Рекомендации межрегионального семинара-совещания Общероссийской общественной организации «Всероссийской Совет местного самоуправления» на тему: «О развитии местного самоуправления в России: проблемы и пути решения»

**Рекомендации межрегионального семинара-совещания**

**Общероссийской общественной организации**

**«Всероссийской Совет местного самоуправления» на тему:**

**«О развитии местного самоуправления в России:**

**проблемы и пути решения»**

**Вопрос 1**

**О новых подходах к организации системы планирования и финансирования капитального ремонта многоквартирных домов**

Приоритетной целью реформирования жилищно-коммунального хозяйства является повышение качества жизни граждан Российской Федерации путем создания безопасных и благоприятных условий их проживания, что невозможно осуществить без системного решения вопросов капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов.

В настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проблема финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах решается посредством получения финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Начиная с 2013 года, планируется изменение формата финансовой поддержки региональных адресных программ по капитальному ремонту многоквартирных домов за счет средств указанного Фонда. Согласно проекту федерального закона № 37117-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», принятому Государственной Думой 8 июня текущего года в первом чтении, предусматривается, что данный Фонд продолжит свою деятельность до 2015 года, ограничившись только вопросами переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

Вместе с тем, существующие темпы капитального ремонта многоквартирных домов не обеспечивают нормальных условий их эксплуатации. Капитальный ремонт дома должен проводиться в среднем один раз в 25 лет – 4 % жилищного фонда ежегодно. Что, с учетом числа многоквартирных домов, которые включены в программы Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства в 2008-2012 годах, количество домов, требующих капитального ремонта, составляет более 1,5 млн. единиц или 1 178,7 млн. кв. м.

Объем финансовых ресурсов, необходимых для ликвидации недоремонта жилищного фонда, при средней по Российской Федерации цене за 1 кв. м работ - 3,1 тыс. рублей, оценивается в сумме 3,6 трлн. рублей.

Очевидно, что эту задачу невозможно будет решить в рамках действующих механизмов финансирования работ по капитальному ремонту многоквартирных домов. С этой целью был разработан проект федерального закона № 59728-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», так же принятый Государственной Думой 8 июня 2012 года в первом чтении. Указанный законопроект определяет правовые основы для создания и реализации механизмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов в субъектах Российской Федерации (региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов) за счет организационного обеспечения процесса планирования такого капитального ремонта и вовлечения в его финансирование собственников помещений в многоквартирных домах.

Законопроектом предусматривается введение обязательной ежемесячной платы за капитальный ремонт, уплачиваемой всеми собственниками помещений в многоквартирных домах, включая публично-правовые образования, а также наделение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления рядом полномочий по организации и реализации региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов.

В параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации темп роста реальных располагаемых доходов населения прогнозируется в 2013 году на уровне 104,5 %, в 2014 году – 105,3 %, в 2015 году – 105,2 %. При этом, согласно данному прогнозу рост цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и организаций в среднем по Российской Федерации предусматривается на электроэнергию для населения в 2013 – 2015 годах соответственно 110,6 %, 115,0 % и 115,0 %; на природный газ, реализуемый населению в 2013-2015 годах – 115 %, 115,0 % и 115,0 %; на тепловую энергию в 2013-2015 годах – 112,0 %, 110,5 % и 111,0 %.

В связи с чем, законопроектом предусматривается возможность предоставления органами государственной власти и органами местного самоуправления бюджетных средств и иных мер финансовой поддержки на капитальный ремонт многоквартирных домов.

Финансовое обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в среднесрочной перспективе будет осложнено значительными объемами дефицита таких бюджетов. Так, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации за 2011 год исполнены с дефицитом в объеме 35,1 млрд. рублей, в том числе дефицит местных бюджетов составил 14,8 млрд. рублей. Кроме того, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях ситуация с исполнением бюджетов продолжает усугубляться значительными объемами их долговых обязательств, которые на 1 мая 2012 года составили 1 361,6 млрд. рублей и превысили аналогичный показатель 2011 года на 85,4 млрд. рублей или на 6,7 %.

Таким образом, в среднесрочной и долгосрочной перспективе средства федерального бюджета должны составлять значительную долю в софинансировании региональных программ по капитальному ремонту многоквартирных домов. В этой связи, необходимо предусмотреть указанные бюджетные ассигнования бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» уже на стадии «нулевого чтения».

Реализация законопроекта потребует большой подготовительной и информационно-разъяснительной работы. Особое внимание необходимо уделить разъяснению норм законопроекта о введении обязательных платежей за капитальный ремонт. Размер этого платежа и контроль за использованием, это - цели и задачи региональных систем капитального ремонта, действующих на территории субъектов Российской Федерации.

До проведения полной технической инвентаризации жилищного фонда и определения точных объемов финансовых потребностей на проведение капитального ремонта, размер ежемесячной платы за капитальный ремонт предположительно может быть привязан к размеру федерального стандарта стоимости капитального ремонта жилого помещения на 1 кв. метр общей площади жилья. В среднем, в настоящее время эта величина составляет 5 рублей 60 копеек за один квадратный метр, т.е. плата за квартиру площадью 54 кв. м. будет составлять 300 рублей в месяц.

Принятие и реализация положений проекта федерального закона позволит создать систему проведения капитальных ремонтов многоквартирных жилых домов, обеспечить нормативно-правовое регулирование деятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в вопросах капитального ремонта многоквартирных домов и повысить уровень безопасности проживания граждан Российской Федерации.

В целях дальнейшего совершенствования механизмов государственной поддержки проведения капитального ремонта рекомендовано предложить:

**Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1. Определить базовый объем бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов в федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, исходя из необходимости финансового обеспечения таких расходных обязательств, а также с учетом индексации базового объема бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов на прогнозируемый уровень инфляции на очередной финансовый год и плановый период.

2. Разработать и утвердить методику распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на финансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов в разрезе субъектов Российской Федерации.

3. Определить порядок контроля за использованием средств, аккумулируемых в рамках реализации региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов.

4. Реализовывать взаимосвязанную систему мер государственной политики в области повышения энергоэффективности при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет расширения практики комплексной энергоэффективной реконструкции домов массовых серий.

5. Внести изменения в Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 761, предусмотрев возможность предоставления субсидий на оплату капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

6. Разработать методические рекомендации для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, определяющие:

6.1. минимальный уровень обязательной платы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме;

6.2. схему и подходы в управлении собранными платежами.

7. В ходе доработки законопроекта № 59728-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ко второму чтению, предусмотреть:

7.1. право выбора собственниками помещений в многоквартирных домах системы финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме не только путем аккумулирования платы собственников за капитальный ремонт в масштабе субъекта Российской Федерации или муниципальных образований, но и в масштабе одного многоквартирного дома;

7.2. установление дополнительных полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в предоставлении бюджетных субсидий и бюджетных кредитов уполномоченным организациям субъекта Российской Федерации и собственникам жилых помещений.

8. Разработать законодательные инициативы по повышению уровня ответственности собственников за неисполнение или уклонение от исполнения обязанностей, связанных с участием в управлении и в финансировании содержания и ремонта (восстановления, модернизации) многоквартирного дома.

9. Рекомендовать принять проект федерального закона № 37117-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» во втором чтении с учетом возможности дополнения его положениями, позволяющими Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства осуществлять софинансирование региональных адресных программ по капитальному ремонту многоквартирных домов в рамках региональных систем капитального ремонта в период до 2015 года.

**Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:**

1. При создании региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов шире использовать механизмы привлечения частных инвестиций, в том числе в рамках комплексной энергоэффективной реконструкции домов массовых серий и реализации энергосервисных контрактов.

2. Организовать информационно-разъяснительную работу среди населения по вопросам управления многоквартирными домами, мерам и способам повышения их энергоэффективности, разъяснения положительных результатов при своевременном проведении капитального ремонта многоквартирных домов, а также положительном экономическом эффекте при их реконструкции.

3. Проводить работу, в том числе организационную, по оказанию помощи собственникам жилья в многоквартирных домах по максимизации эффективности расходования средств, направляемых на капитальный ремонт многоквартирных домов.

4. Проводить постоянный мониторинг положительного опыта проведения собственниками капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов и оказывать содействие в распространении этого опыта.

5. Учитывать в целях стимулирования использования заемных ресурсов на проведение капитального ремонта многоквартирных домов в рамках создаваемых региональных систем капитального ремонта механизмы предоставления собственникам (непосредственно или в лице товариществ собственников жилья, жилищных или иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций) государственных гарантий субъекта Российской Федерации по обязательствам указанных лиц, возникающим из договора займа (кредита).

**Вопрос 2**

**О правовых основах формирования**

**Федеральной контрактной системы**

Законопроект № 68702 6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» определяет правовую основу формирования федеральной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, принципы, этапы и круг ее участников, способы закупок и условия их применения. Его положения регулируют отношения, связанные:

- с прогнозированием и планированием закупок;

- проведением процедур отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, исполнением контрактов;

- мониторингом, надзором, контролем и аудитом за соблюдением требований данного Федерального закона в целях обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Для того, чтобы функционирование федеральной контрактной системы было максимально открытым, прозрачным и эффективным, в законопроекте введено ряд важных норм, предусматривающих:

- размещение на официальном интернет-сайте для неограниченного доступа не только информации о проведении процедур, но и планов закупок, результатов аудита контракта (публикации будут подлежать все существенные действия заказчика: обоснование цены контракта, выбор процедуры закупки, изменение или расторжение контракта);

- введение института общественного контроля за государственными и муниципальными закупками;

- введение института контрактной службы заказчиков - подразделения, отвечающего за реализацию всего цикла закупок;

- изменение подхода к определению исполнителя контракта (перечень возможных процедур расширен таким образом, чтобы в зависимости от предмета закупки заказчик мог определить наиболее адекватный метод оценки предложений участников. Основной способ выбора исполнителя - открытый одноэтапный конкурс, что соответствует рекомендациям ЮНСИТРАЛ и мировой практике в целом. Электронный аукцион сохраняется только для закупок простых, типовых товаров);

- установление запрета на заключение контракта с единственным поставщиком в случае, если процедура торгов не состоялась;

- введение процедуры изменения и расторжения контракта. При этом возможность изменения или расторжения контракта должна быть обоснована заказчиком в плане закупок, оговорена в документации о закупке и в контракте;

- введение антидемпинговых мер, а именно установление обязанности участника размещения заказа при представлении заявки, содержащей предложение о цене контракта на 25 или более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, представить расчет предлагаемой цены контракта и ее обоснование;

- введение качественного аудита результатов исполнения контрактов.

Прогнозирование и планирование закупок предполагается осуществлять исходя из мероприятий государственных и муниципальных программ, иных документов, определяющих цели и задачи деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, посредством разработки и реализации:

1) сводного прогноза закупок и прогноза закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, входящих в его состав муниципальных образований;

2) планов закупок;

3) планов-графиков.

В планы закупок необходимо будет включать обоснование объектов закупки, способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и объемов денежных средств, необходимых для осуществления закупок (часть 2 статьи 19 законопроекта).

Нормами законопроекта (статья 23) расширяется перечень способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). К ним будут относится открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случаях, указанных в статье 76 законопроекта, единственный источник. По сравнению с нормами Федерального закона № 94-ФЗ, законопроект содержит три новых способа осуществления закупок: конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений. Открытый аукцион будет представлен только в виде электронного аукциона. При этом в соответствии с частью 2 статьи 41 законопроекта заказчик во всех случаях должен осуществлять закупки путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных законопроектом, допускающих применение иных способов размещения заказов.

Законопроект предлагает установить новые требования к описанию объекта закупок, обоснованию начальной цены, обеспечению заявки на участие в закупке, а также оценке заявок. Они будут распространяться на все способы заключения государственных и муниципальных контрактов. При формировании документации об осуществлении закупок заказчик обязан будет описывать объект закупки в соответствии с законопроектом. Описание должно соответствовать плану-графику, носить объективный характер, содержать указания на функциональные, технические, качественные и эксплуатационные характеристики, предусмотренные планом-графиком (часть 1 статьи 32 законопроекта).

Законопроект определяет методы обоснования начальной цены контракта: нормативный метод; метод одной цены; тарифный метод; метод индексации и ряд других. Его положения предусматривают обязательное установление в документации об осуществлении закупки обеспечения исполнения для всех государственных и муниципальных контрактов (часть 1 статьи 88). При этом предлагается предусмотреть два возможных способа обеспечения исполнения контракта: внесение денежных средств и предоставление безотзывной банковской гарантии (часть 2 статьи 88 законопроекта).

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона № 94-ФЗ расторжение контракта допускается исключительно по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. В то же время нормы законопроекта также допускают возможность расторжения контракта в случае одностороннего отказа стороны контракта (заказчика, поставщика, подрядчика, исполнителя) от исполнения обязательств по основаниям, прямо предусмотренным законопроектом.

Эффективность федеральной контрактной системы будет оцениваться путем проведения мониторинга, аудита, надзора и контроля. Мониторинг, как предполагается, будет представлять собой сбор, обобщение, систематизацию и анализ информации о ходе и итогах реализации планов закупок и планов-графиков (часть 2 статьи 89 законопроекта). Основой для проведения мониторинга станут отчеты заказчиков за истекший календарный год, а также результаты мероприятий по проведению аудита, надзора и контроля.

Результаты мониторинга лягут в основу оценки эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд. При этом должностные лица заказчиков будут нести дисциплинарную ответственность вплоть до увольнения за осуществление закупок и реализацию планов закупок и планов-графиков ненадлежащим образом, а также за недостижение предусмотренных ими результатов (часть 10 статьи 89 законопроекта).

Аудит согласно законопроекту будет осуществляться Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований в соответствии с предоставленными им полномочиями. Органы аудита будут проводить анализ обоснованности прогнозирования, планирования закупок, реализуемости и эффективности осуществления закупок, влияния результатов закупок на достижение целей документов стратегического и программно-целевого планирования (статья 90 законопроекта).

Авторы законопроекта предлагают разграничить надзор и контроль за федеральной контрактной системой (статьи 91 и 92).

Надзор будет осуществляться специально уполномоченным федеральным органом государственной власти в двух формах:

- в форме плановых проверок федеральных органов исполнительной власти, занимающихся ведением и обслуживанием единой информационной системы и ведением реестра контрактов и операторов электронных площадок;

- в форме внеплановых проверок заказчиков по вопросам осуществления закупок, соответствия требований, предъявляемых к участникам процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также по вопросам оценки представленных заявок.

Контроль будут осуществлять различные органы власти следующими способами:

1) орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление финансового контроля, - путем проведения плановых проверок в отношении надзорного органа в части ведения реестра недобросовестных поставщиков, а также в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам осуществления контроля;

2) уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительный или иной орган муниципального образования - путем проведения плановых и внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб заказчиков, контрактных управляющих, уполномоченных органов, специализированных органов, специализированных организаций, комиссий по осуществлению закупок и членов таких комиссий по вопросам, установленных законопроектом. В частности, контролю со стороны уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления) подлежат:

- разработка и размещение в установленном порядке в единой информационной системе планов закупок и планов-графиков, внесение в них изменений;

- соответствие сведений, содержащихся в планах закупок и планах-графиках, требованиям законопроекта;

- соблюдение требований законопроекта в части обоснованности закупок;

- соблюдения требований законопроекта о нормировании в федеральной контрактной системе и другие требования;

- соблюдение иных требований, предусмотренных статьей 92 законопроекта.

В целом, федеральная контрактная система позволит обеспечить законодательное единство всего цикла государственных и муниципальных закупок, осуществить переход к системному, многоэтапному и более гибкому регулированию данных процессов. Необходимо отметить, что законопроект «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» является базисным для развития новых институтов государственного и муниципального заказа.

Вместе с тем законопроект содержит ряд недостатков по вопросам правового регулирования формирования федеральной контрактной системы.

Его положения предусматривают принятие большого количества подзаконных нормативных правовых актов, в отсутствие которых федеральная контрактная системы не сможет функционировать или ее эффективное функционирование будет существенно затруднено. Федеральный закон «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» должен вступить в силу по истечении одного года после дня его официального опубликования. В то же время, исходя из практики применения Федерального закона № 94-ФЗ следует отметить, что многие подзаконные акты по реализации его отдельных положений не принимались федеральными органами исполнительной власти в течение ряда лет (например, номенклатура товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в целях определения одноименных товаров, одноименных работ, одноименных услуг, порядок проведения плановых проверок при размещении заказов; методика или рекомендации по определению начальной (максимальной) цены муниципального контракта и многие другие).

В связи с этим вступление в силу законопроекта должно быть синхронизировано с принятием подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих новые процедуры и технологии закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. При этом в законопроекте должны быть определены сроки принятия таких правовых актов.

В законопроекте не удалось в полной мере изменить принципиальный подход к регулированию закупок – перейти от детального регулирования процедур закупок и контроля за ними к предоставлению большей свободы заказчику и возложению на него ответственности за результат осуществления закупок. Так, в нем сохраняется обязанность заказчика проводить открытые электронные аукционы в случае закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации. В связи с этим существует вероятность того, что преимущественной формой закупок может остаться открытый электронный аукцион, поскольку в указанный перечень могут быть включены различные случаи закупок товаров, работ, услуг. В то же время, в настоящее время обязательное проведение таких аукционов в сельских поселениях в ряде случаев вызывает технические, кадровые и организационные сложности, а также такой способ размещения заказов в целом не всегда может являться достаточно эффективной процедурой (например, в сфер капитального строительства). В законопроекте также отсутствуют конкретные нормы об ответственности заказчика за недостижение результата закупки.

В статье 4 законопроекта установлены основы для функционирования института общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о федеральной контрактной системе. Формирование института общественного контроля в данной сфере является актуальной и необходимой мерой в условиях участившихся случаев нецелевого расходования средств бюджета заказчиками и связанной с ними социальной напряженности в обществе. Общественным объединениям и объединениям юридических лиц, осуществляющих общественный контроль, предлагается предоставить возможность осуществлять подготовку предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о федеральной контрактной системе. Однако данная правовая норма является рамочной и не содержит механизм и порядок, в соответствии с которым общественные объединения и объединения юридических лиц смогут реализовать указанное право.

В связи с этим представляется, что данный вопрос необходимо регламентировать в законодательстве Российской Федерации.

Нормы статьи 12 законопроекта предусматривают, что закупки для государственных нужд осуществляются в том числе для реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, федеральными целевыми программами, другими документами стратегического и программно-целевого планирования, для обеспечения исполнения международных обязательств Российской Федерации, для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, для реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами субъектов Российской Федерации, региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации.

В Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 года № 1101-р, предусматривается внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов местного самоуправления, а также переход к утверждению «программного» бюджета. В связи с этим непонятно, почему в законопроекте реализация мероприятий, предусмотренных программами развития муниципальных образований, муниципальными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования муниципального образования не указывается в качестве целей осуществления закупок для муниципальных нужд. Поэтому положения статьи 12 законопроекта, определяющие цели осуществления закупок, нуждаются в корректировке.

Законопроектом (статья 20) предусматривается введение нормирования в сфере закупок, то есть установление требований к приобретаемым товарам (работам, услугам), достаточных для обеспечения деятельности заказчиков. Вводимый институт нормирования является важнейшей мерой предотвращения нецелевых закупок, а также закупок товаров, работ и услуг с избыточными потребительскими свойствами и предметов роскоши.

Согласно нормам статьи 20 законопроекта требования к приобретаемым товарам, работам, услугам должны устанавливаться правовыми актами государственных органов и органов местного самоуправления о нормировании закупок товаров, работ, услуг. При этом в законопроекте также указано, что заказчики при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения собственной деятельности обязаны соблюдать требования, предусмотренные в указанных правовых актах.

Таким образом, в процессе нормирования государственные органы и органы местного самоуправления, являющиеся одновременно государственными и муниципальными заказчиками, сами будут устанавливать требования, которыми будут руководствоваться при осуществлении ими закупок. При этом законопроектом (часть 4 статьи 20) предусмотрено право, а не обязанность Правительства Российской Федерации определить требования к порядку разработки, принятия и содержанию правовых актов о нормировании закупок товаров, работ, услуг и достаточные требования к отдельным видам товаров, работ и услуг. Полагаем, что данный механизм нормирования в сфере закупок предоставляет возможность заказчику устанавливать требования к приобретаемым товарам (работам, услугам), а также осуществлять их оценку на основании субъективных подходов. На наш взгляд данные вопросы в качестве рамочных общих требований или методических рекомендаций должны быть регламентированы Правительством Российской Федерации в обязательном порядке.

Согласно части 3 статьи 25 законопроекта уполномоченные на осуществление процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) органы субъектов Российской Федерации вправе осуществлять функции уполномоченных органов муниципальных образований по проведению процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на основании соответствующих соглашений между субъектами Российской Федерации и находящимися на их территории муниципальными образованиями. Вместе с тем, согласно нормам Конституции Российской Федерации (статьи 12, 130 и 132) полномочия органов местного самоуправления должны осуществляться самостоятельно населением или органами местного самоуправления и их передача органам государственной власти, в том числе на основе соглашений не допускается. В связи с этим согласно части 4 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в законопроекте необходимо предусмотреть, что функции уполномоченных органов муниципальных образований по проведению процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) могут быть переданы на основании соглашений, заключенных только между органами местного самоуправления муниципальных образований разных типов (поселений и муниципальных районов). С учетом положений Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ (статья 82.1) органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации следует предоставить лишь полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров, а также на оказание связанных с такими поставками услуг, включенных в перечень товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), в случае утверждения перечня законом субъекта Российской Федерации. При этом полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки иных товаров и оказание иных услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), но не включенных в перечень, должны органами местного самоуправления указанных муниципальных образований.

Для выполнения функций по планированию и осуществлению закупок заказчики, совокупный объем закупок которых в соответствии с планом-графиком превышает сто миллионов рублей, в статье 36 законопроекта предусматривается создание специального структурного подразделения - контрактной службы. В то же время правовое положение данного структурного подразделения нуждается в конкретизации, поскольку неясно должно ли оно входить в состав какого-либо органа власти, организации или функционировать самостоятельно.

В статье 74 законопроекта под проведением запроса предложений понимается способ проведения процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о потребностях в товарах (работах, услугах) для нужд заказчиков сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений и документации о проведении запроса предложений. При этом победителем признается участник, представивший окончательную оферту, которая наилучшим образом удовлетворяет потребностям заказчика в товарах (работах, услугах).

Заказчику будет предоставлено право проводить закупки с помощью запроса предложений в случае, если ранее проведенные заказчиком процедуры закупок признаны несостоявшимися в соответствии с положениями данного Федерального закона и заказчик пришел к обоснованному выводу, что повторное проведение процедур закупок с учетом срочности закупок нецелесообразно. В то же время указанная процедура применения заказчиком данного права недостаточно четко регламентирована в законопроекте и не исключает субъективных подходов при решении вопроса о проведении закупки с помощью запроса предложений. Полагаем, что в данных нормах законопроекта следует четко определить критерии определения срочности закупок, а также исключить недостаточно четко проработанные нормы о возможности проведения запроса предложений в случае, если заказчик пришел к обоснованному выводу о нецелесообразности повторного проведения процедуры.

Согласно статье 90 законопроекта аудит осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образуемыми законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципальных образований, образуемыми представительными органами муниципальных образований, а также другими органами, уполномоченными на то законодательством Российской Федерации. Вместе с тем необходимо учитывать, что исходя из системного толкования положений Федеральных законов от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 07.02.2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» не является обязательным включение в структуру органов местного самоуправления муниципального образования контрольно-счетного органа. В частности, функции по осуществлению внешнего финансового контроля могут выполнять структурные подразделения представительных органов муниципальных образований. В связи с этим в законопроекте необходимо предусмотреть, что аудит в сфере закупок для муниципальных нужд может осуществляться другими органами, уполномоченными на то не только законодательством Российской Федерации, но и уставами муниципальных образований и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Данные и другие недостатки проекта федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» должны быть устранены при рассмотрении его Государственной Думой во втором чтении.

**Вопрос 3**

**О некоторых проблемах финансового обеспечения**

**перераспределения полномочий между уровнями**

**государственной власти и местного самоуправления**

На протяжении последних лет принимаются активные меры по повышению эффективности проводимой государством политики и совершенствования федеративного устройства и местного самоуправления, в том числе, посредством оптимизации полномочий различных уровней публичной власти.

Без четкого разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также между муниципальными образованиями разных видов, невозможно обеспечить надлежащее функционирование системы государственной власти и органов местного самоуправления.

Принятые в рамках реформы федеративных отношений и местного самоуправления федеральные законы, вносящие изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий, поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации упорядочили полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Одновременно с перераспределением полномочий были установлены и закреплены доходные источники бюджетов, а также определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемых из федерального бюджета.

Вместе с тем, несмотря на масштабы проделанной работы, процесс разграничения полномочий в настоящее время нельзя считать завершенным. До сих пор остаются нерешенными в полной мере вопросы финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления из постоянных источников, не реализуется в достаточной степени принцип преимущественного закрепления полномочий и ответственности за тем уровнем публичной власти, на котором они могут быть осуществлены наиболее полно.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012–2014 годах поставлена задача обеспечить эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 27 июня 2011 года № 425-рп в целях расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления образованы рабочие группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также по финансовым и налоговым вопросам и по межбюджетным отношениям.

В ходе проводимой реформы не все вопросы решены должным образом, были допущены определенные просчеты и отступления от первоначальных принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти, выявились новые проблемы.

В течение последних лет в результате принятия целого ряда федеральных законов более чем на треть увеличились по сравнению с первоначально установленными перечни собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и вопросов местного значения всех типов муниципальных образований (статьи 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом перераспределения налоговых и иных доходных источников между уровнями бюджетной системы не производилось.

Для определения достаточности финансового обеспечения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований важна оценка их расходных обязательств по осуществлению собственных полномочий в соответствии с реальными финансовыми потребностями региональных и местных бюджетов на их реализацию. Обеспечение соответствия между размером расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по решению собственных государственных полномочий и вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами, остается в настоящее время одной из основополагающих задач. При этом субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны быть обеспечены финансовыми ресурсами таким образом, чтобы органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могли осуществлять финансирование не только текущих расходов, но и формировать бюджеты развития в структуре соответствующих бюджетов.

Приходится констатировать, что в настоящее время не полностью решена задача достижения оптимального баланса между расходными полномочиями субъектов Российской Федерации и местных органов власти, и закрепленными за ними доходными источниками.

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации за 2011 год исполнены с дефицитом в объеме 35,1 млрд. рублей, в том числе дефицит местных бюджетов сложился в объеме 14,8 млрд. рублей.

Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов в 2011 году составила 60,7 % против 59,2 % в 2010 году. Данная тенденция свидетельствует о продолжающейся зависимости местных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня.

Кроме того, существенным остается количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий. Так, в 2011 году 13 субъектов Российской Федерации увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий и 22 субъекта Российской Федерации их сократили.

Межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2011 году составили 1 086,8 млрд. рублей или 60,4 % от общего объема межбюджетных трансфертов и 48,3 % от объема собственных доходов местных бюджетов. Для сравнения в 2010 году данные межбюджетные трансферты составляли 913,4 млрд. рублей или 59,3 % от общего объема межбюджетных трансфертов и 46,3 % объема собственных доходов местных бюджетов. Увеличение объема указанных финансовых средств в 2011 году по сравнению с 2010 годом составило 173,4 млрд. рублей или 19,0 %.

Следует также отметить, что в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение собственных доходов по типам муниципальных образований в 2011 году, как и в предыдущие годы, характеризуется неравномерностью: 51,7 % таких доходов поступило в бюджеты городских округов, 36,0 % в бюджеты муниципальных районов и только 12,3 % в бюджеты поселений. Аналогичная тенденция прослеживается и с поступлениями от неналоговых доходов.

Удельный вес собственно местных налогов (земельного и налога на имущество физических лиц) в доходах местных бюджетов не превышает 4 %.

В этой связи при распределении доходных источников между уровнями бюджетной системы должен соблюдаться принцип: за бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами закрепляются налоговые доходы, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления соответствующих территорий. Так, например, закрепление за субъектами Российской Федерации поступлений от акцизов на этиловый спирт, табачную продукцию, легковые автомобили, спиртосодержащую продукцию, автомобильный бензин и ряда других акцизов увеличит доходную базу региональных бюджетов на 170 млрд. рублей. Передача местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 2 процентов, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет, позволит увеличить доходы муниципалитетов более чем на 240 млрд. рублей.

В настоящее время значительно сокращают доходную базу региональных и местных бюджетов льготы по региональным и местным налогам, установленные федеральным законодательством. Речь идет о федеральных льготах, установленных в отношении регионального налога на имущество организаций и местных налогов – земельного налога и налога на имущество физических лиц. Отмена таких льгот – это не только переход к более справедливому способу распределения собственных налоговых доходов между субъектами Российской Федерации и муниципалитетами, но и способ повышения налоговой автономии региональных и местных властей, а значит – и ответственности за принимаемые ими решения. Данная мера приведет к увеличению размеров поступлений в региональные и местные бюджеты более чем на 200 млрд. рублей ежегодно.

Принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, уплачиваемые предприятиями, в первую очередь – предприятиями малого и среднего бизнеса. Это позволит заинтересовать органы местного самоуправления как в развитии малого и среднего бизнеса, так и производства вообще на соответствующих территориях, станет мощным стимулом для органов местного самоуправления по развитию местной экономики и промышленного производства. Так, передача местным бюджетам налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, увеличит доходы таких бюджетов на 142,1 млрд. рублей. Кроме того, увеличение отчислений от налога на доходы физических лиц на 10 % позволит расширить доходную часть местных бюджетов еще на 199,5 млрд. рублей.

Необходимо отметить, что 15 июня текущего года Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был одобрен принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 6 июня 2012 года Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о совершенствовании системы специальных налоговых режимов).

Предложенные данным Федеральным законом нормы, изменяющие Бюджетный кодекс Российской Федерации, реализуют положения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», согласно которому Правительству Российской Федерации было поручено до 1 декабря 2012 года в рамках работы по повышению бюджетной обеспеченности местных бюджетов принять меры, предусматривающие, в том числе, совершенствование специальных налоговых режимов для обеспечения приоритетного зачисления поступлений в местные бюджеты.

Важнейшей новеллой принятого Федеральным Собранием Российской Федерации Федерального закона является предложение о зачислении 100 процентов доходов от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения в бюджеты муниципальных районов и городских округов. Кроме того, в пользу местных бюджетов предусмотрено распределение единого сельскохозяйственного налога с 35 процентов до 50 процентов в бюджеты поселений и муниципальных районов; с 70 до 100 процентов в бюджеты городских округов. В настоящее время единый сельскохозяйственный налог зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 30 процентов и 70 процентов в местные бюджеты. Таким образом, реализация данного Федерального закона позволить увеличить с 1 января 2013 года доходный потенциал местных бюджетов.

В настоящее время продолжается работа по реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в части: оптимизации (сокращения) федеральных льгот по региональным и местным налогам на основе их инвентаризации и анализа эффективности; направления в доходы поселений и городских округов 100 процентов денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение правил благоустройства территорий поселений и городских округов; возможности зачисления в местные бюджеты поступлений от налога на имущество организаций.

Особого внимания требует вопрос полноценного финансирования сферы жилищно-коммунальных отношений, так как в значительной мере обустройство жилищно-коммунального хозяйства входит в сферу вопросов местного значения и напрямую влияет на качество жизни большинства жителей муниципальных образований. В настоящее время эта сфера отношений является источником постоянного социального напряжения. При этом муниципальные образования почти не только не имеют реальных финансовых возможностей для решения этих проблем, но и реальных возможностей по надлежащему контролю и регулированию в данной сфере.

В этой связи отдельного внимания требуют вопросы межбюджетных отношений. Например, при формировании бюджета на очередной финансовый год субъектом Российской Федерации в расчетах потребности муниципального образования в финансовых средствах, расходы на капитальный ремонт муниципального имущества не принимаются во внимание. Доходы от сдачи такого имущества в аренду учитываются в общей сумме доходов бюджета муниципального образования, которые направляются на финансирование расходов (на содержание учреждений, благоустройство и иные учтенные в расчете мероприятия), утвержденных в соответствии с нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

Аналогичное внимание требуется уделить при решении вопроса о ремонте иного муниципального имущества: теплотрасс, котельных и водопроводов, так как в структуре действующих тарифов соответствующие средства в достаточном объеме не предусматриваются.

Другой проблемой, не способствующей полноценному финансовому обеспечению полномочий муниципалитетов, является действующая методика анализа объективных финансовых потребностей муниципальных образований в целях выравнивания бюджетной обеспеченности. Указанная методика не учитывает фактический рост цен и тарифов на коммунальные услуги, которые занимают в расходах муниципальных учреждений второе место после заработной платы. Рост тарифов на коммунальные услуги по теплу и электрической энергии значительно превышает прогнозируемый рост тарифов, рассчитанных по этой методике. Данная методика содержит понижающие коэффициенты к утвержденным нормативам по ряду расходных полномочий. Например, при применении понижающих коэффициентов по капитальному ремонту муниципального жилищного фонда нормативные расходы уменьшаются на 55 процентов, а по капитальному текущему ремонту дорог и их содержанию на 95 процентов.

Таким образом, муниципальное имущество невозможно отремонтировать за счет средств местного бюджета, что входит в противоречие с обязанностью собственника проводить капитальный ремонт муниципального имущества.

Следующей концептуальной проблемой, препятствующей эффективному развитию сферы ЖКХ, является непрозрачность процедур установления тарифов на услуги ресурсоснабжающих организаций, что вызывает необоснованный рост стоимости коммунальных услуг в целом и существенно превышающий темпы роста доходов граждан в частности. В совокупности со слабым развитием конкуренции на рынке управляющих организаций это порождает низкое качество услуг, предоставляемых населению, и сопровождается высокой стоимостью этих услуг.

Еще одной важной проблемой при реализации полномочий муниципалитетов является отсутствие действенного контроля со стороны муниципальных образований за деятельностью организаций, осуществляющих эксплуатацию и обслуживание общего имущества в многоквартирном доме, что является следствием отсутствия у муниципалитетов реальных рычагов влияния на эти организации.

В связи с вышеизложенным рекомендовано предложить:

**Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации:**

- обеспечить соответствие между положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отраслевого законодательства в части определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, для чего провести инвентаризацию указанных полномочий в отраслевом законодательстве;

- рассмотреть возможность внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающих минимальный уровень финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, для чего разработать методику оценки средней финансовой потребности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на выполнение соответствующих расходных обязательств, то есть провести стандартизацию расходных обязательств с учетом специфики территории и с использованием индексов бюджетных расходов, разработанных Минфином России;

- разработать комплекс мер по совершенствованию бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в целях стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала, в том числе:

привести главу 8 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации;

рассмотреть вопрос о передаче местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 2 процентов, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет, а в бюджеты субъектов Российской Федераций – поступлений от акцизов на этиловый спирт, табачную продукцию, легковые автомобили, спиртосодержащую продукцию, автомобильный бензин и ряда других акцизов;

разработать и внести в Государственную Думу пакет законопроектов, предусматривающих отмену льгот по региональным и местным налогам, установленных федеральным законодательством (по налогам на имущество организаций, имущество физических лиц, земельному налогу);

рассмотреть вопрос о введении в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов. Одновременно рассмотреть вопрос о введении регионального транспортного налога в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения для зачисления его в региональные дорожные фонды;

ускорить введение в качестве местного налога налога на недвижимость, обеспечив, с одной стороны, более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, социально приемлемые размеры ставок и учет сложившегося уровня доходов населения, исключив риск повышения налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан;

- рассмотреть возможность предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов в объеме не ниже уровня 2009 года (в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 года № 859);

- рассмотреть возможность предоставления из федерального бюджета в 2013 году и последующие годы средств на поддержку муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов и стимулирование органов местного самоуправления по развитию налогового потенциала муниципальных образований в таких же объемах, что предполагается выделить бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели;

- рассмотреть возможность предоставления из федерального бюджета в 2013 году и последующие годы грантов городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в таких же объемах, что предполагается выделять бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели;

- рассмотреть вопрос внесения изменений в правовые акты Российской Федерации, определяющие объем финансовой помощи для субъектов Российской Федерации на реализацию переданных федеральных полномочий, предусмотрев в них увеличение объема субвенций на администрирование этих полномочий в полном объеме (включая заработную плату с начислениями и материально-техническое обеспечение);

- рассмотреть возможность выделения средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий по составлению документов территориального планирования, генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки территорий, документации по планировке территорий, а также софинансирования из федерального бюджета расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения;

- рассмотреть возможность софинансирования из федерального бюджета расходов местных бюджетов на осуществление мероприятий по профессиональной подготовке, переподготовке, повышению квалификации и обучению депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих;

- рассмотреть возможность наделения органов местного самоуправления в законодательном порядке государственными полномочиями по регистрационному учету граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в населенных пунктах, в которых отсутствуют федеральные органы по контролю и надзору в сфере миграции, с предоставлением из федерального бюджета в 2012-2014 годах соответствующих субвенций местным бюджетам на реализацию органами местного самоуправления данных полномочий.

**Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления:**

- принять меры по повышению доходной базы местных бюджетов путем отмены неэффективных льгот и изъятий из объекта налогообложения по региональным налогам;

- не принимать законодательные акты субъектов Российской Федерации, предусматривающие увеличение расходных обязательств органов местного самоуправления без указания источника и порядка исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе, в случае необходимости, порядка передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- разработать и реализовать комплекс мер по переходу к «программным бюджетам» с учетом имеющегося опыта других публично-правовых образований;

- обеспечить условия для развития доходной базы региональных и местных бюджетов, в том числе, путем повышения эффективности использования государственной и муниципальной собственности;

- оказывать органам местного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации методическую и организационную помощь в целях осуществления договорных и хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества.