

Таким образом, для создания товарищества в строящемся доме требуется установление не только конкретного круга лиц, которым будет принадлежать право собственности на помещения в этом доме, но и конкретных помещений в таком доме, которые будут принадлежать указанному кругу лиц, и общей площади каждого из таких помещений. Поэтому права такого лица на участие в принятии решения о создании товарищества должны быть удостоверены конкретными документами, не только подтверждающими возможность возникновения в будущем у такого лица права собственности на помещение в многоквартирном доме, в связи со строительством которого создается товарищество, но и содержащими сведения об общей площади такого помещения. В соответствии с частью 4 статьи 4 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» в указанном договоре должен быть определен подлежащий передаче конкретный объект долевого строительства (конкретное помещение в строящемся многоквартирном доме) в соответствии с проектной документацией. При этом, согласно статье 25.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», для государственной регистрации договора участия в долевом строительстве многоквартирного дома, наряду с документами, необходимыми для государственной регистрации в соответствии с названным Федеральным законом, представляются также документы с описанием помещения в многоквартирном доме с указанием его местоположения на плане создаваемого многоквартирного дома и планируемой площади такого помещения.

Несмотря на предусмотренную статьей 139 ЖК РФ возможность создания лицами товариществ собственников жилья в строящихся многоквартирных домах, в связи с встречающимися на практике случаями приостановки территориальными органами Росрегистрации представленных на государственную регистрацию рассматриваемых договоров участия в долевом строительстве застройщиков, в качестве которых выступают ТСЖ, целесообразно в долевом строительстве в качестве застройщика выступать жилищно-строительным кооперативам. Впоследствии, в соответствии со статьей 122 ЖК РФ, определяющей возможность реорганизации жилищного кооператива, жилищный кооператив по решению общего собрания его членов (конференции) может быть преобразован в товарищество собственников жилья. Также, согласно статье 140 ЖК РФ, товарищество собственников жилья по решению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме может быть преобразовано в жилищный или жилищно-строительный кооператив, при этом реорганизация товарищества собственников жилья осуществляется на основании и в порядке, которые установлены гражданским законодательством.

**Фомина Жанна Сергеевна,**  
аспирант кафедры конституционного  
и административного права Волгоградской академии  
государственной службы  
E-mail: meon\_nauka@mail.ru

### **Реформа местного самоуправления и бюджетный процесс в Российской Федерации** **Reforms of Local Self-Government and Budgeting in the Russian Federation**

*В статье рассматриваются вопросы правового регулирования бюджетных отношений. Автор отмечает, что в настоящее время наряду с реформой местного самоуправления осуществляется также реформа бюджетного процесса, призванная повысить эффективность и прозрачность управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.*

*The paper is devoted to the questions of legal regulation of budgeting. The author notes that nowadays reforms of local self-government and budgeting are carried out together to raise effectiveness and transparency of financial management at all the levels of the Russian Federation budget system.*

*Ключевые слова: бюджетная система, бюджетное реформирование, финансово-бюджетное устройство.*

Развитие рынка в России и увеличение её валового внутреннего продукта связаны с развитием производства, социальной инфраструктуры, что возможно только при условии хорошо развитой финансовой системы государства, в основе которой лежит общегосударственный фонд денежных средств – бюджет. Бюджет и государственные внебюджетные фонды пополняются, в основном, за счёт налогов, где непосредственное движение денежных средств осуществляется через банковскую систему, которая может

нормально функционировать и развиваться только при условии хорошего правового обеспечения всей финансовой деятельности государства.

Финансы – основа прямых и обратных связей в государстве, являясь лучшим информативным источником, они обеспечивают прозрачность деятельности государства. Публичные финансы, как отмечал Бирман А. М., представляют собой систему сообщающихся сосудов. Недобор или переизбыток средств в каком-либо звене финансовой системы приводит к тому, что начинает лихорадить систему в целом, что, в конце концов, отражается на качестве жизни каждого члена общества<sup>173</sup>.

Бюджетная система в условиях рыночных отношений играет весьма важную роль в реализации единой финансовой политики государства. Вопросы правового регулирования бюджетных отношений приобретают всё большую актуальность в социально-экономической сфере жизни страны, поскольку в нормах бюджетного права закрепляются общие принципы и формы финансовой деятельности государства в бюджетной сфере, методы аккумуляции средств в государственные и муниципальные денежные фонды, порядок получения и использования денежных средств и т.д.

Государственное административное и бюджетное реформирование привело к созданию в России системы управления публичными финансами, важную роль в которой играет законодательная база. От качества и своевременности нормативных правовых актов зависит успех проводимых преобразований.

За последние несколько лет изменилось практически все финансово-бюджетное устройство страны. Статусные преобразования коснулись и системы местного самоуправления. Положения Федерального закона от 6 декабря 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>174</sup>, а также изменения, внесенные в Бюджетный<sup>175</sup> и Налоговый<sup>176</sup> кодексы, установили новые принципы организации местного самоуправления и его экономической основы, обеспечивающие проведение реформы местного самоуправления.

Указанные законодательные акты закрепили ряд важных положений, предусматривающих разделение местных бюджетов на два уровня – бюджеты поселений и бюджеты муниципальных районов, закрепление за каждым уровнем муниципальных образований собственных источников доходов, расходных обязательств и налогово-бюджетных полномочий, формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки муниципальных образований.

В настоящее время наряду с реформой местного самоуправления осуществляется также реформа бюджетного процесса, призванная повысить эффективность и прозрачность управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Правовые основы для проведения бюджетной реформы заложены в Федеральном законе от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»<sup>177</sup>, который предусматривает внедрение принципов бюджетирования,

<sup>173</sup> Бирман А. М. Очерки теории советских финансов. М., 1970. С. 173.

<sup>174</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.

<sup>175</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 31.

<sup>176</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 31.

<sup>177</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 18.

ориентированного на конечный результат, переход к среднесрочному бюджетному планированию и возможность формирования бюджетов всех уровней на трехлетний период.

Важно отметить, что в ходе проведения реформы местного самоуправления и реформы бюджетного процесса в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» неоднократно вносились изменения, необходимые для устранения пробелов и недостатков в правовом регулировании финансовых основ местного самоуправления, принципов организации межбюджетных отношений в субъектах РФ. Вместе с тем, в процессе подготовки и принятия указанных изменений не всегда проводилась системная работа по устранению несогласованности между положениями названных законодательных актов, а также внутренних противоречий и недостатков. Выполнение указанной работы осложняется тем, что одни и те же вопросы в области финансовых основ местного самоуправления регулируются разными законодательными актами Российской Федерации. В настоящее время отдельные нормы вышеуказанных актов либо не согласуются друг с другом, либо имеют внутренние недостатки и противоречия.

В ст. 6 Бюджетного кодекса дается определение понятия «финансовые органы муниципальных образований». К их числу отнесены органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов. Вместе с тем, в соответствии с нормами Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления...» порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

В данном положении Кодекса не учитывается тот факт, что функциями финансовых органов могут быть наделены местные администрации муниципальных образований в целом, а не только их структурные подразделения в виде органов местных администраций или должностные лица. Кроме того, согласно уставам муниципальных образований финансовые органы могут быть самостоятельными органами местного самоуправления муниципального образования – в этом случае они не являются органами местных администраций.

Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления...» предусмотрено, что в структуру органов местного самоуправления может входить контрольный орган муниципального образования – в виде контрольно-счетной палаты, ревизионной комиссии и др. Цель деятельности такого органа локальна: он должен помогать эффективному, экономному, основанному на законе решению вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 38 Закона контрольный орган муниципального образования образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом. Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования (по его требованию) необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

В Бюджетном кодексе, в свою очередь, не раскрываются понятия «органы финансового контроля», «контрольные органы муниципальных образований» и «собственные контрольные органы представительных органов муниципальных образований». Более того, в разных статьях Кодекса статус органов муниципального финансового контроля, их компетенция и порядок создания трактуются неодинаково, что создает проблемы, связанные с единообразием применения законодательных норм на практике. Так, в ст. 158 Кодекса применяется понятие «органы муниципального финансового контроля, созданные представительными органами муниципальных образований», в ст. 264.4 используется термин «орган муниципального

финансового контроля, сформированный на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования с соблюдением требований Кодекса», а в ст. 270 вводится понятие «контрольный орган муниципального образования». Кроме того, согласно ст. 265 Кодекса представительные органы муниципальных образований могут создать собственные контрольные органы.

Контрольный орган муниципального образования - это орган местного самоуправления, независимый в своей деятельности от представительного органа муниципального образования и от местной администрации, а Бюджетный кодекс предусматривает осуществление финансового контроля представительными и исполнительно-распорядительными органами муниципального образования. При этом установлено, что формами финансового контроля представительного органа муниципального образования являются предварительный, текущий и последующий контроль (ст. 265 Кодекса). Кроме того, полномочия контрольного и финансового органа, описанного в ст. 270 Бюджетного кодекса, отличаются от полномочий контрольного органа муниципального образования. В частности, финансовый орган «осуществляет финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств». Контрольный орган муниципального образования решает две основные задачи: контролирует соблюдение порядка принятия, исполнения местного бюджета и представления отчета о его исполнении и соблюдение установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, что не входит в содержание финансового контроля, осуществляемого в соответствии с Бюджетным кодексом.

Таким образом, совершенствование бюджетного и налогового законодательства зависит не только от решения глобальных проблем увеличения доходных источников местных бюджетов и повышения эффективности расходования средств местных бюджетов, но и от законодательного регулирования ряда утилитарных вопросов деятельности органов местного самоуправления.

**Анисимов Алексей Павлович,**  
доктор юридических наук;  
ведущий научный сотрудник НИИ современного права  
Волгоградской академии государственной службы;  
**Белоусова Галина Александровна,**  
декан юридического факультета  
Волгоградского института бизнеса  
E-mail: meon\_nauka@mail.ru

## **Правовое регулирование установления сервитутов земельных участков в Российской Федерации** **Land Easement in the Russian Federation**

*В статье дается анализ доктрин о правовой природе сервитута. Произведена классификация сервитутов. Дан анализ правоприменительной практики применения института земельных сервитутов.*

*The research is carried out on the easement. The author analyses the classification of easement. The study deals with the use of institute of land easement.*

*Ключевые слова: сервитут, земельный участок, публичный сервитут, частный сервитут, соразмерная плата, существенные затруднения, общественные слушания.*

Классическое определение сервитута содержит ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 274 ГК РФ собственник земельного участка вправе требовать от собственника соседнего земельного