считаем **актуальным**. С учетом устранения отмеченного проблемного момента предлагаемое в законопроекте перераспределение полномочий, по нашему мнению, может иметь **положительные последствия**, связанные с обеспечением единообразия реализации региональной политики в сфере водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения и возможностью ее совершенствования.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная