

59.1/150

Российская Федерация
Ростовская область

АДМИНИСТРАЦИЯ
города
РОСТОВА-НА-ДОНУ

ул. Большая Садовая, д. 47,
г. Ростов-на-Дону, 344002
E-mail: meria@rostov-gorod.ru
www.rostov-gorod.ru
тел. (863) 244-12-22, факс (863) 240-83-67

Председателю городской Думы –
главе города Ростова-на-Дону

З.В. Неярохиной

11.04.2022 № 59.1/158
На № _____ от _____

Уважаемая Зинаида Васильевна!

В соответствии с пунктом 2 статьи 41 Устава города Ростова-на-Дону прошу внести в порядке правотворческой инициативы на рассмотрение заседания Ростовской-на-Дону городской Думы в апреле 2022 года вопрос: «О внесении изменений в решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 19.10.2021 № 188 «О предоставлении субсидий теплоснабжающим организациям в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году».

Докладчиком по данному вопросу определен директор Департамента ЖКХ и энергетики А.С. Пономарев.

Приложение: Проект решения на 1 л. в 1 экз.

Глава Администрации
города Ростова-на-Дону

А.В. Логвиненко

ВХ №

ДАТА 24.03.2022

ЗАМЕЧАНИЯ
УСТРАНЕНА
СОГЛАСОВАНО

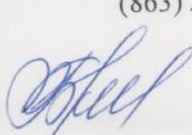
ДАТА
ДАТА
ДАТА

25.03.2022

31.03.2022

Алексей Николаевич Пикалов
(863) 262 28 14

Ростовская-на-Дону городская Дума	
ВХ. №	787
«15»	04 2022г

  
Алексей Николаевич Пикалов



РОСТОВСКАЯ-на-ДОНУ ГОРОДСКАЯ ДУМА
СЕДЬМОГО СОЗЫВА
РЕШЕНИЕ №

_____ 2022 года

Заседание № _____

О внесении изменений в решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 19.10.2021 № 188 «О предоставлении субсидий теплоснабжающим организациям в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году»

В целях недопущения увеличения размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году, в соответствии с постановлениями Региональной службы по тарифам Ростовской области от 26.10.2021 № 59/69, от 26.10.2021 № 59/39, постановлением Правительства Ростовской области от 28.12.2011 № 302 «Об уровне софинансирования субсидий местным бюджетам для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения», постановлением Правительства Ростовской области от 22.03.2013 № 165 «Об ограничении в Ростовской области роста размера платы граждан за коммунальные услуги», руководствуясь статьями 39, 41 Устава города Ростова-на-Дону, городская Дума

РЕШИЛА:

1. Внести в решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 19.10.2021 № 188 «О предоставлении субсидий теплоснабжающим организациям в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году» следующие изменения:

1.1. Подпункт 1 пункта 2 после слов «ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» дополнить словами «АО «Краснодартеплосеть», филиалу ФГБУ «Центральное жилищно-коммунальное управление» Министерства обороны Российской Федерации».

2. Настоящее решение вступает в силу со дня его официального опубликования.

3. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на постоянную комиссию по бюджету города, местным налогам и сборам, муниципальной собственности (И.В. Климов).

Председатель городской Думы –
глава города Ростова-на-Дону

З.В. Неярохина

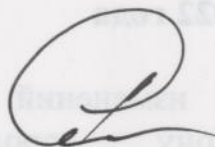
Проект вносит
Директор
Департамента ЖКХ и энергетики



А.С. Пономарев

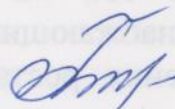
Согласовано:

И.о. заместителя главы Администрации
города Ростова-на-Дону
по жилищно-коммунальному хозяйству



А.С. Пономарев

Заместитель главы Администрации
города – начальник муниципального
казначейства города Ростова-на-Дону



Т.А. Асатрян

Начальник правового управления
Администрации города Ростова-на-
Дону

Н.А. Зусикова

Заместитель главы Администрации
города Ростова-на-Дону по
организационно-правовым и кадровым
вопросам

А.Г. Новицкий



31.03.2022 № 59.8.2/364

ЗАМЕЧАНИЯ

к проекту письма № 59.1/150

Правовым управлением Администрации города Ростова-на-Дону проведена правовая и антикоррупционная экспертиза проекта решения Ростовской-на-Дону городской Думы «О внесении изменений в решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 19.10.2021 № 188 «О предоставлении субсидий теплоснабжающим организациям в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году».

Правовым управлением Администрации города Ростова-на-Дону 25.03.2022 59.8.2/903 направлены замечания на данный проект решения Ростовской-на-Дону городской Думы.

В целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году предлагается предоставление субсидии теплоснабжающим организациям: АО «Краснодартеплосеть», филиал ФГБУ «Центральное жилищно-коммунальное управление» Министерства обороны Российской Федерации» на условиях софинансирования расходов за счет средств областного и местного бюджетов в объемах, утвержденных в бюджете города Ростова-на-Дону на 2022 год на данные цели.

Ограничение роста размера платы обусловлено установлением для населения понижающих коэффициентов к тарифам и нормативам потребления коммунальных услуг, учитываемых при взимании платы за коммунальные услуги, то есть обусловлено государственным регулированием платы за коммунальные услуги.

Однако, предлагаемые расходы местного бюджета не связаны с решением вопросов местного значения.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») к вопросам местного значения городского округа относится организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

При этом согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» положение пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имеет характер общей нормы - оно устанавливает соответствующее направление деятельности данных муниципальных образований, но не объем полномочий, которыми они обладают для решения этого вопроса местного значения.

Такие полномочия, как и обусловленные ими финансовые обязательства городских округов в сфере теплоснабжения определяются в системе правового регулирования (включающей помимо Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» специальные

федеральные законы, регулирующие правоотношения в этой сфере, а также бюджетное законодательство) и с учетом соответствующей компетенции иных территориальных уровней публичной власти, что следует из части 2 статьи 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по смыслу которой органы местного самоуправления городского округа не вправе в случаях, не предусмотренных федеральным законом, решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения городского округа, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 того же Федерального закона), как не вправе решать иные вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти либо, напротив, исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде его решений (определения от 8 июля 2004 года № 255-О, от 8 февраля 2007 года № 288-О-П и от 8 февраля 2007 года № 291-О-П), из предписаний Конституции Российской Федерации, согласно которым не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2), а установление правовых основ единого рынка и основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «ж»), прямо вытекает возможность и необходимость государственного регулирования цен.

Соответственно, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществление контроля за их применением, а также реализацию полномочий в сфере теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом «О теплоснабжении» (подпункты 55 и 67 пункта 2 статьи 26.3).

В соответствии с частью 3 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) осуществляют следующие полномочия:

устанавливают тарифы, перечень которых приведен в статье 8 настоящего Федерального закона, за исключением предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более, предельных (минимальных и (или) максимальных) уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям;

вправе запрашивать у органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, и получать от них информацию и необходимые материалы по вопросам установления, изменения и применения цен (тарифов), регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным

законом, в формате и в сроки, которые определяются указанными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов);

осуществляют региональный государственный контроль (надзор) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения в части обоснованности установления, изменения и применения цен (тарифов);

принимают решения о частичной или полной отмене регулирования тарифов на тепловую энергию (мощность);

осуществляют в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях, согласование значений долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера);

осуществляют в случае, предусмотренном настоящим Федеральным законом, согласование значений долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, включаемых в конкурсную документацию;

утверждают предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность);

в поселениях, городских округах, не отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения, в целях информирования теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей обеспечивают расчет и размещение на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" уровня цены на тепловую энергию (мощность), определенного в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации правилами определения в ценовых зонах теплоснабжения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), включая правила индексации предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), технико-экономическими параметрами работы котельных и тепловых сетей, используемыми для расчета предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность);

осуществляют иные полномочия, установленные настоящим Федеральным законом.

Частью 6 данной статьи органы местного самоуправления могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями на утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, полномочиями на государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию (за исключением тепловой энергии (мощности), производимой электростанциями в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), отпускаемую непосредственно источниками тепловой энергии, обеспечивающими снабжение тепловой энергией потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования.

Такой нормативный правовой акт в Ростовской области не принят.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации бюджеты публично-правовых образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, которые обусловливаются установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и в соответствии с которыми осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статьи 13, 14, 15 и 65).

Так, расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием

(от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам, принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями (пункт 1 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Приведенным законоположениям корреспондируют предписания статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в силу которых финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации) (часть 2); федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов (часть 3).

Соответственно, финансирование из средств местных бюджетов расходных обязательств, возникших в результате принятия решений органами государственной власти, не допускается. Это согласуется с конституционными принципами финансово-экономического обеспечения местного самоуправления, в силу которых в муниципальной собственности должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач, а население - непосредственно или через органы местного самоуправления - самостоятельно в рамках закона определяет конкретные направления и объемы использования муниципальной собственности, включая средства местных бюджетов, исходя из интересов, обусловленных потребностями в непосредственном обеспечении жизнедеятельности местного сообщества.

В Ростовской области сложилась практика предоставления местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов в форме субсидий на компенсацию (возмещение) расходов организаций, оказывающих коммунальные услуги населению (постановление Правительства Ростовской области от 24.11.2011 № 171 «Об условиях предоставления и методике расчета субсидий предоставляемых из областного бюджета на возмещение предприятиям жилищно-коммунального хозяйства части платы за коммунальные услуги, а также распределении субсидий между муниципальными образованиями Ростовской области, постановление Правительства Ростовской области от 28.12.2011 № 302 «Об уровне софинансирования субсидий местным бюджетам для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения» (% софинансирования в 2021 году для города Ростова-на-Дону 35,7 % за счет средств местного бюджета, 64,3 % за счет средств областного бюджета). На данные правовые акты ссылается разработчик проекта.

Между тем согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (пункт 1 статьи 139), к каковым не относится выплата теплоснабжающим организациям компенсаций на покрытие межтарифной разницы или аналогичной разницы, обусловленной государственным регулированием платы за коммунальные услуги, как и установление соответствующих тарифов, ограничивающих коэффициентов.

Следовательно, возложение на городские округа обязанности исполнять финансовые обязательства, возникающие из решений, принятых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках своей компетенции, нарушает не только установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принцип самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в том числе в управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета, а также конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и тем самым противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133.

В случае передачи органам местного самоуправления государственных полномочий по тарифному регулированию в сфере коммунальных услуг на них возлагается и сопутствующая обязанность компенсировать теплоснабжающим организациям межтарифную разницу (иную разницу, обусловленную тарифным регулированием). Эта обязанность может быть возложена на органы местного самоуправления в качестве самостоятельного государственного полномочия с соблюдением установленного федеральным законодательством порядка, а именно, как указано в статье 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», путем принятия закона субъекта Российской Федерации, который должен отвечать установленным данной статьей требованиям.

В развитие указанных предписаний Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 86) устанавливает, что расходные обязательства, возникающие у муниципального образования в связи с осуществлением переданных ему государственных полномочий, исполняются за счет и в пределах субвенций, специально предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации. Такой порядок, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 5 февраля 2009 года № 250-О-П, является обязательным во всех случаях.

Из этого следует, что обязанность возмещать потери теплоснабжающих организаций в виде разницы, образовавшейся вследствие установления платы за коммунальные услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованной, может быть возложена на органы местного самоуправления городских округов только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию указанной разницы, финансовых и материальных средств.

Соответственно, без наделения органов местного самоуправления городских округов такими государственными полномочиями субъекты Российской Федерации не вправе предоставлять местным бюджетам межбюджетные трансферты целевого назначения на покрытие указанных расходов, поскольку это означало бы, по сути, возложение на органы местного самоуправления государственных полномочий в нарушение установленного федеральным законодательством порядка.

Данные правовые выводы применительно к межтарифной разнице в сфере теплоснабжения содержатся в постановлении Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита».

В пункте 3 постановления Пленума ВАС РФ от 06.12.2013 № 87 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных со взысканием потерь теплоснабжающих организаций, вызванных межтарифной разницей» указано, что по общему правилу надлежащим ответчиком по иску о возмещении потерь, вызванных межтарифной разницей, является то публично-правовое образование, уполномоченным органом которого принято соответствующее тарифное решение.

Вместе с тем судам следует учитывать, что акт об установлении тарифа ниже экономически обоснованного может быть принят органом публично-правового образования исходя из предельных минимальных и максимальных уровней тарифов, предельных индексов изменения тарифов либо других ограничивающих размер тарифов обязательных показателей (далее - обязательные показатели), которые установлены органом иного публично-правового образования.

Публично-правовое образование, органом которого принят акт об установлении тарифа, вправе возражать против иска о компенсации потерь, вызванных межтарифной разницей, ссылаясь на то, что оно направляло публично-правовому образованию, утвердившему обязательные показатели, предложение об их установлении или обращалось за согласованием своего решения об утверждении тарифов на уровне выше или ниже обязательных показателей с целью предотвратить возникновение межтарифной разницы.

Если такое предложение не учтено или в согласовании решения отказано, либо подобное обращение не предусмотрено действующим законодательством, надлежащим ответчиком является публично-правовое образование, орган которого утвердил обязательные показатели. Применительно к части 6 статьи 46 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации суд привлекает такое публично-правовое образование к участию в деле в качестве соответчика.

Согласно ч. 2 ст. 16.1 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района вправе решать вопросы, указанные в частях 1 и 1.1 указанной статьи, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Таким образом, расходование средств местного бюджета на предлагаемые разработчиком проекта цели не соответствует действующему законодательству.

Начальник отдела правовой
и антикоррупционной экспертизы
правового управления Администрации
города Ростова-на-Дону



К.Ю. Закройщиков

Разногласия

к замечаниям Правового управления Администрации города Ростова-на-Дону
к проекту решения Ростовской-на-Дону городской Думы «О внесении изменений
в решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 19.10.2021
№ 188 «О предоставлении субсидий теплоснабжающим организациям
в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги
в 2022 году»

В ответ на замечания Правового управления Администрации города Ростова-на-Дону от 25.03.2022 № 59.8.2/903 сообщая следующее.

19.10.2021 Решением Ростовской-на-Дону городской Думы № 188 Администрацией города Ростова-на-Дону приняты полномочия на предоставление субсидий теплоснабжающим организациям в 2022 году, стоит отметить, что данные полномочия принимаются Администрацией города Ростова-на-Дону ежегодно, начиная с 2014 года.

Во исполнение п. 2 решения Ростовской-на-Дону городской Думы от 19.10.2021 № 188 Администрацией города Ростова-на-Дону подготовлено и выпущено постановление от 03.02.2022 № 93, регламентирующее порядок предоставления теплоснабжающим организациям субсидии в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году. Обращаю внимание, что проект настоящего постановления согласован структурными подразделениями Администрации города Ростова-на-Дону, в том числе Правовым управлением. Также стоит отметить проект постановления прошел правовую и антикоррупционную экспертизу в Прокуратуре города Ростова-на-Дону, согласно которой норм, противоречащих федеральному либо региональному законодательству, а также внутренних противоречий и пробелов в нормативном правовом регулировании общественных отношений не установлено.

Дополнительно сообщая, что в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» в Ростовской области разработан и действует порядок приведения размера платы граждан за коммунальные услуги в соответствие с предельными (максимальными) индексами изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, утвержденный постановлением Правительства Ростовской области от 22.03.2013 № 165 «Об ограничении в Ростовской области роста размера платы граждан за коммунальные услуги».

Порядком предусмотрено, что в случае превышения роста размера платы граждан за коммунальные услуги, рассчитанной по установленным тарифам и (или) нормативам над предельными индексами, уполномоченный орган местного самоуправления принимает решение о приведении размера подлежащей внесению платы граждан за каждый вид коммунальной услуги в соответствие с предельными индексами.

20.01.2022 Администрацией города Ростова-на-Дону выпущено постановление № 47 «Об ограничении размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году», согласно которому установлены уровни платежей граждан от экономически

обоснованных тарифов, установленных Региональной службой по тарифам Ростовской области для теплоснабжающих организаций, в том числе для «АО «Краснодартеплосеть», филиалу ФГБУ «Центральное жилищно-коммунальное управление» Министерства обороны Российской Федерации».

При этом, мерами по ограничению роста размера платы граждан за коммунальные услуги является, в том числе снижение уровня платежей граждан за коммунальные услуги от установленных экономически обоснованных тарифов по одному или нескольким видам коммунальных услуг **за счет предоставления из средств областного и местного бюджетов субсидий** на возмещение предприятиям жилищно-коммунального хозяйства части платы граждан за коммунальные услуги в объеме свыше индексов роста.

В соответствии с постановлением Правительства РО от 30.08.2012 № 834 «О формировании, предоставлении, распределении субсидий из областного бюджета местным бюджетам и порядке расходования иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из областного бюджета местным бюджетам» **субсидии** из областного бюджета **предоставляются на условиях софинансирования** расходов бюджетов муниципальных образований при выполнении полномочий органов местного самоуправления.

Решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 19.10.2021 № 192 на расходы в целях возмещение предприятиям жилищно-коммунального хозяйства части платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году выделены средства местного бюджета в размере 257 710,10 тыс. рублей.

16.12.2021 решением Законодательного Собрания Ростовской области принят областной закон Ростовской области от 16.12.2021 № 635-ЗС «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» согласно которому в целях возмещения предприятиям жилищно-коммунального хозяйства части платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 207 019,30 тыс. рублей.

14.02.2022 года между Администрацией города Ростова-на-Дону и министерство жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области заключено соглашение о предоставлении субсидии на возмещение предприятиям жилищно-коммунального хозяйства части платы граждан за коммунальные услуги в объеме свыше установленных индексов максимального роста размера платы граждан за коммунальные услуги.

25.03.2022 Муниципальным казначейством города Ростова-на-Дону письмом № 59.32.11-24/873 согласована заявка на финансирование субсидий на возмещение предприятиям жилищно-коммунального хозяйства части платы граждан за коммунальные услуги в объеме свыше установленных индексов максимального роста размера платы граждан за коммунальные услуги за период январь – февраль 2022 года.

Таким образом, превышения полномочий со стороны Администрации города Ростова-на-Дону контролирующими органами за последние годы не выявлено.

Администрация города Ростова-на-Дону, в том числе Департамент ЖКХ и энергетики, действует в рамках наделенных полномочий.

Поэтому, в связи с тем, что проектом предлагается внести изменения в существующее решение Ростовской-на-Дону городской Думы, повторно прошу рассмотреть проект Решения Ростовской-на-Дону городской Думы «О внесении изменений в решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 19.10.2021 № 188 «О предоставлении субсидий теплоснабжающим организациям в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году».

Заместитель директора по вопросам
муниципального жилищного контроля
и эксплуатации жилищного фонда ДЖКХ

Ю.А. Брюховецкая

Головатенко Елизавета Сергеевна
8 (863) 262-07-94

25.03.2022 № 59.8.2/903

ЗАМЕЧАНИЯ

к проекту письма № 59.1/150

Правовым управлением Администрации города Ростова-на-Дону проведена правовая и антикоррупционная экспертиза проекта решения Ростовской-на-Дону городской Думы «О внесении изменений в решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 19.10.2021 № 188 «О предоставлении субсидий теплоснабжающим организациям в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году».

В целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году предлагается предоставление субсидии теплоснабжающим организациям: АО «Краснодартеплосеть», филиал ФГБУ «Центральное жилищно-коммунальное управление» Министерства обороны Российской Федерации» на условиях софинансирования расходов за счет средств областного и местного бюджетов в объемах, утвержденных в бюджете города Ростова-на-Дону на 2022 год на данные цели.

Ограничение роста размера платы обусловлено установлением для населения понижающих коэффициентов к тарифам и нормативам потребления коммунальных услуг, учитываемых при взимании платы за коммунальные услуги, то есть обусловлено государственным регулированием платы за коммунальные услуги.

Однако, предлагаемые расходы местного бюджета не связаны с решением вопросов местного значения.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») к вопросам местного значения городского округа относится организация в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

При этом согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» положение пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имеет характер общей нормы - оно устанавливает соответствующее направление деятельности данных муниципальных образований, но не объем полномочий, которыми они обладают для решения этого вопроса местного значения.

Такие полномочия, как и обусловленные ими финансовые обязательства городских округов в сфере теплоснабжения определяются в системе правового регулирования (включающей помимо Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» специальные федеральные законы, регулирующие правоотношения в этой сфере, а также бюджетное законодательство) и с учетом соответствующей компетенции иных территориальных уровней публичной власти, что следует из части 2 статьи 16.1 Федерального закона

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по смыслу которой органы местного самоуправления городского округа не вправе в случаях, не предусмотренных федеральным законом, решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения городского округа, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 того же Федерального закона), как не вправе решать иные вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти либо, напротив, исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде его решений (определения от 8 июля 2004 года № 255-О, от 8 февраля 2007 года № 288-О-П и от 8 февраля 2007 года № 291-О-П), из предписаний Конституции Российской Федерации, согласно которым не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2), а установление правовых основ единого рынка и основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «ж»), прямо вытекает возможность и необходимость государственного регулирования цен.

Соответственно, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществление контроля за их применением, а также реализацию полномочий в сфере теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом «О теплоснабжении» (подпункты 55 и 67 пункта 2 статьи 26.3).

В соответствии с частью 3 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) осуществляют следующие полномочия:

устанавливают тарифы, перечень которых приведен в статье 8 настоящего Федерального закона, за исключением предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более, предельных (минимальных и (или) максимальных) уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям;

вправе запрашивать у органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, и получать от них информацию и необходимые материалы по вопросам установления, изменения и применения цен (тарифов), регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным законом, в формате и в сроки, которые определяются указанными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов);

осуществляют региональный государственный контроль (надзор) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения в части обоснованности установления, изменения и применения цен (тарифов);

принимают решения о частичной или полной отмене регулирования тарифов на тепловую энергию (мощность);

осуществляют в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях, согласование значений долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера);

осуществляют в случае, предусмотренном настоящим Федеральным законом, согласование значений долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, включаемых в конкурсную документацию;

утверждают предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность);

в поселениях, городских округах, не отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения, в целях информирования теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей обеспечивают расчет и размещение на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" уровня цены на тепловую энергию (мощность), определенного в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации правилами определения в ценовых зонах теплоснабжения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), включая правила индексации предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), технико-экономическими параметрами работы котельных и тепловых сетей, используемыми для расчета предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность);

осуществляют иные полномочия, установленные настоящим Федеральным законом.

Частью 6 данной статьи органы местного самоуправления могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями на утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, полномочиями на государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию (за исключением тепловой энергии (мощности), производимой электростанциями в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), отпускаемую непосредственно источниками тепловой энергии, обеспечивающими снабжение тепловой энергией потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования.

Такой нормативный правовой акт в Ростовской области не принят.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации бюджеты публично-правовых образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, которые обуславливаются установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и в соответствии с которыми осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статьи 13, 14, 15 и 65).

Так, расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам, принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного

самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями (пункт 1 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Приведенным законоположениям корреспондируют предписания статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в силу которых финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации) (часть 2); федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов (часть 3).

Соответственно, финансирование из средств местных бюджетов расходных обязательств, возникших в результате принятия решений органами государственной власти, не допускается. Это согласуется с конституционными принципами финансово-экономического обеспечения местного самоуправления, в силу которых в муниципальной собственности должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач, а население - непосредственно или через органы местного самоуправления - самостоятельно в рамках закона определяет конкретные направления и объемы использования муниципальной собственности, включая средства местных бюджетов, исходя из интересов, обусловленных потребностями в непосредственном обеспечении жизнедеятельности местного сообщества.

В Ростовской области сложилась практика предоставления местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов в форме субсидий на компенсацию (возмещение) расходов организаций, оказывающих коммунальные услуги населению (постановление Правительства Ростовской области от 24.11.2011 № 171 «Об условиях предоставления и методике расчета субсидий предоставляемых из областного бюджета на возмещение предприятиям жилищно-коммунального хозяйства части платы за коммунальные услуги, а также распределении субсидий между муниципальными образованиями Ростовской области, постановление Правительства Ростовской области от 28.12.2011 № 302 «Об уровне софинансирования субсидий местным бюджетам для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения» (% софинансирования в 2021 году для города Ростова-на-Дону 35,7 % за счет средств местного бюджета, 64,3 % за счет средств областного бюджета). На данные правовые акты ссылается разработчик проекта.

Между тем согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (пункт 1 статьи 139), к каковым не относится выплата теплоснабжающим организациям компенсаций на покрытие межтарифной разницы или аналогичной разницы, обусловленной государственным регулированием платы за коммунальные услуги, как и установление соответствующих тарифов, ограничивающих коэффициентов.

Следовательно, возложение на городские округа обязанности исполнять финансовые обязательства, возникающие из решений, принятых органами

исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках своей компетенции, нарушает не только установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принцип самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в том числе в управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета, а также конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и тем самым противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133.

В случае передачи органам местного самоуправления государственных полномочий по тарифному регулированию в сфере коммунальных услуг на них возлагается и сопутствующая обязанность компенсировать теплоснабжающим организациям межтарифную разницу (иную разницу, обусловленную тарифным регулированием). Эта обязанность может быть возложена на органы местного самоуправления в качестве самостоятельного государственного полномочия с соблюдением установленного федеральным законодательством порядка, а именно, как указано в статье 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», путем принятия закона субъекта Российской Федерации, который должен отвечать установленным данной статьей требованиям.

В развитие указанных предписаний Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 86) устанавливает, что расходные обязательства, возникающие у муниципального образования в связи с осуществлением переданных ему государственных полномочий, исполняются за счет и в пределах субвенций, специально предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации. Такой порядок, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 5 февраля 2009 года № 250-О-П, является обязательным во всех случаях.

Из этого следует, что обязанность возмещать потери теплоснабжающих организаций в виде разницы, образовавшейся вследствие установления платы за коммунальные услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованной, может быть возложена на органы местного самоуправления городских округов только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию указанной разницы, финансовых и материальных средств.

Соответственно, без наделения органов местного самоуправления городских округов такими государственными полномочиями субъекты Российской Федерации не вправе предоставлять местным бюджетам межбюджетные трансферты целевого назначения на покрытие указанных расходов, поскольку это означало бы, по сути, возложение на органы местного самоуправления государственных полномочий в нарушение установленного федеральным законодательством порядка.

Данные правовые выводы применительно к межтарифной разнице в сфере теплоснабжения содержатся в постановлении Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита».

В пункте 3 постановления Пленума ВАС РФ от 06.12.2013 № 87 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных со взысканием потерь теплоснабжающих организаций, вызванных межтарифной разницей» указано, что по общему правилу надлежащим ответчиком по иску о возмещении потерь, вызванных межтарифной разницей, является то публично-правовое образование, уполномоченным органом которого принято соответствующее тарифное решение.

Вместе с тем судам следует учитывать, что акт об установлении тарифа ниже экономически обоснованного может быть принят органом публично-правового образования исходя из предельных минимальных и максимальных уровней тарифов, предельных индексов изменения тарифов либо других ограничивающих размер тарифов обязательных показателей (далее - обязательные показатели), которые установлены органом иного публично-правового образования.

Публично-правовое образование, органом которого принят акт об установлении тарифа, вправе возражать против иска о компенсации потерь, вызванных межтарифной разницей, ссылаясь на то, что оно направляло публично-правовому образованию, утвердившему обязательные показатели, предложение об их установлении или обращалось за согласованием своего решения об утверждении тарифов на уровне выше или ниже обязательных показателей с целью предотвратить возникновение межтарифной разницы.

Если такое предложение не учтено или в согласовании решения отказано, либо подобное обращение не предусмотрено действующим законодательством, надлежащим ответчиком является публично-правовое образование, орган которого утвердил обязательные показатели. Применительно к части 6 статьи 46 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации суд привлекает такое публично-правовое образование к участию в деле в качестве соответчика.

Согласно ч. 2 ст. 16.1 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района вправе решать вопросы, указанные в частях 1 и 1.1 указанной статьи, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Таким образом, расходование средств местного бюджета на предлагаемые разработчиком проекта цели не соответствует действующему законодательству.

Начальник отдела правовой
и антикоррупционной экспертизы
правового управления Администрации
города Ростова-на-Дону



К.Ю. Закройщиков

от 14.03.2022

Замечания

к проекту решения Ростовской-на-Дону городской Думы
«О внесении изменений в решение Ростовской-на-Дону городской Думы
от 19.10.2021 № 188 «О предоставлении субсидий теплоснабжающим организациям
в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги
в 2022 году»

Рассмотрев представленный проект решения, Муниципальное казначейство города Ростова-на-Дону сообщает следующее.

В целях включения в перечень получателей данных субсидий новых получателей необходимо предоставить обоснования права предлагаемых ко включению организаций на получение субсидий, а также уточненные расчеты объемов субсидий, подлежащих финансированию из бюджета в 2022 году.

Учитывая вышеизложенное, Муниципальное казначейство города Ростова-на-Дону считает возможным вернуться к рассмотрению данного проекта после представления указанных материалов.

Заместитель начальника
Муниципального казначейства
города Ростова-на-Дону



И.Н. Павленко



РОСТОВСКАЯ-на-ДОНУ ГОРОДСКАЯ ДУМА СЕДЬМОГО СОЗЫВА РЕШЕНИЕ № 188

19 октября 2021 года

Заседание № 8

О предоставлении субсидий
теплоснабжающим организациям
в целях ограничения роста
размера платы граждан за
коммунальные услуги в 2022 году

В целях недопущения увеличения размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году, в соответствии с постановлением Правительства Ростовской области от 28.12.2011 № 302 «Об уровне софинансирования субсидий местным бюджетам для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения», постановлением Правительства Ростовской области от 22.03.2013 № 165 «Об ограничении в Ростовской области роста размера платы граждан за коммунальные услуги», руководствуясь статьями 39, 41 Устава города Ростова-на-Дону, городская Дума

РЕШИЛА:

1. В целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в 2022 году предоставить субсидии теплоснабжающим организациям за счет средств областного бюджета и бюджета города Ростова-на-Дону.

2. Администрации города Ростова-на-Дону:

1) производить финансирование расходов по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» на предоставление субсидий по теплоснабжающим организациям: АО «Теплокоммунэнерго», ОАО «Донмакаронпром», ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет», ЗАО «Биоветдон», ООО «Ростовские тепловые сети», ООО «Лукойл-Ростовэнерго», Северо-Кавказская дирекция по тепловодоснабжению – структурное подразделение Центральной дирекции по тепловодоснабжению – филиала Открытого акционерного общества «Российские железные дороги», Ростовский территориальный участок (Станция Ростов), ООО «Росткапиталгрупп», ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» в 2022 году на условиях софинансирования расходов за счет средств областного и местного бюджетов

в объемах, утвержденных в бюджете города Ростова-на-Дону на 2022 год на данные цели;

2) принять положение о порядке предоставления теплоснабжающим организациям субсидий в целях ограничения роста размера платы граждан за коммунальные услуги в услуги в 2022 году до 31.12.2021.

3. Настоящее решение вступает в силу со дня его официального опубликования.

4. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на постоянную комиссию по бюджету города, местным налогам и сборам, муниципальной собственности (И.В. Климов).

**Председатель городской Думы -
глава города Ростова-на-Дону**

З.В. Неярохина

19 октября 2021 года