

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЮЖНОМ РЕГИОНЕ: СТРАТЕГИЯ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ¹

Как бы то ни было, но всякий документ, любой степени важности и актуальности, является, по сути своей, всего лишь графическим изложением мысли отдельных субъектов, людей, которые его разрабатывали и утверждали. И вполне естественно, что те, кому предстоит его реализовывать на практике, могут по-разному воспринимать, оценивать и планировать способы и методы исполнения его положений. Сугубо юридический, суконный язык официальной бумаги не всегда, а точнее – весьма редко, способен компенсировать познания, полученные в результате живого, непосредственного общения ученых, руководителей, специалистов и прямых исполнителей. Сегодня спустя почти шесть лет с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ² можно подвести некоторые итоги проведенной работы по практическому воплощению муниципальной реформы жизнь, а также обратиться к тем проблемам с которыми столкнулись региональные власти в процессе реформирования, тем методам работы, которые были применены на практике, и оценить в целом эффективность проведенной реформы на региональном уровне, в частности на примере Краснодарского края.

Краснодарский край относится к числу субъектов Российской Федерации, в которых на момент начала муниципальной реформы была сформирована одноуровневая система местного самоуправления. Муниципальные образования были созданы на базе крупных городов и районов в соответствии с историческим административным делением Краснодарского края. В связи с чем, органам

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и администрации Краснодарского края (проект № 10-02-38222).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

государственной власти Краснодарского края была проведена большая работа по созданию принципиально новой для региона двухуровневой системы местного самоуправления, предусмотренной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Учитывая объем и сложность преобразований, которые фактически начали осуществляться с октября 2003 года, Законодательное Собрание и администрация Краснодарского края определили своей основной задачей вовлечение населения края в процесс реформирования местного самоуправления. Поскольку, именно приближение местной власти к населению является основной целью и идеологией проводимой реформы¹.

В процессе проведения реформы местного самоуправления неизбежно обострится кадровая проблема. И сегодня органы местного самоуправления испытывают дефицит в высококвалифицированных экономистах, юристах, управленцах. В связи с этим, Законодательным Собранием Краснодарского края принято решение о проведении серии обучающих семинаров для руководителей органов местного самоуправления, муниципальных служащих. В период с марта 2004 по июль 2010 года проведены 8 семинаров для руководителей представительных органов местного самоуправления, глав городских, сельских, станичных, поселковых округов на тему «Как эффективно работать в условиях реформы местного самоуправления в Краснодарском крае». На семинаре рассматривались вопросы организации местного самоуправления на уровне сельских, городских поселений, формирования органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, разграничения муниципальной собственности, формирования местных бюджетов. Всего обучение прошли 4644 человека².

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

² Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

В целях оказания методической помощи органам местного самоуправления в процессе проведения реформы Законодательным Собранием Краснодарского края разработано и издано справочное пособие по Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в схемах. Указанное пособие направлено во все представительные и исполнительные органы местного самоуправления, и в библиотеки Краснодарского края.

По предложению Законодательного Собрания края департаментом образования и науки Краснодарского края разработана программа факультативных занятий по изучению реформы местного самоуправления в Российской Федерации и организовано их проведение начиная с мая 2008 года в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального, среднего профессионального образования.

В целях организации местного самоуправления в Краснодарском крае в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Законодательным Собранием Краснодарского края проведена работа по установлению границ муниципальных образований и наделению соответствующих муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

Постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 19 ноября 2003 года № 410-П создана комиссия по рассмотрению вопросов, связанных с установлением границ муниципальных образований в Краснодарском крае. Возглавляют комиссию первый заместитель председателя Законодательного Собрания Краснодарского края, председатель комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориального устройства и социально-экономического развития территорий и заместитель главы администрации Краснодарского края по вопросам внутренней политики. В состав комиссии вошли депутаты Законодательного Собрания края, руководитель комитета по земельным ресурсам и землеустройству по Краснодарскому краю, руководитель главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Краснодарскому краю, руководители исполнительных ор-

ганов государственной власти Краснодарского края. Комиссией разработана и утверждена методика описания границ муниципальных образований в Краснодарском крае. В соответствии с указанной методикой определен единый исполнитель работ по описанию границ муниципальных образований в Краснодарском крае – государственное унитарное предприятие «Кубанский научно-исследовательский и проектно – изыскательский земельный центр». В процессе описания границ проведена работа по их согласованию, уточнению, изготовлению картографического материала.

При определении территориальной организации местного самоуправления в Краснодарском крае Законодательное Собрание Краснодарского края исходило из принципа необходимости максимального учета мнения населения при установлении границ муниципальных образований. Реализация этого принципа достигнута путем рассмотрения и принятия проектов законов Краснодарского края об установлении границ муниципальных образований и наделении их соответствующим статусом, внесенных в Законодательное Собрание края представительными органами местного самоуправления в качестве законодательной инициативы. В настоящее время в Краснодарском крае установлены границы 426 муниципальных образований: 11 городских округов, 37 муниципальных районов, 352 сельских и 26 городских поселений.

В процессе реализации норм главы 12 Федерального закона от 6 октября года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ органы государственной власти Краснодарского края столкнулись с проблемой установления границ муниципальных образований, одновременно являющихся участками границ между субъектами Российской Федерации.

По данным комитета по земельным ресурсам и землеустройству по Краснодарскому краю, ряд участков границ муниципальных образований края, одновременно являющихся участками границ между субъектами Российской Федерации, является предметом

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

территориальных споров, которые регион стараемся разрешить на взаимоприемлемых и обоюдовыгодных условиях. С этой целью в начале июня 2007 в городе Майкопе состоялось совместное заседание рабочих групп Краснодарского края и Республики Адыгея. В ходе заседания были обсуждены проблемные вопросы, встающие перед органами государственной власти наших регионов в процессе реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако здесь возникли проблемы.

В соответствии с нормами глав 2 и 12 указанного Федерального закона установление границ муниципальных образований относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, федеральные нормативные правовые акты, регулирующие процесс установления границ отсутствуют.

Конституция Российской Федерации и Федеральный закон от 8 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривают процедуру изменения границ между субъектами Российской Федерации.

Порядок установления границ муниципальных образований (описание, согласование, масштаб и виды используемых карт), разрешения спорных вопросов между субъектами Российской Федерации законодательством не определен. В ходе работы над установлением границ был выявлен ряд проблем, в том числе и правового характера, требующих скорейшего разрешения. Федеральный законодатель отвел на процедуру утверждения границ достаточно короткий промежуток времени. Так, на всю процедуру описания законодатель отвел сначала неполных 15 месяцев (с 8 октября 2003 по 1 января 2005 года), а затем, когда основная работа по установлению границ в крае фактически уже была завершена, добавил еще 2 месяца, продлив срок до 1 марта 2005 года. За это время органы государственной власти должны были наладить оперативное и четкое взаимодействие со структурами, ведающими кадастром недвижимости, занимающимися землеустройством, а также органами государственной статистики и другими органами.

Ввиду сжатых сроков установления границ муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законодательное Собрание Краснодарского края просило Правительство Российской Федерации принять нормативный правовой акт, регулирующий процесс установления границ муниципальных образований и методику их описания, а также образовать при Правительстве межведомственную комиссию по разрешению спорных вопросов, возникающих при согласовании участков границ муниципальных образований, являющихся одновременно границей между субъектами Российской Федерации.

По мнению Минэкономразвития России в соответствии со статьей 67 Конституции Российской Федерации границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции от 4 июля 2003 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации утверждает соглашение об изменении границ субъектов Российской Федерации. Таким образом, разрешение спорных вопросов о границах между субъектами Российской Федерации находится в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Минэкономразвития России считает, что статьей 85 Конституции Российской Федерации установлено, что Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что в случае, если границы муниципальных образований не будут утверждены органами государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 января 2005 г., границы муниципальных образований утверждаются до 31 марта 2005 г. федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

Примером такого утверждения является утверждение Министерством регионального развития Российской Федерации границ муниципальных образований Тульской области, Ленинградской области, Волгоградской области.

С учетом вышеизложенного, по мнению Минэкономразвития России, создание межведомственной комиссии по разрешению спорных вопросов при Правительстве Российской Федерации нецелесообразно, однако по нашему мнению, те территориальные споры, которые имеют место на Кавказе не могут быть решены путем простых согласительных процедур, здесь необходимо присутствие третьей стороны – федерального арбитра.

В вопросах установления экономической основы местного самоуправления Законодательным Собранием совместно с администрацией края проведена определенная работа. Были приняты в первом чтении основополагающие проекты законов в области бюджетных отношений. Это проект закона «О межбюджетных отношениях» и проект закона «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае»¹. Они разработаны исходя из требований, вытекающих из изменений, внесенных в Бюджетный кодекс в связи с принятием 131-го федерального закона.

В законе «О межбюджетных отношениях в Краснодарском крае» определены формы межбюджетных трансфертов, предусмотрены условия их предоставления, цели и порядок образования соответствующих фондов финансовой помощи. Также проектом ут-

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

верждаются методики расчета дотаций из краевого фонда финансовой поддержки поселений и краевого фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), расчета дотаций из районного фонда поддержки поселений, расчета субвенций из бюджетов поселений и бюджетов муниципальных районов (городских округов) в краевой бюджет – отрицательные трансферты.

Закон «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае» предусматривает внесение в Закона поправок по следующим направлениям:

- уточнение бюджетного устройства и разграничения бюджетных полномочий между органами власти;

- разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Краснодарского края (проектом закона устанавливаются единые для всех муниципальных районов (городских округов) дополнительные нормативы отчислений по налогу на прибыль и единому сельскохозяйственному налогу);

- установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Краснодарского края¹.

Однако, в связи с неравномерностью развития налогооблагаемой базы в муниципальных образованиях единые нормативы по доходным источникам не позволяют осуществлять межбюджетное выравнивание в необходимом объеме. Передача дополнительных доходных источников с уровня субъекта на уровень муниципальных районов, помимо установленных Бюджетным кодексом, приводит к увеличению разбалансировки бюджетов.

Вместе с тем из фонда финансовой поддержки муниципальных районов достаточно большой объем средств передается местным бюджетам «живыми» деньгами. При таком подходе органы местного самоуправления не заинтересованы в собираемости на своей территории налогов, которые не зачисляются в их бюджеты. Целесообразно было бы предоставить субъекту право заменять дота-

¹ О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае». Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 г. N 905-КЗ // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2005. № 7.

ции, предоставляемые муниципальным образованиям из фондов финансовой поддержки муниципальных районов и поселений, дифференцированными нормативами отчислений от налогов. Необходимо также дать возможность субъектам РФ самостоятельно устанавливать уровень отрицательных трансфертов в пределах установленных федеральным законом. Такие изменения в Бюджетный кодекс крайне необходимы.

Сегодня в крае принят закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Краснодарского края государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств краевого бюджета», который разработан в целях повышения эффективности межбюджетного выравнивания.

Обсуждаемый процесс реформирования очень сложен для понимания не только рядовыми гражданами, но и руководителями. Ибо в сам основополагающий документ заложены противоречия. Провозглашая главенство мировой практики в реализации принципов организации местного самоуправления, закон тут же ограничивает другое положение – самостоятельность муниципалитетов в выборе организационной формы устройства вообще и управления в частности. Так, он фактически «загоняет» в строгие рамки исторически сложившиеся традиции в том или ином регионе. Ведь нельзя стричь под одну гребенку, допустим, Якутию и субъекты Северного Кавказа. Разные у них обычаи, не одинаковая плотность населения, отличный друг от друга менталитет.

В процессе реализации норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законодательное Собрание Краснодарского края столкнулось с целым рядом проблем и коллизий, требующих скорейшего нормативного разрешения¹.

Например, острой проблемой является наделение населенных пунктов статусом городского или сельского поселения. В соответ-

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

ствии пунктом 5 части 1 статьи 11 Федерального закона в составе городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты не являющиеся муниципальными образованиями. Указанная норма повторяет положения части 2 статьи 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации, который относит поселки к городским поселениям. Подобный подход противоречит нормативным правовым актам, регулирующим административно-территориальное устройство в Российской Федерации.

В соответствии с Положением о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года, населенные пункты делятся на городские и сельские. К городским населенным пунктам относятся города, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – остальные населенные пункты.

В соответствии с указанным делением населенные пункты учитываются Госкомстатом Российской Федерации. В общероссийском классификаторе административно-территориальных объектов по состоянию на 1 января 2010 года в Краснодарском крае учтены: 38 районов, 15 городов краевого подчинения, 11 городов районного подчинения, 21 поселок городского типа, 1719 сельских населенных пунктов. В крае представлены 5 типов сельских населенных пунктов: 231 станица (13,4%), 254 села (14,8%), 465 поселков (27,1%), 755 хуторов (43,9%), 14 аулов (0,8%)¹.

Таким образом, поселки – один из наиболее характерных для Краснодарского края вид сельских населенных пунктов. Вместе с тем, в случае реализации требований статей 2 и 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» поселки должны быть наделены статусом городского поселения. Так например, в Апшеронском районе Краснодарского края городскими поселениями должны быть признаны поселки Отдаленный (численность жителей 368 человек), Новый Режет (численность жителей 96 человек), Режет

¹ Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) // Справочная система Гарант.

(численность жителей 10 человек). Учитывая вышеизложенное, необходимо внести изменения в статьи 2 и 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» четко обозначив деление поселков на поселки городского типа, являющиеся городскими поселениями, и поселки, являющиеся сельскими населенными пунктами.

Необходимо отметить, что при наделении городских и сельских населенных пунктов статусом соответствующего муниципального образования, Законодательное Собрание Краснодарского края руководствовалось нормами действующего законодательства об административно-территориальном устройстве.

Вопросы территориальной организации местного самоуправления напрямую связаны с вопросами административно-территориального устройства. Учет административно-территориальных единиц и изменений в административно-территориальном устройстве ведут на территории отдельно взятого субъекта органы государственной статистики путем ведения региональной составляющей Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления (далее – ОКАТО).

С одной стороны в классификаторе принята иерархическая система классификации. Объектами классификации в ОКАТО являются: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, районы, города, внутригородские районы, округа города, поселки городского типа, сельсоветы, сельские населенные пункты. С другой стороны Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, устанавливая общие территориальные принципы организации местного самоуправления, использует для своих целей понятия «городское и сельское поселение», «муниципальный район», «городской округ» и пр., которые не являются объектами классификации ОКАТО.

Информация о том, как соотносятся термины «район» и «муниципальный район», «город» и «городской округ», «сельский насе-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

ленный пункт» и «сельское поселение», «поселок городского типа» и «городское поселение» отсутствует. Информация о том, что «территориальная организация местного самоуправления», «территории муниципальных образований» заменяет собой действующее административно-территориальное деление также отсутствует.

Подобное положение дел ведет к правовой неопределенности и путанице. Неопределенность в этом вопросе существует и на федеральном уровне. Так, например в п. 8, 9 Положения о проведении территориального землеустройства, утвержденного постановлением Правительства РФ от 7 июня 2002 года № 396 указано, что «межевание объектов землеустройства представляет собой установление границ муниципальных образований и других административно-территориальных единиц...». Как видно из этой цитаты, на уровне Правительства Российской Федерации, муниципальные образования относятся к категории административно-территориальных единиц.

Аналогичные противоречия существуют и в нормативных актах министерств РФ. Так, например, в соответствии с приказом Министерства финансов от 16.12.2004 года № 116н «Об утверждении порядка Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему РФ и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации»¹ распределение поступлений между бюджетами по общей сумме поступлений по соответствующему коду бюджетной классификации и коду ОКАТО, указываемому в поле 105 расчетного документа на перечисление налогов. Неклассифицированные поступления по расчетным документам, в которых не указан код ОКАТО муниципального образования или указан несуществующий код ОАКТО муниципального образования, отражаются по коду бюджетной классификации «Невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет».

Из приведенных выше примеров становится очевидным, что единого подхода к этой проблеме пока нет, и он только начинает формироваться.

¹ Об утверждении порядка Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему РФ и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Приказ Министерства финансов от 16.12.2004 года № 116н // Справочная система Гарант.

Исходя из того, что принципы территориальной организации местного самоуправления довольно существенно отличаются от принципов административно-территориального устройства, представляется правильным создание и ведение уполномоченным на то органом как реестра административно-территориальных единиц в виде ОКАТО, так и реестра муниципальных образований. Такой подход к проблеме уже нашел подтверждение на уровне Правительства РФ. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350 утверждены правила ведения государственного реестра муниципальных образований РФ. Установлено что федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение государственного реестра муниципальных образований РФ станет Министерство юстиции РФ¹.

Законодательство, регулирующее вопросы административно-территориального устройства, по нашему мнению, не отвечает современным требованиям и не дает ответа на поставленные вопросы. В настоящее время вопросы административно-территориального устройства прямо или косвенно регулируются целым рядом актов разной юридической силы. Среди них, Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО), Указ Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» (действующим в части не противоречащей Конституции РФ), пункт «л» части 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и принятыми в соответствии с этим Законом, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации. Большинство из названных выше причин прямо обусловлено просчетами в подготовке нормативных актов. Но косвенной причиной является отсутствие четких «правил игры» на этом правовом поле.

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

В Государственную Думу в разное время различными субъектами права вносились законопроекты, посвященные общим принципам административно-территориального устройства. Однако до сих пор соответствующий федеральный закон, не принят. Но практические вопросы, возникающие в процессе правоприменения, показали необходимость скорейшей разработки и принятия соответствующего федерального закона.

Другой пример. Согласно части 5 статьи 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ представительный орган обязан назначить референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума. Законодательное Собрание края полагает, что этот срок является недостаточным. Минимальный срок, требуемый для реализации инициативы проведения местного референдума, учитывая нормы Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», составляет около 70 дней².

Этот срок складывается из следующих периодов:

1. В соответствии с п. 6 ст. 36 представительный орган местного самоуправления обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов.

2. Согласно п. 8 ст. 36 решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума принимается в пятнадцатидневный срок со дня признания представительным органом местного самоуправления, соответствия вопроса, выносимого на референдум.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 32. – ст.2448.

3. П. 5 ст. 37 предусматривает, что период сбора подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума должен составлять не менее 20 дней.

4. Согласно п. 21 ст. 38 в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению референдума подписных листов и протокола об итогах сбора подписей соответствующая комиссия направляет подписные листы, экземпляр протокола об итогах сбора подписей и копию своего постановления в представительный орган местного самоуправления, уполномоченный принимать решение о назначении референдума.

Кроме того, для назначения представительным органом местного референдума так же требуется определенное время (для созыва на сессию представительного органа, однако в законе этот промежуток не оговорен).

Исходя из вышесказанного, нужно в части 5 статьи 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» после слова «выдвижения» дополнить словом «и реализации». Эта поправка позволит не засчитывать в 30-дневный срок процедуру реализации инициативы о проведении референдума. Тем самым устраняется коллизия норм части 5 статьи 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и вышеназванных норм Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Еще один пример. В пункте 2 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится о том, что представительный орган «может избираться на муниципальных выборах...»¹. Очевидно, что законодатель имел в виду депутатов, составляющих представительный орган. Этот вывод так же подтверждается редакцией части 5 статьи 35, в которой говорится о том, что «Представительный орган формируется в соответствии с пунктом 2 час-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

ти 4 настоящей статьи...». Исходя из этого пункт 2 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» целесообразно изложить в следующей редакции: «2) формируется из депутатов, избранных на муниципальных выборах».

Согласно пункту 2 части 4 статьи 35 число депутатов представительного органа муниципального района, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района. Это положение нарушает права граждан на осуществление местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Свободные выборы согласно части 3 статьи 3 Конституции РФ являются высшим непосредственным выражением власти народа. Государство гарантирует гражданам равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства и прочих обстоятельств, перечисленных в части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации.

Установление квоты на количество депутатов, избираемых в состав представительного органа местного самоуправления муниципального района от одного поселения нарушает вышеназванные конституционные положения. В целом ряде муниципальных образований Краснодарского края количество жителей (избирателей), проживающих в административных центрах близка к 50 % или превышает эту цифру.

В пункте 2 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо слова «При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района» исключить.

Литература

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003.-№ 40.-ст.3822.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002.-№ 32.-ст.2448.

Об утверждении порядка Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему РФ и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Приказ Министерства финансов от 16.12.2004 года № 116н // Справочная система Гарант.

Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае». Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 г. N 905-КЗ // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2005. № 7.

Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) // Справочная система Гарант.

Ерукова Надежда Сергеевна

СОВРЕМЕННЫЕ ФОРМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ

От того, как государство распоряжается финансовыми и материальными ресурсами, которые находятся у него в управлении, зависит эффективность данного государства.

Наступление финансового кризиса и возникновение в связи с этим финансовой несостоятельности предприятий и дефицита бюджетов привело к возрастанию интереса к вопросам активизации системы финансового контроля, прежде всего в государственном секторе.

Очевидно, что эффективный и действенный контроль является необходимым условием сильного государства, важным фактором государственной стабильности. Отсутствие системы государственного финансового контроля неизбежно ведет к разрушению государственного строя.

Бюджетный процесс в Российской Федерации основан на централизованном бюджетно-сметном планировании и жесткой регламентации расходов федерального бюджета с применением детали-