

ДУРМАНОВА Ольга Михайловна

**ЗАКРЫТОЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
КАК СУБЪЕКТ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Научный руководитель – Химичева Нина Ивановна
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
работник высшей школы РФ,
почетный работник высшего
профессионального
образования РФ,
академик МАН ВШ

Официальные оппоненты: Грачева Елена Юрьевна
доктор юридических наук,
профессор

**Рыбакова Светлана
Викторовна**
доктор юридических наук,
доцент

**Ведущая организация – ГОУ ВПО «Ростовский
государственный
экономический
университет» (РИНХ)
(Юридический
факультет)**

Защита состоится _____ в ____ ч. ____ мин. на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

Автореферат разослан «____» _____ 2010 года

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат юридических наук

О.С. Ростова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В последнее десятилетие существования Российского государства активно реализуется реформа местного самоуправления. В октябре 2003 года был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Закон № 131-ФЗ), в котором определены виды муниципальных образований, их правовой статус, вопросы местного значения различных муниципальных образований, полномочия органов местного самоуправления в сфере формирования, распределения и использования средств местных бюджетов. В настоящее время реформа местного самоуправления не окончена, многие вопросы финансово-правового статуса муниципальных образований удалось решить, но остались и такие, которые не получили надлежащей правовой регламентации. Например, в Законе № 131-ФЗ содержится лишь упоминание о том, что на территории Российской Федерации созданы и функционируют закрытые административно-территориальные образования (далее - ЗАТО). Однако их правовое положение не нашло должного правового закрепления в финансово-правовых актах.

Задачу определения финансово-правового статуса закрытых территориальных образований предполагалось разрешить при проведении бюджетной реформы. Одним из направлений этой реформы была определена реализация закрепленного в Конституции Российской Федерации принципа самостоятельности местного самоуправления, в частности, создание правового механизма, который позволил бы обеспечить независимость органов местного самоуправления при формировании, распределении и использовании средств местных бюджетов. Вместе с тем законодатель при выделении приоритетных направлений бюджетной политики государства оставляет без внимания вопрос о соотношении принципа самостоятельности местного самоуправления и фактического участия федеральных органов государственной власти в формировании бюджетов закрытых территориальных образований.

Концепция взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО в организации бюджетного процесса была разработана в период существования Советского Союза, когда сведения о социально-экономическом положении упомянутых городов были закрыты и находились под охраной государства. В условиях последовавшей за распадом Советского Союза безработицы, острой потребности закрытых территориальных образований в увеличении объемов финансирования деятельности предприятий оборонной направленности, резким снижением государственного заказа стала очевидной необходимость принятия законодательного акта, в котором было бы определено правовое положение ЗАТО.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. на 08.05.2010 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2010. № 19. Ст. 2291.

В то время принятие Закона РФ от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»¹ (далее – Закон о ЗАТО) стало важным шагом на пути закрепления правового статуса закрытых территориальных образований: в нем впервые были даны понятия «закрытое административно-территориальное образование» и «режим безопасного функционирования», их основные характеристики, определены полномочия федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления в бюджетной сфере.

Одновременно особенности финансово-правового статуса закрытых территориальных образований определены в Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ и Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В указанных нормативно-правовых актах установлены полномочия органов местного самоуправления ЗАТО при осуществлении бюджетного процесса.

В Законе о ЗАТО предусматривается, что федеральные органы государственной власти принимают участие в формировании, распределении и использовании бюджетных ресурсов ЗАТО в связи с введением на его территории режима безопасного функционирования, предусматривающего ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на территории города; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом. Вместе с тем вопросы инвестиционной деятельности с участием ЗАТО не получили должного правового закрепления.

Очевидно, что проблема реализации принципа самостоятельности органов местного самоуправления ЗАТО в финансовых правоотношениях с участием федеральных органов государственной власти на современном этапе приобретает особое значение в условиях сложившейся экономической ситуации в Российской Федерации. Ее актуальность обусловлена и проявленным к ней интересом со стороны Президента Российской Федерации, который в послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 года² отметил в качестве одного из важнейших направлений государственной политики нормализацию ситуации в моногородах, в том числе путем оптимизации бюджетных расходов.

В то же время вопросы определения финансово-правового статуса закрытых административно-территориальных образований не могут быть разрешены в отрыве от разработанного в рамках теории финансового права учения о субъектах (участниках) финансовых правоотношений в целом. Важно определить основные признаки ЗАТО как субъекта финансового права, что в последующем позволит разработать качественный механизм реализации органами местного самоуправления ЗАТО принципа самостоятельности

¹ Закон РФ от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (с изм. и доп. на 27.12.2009 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915; 2009. № 52 (1 часть). Ст. 6441.

² Российская газета. 2009. 13 ноября.

местных бюджетов, обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств.

В настоящее время можно наблюдать активные действия со стороны органов государственной власти в сфере определения финансово-правового положения ЗАТО. Новеллой законодательства о финансовой деятельности закрытых территориальных образований является принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»¹ (далее - корпорация), в котором нашли отражение вопросы взаимодействия федеральных органов государственной власти, корпорации, организаций атомного энергопромышленного комплекса РФ и органов местного самоуправления ЗАТО.

Однако предпринятых попыток закрепления финансово-правового статуса закрытых территориальных образований оказалось недостаточно для достижения целей реформы местного самоуправления и бюджетной реформы, касающихся обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления ЗАТО при формировании, распределении и использовании бюджетных ресурсов.

На основании изложенного, тема диссертационного исследования представляется актуальной, имеющей теоретическое и практическое значение.

Степень научной разработанности проблемы. В науке финансового и муниципального права до настоящего времени отсутствуют комплексные монографические исследования, посвященные проблемам определения финансово-правового статуса закрытых административно-территориальных образований. Вместе с тем имеются работы, в которых рассматриваются отдельные вопросы финансовой деятельности ЗАТО. Например, Т.А. Вершило в своей кандидатской диссертации «Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений» отметила, что закрытые территориальные образования вступают в бюджетные отношения с федеральными органами власти в части предоставления дотаций на финансирование текущих расходов упомянутых муниципальных образований, а также рассмотрела соответствующие вопросы в опубликованных трудах².

В целях определения предпосылок создания закрытых территориальных образований в представленной диссертации были исследованы работы следующих авторов: В.П. Андреева, Д.В. Заяц, К.И. Зубко, А.П. Киреева, В.В.Климанова, В.М. Копылова, В.Н. Кузнецова, Н.А.Лубенца, В.Я.Любовного, С.Г. Макеенко, С.М. Никифорова, В.Н.Новоселова, В.Г. Попова, В.Я. Рома, С.А. Ряскова, И.В. Худяковой и др.

Некоторые вопросы участия закрытых территориальных образований в финансовых правоотношениях представлены в работах: О.Н. Горбуновой,

¹ Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (с изм. и доп. на 31.05.2010 г.) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078; 2010. № 23. Ст. 2789.

² См.: Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 19.

Е.Ю.Грачевой, С.В. Журавлевой, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Н.В.Лебедевой, И.В. Петровой, Е.В. Покачаловой, О.В. Тагашевой, Н.И.Химичевой и др.

Проблема определения правового статуса закрытых территориальных образований была затронута специалистами в области конституционного и муниципального права: В.А. Кряжковым, О.Е. Кутафиным, В.Е. Рева, С.Е.Чанновым, М.Ф. Чудаковым, К.Ф. Шереметом.

В основном, исследования о правовом положении ЗАТО носят недостаточно полный характер, в них обойдены вниманием теоретические и практические вопросы взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО в бюджетной сфере, в области инвестиционной деятельности; вопросы участия органов местного самоуправления закрытых территориальных образований в реализации предоставленных им полномочий в сфере налогообложения и т.д.

Законодательство, относящееся к указанной сфере, в необходимой степени не систематизировано. Многие вопросы финансово-правового статуса ЗАТО различно регламентируются в актах законодательства Российской Федерации.

Таким образом, настоящее диссертационное исследование можно обозначить одним из первых комплексных научных исследований проблемы определения правового положения ЗАТО как субъекта финансового права.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения в сфере финансовой деятельности федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы финансового права, регулирующие полномочия федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО по образованию, распределению и использованию бюджетных ресурсов закрытых территориальных образований, а также нормы иных отраслей российского права (конституционного, гражданского, административного, муниципального и др.), регулирующие смежные общественные отношения, и практика их применения; научные концепции и положения, содержащиеся в философской, юридической и исторической литературе по избранной проблематике.

Цель диссертационного исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является комплексная, всесторонняя теоретическая разработка вопросов финансово-правового статуса закрытых административно-территориальных образований.

Для достижения цели исследования были поставлены и решены следующие **задачи**:

изучение исторических предпосылок создания закрытых административно-территориальных образований и вопросов их участия в финансовых правоотношениях в период существования Советского Союза;

разработка дефиниции «закрытое административно-территориальное образование» и определение основных признаков современных ЗАТО;

исследование вопросов участия ЗАТО в финансовых правоотношениях с федеральными и региональными органами государственной власти, юридическими и физическими лицами;

исследование особенностей правового регулирования участия ЗАТО в бюджетных и налоговых правоотношениях, определение компетенции органов местного самоуправления по формированию, распределению и использованию бюджетных ресурсов ЗАТО;

разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства в указанной сфере и внесению изменений и дополнений в соответствующие нормативные правовые акты.

Теоретическая основа исследования. При проведении исследования были использованы труды ученых в области теории права: С.С. Алексеева, С.И.Архипова, В.С. Афанасьева, В.К. Бабаева, М.И.Байтина, А.М. Васильева, Н.Л. Гранат, Д.А. Керимова, В.В. Лазарева, В.И. Леушина, А.В. Малько, М.Н.Марченко, О.В. Мартышина, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, В.Д.Перевалова, А.С. Пиголкина, Р.А. Романова, О.Ю. Рыбакова, А.Ф.Черданцева и др.

Базовыми для анализа специальных вопросов финансовой деятельности ЗАТО послужили исследования специалистов в области финансового права: В.В. Бесчеревных, Т.А.Вершило, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Г.С.Гуревич, В.А. Гуртова, С.В. Журавлевой, С.В. Запольского, М.В.Карасевой, Ю.А. Крохиной, И.В. Петровой, Е.В. Покачаловой, Г.Б. Поляка, Е.А.Ровинского, С.В. Сиговой, Э.Д. Соколовой, О.В. Тагашевой, А.А. Тедеева, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина и др.

Учитывая комплексный характер правового регулирования указанной сферы общественных отношений, в основу настоящего исследования были положены также выводы, отраженные в трудах исследователей философии права (С.С.Алексеева, Б.А. Кистяковского и др.), конституционного права (С.А.Авакьяна, Г.Г. Арутюняна, М.В. Баглая, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, А.Ф. Чудакова, К.Ф. Шеремета и др.), административного права (Ю.С.Адушкина, Н.М. Кониная, В.М. Манохина и др.), муниципального права (А.А. Замотаева, С.А. Карчевской, А.Н. Костюкова, Ю.Н. Мильшина, А.В.Павлушкина, Н.В. Постового, М.Ф. Чудакова, Н.В. Шумянской и др.).

Методологическая основа исследования. Для достижения поставленных целей и решения задач использовались общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, исторический, анализа, синтеза, дедукции, индукции, комплексный, системный. А также сравнительно-правовой, формально-логический, нормативно-логический, философский и другие. Использование указанных методов позволило осуществить анализ правового регулирования финансово-правового статуса ЗАТО, выделить особенности отдельных финансовых правоотношений с их участием.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу диссертации составили: Конституция Российской Федерации, российское федеральное и региональное законодательство, правоприменительная практика налоговых органов; судебная практика, в том числе акты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ,

Высшего Арбитражного Суда РФ, федеральных арбитражных судов федеральных округов; информация о деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, органов местного самоуправления ЗАТО, размещенная на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Научная новизна диссертационного исследования. Диссертация представляет собой одно из первых комплексных исследований финансовой деятельности закрытых административно-территориальных образований, в котором нашли отражение предпосылки создания и функционирования ЗАТО, а также вопросы правовой регламентации положения ЗАТО в период существования Советского Союза и после его распада. Исследование этих вопросов позволило автору разработать и обосновать необходимость определения финансово-правового статуса ЗАТО через призму учения о субъектах финансового права в целом. Автором впервые был проведен анализ финансово-правовых актов в сфере формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов ЗАТО.

При определении финансово-правового статуса закрытых территориальных образований были исследованы следующие вопросы:

участия федеральных органов государственной власти в бюджетном процессе на территории ЗАТО, что позволило выдвинуть предложения по внесению изменений в финансово-правовые акты, регламентирующие полномочия федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО с учетом особенностей современного этапа;

правовая природа закрытых территориальных образований как субъектов финансового права, установлены присущие им признаки;

перечень нормативных правовых актов, в которых регламентировано правовое положение ЗАТО;

определено содержание дефиниций «закрытое административно-территориальное образование», «финансово-правовой статус ЗАТО», «бюджет ЗАТО»;

определены особенности возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений с участием ЗАТО;

разработан перечень расходных обязательств ЗАТО;

проведена классификация видов полномочий органов местного самоуправления ЗАТО в сфере формирования, распределения и использования средств местных бюджетов;

разработаны предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере финансовой деятельности федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО и внесению изменений и дополнений в соответствующие нормативные правовые акты.

Научная новизна исследования находит непосредственное выражение в следующих **основных положениях и выводах, выносимых на защиту:**

1. Разработано авторское определение дефиниции «закрытое административно-территориальное образование» как муниципальное образование, обладающее статусом городского округа, в пределах которого

расположены промышленные предприятия, военные и иные объекты, нуждающиеся в особом режиме безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

2. Обоснована необходимость дополнения Закона РФ от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» нормой, закрепляющей особые условия проживания граждан на данной территории, обусловленные введением на территории ЗАТО безопасного режима в отношении граждан, проживающих, работающих или пребывающих на определенное время в ЗАТО. Эта норма также характеризует правовой статус закрытых территориальных образований.

3. Предложена авторская классификация признаков, присущих современным ЗАТО, с выделением двух групп: 1) установленные в актах законодательства о местном самоуправлении для муниципальных образований, наделенных статусом городских округов; 2) установленные в Законе о ЗАТО. В первую группу включены признаки, характеризующие территориальную обособленность и наличие органов местного самоуправления в ЗАТО. Вторую группу составляют признаки, которые обусловлены установлением режима безопасного функционирования на территории ЗАТО и специально предусмотрены в Законе о ЗАТО.

4. Обосновывается тезис о необходимости разделения финансово-правовых актов на две группы: первую составят финансово-правовые акты, устанавливающие полномочия федеральных органов государственной власти применительно ко всем видам муниципальных образований (Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и т.д.), вторую – финансово-правовые акты, предусматривающие специальные полномочия федеральных органов государственной власти в обеспечении режима безопасного функционирования на территории ЗАТО (Закон о ЗАТО, Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и др.).

5. Определен финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований как установленная общими и специальными финансово-правовыми нормами совокупность предметов ведения и полномочий закрытого административно-территориального образования и органов местного самоуправления, действующих на его территории, по образованию, распределению и использованию муниципальных денежных фондов и доходов.

6. Доказывается, что деятельность органов местного самоуправления ЗАТО по привлечению инвесторов является новым направлением государственной инвестиционной политики, поскольку в ней принимают участие федеральные органы государственной власти.

7. Выделены две группы полномочий ЗАТО в бюджетной сфере: общие и специальные. Общие полномочия отнесены к муниципальным образованиям, наделенным статусом городского округа. Специальные полномочия закреплены в особом Законе о ЗАТО.

8. Предлагается дополнить положения Бюджетного кодекса РФ о регулировании бюджетных отношений с участием федеральных органов государственной власти нормой, закрепляющей полномочия указанных органов в сфере формирования бюджетов ЗАТО в иных актах законодательства Российской Федерации.

9. Разработано авторское определение понятия «бюджет закрытого административно-территориального образования», под которым предлагается понимать форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления в связи с введением режима безопасного функционирования на территории ЗАТО.

10. Предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс РФ в части определения перечня расходных обязательств муниципальных образований, выделив три группы обязательств: 1) расходные обязательства, возникающие в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения; 2) расходные обязательства, исполняемые за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий; 3) расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

11. Обоснована необходимость внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в части правового регулирования наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями путем закрепления в этом Законе положения об осуществлении передач государственных полномочий в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами в случаях, предусмотренных Законом № 131-ФЗ.

12. Аргументирован вывод о существовании особой группы межбюджетных правоотношений – правоотношения, возникающие между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления ЗАТО при установлении специальных нормативов отчислений из федерального бюджета в бюджеты ЗАТО, выявлена специфика этих правоотношений.

13. Исходя из особого правового положения ЗАТО как субъекта финансового права обосновывается тезис о необходимости реанимирования положений налогового законодательства Российской Федерации об установлении на территории ЗАТО специального налогового режима, определив, что использование альтернативной системы налогообложения может быть регламентировано и в Налоговом кодексе РФ, и в Законе о ЗАТО.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловливается актуальностью проблемы определения финансово-правового статуса ЗАТО и состоит в создании концепции правового регулирования финансовой деятельности федеральных органов государственной власти и

органов местного самоуправления ЗАТО в сфере формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов; разработке и теоретическом обосновании существования особого субъекта финансового права – закрытого административно-территориального образования.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в качестве одного из элементов в построении учения о специальных субъектах финансового права.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в нормотворческой деятельности при дальнейшем совершенствовании законодательства по вопросам определения финансово-правового статуса ЗАТО и участия федеральных органов государственной власти в бюджетном процессе на территории ЗАТО. Разработанные предложения нацелены на совершенствование Бюджетного кодекса РФ, Налогового кодекса РФ, законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации.

Теоретические выводы и предложения автора, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в целях дальнейшего исследования проблем организации местного самоуправления на территории ЗАТО, подготовки учебно-методической литературы по вопросам правового регулирования финансовой деятельности федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований в бюджетной сфере, подготовки учебников, учебных пособий, практикумов и иной литературы по финансовому праву, совершенствования правовой основы в этой сфере. Кроме того, материалы диссертационного исследования могут найти применение в процессе преподавания финансово-правовых и смежных учебных дисциплин в юридических и экономических вузах; при осуществлении профессиональной деятельности и повышении квалификации сотрудников налоговых органов, муниципальных служащих.

Апробация результатов исследования. Диссертация прошла обсуждение и получила одобрение на кафедре финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Ряд предложений и выводов, содержащихся в исследовании, были представлены на следующих научных конференциях: Межвузовская научно-практическая конференция «Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права (Саратов, 18 апреля 2008 г.); Межвузовская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы российского права и проблемы правоприменения в условиях современности» (Саратов, 16 декабря 2009 г.); Первая всероссийская конференция молодых ученых «Экономика, финансы и бизнес: проблемы и перспективы развития» (Иваново, 18 февраля 2010 г.); Региональная научно-практическая конференция «Эволюция государственно-правовых систем современности» (Абакан, 20 февраля 2010 г.) и др. Основные материалы и результаты проведенного исследования опубликованы в печати, в том числе в журналах, входящих в перечень ВАК.

Апробировать полученные результаты исследования позволило непосредственное участие автора в рабочей группе Администрации ЗАТО города Заречного Пензенской области по созданию проекта положения о бюджетном процессе на территории ЗАТО, проектов муниципальных правовых актов в сфере налогообложения, а также проектов актов, в которых нашли отражение вопросы территориального общественного самоуправления. Кроме того, участие автора в гражданском и арбитражном судопроизводстве в качестве представителя налоговых органов позволило разработать практические предложения по внесению изменений в положения налогового законодательства Российской Федерации по определению элементов налогообложения в отношении местных налогов и применению специальных налоговых режимов.

Основные положения диссертационного исследования использовались автором в учебном процессе в НОУ ВПО «Московский Институт Экономики, Менеджмента и Права» при проведении семинарских занятий по дисциплине «Финансовое право».

Структура диссертационного исследования обусловлена целью и поставленными задачами. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы исследования, ее актуальность; характеризуется степень научной разработанности проблемы; определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, его методологическая и теоретическая основы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Общая характеристика закрытого административно-территориального образования как субъекта финансового права»**, состоящая из трех параграфов, посвящена историко-правовому исследованию возникновения и развития закрытых административно-территориальных образований; анализу правовой природы и сущностных признаков таких муниципальных образований на современном этапе; исследованию финансово-правового статуса ЗАТО; рассмотрению финансовых и иных правоотношений с участием закрытых территориальных образований.

В первом параграфе **«История создания и развития закрытых административно-территориальных образований»** рассматриваются исторические предпосылки создания ЗАТО на территории Советского Союза; вопросы финансово-правового регулирования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО в период существования Советского Союза, что позволило автору определить признаки, присущие современным ЗАТО, с подразделением их на две группы: 1) установленные в актах законодательства о местном самоуправлении для муниципальных образований, наделенных статусом городских округов; 2) установленные в Законе о ЗАТО. В первую группу включены признаки, характеризующие территориальную обособленность и наличие органов местного самоуправления в ЗАТО. Вторую группу составляют признаки, которые обусловлены установлением режима безопасного функционирования на территории ЗАТО и специально предусмотрены в Законе о ЗАТО).

На основе проведенного анализа диссертантом обоснован вывод о необходимости внесения в Закон о ЗАТО положения о содержании дефиниции «закрытое административно-территориальное образование» как муниципальное образование, обладающее статусом городского округа, в пределах которого расположены промышленные предприятия, военные и иные объекты, нуждающиеся в особом режиме безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

Особо выделен и рассмотрен вопрос об обеспечении режима безопасного функционирования на территории ЗАТО, включая правовое положение граждан, проживающих, работающих либо пребывающих в ЗАТО на определенное время, и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в пределах указанных городов.

В результате исследования проблемы установления на территории ЗАТО особого режима автор приходит к выводу о необходимости закрепления в Законе о ЗАТО положения о специальных условиях проживания граждан на его

территории, под которыми предлагает понимать обусловленную наличием особого режима безопасного функционирования совокупность прав, обязанностей и ограничений, установленных Законом о ЗАТО и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО в отношении граждан, проживающих, работающих либо пребывающих на определенное время в ЗАТО.

Решение задачи надлежащей правовой регламентации финансово-правового статуса ЗАТО диссертант находит в разделении финансово-правовых актов на две группы: первую составят финансово-правовые акты, устанавливающие полномочия федеральных органов государственной власти применительно ко всем видам муниципальных образований (Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и т.д.), вторую – финансово-правовые акты, предусматривающие специальные полномочия федеральных органов государственной власти в обеспечении режима безопасного функционирования на территории ЗАТО (Закон о ЗАТО, Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и др.).

Второй параграф **«Основы финансово-правового статуса закрытого административно-территориального образования»** посвящен анализу закрытых административно-территориальных образований с позиций общего учения о субъектах (участниках) правоотношений в рамках теории финансового права, а также с учетом действующих доктрин различных отраслевых правовых наук и научных воззрений правоведов.

Автор обращает внимание на одновременное существование правовых актов, различных по способам правового регулирования института финансовых правоотношений с участием ЗАТО, что актуализирует проблему комплексного исследования закрытых территориальных образований как субъектов финансового права.

В работе обосновывается вывод о необходимости определения финансово-правового статуса ЗАТО через призму общего учения о субъектах (участниках) правоотношений. Диссертантом последовательно приводятся доказательства принадлежности названных муниципальных образований к группе специальных субъектов финансового права, которых характеризует наличие особого режима их функционирования.

Соотнесение правового режима, действующего на территории ЗАТО, с правовым режимом особых экономических зон позволило автору сделать вывод об отсутствии надлежащей правовой регламентации финансовой правосубъектности упомянутых городов.

По результатам проведенного исследования сформулировано авторское определение понятия «финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований» как установленная общими и специальными финансово-правовыми нормами совокупность предметов ведения и полномочий закрытого административно-территориального образования и

органов местного самоуправления, действующих на его территории, по образованию, распределению и использованию муниципальных денежных фондов и доходов.

Третий параграф **«Правоотношения с участием закрытых административно-территориальных образований»** посвящен исследованию вопросов взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления ЗАТО и их должностных лиц, а также иных участников правоотношений в финансовой сфере.

Обосновывается дуалистическая природа финансовых правоотношений с участием ЗАТО, что позволяет отнести к субъектам местного самоуправления специальной компетенции¹ федеральные органы государственной власти, участвующие в обеспечении режима безопасного функционирования на территории ЗАТО.

Диссертант подробно останавливается на исследовании вопросов участия федеральных органов государственной власти в реализации принципа самостоятельности местного самоуправления на территории ЗАТО путем принятия решений о создании и упразднении ЗАТО, определении их границ, полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении названных муниципальных образований и т.д.

Особо выделена и рассмотрена проблема обеспечения защиты интересов граждан, которые проживают, работают либо пребывают на территории муниципальных образований особого режима. Аргументирована необходимость закрепления в правовых актах специального правового статуса жителей ЗАТО как совокупности прав, свобод, обязанностей и иных ограничений указанных граждан, возникающих в связи с введением режима безопасного функционирования на территории ЗАТО.

Автор подчеркивает, что требования согласования с федеральными органами государственной власти основных направлений финансовой деятельности закрытых территориальных образований, препятствуют развитию инвестиционной политики на территории городских округов особого режима. Вследствие этого обосновывается необходимость принятия нормативного акта, в котором следует установить полномочия органов местного самоуправления ЗАТО по привлечению потенциальных инвесторов на территорию ЗАТО при соблюдении режима безопасного функционирования.

Вторая глава **«Особенности основных видов финансовых правоотношений с участием закрытых административно-территориальных образований»**, объединяющая три параграфа, посвящена исследованию бюджетных правоотношений по образованию, распределению и использованию бюджетных ресурсов ЗАТО; определению полномочий федеральных и региональных органов государственной власти и органов

¹ См.: Бабичев И.В. Основы взаимоотношений государства и местного самоуправления в российской правовой системе местного самоуправления // Государство и право. 2009. № 3. С.40-41.

местного самоуправления, действующих на территории ЗАТО, в бюджетном процессе, а также определению компетенции ЗАТО в сфере налогообложения.

В первом параграфе **«Бюджетные правоотношения с участием закрытых административно-территориальных образований (общая характеристика)»** рассматриваются проблемы обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований особого режима. Автор приходит к выводу о необходимости подразделения полномочий ЗАТО в бюджетной сфере на две группы: общие и специальные. Общие полномочия отнесены к муниципальным образованиям, обладающим статусом городского округа; специальные полномочия – закреплены в особом Законе о ЗАТО.

Особо выделен и рассмотрен вопрос о содержании компетенции федеральных органов государственной власти в формировании бюджетов ЗАТО. Это позволило диссертанту обосновать необходимость дополнения положений Бюджетного кодекса РФ, касающихся регулирования бюджетных отношений с участием федеральных органов государственной власти, нормой об установлении полномочий таких органов как участников бюджетного процесса на территории ЗАТО в иных актах законодательства Российской Федерации.

Одним из направлений долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года является повышение эффективности бюджетных расходов¹. При реализации этого направления предполагается осуществление инвентаризации расходных обязательств муниципальных образований. В целях повышения прозрачности процедур формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов ЗАТО диссертант предлагает внести изменения в Бюджетный кодекс РФ в части определения перечня расходных обязательств муниципальных образований, выделив три группы обязательств: 1) расходные обязательства, возникающие в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения; 2) расходные обязательства, исполняемые за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий; 3) расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Автор приходит к выводу о целесообразности разделения расходных обязательств муниципальных образований на группы в зависимости от видов упомянутых образований, а также с учетом порядка их закрепления за органами местного самоуправления.

Диссертантом обоснована необходимость внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года» (с изм. и доп. на 08.08.2009 г.) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2009. № 33. Ст. 4127.

организации местного самоуправления в РФ» в части правового регулирования наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями путем закрепления в этом Законе положения об осуществлении передач государственных полномочий в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами в случаях, предусмотренных Законом № 131-ФЗ.

Второй параграф **«Бюджетные правоотношения в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств закрытых административно-территориальных образований»** посвящен исследованию содержания финансовой деятельности федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО в бюджетной сфере; анализу состава собственных доходов бюджетов ЗАТО; исследованию перечня расходных обязательств ЗАТО; рассмотрению вопросов участия ЗАТО в межбюджетных правоотношениях, в том числе путем наделения органов местного самоуправления городов особого режима отдельными государственными полномочиями.

Автором отмечается необходимость введения в научный оборот дефиниции «бюджет закрытого административно-территориального образования», которую предлагается определить как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления в связи с введением режима безопасного функционирования на территории ЗАТО.

В результате анализа финансово-правовых норм и научной литературы по избранной проблематике диссертантом обоснован вывод о существовании особой группы межбюджетных правоотношений – правоотношения, возникающие между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления ЗАТО при установлении специальных нормативов отчислений из федерального бюджета в бюджеты ЗАТО, выявлена специфика этих правоотношений.

Третий параграф **«Компетенция закрытых административно-территориальных образований в сфере налогообложения»** связан с рассмотрением вопросов участия органов местного самоуправления ЗАТО в налоговых правоотношениях.

Особое внимание обращается на необходимость внесения изменений в акты законодательства о налогах и сборах в части определения принципов взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления ЗАТО в сфере налогообложения с учетом обеспечения режима безопасного функционирования.

В условиях реформирования бюджетной системы РФ важное значение приобретает проблема налогообложения организаций, имеющих обособленные подразделения на территории ЗАТО. Вследствие этого диссертант предлагает усилить контроль за деятельностью обособленных подразделений, функционирующих в пределах ЗАТО, в том числе путем реализации мероприятий по привлечению правонарушителей к налоговой ответственности.

Автором обосновывается вывод о необходимости реанимирования положений налогового законодательства Российской Федерации об установлении на территории ЗАТО специального налогового режима, определив, что использование альтернативной системы налогообложения может быть регламентировано и в Налоговом кодексе РФ, и в Законе о ЗАТО.

В **заключении** подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются научные выводы и предложения, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики.

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

**I. Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях
и журналах, перечень которых утвержден ВАК**

1. *Дурманова О.М.* Препятствия на пути совершенствования межбюджетных отношений с участием закрытых административно-территориальных образований // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 3 (73) (0,3 п.л.).

2. *Дурманова О.М.* Финансово-правовые аспекты наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов: ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина», 2010. №23 (0,3 п.л.).

II. Публикации в иных изданиях

3. *Зеленухина (Дурманова) О.М.* Особенности инвестиционной политики в закрытых административно-территориальных образованиях (финансово-правовые аспекты) // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сборник научных трудов (по материалам межвузовской научно-практической конференции, Саратов, 18 апреля 2008 г.) / Под ред. Е.В.Покачаловой, О.Ю.Бакаевой; ГОУ ВПО «СГАП». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008 (0,3 п.л.).

4. *Дурманова О.М.* Актуальные вопросы оптимизации системы налогообложения в закрытых административно-территориальных образованиях (финансово-правовые аспекты) // Актуальные вопросы российского права и проблемы правоприменения в условиях современности: сборник научных статей по материалам межвузовской научно-практической конференции (Саратов, 16 декабря 2009 г.) / [редкол.: Е.В. Ильгова (отв. ред.) и др.]; ГОУ ВПО «СГАП». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009 (0,3 п.л.).

5. *Дурманова О.М.* К вопросу о специальном правовом статусе жителей закрытых административно-территориальных образований // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: сборник статей VIII Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. В.В.Гошуляка. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2009 (0,25 п.л.).

6. *Дурманова О.М.* Особенности правового регулирования экологической политики в закрытых административно-территориальных образованиях // Экологические проблемы современности: сборник статей VI Международной научно-практической конференции / Под ред. С.С. Степанова, Л.М. Хурновой, Н.П. Головяшкиной. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2010 (0,25 п.л.).

7. *Дурманова О.М.* Финансово-правовые аспекты регулирования деятельности обособленных подразделений организаций в границах закрытых административно-территориальных образований // Экономика, финансы и бизнес: проблемы и перспективы развития. Материалы Первой Всероссийской конференции молодых ученых (с международным участием); Иваново, 18 февраля 2010 года. Иваново: Иван. гос. энерг. ун-т, 2010 (0,25 п.л.).

8. *Дурманова О.М.* Особенности финансово-правового статуса закрытых административно-территориальных образований // Эволюция государственно-правовых систем современности: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 20 февраля 2010 г. г. Абакан / науч. ред. М.А.Буганова. Абакан: ООО «Книжное издательство «Бригантина», 2010 (0,25 п.л.).

9. *Дурманова О.М.* Особенности обжалования актов налоговых органов в порядке досудебного производства (финансово-правовые аспекты) // Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского. Общественные науки. Пенза: Типография ПГПУ им. В.Г. Белинского, 2010. № 16 (20) (0,25 п.л.).

10. *Дурманова О.М.* Вопросы правового регулирования расходных обязательств муниципальных образований (на примере закрытых административно-территориальных образований) // Сборник материалов III международной научно-практической конференции «Тенденции развития государства, права и политики в России и мире». Калуга: Полиграф-Информ, 2010. (0,17 п.л.).