

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
Институт открытого и дистанционного образования  
Кафедра «Современные образовательные технологии»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА

Рецензент

Глава ГО ЗАТО Комаровский

\_\_\_\_\_ В.Ю. Мазур

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_ А.В. Прохоров

Особенности формирования и исполнения местных бюджетов закрытых  
административно-территориальных образований

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ЮУрГУ – 38.04.04.2021.47581. ВКР

Руководитель работы

доцент кафедры СОТ

\_\_\_\_\_ А.А. Горшков

Автор работы

студент группы ДО–396

\_\_\_\_\_ Е.С. Ломшанкина

Нормоконтролер

ст. преподаватель кафедры СОТ

\_\_\_\_\_ Е.Н. Бородина

Челябинск 2021

## АННОТАЦИЯ

Ломшанкина Е.С. Особенности формирования и исполнения местных бюджетов закрытых административно-территориальных образований. – Челябинск: ЮУрГУ, 2021, ДО–396, 87 с., 19 ил., 9 табл., 1 прил., библиогр. список – 93 наим., 18 л. плакатов ф. А4.

Актуальность магистерской диссертации основывается на том, что в научной литературе отсутствует комплексное изучение вопросов формирования и исполнения местных бюджетов закрытых административно-территориальных образований, а также на том, что закрытое административно-территориальное образование является особым муниципальным образованием как с точки зрения ведомственной принадлежности объектов, расположенных на их территории, так и точки зрения численности проживающего населения, удаленности от региональных центров, перспективам развития или отмены правовой системы ЗАТО и т. д.

Целью работы является выявление на основе комплексного анализа особенностей правового регулирования закрытых административно-территориальных образований актуальных теоретических и практических проблем в сфере регулирования бюджетных отношений в закрытых административно-административных образованиях, в частности формирования и исполнения местных бюджетов, и разработка конкретных предложений по улучшению данных отношений.

В работе рассмотрены сущность и подходы к формированию и исполнению бюджетов закрытых административно-территориальных образований, проанализировано формирование и исполнение местных бюджетов закрытых административно-территориальных образований и предложены меры по повышению эффективности формирования и исполнения бюджета закрытых административно-территориальных образований.

Результаты работы имеют большое практическое значение, поскольку содержат положения, направленные на совершенствование формирования и исполнения бюджета закрытых административно-территориальных образований, которые могут быть применены на практике, а также использованы законодателем при внесении соответствующих изменений в правовые нормы и нормативные акты, регулирующие правовые отношения бюджетов ЗАТО.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	7
1 СУЩНОСТЬ И ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ И ИСПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТОВ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ .....	9
1.1 Бюджет закрытого административно-территориального образования: сущность, функции, принципы формирования.....	9
1.2 Законодательное регулирование бюджета закрытого административно- территориального образования.....	17
1.3 Особенности формирования доходов и расходов бюджетов закрытого административно-территориального образования .....	23
2 АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ .....	33
2.1 Социально-экономическая характеристика закрытых административно- территориальных образований .....	33
2.2 Организация и основные характеристики бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях.....	44
3 ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ .....	63
3.1 Проблемы и направления улучшения формирования и исполнения бюджета закрытого административно-территориального образования.....	63
3.2 Мероприятия по повышению эффективности формирования и исполнения бюджета закрытого административно-территориального образования.....	70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	77
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	80
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Сравнение бюджетной обеспеченности ЗАТО и других городов Российской Федерации, 2018–2019 год .....	87

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы.** Актуальность магистерской диссертации основывается на том, что в научной литературе отсутствует комплексное изучение вопросов формирования и исполнения местных бюджетов закрытых административно-территориальных образований, а также на том, что закрытое административно-территориальное образование является особым муниципальным образованием как с точки зрения ведомственной принадлежности объектов, расположенных на их территории, так и сточки зрения численности проживающего населения, удаленности от региональных центров, перспективам развития или отмены правовой системы ЗАТО и т. д.

**Степень разработанности проблемы.** В последние годы в российском праве появился ряд исследований правового статуса закрытых административно-территориальных образований. Теоретическую основу нашего исследования составили работы российских ученых, занимавшихся изучением территориальной организацией государства и его субъектов, в том числе вопросами административно-территориального устройства, в особенности исследованиям С.А. Авакян, М. Баглая, Н.В. Витрук, и др.

**Объект** магистерской диссертации – общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и исполнения бюджета закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации.

**Предмет** магистерской диссертации – особенности регулирования формирования и исполнения бюджета закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации.

**Цель** магистерской диссертации – выявление на основе комплексного анализа особенностей правового регулирования закрытых административно-территориальных образований актуальных теоретических и практических проблем в сфере регулирования бюджетных отношений в закрытых административно-административных образованиях, в частности формирования и исполнения местных бюджетов, и разработка конкретных предложений по улучшению данных отношений.

**Задачи** магистерской диссертации.

1. Изучить сущность, функции и принципы формирования бюджета закрытого административно-территориального образования.
2. Проанализировать законодательное регулирование бюджета закрытого административно-территориального образования.
3. Выявить особенности формирования доходов и расходов бюджетов закрытого административно-территориального образования.
4. Привести социально-экономическую характеристику закрытых административно-территориальных образований.
5. Проанализировать организацию и основные характеристики бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях.
6. Определить проблемы и направления улучшения формирования и исполнения бюджета закрытого административно-территориального образования.

7. Предложить мероприятия по повышению эффективности формирования и исполнения бюджета закрытого административно-территориального образования и пути их решения.

**Теоретическую и методологическую базу исследования** составили работы российских ученых, занимавшихся изучением территориальной организацией государства и его субъектов, в том числе вопросами административно-территориального устройства, в особенности исследованиям С.А. Авакян, М. Баглая, Н.В. Витрук, и др. Методологической основой исследования является диалектико-материалистический метод, выражающийся в комплексном и объективном подходе к изучаемым явлениям, а также основанные на нем общенаучные и частнонаучные методы. Системные, функциональные методы анализа и синтеза используются как общенаучные методы исследования. Кроме того, были использованы некоторые научные методы, такие как формально-правовой анализ правовых актов, сравнительно-правовой метод (сравнение правовых источников, действующих в разных закрытых административно-территориальных образованиях и разных субъектах Российской Федерации), а также статистические и социологические методы.

**Нормативную правовую базу** исследования составляют: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, в особенности Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297–1, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, другие законодательные акты.

**Научная новизна** магистерской диссертации обусловлена отсутствием комплексного изучения особенностей формирования и исполнения бюджета закрытых административно-территориальных единиц в российской научной литературе с учетом последних изменений во российском законодательстве.

**Результаты** работы имеют большое практическое значение, поскольку содержат положения, направленные на совершенствование формирования и исполнения бюджета закрытых административно-территориальных образований, которые могут быть применены на практике, а также использованы законодателем при внесении соответствующих изменений в правовые нормы и нормативные акты, регулирующие правовые отношения бюджетов ЗАТО.

# 1 СУЩНОСТЬ И ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ И ИСПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТОВ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

## 1.1 Бюджет закрытого административно-территориального образования: сущность, функции, принципы формирования

На текущем этапе развития местного самоуправления отсутствует четкое правовое разделение полномочий между органами власти и органами местного самоуправления, что не позволяет государственным органам с определенными государственными полномочиями эффективно решать местные проблемы, в том числе вопрос делегирования полномочий местному самоуправлению. Президент Российской Федерации обращает внимание на необходимость обеспечения финансово-экономической независимости муниципальных образований. В эту проблему входят вопросы содержания коммунальной собственности, создания условий для формирования полноценного местного бюджета (в том числе с учетом специфики образования и распределения государственных средств), а также стабильной правовой базы бюджетной деятельности образования и другие.

Реализация права на экономическую независимость, предоставленного органам местного самоуправления, в первую очередь определяется наличием у них собственного бюджета и прав на формирование и использование этого бюджета.

В общей теории финансового права определение «бюджет» традиционно толковалось двояко: материально и юридически. С материальной точки зрения «бюджет – это централизованный денежный фонд, доступный для местного самоуправления»<sup>1</sup>. С юридической точки зрения «бюджет – это нормативный правовой акт, основной финансовый план муниципального образования, который утверждается представителем местного самоуправления и обеспечивает права и обязанности участников бюджетных отношений»<sup>2</sup>.

В научной литературе вопрос о содержании определения «местный бюджет» является дискуссионным. А.А. Варжавинова предлагает определять «местный бюджет как систему финансово-экономических отношений, возникшую в результате создания и распределения централизованного денежного фонда образования для выполнения задач местного самоуправления»<sup>3</sup>.

Ю.А. Крохина называет местный бюджет «финансовой базой местных органов власти, экономический характер которой заключается в полномочиях органов местного самоуправления создавать, распределять и использовать средства для

---

<sup>1</sup> Вологжина, А.А. Местный бюджет как элемент бюджетной системы Российской Федерации / А.А. Вологжина. – Пенза: Наука и просвещение, 2020. – С. 60–63.

<sup>2</sup> Финансовое право: учебник и практикум для вузов / Г.Ф. Ручкина и др.; под редакцией Г.Ф. Ручкиной. – М.: Юрайт, 2020. – С. 248.

<sup>3</sup> Варжавинова, А.А. Местный бюджет и его формирование на примере города Белгорода / А.А. Варжавинова // Научные горизонты. – 2017. – № 1. – С. 22–27.

контроля финансово-хозяйственной деятельности подчиненных ему учреждений и организаций»<sup>4</sup>.

Аналогичное мнение в отношении местных бюджетов дает Е.М. Ашмарина, подчеркнувшая, что «основное содержание местных бюджетов заключается в составе их доходов и расходов за законодательно установленный период: перечень источников и видов доходов, направления расходов с указанием их объемов»<sup>5</sup>. В статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации местный бюджет определяется как форма формирования и расходования средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления. Иными словами, законодательство Российской Федерации отражает правовое содержание местных бюджетов, которое заключается в характеристиках доходов и расходов бюджета.

Учитывая проблемы бюджетных отношений с участием муниципальных образований, местный бюджет может быть определен как «комплекс упорядоченных, нормативно-правовых разработок, финансово-правовых отношений, возникающих в связи с формированием, распределением и использованием централизованного денежного фонда образования, имущество, которого предназначено для материального обеспечения потребностей населения путем выполнения расходных обязательств и является основным бюджетом, утверждаемым представителем местного самоуправления на следующий финансовый год и (или) плановый период»<sup>6</sup>.

Следует полностью согласиться с мнением Е.М. Ашмариной о содержании подсудности вопросов бюджетных отношений, заключающемся «в участии указанных вопросов в распределении доходов и расходов между разными типами бюджетов, в бюджетном процессе, в привлечении средств из бюджета в виде бюджетного финансирования или бюджетных ассигнований»<sup>7</sup>.

Важно учитывать, что «полномочия органов местного самоуправления ЗАТО в финансовой сфере традиционно отождествлялись с бюджетными полномочиями органов государственной власти, так как бюджет ЗАТО в то время, наряду с бюджетами других территориальных единиц, входил в структуру государственного бюджета»<sup>8</sup>. В этом контексте можно отметить, что одним из аспектов функционирования местного самоуправления как элемента государственного устройства является использование органов местного самоуправления для оптимизации государственных расходов. Очевидно, что эта цель органов местного самоуправления наиболее ярко проявляется в реализации местного

---

<sup>4</sup> Крохина, Ю.А. Бюджетное право России: учебник для вузов / Ю.А. Крохина. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – С. 245.

<sup>5</sup> Финансовое право. Практикум: учебное пособие для вузов / Е.М. Ашмарина и др.; под редакцией Е.М. Ашмариной, Е.В. Тереховой. – М.: Юрайт, 2020. – С. 200.

<sup>6</sup> Нуретдинова, Ю.В. Доходы и расходы местных бюджетов / Ю.В. Нуретдинова. – Ульяновск: УГТУ, 2017. – С. 68.

<sup>7</sup> Финансовое право: учебник для вузов / Е.М. Ашмарина и др.; под редакцией Е.М. Ашмариной. – М.: Юрайт, 2020. – С. 270.

<sup>8</sup> Нуретдинова, Ю.В. Там же.

самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, находящихся под непосредственным контролем федеральных властей в связи с обеспечением режима безопасного функционирования.

Помимо органов местного самоуправления участниками бюджетного процесса являются Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти, органы исполнительной власти и другие<sup>9</sup>.

Правовое положение ЗАТО как участника бюджетного процесса определяется общими и конкретными финансовыми и правовыми нормами, которые определяют совокупность компетенции и полномочий ЗАТО и компетентных органов местного самоуправления по формированию, распределению и использованию ресурсов и доходов местных органов власти<sup>10</sup>.

Рассмотрение закрытого территориально-административного образования как особого участника правоотношений предполагает «необходимость разделения бюджетных полномочий на три основные группы: по отношению к собственному бюджету, по отношению к федеральному бюджету, по отношению к бюджету субъекта Российской Федерации»<sup>11</sup>.

К современным бюджетным правам муниципальных образований относятся: право утверждать местный бюджет, получать доходы бюджета, использовать доходы из местных бюджетов, различать доходы и расходы местного бюджета, возмещать средства из вышестоящего бюджета, организовывать подготовку и исполнение местного бюджета<sup>12</sup>.

«Основным бюджетным правом ЗАТО является право на собственный бюджет»<sup>13</sup>. Основные бюджетные полномочия ЗАТО в отношении собственных бюджетов включают право формировать доходную базу местного бюджета, право самостоятельно расходовать бюджетные средства, право на стабильность утвержденного бюджета и т. д. Полномочия органов местного самоуправления по созданию и утверждению местных бюджетов в определенные сроки – это своего рода процессуальный этап.

К основным материальным полномочиям всех без исключения муниципальных образований по отношению к федеральному бюджету относятся: право на получение регулируемого дохода, право включения финансовой поддержки из

---

<sup>9</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ (ред. от 15.10.2020). – СПС «Гарант».

<sup>10</sup> Землин, А.И. Финансовое право Российской Федерации: учебник для вузов / А.И. Землин, О.М. Землина, Н. П. Ольховская; под общей редакцией А.И. Землина. – М.: Юрайт, 2020. – С. 201.

<sup>11</sup> Начкебия, В.М. Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / В.М. Начкебия // Бакалавр. – 2018. – № 1. – С. 29–32.

<sup>12</sup> Кудряшов, В.В. Международное финансовое право. Суверенные финансовые институты: учебное пособие для вузов / В.В. Кудряшов. – М.: Юрайт, 2020. – С. 168.

<sup>13</sup> Правовое регулирование экономической деятельности: учебник и практикум для академического бакалавриата / Г.Ф. Ручкина и др.; под общей редакцией Г.Ф. Ручкиной, А.П. Альбова. – М.: Юрайт, 2019. – С. 215.



федерального бюджета в местный бюджет и т. д. Организационные полномочия органов местного самоуправления ЗАТО находятся в обязанности органов местного самоуправления признавать верховенство федерального законодательства в отношении формирования бюджета ЗАТО, обязанность представлять отчеты об исполнении местного бюджета в федеральное казначейство и т. д.

Согласно положениям Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297–1 (далее – Закон о ЗАТО), федеральные власти принимают непосредственное участие в составлении бюджетов этих муниципальных образований<sup>14</sup>. Однако Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что правовое регулирование бюджетных правоотношений федеральных органов власти может осуществляться исключительно в соответствии с нормами БК РФ и законодательными актами Президента РФ и Правительства РФ (ч. 2 ст. 152 БК РФ). Это позволяет выявить наличие в Бюджетном кодексе РФ лазейки в части установления бюджетных полномочий федеральных органов власти.

Кстати, статья 152 Бюджетного кодекса РФ также дает особую возможность закрепить бюджетные полномочия органов местного самоуправления исключительно в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ и муниципальными правовыми актами, принятыми на основании этого закона. В то же время особые полномочия указанных выше органов ЗАТО по формированию местных бюджетов отражены в Законе о ЗАТО, что не соответствует положениям БК РФ. Муниципальные правовые акты органов местного самоуправления ЗАТО также отличаются аналогичными недостатками. Не упоминаются подробности того, как составлялся бюджет ЗАТО с участием федеральных органов. В этой связи имеет смысл дополнить нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации нормами других законов федерального законодательства в части 2 и 4 статьи 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации об установлении бюджетных полномочий федеральных и местных органов власти.

Особое внимание уделяется компетенции субъектов Российской Федерации по отношению к местным бюджетам в работе Г.Ф. Ручкиной. Она предлагает «разделить полномочия субъектов РФ на две группы: материальные и процессуальные»<sup>15</sup>. К первой группе бюджетных полномочий отнесены полномочия по передаче отдельных видов доходов и расходов из регионального бюджета в местные бюджеты, право на финансовую поддержку и право предоставления государственных гарантий муниципальным образованиям субъекта Российской Федерации; организационные полномочия субъекта Российской Федерации по отношению к местным бюджетам; разграничение полномочий по исполнению расходов между бюджетами обеих уровней

---

<sup>14</sup> Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297–1. – СПС «Гарант».

<sup>15</sup> Правовое регулирование экономической деятельности: учебник для вузов / Г.Ф. Ручкина и др.; под редакцией Г.Ф. Ручкиной. – М.: Юрайт, 2020. – С. 305.

бюджетной системы Российской Федерации, установление порядка и условий оказания финансовой помощи, контроль использования средств регионального бюджета в местных бюджетах и др.

Решение проблемы надлежащего правового регулирования участия органов местного самоуправления ЗАТО в бюджетно-правовых отношениях заключается в разделении полномочий этих органов на две группы:

- общие полномочия, закрепленные 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»;
- специальные полномочия, установленные Законом о ЗАТО.

В первую группу можно включить полномочия, присущие всем муниципальным образованиям, наделенным статусом районов:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета;
- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;
- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;
- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;
- установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений и другие полномочия;
- установление и введение в действие на территории муниципального образования местных налогов;
- определение элементов налогообложения: налоговых ставок, порядка и сроков уплаты местных налогов;
- установление налоговых льгот, оснований и порядка их применения.

В Налоговом кодексе РФ закрепляется «право органов местного самоуправления предоставлять налоговые льготы, отсрочки, рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в местные бюджеты в пределах, установленных правовыми актами представительных органов местного самоуправления в отношении бюджетов»<sup>16</sup>. В то же время органы местного самоуправления не вправе отсрочивать уплату федеральных налогов или сборов, если существует задолженность по ссуде физическим лицам из местного бюджета перед бюджетами на других уровнях бюджетной системы Российской Федерации, если уровень дефицита местного бюджета и уровень муниципального долга не

---

<sup>16</sup> Гуринович, А.Г. Правовое регулирование бюджетного процесса: учебник для вузов / А.Г. Гуринович. – М.: Юрайт, 2020. – С. 169.

соответствуют размерам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Важным шагом к изоляции муниципальных образований в финансовом секторе стал Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>17</sup>, в котором закреплены права местного самоуправления в зависимости от типа муниципалитета. Статья 17 этого закона устанавливает следующие полномочия органов местного самоуправления:

- создание и финансирование муниципальных предприятий и учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, и другие.

Во вторую группу бюджетных полномочий ЗАТО можно отнести предусмотренные Законом о ЗАТО полномочия органов местного самоуправления. К ним относятся следующие:

- право на размещение заказа на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на территории ЗАТО (п. 2 статьи 4);
- право на предоставление помещений специализированного жилищного фонда в порядке, установленном Правительством РФ, гражданам, проходящим службу или состоящим в трудовых отношениях с градообразующими предприятиями и (или) объектами (п. 2.1 статьи 4);
- обязанность по согласованию с федеральными органами исполнительной власти планов и программ комплексного социально-экономического развития ЗАТО, на основе которых разрабатывается проект местного бюджета (п. 2.1 статьи 4);
- право на отчисления части ассигнований из федерального бюджета при осуществлении в ЗАТО строительства предприятий и (или) объектов, а также их реконструкции с сохранением оборонной направленности производства (п. 2 статьи 5);
- право на отчисления части ассигнований из федерального бюджета для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения при финансировании государственного оборонного заказа (п. 3 статьи 5);
- право на получение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета с учетом финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования (п. 2 статьи 5.1);
- право на получение средств, выделяемых Правительством РФ, на переселение и обеспечение жильем граждан, утративших производственную, служебную связь с

---

<sup>17</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020). – СПС «Гарант».

предприятиями и (или) объектами на территории ЗАТО, в порядке долевого участия в строительстве жилых помещений в местах предполагаемого расселения таких граждан (п. 2 статьи 7).

Можно констатировать, что правовые нормы, определяющие полномочия федеральных государственных органов и органов местного самоуправления ЗАТО, не систематизированы, что препятствует эффективному осуществлению бюджетного процесса на территории этих муниципальных образований.

Один из способов решить эту проблему – повысить эффективность расходов бюджетов<sup>18</sup>. В академической литературе были разработаны руководящие принципы согласования источников доходов и расходных полномочий местных органов власти: «первые включают сокращение расходных обязательств муниципальных образований, вторые – повышение эффективности использования местного бюджета для финансирования социально значимых расходов»<sup>19</sup>.

На современном этапе развития российского государства эффективность использования бюджетных ресурсов ЗАТО во многом определяется наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Конституция Российской Федерации предусматривает возможность передачи вышеперечисленных полномочий местным органам власти, а также материальных и финансовых ресурсов для обеспечения их реализации.

В то же время вопросы, связанные с осуществлением органов местного самоуправления с определенными государственными полномочиями, постоянно обсуждаются в юридической литературе. Здесь следует полностью согласиться с мнением Д.М. Мошковой о присвоении двух форм делегирования органов местного самоуправления указанными полномочиями:

- «передача, предполагающая исключение какого-либо полномочия органа государственной власти из его компетенции и включение упомянутого полномочия в компетенцию органа местного самоуправления;
- делегирование означает наделение органа местного самоуправления правом на решение конкретного вопроса, находящегося в компетенции органа государственной власти, однократно, на определенный срок либо бессрочно»<sup>20</sup>.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации не определено понятие «наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями» и не установлен перечень государственных полномочий, которые могут быть переданы органам местного самоуправления. Кроме того, «БК РФ не содержит положения, дающего федеральному или региональному правительству право оценивать возможность делегирования определенных государственных

---

<sup>18</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). – СПС «Гарант».

<sup>19</sup> Кривоносова, Н.Я. Независимая экспертиза бюджета / Н.Я. Кривоносова. – Иркутск: БГУ, 2016. – С. 38.

<sup>20</sup> Мошкова, Д.М. К вопросу о субъектах финансового права / Д.М. Мошкова // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 11. – С. 72–79.

полномочий органам местного самоуправления. Нормативное закрепление данного положения является гарантией эффективности расходования бюджетных средств и улучшает качество государственных услуг для граждан Российской Федерации»<sup>21</sup>.

Из систематического анализа статей 58, 137 и 140 Бюджетного кодекса РФ следует, что они предусматривают возможность передачи государственных полномочий органам местного самоуправления в зависимости от типа образования. В частности, статья 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает, что представительные органы муниципальных образований могут иметь полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по установлению дополнительных нормативов отчислений по налогу на прибыль. Статья 140 БК РФ предусматривает возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Однако эти положения недостаточно развиты в теории бюджетного права.

Кроме того, статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации, закрепляющие положения о видах государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных образований, систематически не увязаны. Это демонстрируется рядом примеров. Так, статья 58 Бюджетного кодекса РФ устанавливает право региональных государственных органов делегировать органам местного самоуправления полномочия в области налогообложения доходов физических лиц. В статье 137 Бюджетного кодекса РФ право органов государственной власти субъектов Российской Федерации на исчисление и предоставление субсидий для балансирования бюджетной обеспеченности поселений, а также органам местного самоуправления округов передают право в полномочия субъектов Российской Федерации (ст. 140 ГК РФ).

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не систематизирует нормы делегирования органам местного самоуправления определенных государственных полномочий, что препятствует их эффективной реализации.

Практика взаимоотношений между разными темами финансового права формировалась некоторое время. Однако в федеральном законодательстве до сих пор не предусмотрен единый механизм наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, хотя необходимость в этом очевидна.

Вопросы осуществления органами местного самоуправления определенных государственных полномочий отражены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно закону, передача государственных полномочий происходит только на основании федеральных законов и (или) законов субъектов федерального правительства.

«Несовершенство механизма закрепления государственной власти за органами местного самоуправления во многом связано с отсутствием четкого разграничения

---

<sup>21</sup> Кривоносова, Н.Я. Независимая экспертиза бюджета / Н.Я. Кривоносова. – Иркутск: БГУ, 2016. – С. 38.

расходных обязательств муниципальных образований в нормах бюджетного законодательства Российской Федерации»<sup>22</sup>. Статья 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет две группы расходных обязательств муниципального образования:

- обязательства, связанные с реализацией полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- обязательства, связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

При составлении бюджетов органы местного самоуправления не всегда учитывают различные вопросы местного значения в зависимости от типа образования.

Таким образом, сразу после принятия Федерального закона № 3297–1 «О закрытом территориально-административном образовании» в 1992 году были установлены определенные гарантии независимости ЗАТО по сравнению с другими муниципальными образованиями. До конца 1990-х годов на территориях, входивших в ЗАТО, все налоги, взимаемые с этих территорий, напрямую зачислялись на счет бюджетов ЗАТО, а также предоставлялось множество других льгот. В ходе реформы федерального законодательства все они были постепенно отменены, что могло только негативно сказаться на бюджетах ЗАТО, которые стали более зависимыми от федерального центра.

## **1.2 Законодательное регулирование бюджета закрытого административно-территориального образования**

В рамках реформы местного самоуправления особенности правового положения органов местного самоуправления были закреплены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>23</sup>. Закон № 131–ФЗ вступил в силу с 1 января 2009 года. Это привело к исключению существовавшего ранее неоднозначного толкования одних и тех же муниципальных правовых институтов в различных федеральных законах. В частности, Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126–ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 126–ФЗ)<sup>24</sup>, который вместе с Бюджетным кодексом Российской Федерации<sup>25</sup>, Налоговым кодексом Российской Федерации<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Кривоносова, Н.Я. Независимая экспертиза бюджета / Н.Я. Кривоносова. – Иркутск: БГУ, 2016. – С. 38.

<sup>23</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020). – СПС «Гарант».

<sup>24</sup> Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 № 126–ФЗ. – СПС «Гарант».

<sup>25</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ (ред. от 15.10.2020). – СПС «Гарант».

<sup>26</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ). – СПС «Гарант».

содержали нормы, которые противоречили положениям других правовых актов: по-разному определялись методы и порядок формирования местных бюджетов, состав собственных доходов местных бюджетов. В Законе № 126-ФЗ использовалось понятие «местные финансы», а в кодифицированных источниках использовалось понятие «местный бюджет».

Одновременное существование правовых актов, по-разному регулирующих полномочия органов местного самоуправления в финансовой сфере, не способствовало развитию установления финансовых правоотношений с участием закрытых административно-территориальных образований. К сожалению, попытки федеральных властей закрепить финансово-правовой статус ЗАТО оказались недостаточными для обеспечения независимости органов местного самоуправления при формировании, распределении и использовании средств местного бюджета.

Некоторые особенности правового статуса местных органов власти отражены в Европейской хартии местного самоуправления (1985 г.), в которой «местное самоуправление определяется с точки зрения права и фактической способности органов местного самоуправления регулировать и управлять значительной частью общественных дел»<sup>27</sup>.

Принятие Конституции Российской Федерации ознаменовало новую веху в развитии местного самоуправления. В этот период на федеральном уровне «впервые были затронуты основные проблемы местного значения: управление коммунальной собственностью, образование, лицензирование и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, обеспечение общественного порядка и т. д.»<sup>28</sup>.

В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации «органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы». Однако такая независимость органов местного самоуправления ограничена, поскольку мы можем говорить только об их независимости в пределах полномочий и правовых рамок. Европейская хартия местного самоуправления, которую Россия подписала в 1996 году и ратифицировала в 1998 году, составляет основу правового регулирования местного самоуправления и конституционных положений.

Вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которые могут быть переданы органам местного самоуправления, закреплены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для решения проблем местного значения органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями:

---

<sup>27</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). – СПС «Гарант».

<sup>28</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – СПС «Гарант».

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- установление официальных символов муниципального образования;
- создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов;
- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;
- иными полномочиями в соответствии с Законом № 131–ФЗ и уставами муниципальных образований (статья 17 Закона № 131–ФЗ).

При реализации положений Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении был выявлен ряд проблем, которые нашли отражение в Указе Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления»:

- несогласованность и несистематизированность законодательства РФ о местном самоуправлении;
- неполное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления;
- несоблюдение законодательства РФ о местном самоуправлении;
- бездействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- недостаточное обеспечение финансовой самостоятельности муниципальных образований;
- несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления;
- отсутствие права органов местного самоуправления на защиту посредством конституционного судопроизводства и др.<sup>29</sup>.

Поскольку интересы государства требовали создания закрытых административно-территориальных образований в отдельных регионах, порядок их функционирования был определен Законом о ЗАТО<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

<sup>30</sup> Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297-1. – СПС «Гарант».



К основным особенностям организации самоуправления ЗАТО относятся следующие положения:

- ЗАТО наделяется статусом городского округа;
- решение о создании (упразднении) ЗАТО принимается Президентом РФ;
- при принятии решения об упразднении ЗАТО определяются этапность и сроки снятия особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов (ст. 2 п. 2 Закона о ЗАТО);
- ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

- 1) установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и объектам;
- 2) определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;
- 3) обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности. Все решения по вышеуказанным вопросам принимаются Правительством РФ (ст. 1 Закона о ЗАТО);

- в бюджет ЗАТО зачисляются все налоги и сборы, полученные с этой территории;
- компетенция органов местного самоуправления ЗАТО расширена. К ним относятся:

- 1) вопросы обеспечения безопасности граждан;
- 2) вопросы безопасности в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций;
- 3) проблемы соблюдения особого режима территории;
- 4) вопросы участия в режимном процессе (пропуск) и т. п.;

– проживание или работа граждан в условиях особого режима ЗАТО подлежат общей социальной компенсации. Общая социальная компенсация включает повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственное страхование и гарантии. Меры общей социальной компенсации устанавливаются федеральными законами, а также решениями Правительства РФ.

Закрытые административно-территориальные образования функционируют в городах, в которых расположены учреждения Минобороны и Федерального управления по атомной энергии с особым режимом деятельности. Таких населенных пунктов в России около сорока, и они расположены в 21 субъекте Российской Федерации. Их границы могут не вписываться в существующее административно-территориальное деление. Все они имеют органы местного самоуправления и специальную систему финансирования и социальной помощи населению.

Несмотря на то, что за последние несколько десятилетий в закон о ЗАТО были внесены многочисленные изменения, по-прежнему существует ряд неточностей и пробелов.

#### 1. Медико-санитарное обеспечение в ЗАТО.

Вопросы медико-санитарной помощи в закрытых административных учреждениях регулируются пунктом 3 статьи 3. 1 Закона о ЗАТО, в котором говорится, что ЗАТО включены в утвержденный Правительством РФ перечень территорий, население которых получает медицинскую помощь в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти. Однако приведенный выше перечень территорий не был утвержден Правительством РФ. И хотя логически ясно, что это формальный список названий ЗАТО, отсутствие списка затрудняет регулирование деятельности ЗАТО. Действительно, в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организовано оказание медицинской помощи на территории городского округа (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, населению которых оказывается медицинская помощь в медицинских учреждениях, находящихся в ведении органов федеральных власти).

## 2. Осуществление режима безопасности.

Согласно статье 3 Закона Российской Федерации № 3297–1, специальный регламент по безопасной эксплуатации предприятий и объектов в закрытых административных городах включает установление зон контроля и запретных зон вдоль границы и (или) в пределах указанного образования.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.1996 № 693 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» ответственность за организацию и обеспечение особого режима безопасной эксплуатации предприятия несет руководитель предприятия<sup>31</sup>.

Кроме того, вся инфраструктура безопасности находится на балансе градостроительной компании, и ее обслуживание осуществляется за счет этой компании. Не исключено, что начатые градостроительными компаниями процессы реструктуризации, завершение которых должно привести к их акционированию, приведут к значительному уменьшению средств, направленных на содержание контролируемых территорий, а также технических средств. При этом надлежащее содержание запрещенных и контролируемых зон является важным фактором в решении задач по организации общественного порядка на территории закрытых административных городов, защите населения от техногенных чрезвычайных ситуаций, предупреждению терроризма и экстремизма.

Таким образом, орган местного самоуправления ЗАТО не имеет правовых оснований для участия в финансировании строительства или ремонта объектов

---

<sup>31</sup> Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 693 (ред. от 02.12.2017) «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». – СПС «Гарант».

охранной инфраструктуры за счет бюджетных средств ЗАТО, хотя это необходимо и данное противоречие до сих пор является предметом совершенствования правового регулирования пределов ответственности местного самоуправления и администрации градостроительной компании по виду деятельности, для которой создано ЗАТО.

### 3. Назначение или выборы главы ЗАТО.

В соответствии со статьей 4 Закона РФ № 3297–1 установлено, что главой местной администрации ЗАТО является лицо, которое назначается на должность главы местной администрации на основании договора, заключенного по результатам конкурса. Введение этого пункта потребовало изменений в уставах ЗАТО, а также в структуре и полномочиях местных властей и должностных лиц.

С одной стороны, данное положение можно рассматривать как ограничение права населения ЗАТО самостоятельно выбирать способ замещения должностей главы ЗАТО.

С другой стороны, законодательное регулирование общих принципов организации системы местного самоуправления не может быть произвольным и должно быть согласовано с конституционными основами местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный законодательный орган издал специальное постановление о делегировании полномочий главам администраций ЗАТО с целью определения особенностей организации местного самоуправления в ЗАТО (ст. 80 Федерального закона № 131–ФЗ).

Установленный порядок направлен одновременно на создание условий для эффективного взаимодействия главы администрации ЗАТО с органами исполнительной власти федерального правительства, в ведении которых находятся компании и (или) учреждения в рамках закрытой административной единицы, а также с органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

При этом учитываются местные интересы путем наделения представительства ЗАТО, избираемого прямым голосованием населения, определенных полномочий по участию в процессе назначения главы администрации ЗАТО, в том числе:

- утверждение условий контракта для главы местной администрации в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения;
- установление порядка проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации;
- установление общего числа членов конкурсной комиссии и назначение одной трети членов из ее состава, принятие решения о назначении на должность главы местной администрации из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В рамках новой системы управления возникают неурегулированные действующим законодательством вопросы относительно полномочий муниципальной администрации как исполнительного и распорядительного органа местного самоуправления и других функциональных органов местного самоуправления, поскольку глава муниципальной администрации не имеет право издавать инструкции, обязательные для исполнения руководителями указанных

органов, что противоречит вертикали подчиненности и управляемости инфраструктурных учреждений города.

Таким образом, бюджет ЗАТО регулируется многими законодательными актами, в том числе Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297–1. Несмотря на то, что за последние несколько десятилетий в закон о ЗАТО были внесены многочисленные изменения, в бюджетах ЗАТО все еще есть ряд неточностей и пробелов: здравоохранение ЗАТО, введение режима безопасности, а также назначение и избрание главы ЗАТО.

### **1.3 Особенности формирования доходов и расходов бюджетов закрытого административно-территориального образования**

В науке финансового права закрепление правоотношений оправдано, если муниципальное образование функционирует как обязательный субъект<sup>32</sup>. К ним относятся: правоотношения при формировании, распределении и использовании средств муниципального бюджета; правовые отношения относительно введения местных налогов и сборов; правовые отношения в сфере организации муниципального займа.

В нынешней экономической ситуации реализация принципа автономии местного самоуправления в распределении, использовании и правовом регулировании индивидуальных источников дохода, поступающих в местные бюджеты, является важной гарантией местного самоуправления. По мнению И.А. Силантьевой этот принцип заключается в следующем:

- «установление обязанности органов местного самоуправления по обеспечению сбалансированности бюджетов;
- установление органами местного самоуправления налогов и сборов в соответствии с налоговым законодательством РФ, доходы от которых поступают в местные бюджеты;
- установление запрета на исполнение расходных обязательств за счет доходов других бюджетов бюджетной системы РФ;
- предоставление средств из местного бюджета исключительно в форме межбюджетных трансфертов;
- установление запрета на введение в действие в течение финансового года изменений в бюджетное законодательство РФ, законодательство о налогах и сборах, которые способствуют уменьшению доходов местных бюджетов;

---

<sup>32</sup> Касевич, Е.В. Правовая природа финансовых правоотношений / Е.В. Касевич // Аллея науки. – 2017. – № 10. – С. 603–607.

– установление права на компенсацию доходов местных бюджетов, уменьшение которых произошло в результате принятия органами государственной власти нормативных правовых актов и др.»<sup>33</sup>.

Важно подчеркнуть, что «бюджет муниципального образования тесно связан с бюджетами вышестоящих уровней бюджетной системы Российской Федерации»<sup>34</sup>. Одним из примеров является процесс формирования бюджетов ЗАТО путем отчисления части средств из федерального бюджета на финансирование системы государственной обороны. В частности, законодательный орган обязывает органы местного самоуправления ЗАТО, Министерство финансов Российской Федерации и Федеральную налоговую службу представлять решения по бюджетам этих муниципальных образований, а также информацию о внесенных изменениях<sup>35</sup>.

ЗАТО не только тесно связаны с государственными органами в отношении формирования местных бюджетов (другие муниципалитеты также могут участвовать в юридических финансовых отношениях с государственными органами, например, в предоставлении жилищных кредитов), но также и в вопросах осуществления местного самоуправления на своей территории (например, при введении процедуры согласования с государственными органами решений о въезде и постоянном проживании граждан в пределах ЗАТО).

В этой связи своего рода лазейкой в правовом регулировании участия федеральных органов власти и органов государственного самоуправления ЗАТО в бюджетном процессе следует признать отсутствие в законодательстве РФ определения «бюджет ЗАТО». В результате проведенного исследования предлагается определить бюджет ЗАТО как совокупность финансово-экономических связей, возникающих в бюджетном процессе, распределение и использование централизованного денежного фонда городского округа для материального обеспечения потребностей жителей ЗАТО и государства во внедрении системы безопасного функционирования. Это экономическое содержание бюджета ЗАТО. С правовой точки зрения бюджет ЗАТО – это форма формирования и расходования средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления в связи с установлением режима безопасности, функционирующего на территории ЗАТО.

Формирование доходов бюджетов муниципальных образований осуществляется в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации. В науке финансового права признано, что доходы местного бюджета – это финансовые ресурсы, которые в порядке и размерах, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, направляются в бюджет определенного муниципального образования на разрешение проблем,

---

<sup>33</sup> Силантьева, И.А. Особенности бюджетных правоотношений с участием муниципальных образований / И.А. Силантьева. – Саратов: СГЮА, 2018. – С. 152.

<sup>34</sup> Шмелева, А.Ю. Совершенствование механизмов формирования доходной части бюджета города Белгорода / А.Ю. Шмелева // Форум молодых ученых. – 2019. – № 6. – С. 1392–1400.

<sup>35</sup> Постановление Правительства РФ от 24.12.2019 № 1803 (ред. от 27.07.2020) «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». – СПС «Гарант».

соответствующих местному значению и выполняющих переданные государственные полномочия<sup>36</sup>.

В Бюджетном кодексе РФ основными источниками доходов местных бюджетов названы собственные доходы: налоговые поступления; неналоговые доходы; доходы местных бюджетов в виде невыплаченных доходов, за исключением субсидий (ст. 47 БК РФ).

В академической литературе принято различать два уровня определения норм вычетов для местных бюджетов: первый уровень датируется 2005 годом, когда финансовая поддержка муниципалитетов активно заменялась дополнительными нормами вычетов; в 2006 году началась вторая фаза, в которой расходные полномочия были установлены между государственным и местным уровнями власти<sup>37</sup>. В настоящее время в России используются следующие методы бюджетного регулирования: перераспределение доходов между уровнями бюджетной системы и трансферты между бюджетами<sup>38</sup>. Первый метод Д.К. Конголиди оценивается довольно негативно, поскольку «постоянное перераспределение доходов бюджета может привести к снижению прозрачности доходов местного бюджета<sup>39</sup>.

В знак солидарности с позицией Д.К. Конголиди важно подчеркнуть, что Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает иной порядок установления единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а также дополнительных нормативов отчислений по налогу на прибыль в местные бюджеты. Особое правило применяется к зачислению подоходного налога местным бюджетам: органы государственной власти Российской Федерации могут устанавливать дополнительные ставки вычета по этому налогу. В результате региональные государственные органы самостоятельно решают, какая часть дохода должна выплачиваться в виде дополнительных налоговых вычетов, а какая – в виде трансфертов между бюджетами.

Д.К. Конголиди высказала мнение о необходимости установления единых дополнительных нормативов для бюджетов всех типов муниципальных образований или по-разному в зависимости от типа муниципального образования<sup>40</sup>.

Собственный доход местных бюджетов также не является налоговым доходом, который формируется за счет:

---

<sup>36</sup> Попова, Н.Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / Н.Ф. Попова; под общей редакцией Г.Ф. Ручкиной. – М.: Юрайт, 2020. – С. 139.

<sup>37</sup> Калинин, М.В. Региональные аспекты межбюджетных отношений / М.В. Калинин // Микроэкономика. – 2018. – № 6. – С. 92–98.

<sup>38</sup> Грицюк, Т.В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост / Т.В. Грицюк // Финансы и кредит. – 2013. – № 13. – С. 14–26.

<sup>39</sup> Конголиди, Д.К. Организационно-правовой аспект реформы местного самоуправления / Д.К. Конголиди. – М: РАНХиГС, 2018. – С. 15.

<sup>40</sup> Конголиди, Д.К. Организационно-правовой аспект реформы местного самоуправления / Д.К. Конголиди. – М: РАНХиГС, 2018. – С. 15.

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, – по нормативу 100 процентов;
- доходов от продажи муниципального имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале) – по нормативу 100 процентов;
- доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями;
- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

Значительную часть территории ЗАТО занимают градостроительные предприятия и (или) объекты, на базе которых образованы указанные муниципальные образования и которые находятся в федеральной собственности. В связи с введением особого режима безопасной эксплуатации федеральные органы государственной власти принимают непосредственное участие в установлении инструкций по использованию имущества и земли, закрепленных за градостроительными организациями и (или) учреждениями.

Кроме того, ЗАТО подпадают под юрисдикцию федеральных властей по выдаче разрешений на строительство на объектах, в которых находятся градостроительные компании и (или) учреждения. Органы местного самоуправления согласовывают с органами государственной власти планы и программы комплексного социально-экономического развития ЗАТО, проекты планировки территории. В результате объем неналоговых доходов местных бюджетов ЗАТО, в отличие от других муниципальных образований, во многом зависит от решений федеральных властей.

База доходов местных бюджетов формируется за счет доходов от продажи государственной собственности. При этом на территории ЗАТО накладываются ограничения на перечень лиц, которым разрешено участвовать в приватизации недвижимого имущества, находящегося в муниципальной собственности, – это граждане Российской Федерации, постоянно проживающие в ЗАТО, и юридические лица, которые являются резидентами и зарегистрированы в данной местности (пункт 1 статьи 8 Закона о ЗАТО). Для допуска других лиц к участию в приватизации необходимо специальное решение органов местного самоуправления, которое согласовывается с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Конечно, налаженный процесс согласования вопросов продажи муниципальной собственности в городской местности не добавляет доходной части местных бюджетов ЗАТО.

На современном этапе развития российского государства проводится политика сокращения доли государственного сектора в экономике с целью пополнения бюджета за счет приватизации федеральной собственности. Очевидно, что повсеместная приватизация федеральной собственности ставит под сомнение существование ЗАТО, которые были созданы для обеспечения функционирования промышленных предприятий оборонного назначения. Выходом из сложившейся ситуации, по мнению А.В. Лозученко, является разработка отдельных программ

развития новых производств в ЗАТО<sup>41</sup>. Однако текущая экономическая ситуация в государстве препятствует реализации этих мер, поскольку федеральный бюджет не имеет достаточных бюджетных ресурсов. В результате было бы целесообразно учитывать особый правовой статус ЗАТО при разработке программы приватизации федерального имущества, в том числе предотвращения массовой безработицы граждан, работающих в градостроительной компании.

При формировании бюджетов ЗАТО органы местного самоуправления взаимодействуют с властями для обеспечения сбалансированности местных бюджетов. Такое взаимодействие представляет собой разновидность межбюджетных правоотношений, для которой характерна более узкая группа участников – Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования.

Как отмечает О.С. Морозова, межбюджетные правоотношения в Российской Федерации – это «отношения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, которые представлены своими уполномоченными органами по вопросам регулирования в ходе бюджетного процесса в Российской Федерации по распределению и консолидации доходов и расходов согласно уровням бюджетной системы; перераспределение средств между бюджетом Российской Федерации, консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации в целях обеспечения единства национальных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Российской Федерации и их муниципальных образований, направлены на устранение объективных различий в социально-экономическом уровне развития территорий Российской Федерации»<sup>42</sup>.

Для характеристики межбюджетных правоотношений важно изучить распределение бюджетных средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации и определить их долю, подлежащую зачислению в местные бюджеты<sup>43</sup>. В части обеспечения особого режима безопасного функционирования ЗАТО «относятся к компетенции федеральных органов власти, которые при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год учитывают вопросы, связанные с финансированием деятельности органов местного самоуправления ЗАТО»<sup>44</sup>. Такое бюджетное регулирование перераспределяет бюджетные средства между уровнями государственной

---

<sup>41</sup> Лозученко, А.В. Особенности формирования местных бюджетов закрытых административно-территориальных образований (на примере бюджета городского округа ЗАТО Сибирский Алтайского края) / А.В. Лозученко // Труды молодых ученых Алтайского государственного университета. – 2018. – № 15. – С. 120–122.

<sup>42</sup> Морозова, О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации и Германии / О.С. Моозова // Вестник университета имени О.К. Кутафина. – 2016. – № 6. – С. 192–207.

<sup>43</sup> Краснобрыжий, Д.В. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Д.В. Краснобрыжий // Аллея науки. – 2017. – № 16. – С. 721–725.

<sup>44</sup> Федеральный закон от 02.12.2019 № 380–ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». – СПС «Гарант».



бюджетной системы для удовлетворения потребностей жителей ЗАТО наравне с гражданами других сообществ.

В 2005 году Минфин РФ установил поправочный коэффициент, учитывающий специфику расходных потребностей отдельных ЗАТО <sup>45</sup>. Расчет этого коэффициента должен производиться путем нахождения соотношения между прогнозируемыми доходами бюджета ЗАТО исходя из среднего уровня обеспеченности прогнозируемых расходных полномочий бюджетов ЗАТО без учета субсидий из федерального бюджета и дотаций в бюджет ЗАТО.

Закон РФ о ЗАТО устанавливает особые нормы отчислений из федерального бюджета в бюджет ЗАТО – в размере не менее 10 процентов затрат на промышленное строительство единовременно или частями в зависимости от периода строительства для финансирования социально-экономического развития соответствующей территории; в размере 1 процента от суммы финансирования, включенной в расходы государственного оборонного заказа на реализацию программ в области экологии и здравоохранения (пункты 2 и 3 статьи 5). Статья 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет только полномочия субъектов Российской Федерации по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов для местных жителей. Полномочия Российской Федерации по формированию доходов бюджета изложены в статье 53 БК РФ. При этом оставлен без внимания вопрос об особом порядке формирования «бюджетов ЗАТО».

В статье 6 БК РФ межбюджетные трансферты определяются как средства, поступающие из одного бюджета бюджетной системы РФ в другой бюджет бюджетной системы РФ. Несовершенство приведенного выше определения межбюджетных трансфертов неоднократно отмечали ученые-правоведы <sup>46</sup>. В частности, подменяются понятия «участник бюджетных правоотношений» и «бюджет», разработанные в области финансов и права, поскольку бюджет как таковой не наделен правосубъектностью, а только одна форма формирования и расходования средств не может быть вовлечена в финансовые правоотношения.

Н.А. Рыбалко предлагает определять межбюджетные трансферты как «средства, поступающие из одного бюджета государственного образования бюджетной системы Российской Федерации в другой бюджет бюджетной системы Российской Федерации» <sup>47</sup>. Внесение указанной поправки в статью 6 БК РФ положительно скажется на упорядочении межбюджетных правоотношений.

---

<sup>45</sup> Приказ Минфина РФ от 16.11.2005 № 139н «Об установлении поправочного коэффициента для учета особенностей расходных потребностей отдельных закрытых административно-территориальных образований» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 26.12.2005 № 7302). – СПС «Гарант».

<sup>46</sup> Ерошкина, Л.А. Межбюджетные отношения в новой экономической ситуации (интервью с директором департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной) / Л.А. Ерошкина // Финансы. – 2019. – № 9. – С. 3–5.

<sup>47</sup> Рыбалко, Н.А. Межбюджетные трансферты как инструмент перераспределения финансовых ресурсов / Н.А. Рыбалко. – Махачкала: РАН, 2018. – С. 343.

Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2005 г. № 232 установлены следующие виды межбюджетных трансфертов в бюджеты ЗАТО:

– на дополнительные расходы бюджетов ЗАТО, связанные с общей социальной компенсацией проживания или работы, граждан в условиях особого режима безопасного функционирования ЗАТО и потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, в форме дотаций;

– на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры;

– на переселение граждан, утративших производственную, служебную связь с организациями (объектами), расположенными на территории ЗАТО, включая оплату стоимости проезда к новому месту жительства, провоз домашнего имущества и выплату единовременного денежного пособия;

– на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований в форме дотаций<sup>48</sup>.

Субсидии бюджетам закрытых территориальных единиц ежегодно определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Например, для районов Власиха, Восход и Звездный Московской области, в решении по региональному бюджету на 2020 год предусмотрены субсидии для компенсации выделения бюджетных средств из федерального бюджета<sup>49</sup>.

В качестве дополнительного показателя для расчета доли межбюджетных трансфертов в статье 136 Закона о бюджете РФ налоговые поступления указаны с учетом ставок дополнительных отчислений. В соответствии с пунктом 2 статьи 58 Бюджетного кодекса РФ Законом о бюджете субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений с местных жителей по налогу на прибыль, которые будут зачислены в бюджет субъекта Федерации.

Пункт 3 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает несколько причин, по которым муниципальные образования устанавливают расходные обязательства для решения проблем, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, а именно:

– если доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда РФ субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 30 процентов собственных доходов местного бюджета;

---

<sup>48</sup> Постановление Правительства РФ от 18.04.2005 № 232 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования». – СПС «Гарант».

<sup>49</sup> Закон Московской области от 16.12.2019 № 261/2019-ОЗ (ред. 19.06.2020) «О бюджете Московской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». – СПС «Гарант».

– если доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованияам за счет средств Инвестиционного фонда РФ субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) и налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 30 процентов собственных доходов местного бюджета;

– если доля налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 30 процентов собственных доходов местного бюджета.

Эффективному использованию денежных переводов также способствует создание механизма сбора неиспользованных остатков этих средств из бюджетных поступлений, на которые они были выделены. В то же время основные распорядители бюджета, предоставившие эти средства, обнаружат, что в следующем бюджетном году необходимости в целевых средствах не будет, и соответственно направят уведомления распорядителям целевых средств<sup>50</sup>.

Помимо трансфертов между местными бюджетами, бюджетный кредит является одним из методов регулирования местных бюджетов и источником дополнительного дохода для местных бюджетов<sup>51</sup>. В отличие от трансфертов, которые предоставляются из специальных экономических фондов и предусмотрены в бюджете на следующий финансовый год, кредиты считаются источником внутреннего финансирования дефицита бюджета (статья 23 БК РФ). Под кредитом в статье 6 БК РФ понимаются средства, предоставляемые из бюджета другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству или иностранному юридическому лицу. Несмотря на то, что положения о бюджетном кредите вступили в силу 1 января 2000 г. – со дня вступления в силу Бюджетного кодекса РФ, этот метод бюджетного регулирования пока не получил широкого распространения<sup>52</sup>.

Статья 93.2 Бюджетного кодекса РФ предусматривает условия предоставления кредитов физическим лицам в зависимости от правового статуса участников финансовых правоотношений. В БК РФ, в частности, различаются требования к юридическим лицам публичного права и требования к другим юридическим лицам:

---

<sup>50</sup> Приказ Минфина России от 11.06.2009 № 51н (ред. от 28.10.2016) «Об Общих требованиях к порядку взыскания в доход бюджетов неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, и Порядке взыскания неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета» (Зарегистрировано в Минюсте России 28.07.2009 № 14422). – СПС «Гарант».

<sup>51</sup> Аракелян, И.Н. Предмет и метод финансового права как критерии самостоятельности отрасли права / И.Н. Аракелян. – М.: АР-Консалт, 2018. – 199 с.

<sup>52</sup> Федеральный закон «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 09.07.1999 № 159-ФЗ. – СПС «Гарант».

- для публично-правовых образований: отсутствие просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием);
- для иных юридических лиц: отсутствие просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием) и по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации, за исключением случаев реструктуризации обязательств (зadolженности).

Следует отметить, что бюджетный кредит предоставляется на возвратной основе, в связи с чем потенциальный заемщик обязан предоставить информацию для выполнения своих обязательств по возврату указанной суммы кредита, выплате процентов и других платежей. Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрены следующие способы обеспечения исполнения обязательств юридического лица, муниципального образования по возврату кредита, уплате процентов и других установленных законом платежей и (или) соглашений: банковские гарантии, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества не менее чем на 100 процентов предоставленной ссуды. Обязательства по обеспечению должны обладать высокой степенью ликвидности. Обязательным условием для предоставления жилищного кредита является предварительная проверка финансового положения получателя кредита финансовым центром или уполномоченным органом.

Бюджетно-правовой статус муниципальных образований характеризуется правомочиями органов местного самоуправления расходовать средства независимо от местных бюджетов. К ним относятся: определение направления использования бюджета, финансирование социально-экономического развития образования, выполнение утвержденных плановых программ, содержание органов местного самоуправления, а также другие цели.

Основными направлениями расходов местного бюджета являются: содержание органов местного самоуправления, судов и правоохранительных органов, охрана окружающей среды, социальная и культурная сфера, наука, обслуживание и погашение муниципальных долговых обязательств и др. (Глава 10 БК РФ).

Законодательный орган установил обязанность органов местного самоуправления ЗАТО оказывать финансовую поддержку деятельности подразделений за счет средств местных бюджетов.

При перечислении расходов местных бюджетов учитываются расходные обязательства муниципальных образований. Статья 86 Бюджетного кодекса РФ определяет расходные обязательства муниципального образования. Они возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения; при осуществлении органами местного самоуправления переданных им определенных государственных полномочий; заключение договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями от имени муниципального образования. Органы местного самоуправления также вправе издавать акты местного самоуправления по другим вопросам, которые они могут решать в соответствии с федеральным законом.

Таким образом, можно выделить следующие особенности формирования доходов и расходов бюджетов ЗАТО: все виды федеральных, региональных и местных налогов, сборов и иных доходов, собранных на их территории, полностью зачисляются в бюджет ЗАТО; в случае нехватки собственных средств и ресурсов по доходной части бюджета ЗАТО предоставляются субсидии из федерального бюджета для финансирования расходов, связанных с функционированием органов местного самоуправления; превышение доходов по сравнению с расходами бюджета ЗАТО не подлежит изъятию из бюджета другого уровня бюджетной системы; бюджет ЗАТО исполняется непосредственно Федеральным казначейством Российской Федерации.

## **Выводы по разделу 1**

Сразу после принятия Федерального закона № 3297–1 «О закрытом территориально-административном образовании» в 1992 году были установлены определенные гарантии независимости ЗАТО по сравнению с другими муниципальными образованиями. До конца 1990-х годов на территориях, входивших в ЗАТО, все налоги, взимаемые с этих территорий, напрямую зачислялись на счет бюджетов ЗАТО, а также предоставлялось множество других льгот. В ходе реформы федерального законодательства все они были постепенно отменены, что могло только негативно сказаться на бюджетах ЗАТО, которые стали более зависимыми от федерального центра.

Бюджет ЗАТО регулируется многими законодательными актами, в том числе Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297–1. Несмотря на то, что за последние несколько десятилетий в закон о ЗАТО были внесены многочисленные изменения, в бюджетах ЗАТО все еще есть ряд неточностей и пробелов: здравоохранение ЗАТО, введение режима безопасности, а также назначение и избрание главы ЗАТО.

Можно выделить следующие особенности формирования доходов и расходов бюджетов ЗАТО:

- все виды федеральных, региональных и местных налогов, сборов и иных доходов, собранных на их территории, полностью зачисляются в бюджет ЗАТО;
- в случае нехватки собственных средств и ресурсов по доходной части бюджета ЗАТО предоставляются субсидии из федерального бюджета для финансирования расходов, связанных с функционированием органов местного самоуправления;
- превышение доходов по сравнению с расходами бюджета ЗАТО не подлежит изъятию из бюджета другого уровня бюджетной системы;
- бюджет ЗАТО исполняется непосредственно Федеральным казначейством Российской Федерации.

## 2 АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

### 2.1 Социально-экономическая характеристика закрытых административно-территориальных образований

Исключительное военно-политическое значение предприятий ядерного оружейного комплекса стало основной причиной того, что ни они, ни закрытые города, в которых они расположены, долгое время не попадали под действие общей правовой системы. Первым важным документом, определившим весь комплекс мер по созданию атомной бомбы в СССР, от поиска месторождений урановой руды до испытаний ядерного оружия, стало Постановление Совета Министров СССР от 9 апреля 1946 г. № 795-317-сс. В указе перечислены компании и организации, которые отвечали за различные этапы работы на протяжении всего технического цикла: от производства урана и графита до производства металлического плутония и его частей для первой бомбы. Основной упор был сделан на создание «закрытых» городов.

До 1992 года вопрос о закрытых городах практически отсутствовал во внутреннем открытом законодательстве. Принципиальным шагом к включению ЗАТО в общую правовую систему страны стал Закон от 14 июля 1992 г. № 3297–1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Смысл этого закона заключался в том, что он:

- признавал существование «закрытых городов» как меры обеспечения безопасного функционирования предприятий ядерно-оружейного комплекса;
- устанавливал правовой статус закрытого административно-территориального образования;
- определял порядок создания и упразднения таких образований;
- регулировал особенности местного самоуправления в ЗАТО;
- устанавливал порядок формирования бюджетов ЗАТО;
- определял меры по социальной защите лиц, проживающих и работающих в ЗАТО;
- определял круг вопросов, по которым ЗАТО находятся в ведении федеральных органов государственной власти.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных единиц и населенных пунктов на их территории» этот статус имели 42 населенных пункта. Постановление Правительства № 3-р от 1 апреля 1994 года «обозначило» не только названия городов и населенных пунктов, но и данные о населении<sup>53</sup>. Впервые эта информация была опубликована в 1995 году в

---

<sup>53</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.01.1994 № 3-р «Об официальных географических названиях в населённых пунктах, расположенных в ЗАТО». – СПС «Гарант».

ежегодном справочнике Госкомстата России «Население Российской Федерации по городам, поселкам и районам на 1 января 1995 года».

Между тем, и сам закон, и список ЗАТО претерпели изменения. Согласно действующему тексту закона, «закрытая административно-территориальная единица – это территориальная единица с органами местного самоуправления, в которой действуют промышленные предприятия по разработке, производству, хранению и утилизации оружия массового поражения, радиоактивных и других материалов, военных и других объектов. введение особого режима безопасного функционирования и защиты государственной тайны, в том числе особых условий проживания граждан»<sup>54</sup>. Сегодня статус ЗАТО имеют 38 населённых пунктов. Все они «являются территориями муниципальных образований со статусом городского округа»<sup>55</sup>.

Правовая система ЗАТО предусматривает ряд ограничений, вытекающих из основной цели ее существования.

В ЗАТО право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места нахождения и проживания на территории Российской Федерации может быть ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>56</sup>.

Иностранцам для въезда в ЗАТО необходимо специальное разрешение<sup>57</sup>. Кроме того, территория вокруг закрытого административно-территориального центра часто является зоной, которую регулярно посещают иностранные граждане, то есть для въезда на эту территорию требуется разрешение ФСБ, которое согласовывается с соответствующим федеральным агентством, через которое была создана закрытая административная единица<sup>58</sup>.

В пространственном отношении существуют ограничения на полеты самолетов над закрытой городской территорией; об установлении контролируемых и (или) запрещенных зон вдоль границы и (или) в пределах закрытой административно-территориальной единицы ведутся переговоры<sup>59</sup>.

В ЗАТО существуют ограничения на право заниматься хозяйственной и предпринимательской деятельностью, владеть, использовать и продавать природные ресурсы и недвижимость. В частности, к участию в приватизации

---

<sup>54</sup> Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297-1. – СПС «Гарант».

<sup>55</sup> Там же.

<sup>56</sup> Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25.06.1993 № 5242-1. – СПС «Гарант».

<sup>57</sup> Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 (ред. от 14.07.2006) «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение». – СПС «Гарант».

<sup>58</sup> Постановление Правительства РФ от 04.07.1992 № 470 (ред. от 20.12.2019) «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан». – СПС «Гарант».

<sup>59</sup> Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297-1. – СПС «Гарант».

недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и находящегося на территории закрытой административно-территориальной единицы, допускаются граждане, постоянно проживающие на данной территории, и юридические лица-резиденты и зарегистрированные на этой территории. Иные лица могут быть приватизированы по решению органов местного самоуправления ЗАТО, согласованному с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в отношении предприятий, которые созданы в ЗАТО<sup>60</sup>.

Граждане, приватизировавшие жилые помещения, которые проживают на территории закрытой административно-территориальной единицы, имеют право продавать, сдавать в аренду и совершать иные сделки с этими помещениями, с гражданами, постоянно проживающими или работающими в ЗАТО или законных резидентами и зарегистрированными на данной территории физическими лицами, а также гражданами Российской Федерации, получившими постоянный вид на жительство на территории закрытой административно-территориальной единицы. Существуют отдельные ограничения для иностранных предпринимателей. Создание и деятельность организаций с иностранными инвестициями в сфере закрытой административно-территориальной единицы допускается по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится компания, на основании которой была создана соответствующая закрытая административно-территориальная единица, Федеральной службой безопасности и Министерством внутренних дел<sup>61</sup>.

В сфере ЗАТО создание и деятельность организаций, созданных иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными организациями, иностранными некоммерческими НПО, филиалами иностранных некоммерческих НПО, как деятельность международных организаций (объединений) не допускается.

Земли, занятые объектами федеральной собственности, будут изыматься из оборота в соответствии с видом деятельности, для которого созданы закрытые административно-территориальные образования<sup>62</sup>.

Первоначальная редакция Закона «О закрытом административно-территориальном образовании» содержала ряд конкретных мер, направленных на оказание социальной поддержки гражданам, проживающим и работающим в закрытых административно-территориальных единицах:

– обязательное бесплатное государственное страхование на случай причинения ущерба жизни, здоровью и имуществу из-за радиационного или иного воздействия при аварии на предприятиях и (или) объектах;

---

<sup>60</sup> Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297-1. – СПС «Гарант».

<sup>61</sup> Постановление Правительства РФ от 22.05.2006 № 302 (ред. от 03.12.2019) «О создании и деятельности на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями». – СПС «Гарант».

<sup>62</sup> Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297-1. – СПС «Гарант».



– право на досрочный (но не более чем за два года) выход на пенсию в случае ликвидации предприятий, уменьшения объёмов или перепрофилирования производства, влекущих за собой сокращение штата.

В 2003 году была отменена обязанность по обязательному бесплатному государственному страхованию (Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год», Приложение № 20), а в 2004 году отменены обе льготы (Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122–ФЗ).

В современной редакции Закона о ЗАТО содержатся только общие принципы социальной поддержки граждан, проживающих в этих районах: «Общая социальная компенсация включает в себя повышенное жилищное обеспечение населения, меры социальной защиты и выплаты заработной платы, государственное страхование и гарантии занятости» Несмотря на наличие этих общих принципов в законодательстве, они не являются обязательными и лишь частично применяются на практике. Например, в ЗАТО наблюдается рост бытового обеспечения населения. Однако темпы роста обеспеченности населения ЗАТО невысоки. Например, в городе Нижний Новгород за период с 2015 по 2017 год темп роста увеличился в 1,65 раза, в городе Дзержинск (Нижегородская область) – в 1,9 раза, а в ЗАТО Саров (Нижегородская область) практически не изменился. Это означает, что с учетом инфляции уровень жизни, достигнутый гражданами ЗАТО в предыдущие годы, падает.

Льготные условия можно охарактеризовать как 20-процентное пособие, предоставляемое людям, которые работают в закрытом городе. Оно было учреждено в 1954 году постановлением Совета Министров СССР и засекречено. В настоящее время многие компании в ЗАТО эту надбавку не платят. У ЗАТО нет других льгот по заработной плате.

Органы местного самоуправления ЗАТО и руководство градостроительной компании не предоставляют гарантий занятости населения закрытых административно-территориальных единиц. Как и в других городах, у них есть отделения службы занятости, которые ведут учет безработных. Несмотря на низкий уровень безработицы в ЗАТО, он все еще существует. Например, в 2017 году Государственная служба занятости в Озерске обратилась за государственной помощью в поиске подходящей работы, а в 2018 году в качестве соискателей было зарегистрировано 2986 человек, что на 20 % больше, чем в 2016 году – 3122 человека. В 2017 году в Озерске был зарегистрирован 271 безработный, в 2018 году – 305, а в 2019 году – около 460 человек.

Таким образом, можно сказать, что на данный момент социальных льгот для граждан, проживающих в закрытом городе, практически нет.

За последние три десятилетия в жизни закрытых административно-территориальных единиц произошли существенные изменения. Эти изменения имеют серьезные последствия для будущего закрытого города.

Градостроительные компании являются основной темой экономической и социальной жизни соответствующей закрытой административно-территориальной единицы. Во-первых, это основная работа для большинства людей трудоспособного возраста – в настоящее время в городских компаниях работают в

среднем 25–45 % трудоспособного населения ЗАТО. Это немало, но в динамике этот показатель имеет явную тенденцию к снижению. Например, в закрытом Озерском административном округе более 46 % работающего населения работали в градостроительных компаниях в 2008 году, в 2015 году – 40 %, в 2018 году – 33 %.

Во-вторых, градостроительные компании обеспечивают большую часть налоговых поступлений в местный бюджет (50–70 %). В-третьих, компания часто владеет различными общегородскими ресурсами – транспортом, связью, энергетикой, социальными услугами и т. д.

Исходя из этих характеристик, неформальная власть в городе является важным ресурсом для градостроительной компании или ее менеджмента. Многие решения органов местного самоуправления и стратегии развития сообщества не могут быть реализованы без поддержки градостроительной компании. Компания также не всегда независима в выборе стратегии развития – у нее есть высший авторитет – учредитель. Таким образом, можно говорить о другой особенности – определенной зависимости города от воли учредителя градостроительной компании. Такая постановка вопроса значительно усложняет деятельность органов местного самоуправления, поскольку учредитель в основном находится в другом городе (в российских условиях, в основном, в Москве) и меньше озабочен социальными вопросами и экономическим развитием города, чем, например, управление компанией. С теоретической точки зрения не имеет значения, кто является учредителем, но в реальных условиях создание государства в градостроительной компании предпочтительнее.

Несмотря на начало процесса промышленной реструктуризации, большинство градостроительных компаний ЗАТО (7 из 10) сохранили статус унитарных компаний. Три завода, в основном работающих в энергетическом секторе, были преобразованы в акционерные общества со 100 % долей государства. Функции учредителя от имени Российской Федерации во всех компаниях выполняет Госкорпорация «Росатом».

Сами города долгое время входили в ЗАТО «поселок на объекте» (в 1950–1960-е годы). Сначала это были поселки строителей, затем на их месте или поблизости построили жилой массив для работников компании. Большинство атомных компаний, расположенных в закрытых городах, имели определенный максимальный объем производства и, следовательно, необходимый персонал. На основе этого были рассчитаны объемы градостроительства, социальной и коммуникационной инфраструктуры, энергетики, зоны отдыха города и др.

В частности, этот принцип означал, что ЗАТО подвергались ограничениям в энергетическом секторе до 2015–2017 гг. Эти ограничения связаны с мощностями, установленными при строительстве городов. Сложность заключается в том, что некоторые ЗАТО расположены в удаленных местах, и перенос к ним дополнительных коммуникаций требует значительных затрат. Финансировать такие проекты на местном уровне невозможно. Другая сторона проблемы – инициирование и координация финансирования на федеральном и субфедеральном уровнях.

Градостроительные компании давно несут значительную социальную и инфраструктурную нагрузку. Они отвечали за энергетику, общественный транспорт, учреждения культуры, детские лагеря и базы отдыха, спортивные и другие объекты. В настоящее время идет активный процесс передачи этой собственности в муниципальную или частную собственность. Для переданных объектов процесс связан не только с изменением формы собственности, но и с изменением финансирования, с необходимостью активной самостоятельной работы на рынке. Для градостроительных компаний процесс передачи социальной и другой инфраструктуры означает, что многие услуги необходимо покупать по рыночным ценам или отказываться от их использования. Для местных властей социально значимые объекты становятся дополнительными расходами, которые не всегда предвидятся заранее.

Этот процесс также негативно сказывается на психологическом состоянии граждан. Для сотрудников градостроительной компании доступ к некоторым социальным льготам, которыми они раньше могли пользоваться на льготных условиях, становится более трудным, конкуренция за доступ к этим льготам возрастает, а их цены растут. В частности, это возможность пользоваться спортивными сооружениями, домами отдыха, детскими лагерями, услугами учреждений культуры и т. д. Такое изменение ощущается в небольшом городке и ограниченной социальной инфраструктуре.

Большинство ЗАТО относятся к группе средних городов: 50 000–100 000 жителей (Рисунок 1). Исключение составляет Трехгорный – около 35 тысяч человек и Северск – более 110 тысяч человек.

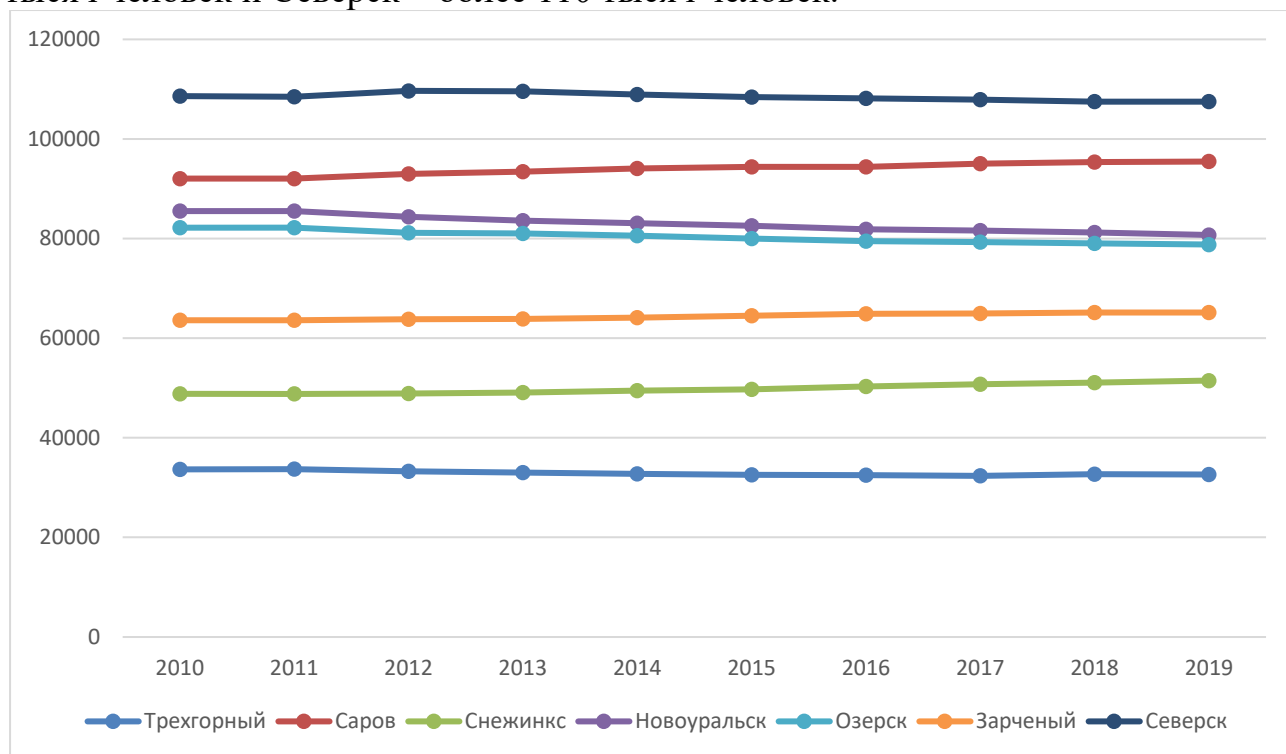


Рисунок 1 – Динамика населения некоторых ЗАТО, 2010–2019 годы, чел.  
С 2010 года общая численность населения ЗАТО изменилась незначительно – в среднем уменьшилась на 3 %. Существенные колебания в общей численности

населения – в районе 5–10 % – наблюдались только в Северске (вниз) и Трехгорном (вверх).

По динамике изменения общей численности населения ЗАТО можно разделить на три группы (таблица 1):

- города, где население увеличивается – Трехгорный, Саров, Снежинск;
- города, где количество населения практически не изменяется – Зеленогорск, Железногорск, Новоуральск, Заречный.
- города, где население уменьшается – Лесной, Озёрск, Северск.

Таблица 1 – Изменение населения в ЗАТО, 2010–2019 годы

Город	Изменение, тыс.чел.	Изменение, %
Трехгорный	3,7	12,0
Саров	4,0	4,8
Снежинск	2,0	4,1
Зеленогорск	-0,7	-1,0
Железногорск	-1,0	-1,1
Новоуральск	-1,5	-1,6
Заречный	-1,3	-2,1
Лесной	-1,9	-3,5
Озерск	-4,3	-4,9
Северск	-11,6	-9,8

В связи с тем, что общая ситуация учитывается на 9 лет без учета годовых незначительных колебаний, можно предположить, что существуют вполне объективные причины, приводящие к описанной динамике.

Практически во всех закрытых городах смертность превышала рождаемость в течение всего рассматриваемого периода. Изменение общего количества жителей связано только с миграцией. Практически во всех ЗАТО миграционный поток положительный; в город въезжает больше жителей, чем покидает его. Стабильное сокращение миграционного потока и переход его к отрицательным значениям в последние годы наблюдается только в Северске.

Похоже, такая динамика объясняется расположением Северска в непосредственной близости (10 км) от областного центра – Томска.

Противоположная динамика наблюдается в Трехгорном, Сарове и Снежинске. Относительно высокая положительная миграция в Сарове и Снежинске, скорее всего, связана с необходимостью привлечения молодых работников в федеральные ядерные центры, расположенные в этих городах. После окончания университета молодые люди не только приезжают из других городов и регионов работать, но и приезжают в эти города учиться. Однако основной поток миграции обеспечивают не выпускники зарубежных вузов, а жители соседних территорий. Расположение ЗАТО вдали от областных центров, более высокие зарплаты и социальные стандарты по сравнению с близлежащими районами делают Саров и Снежинск привлекательными для жителей этих районов.

В целом ЗАТО характеризуются низким уровнем безработицы. В некоторых ЗАТО относительно небольшие «пики» безработицы наблюдались в середине 2000-х годов, например, в Трехгорном в 2007 году он составил 6,9 %.

В период с 2010 по 2018 год уровень безработицы во всех ЗАТО составлял от 1,0 до 2,5 % (максимум до 3 %) от трудоспособного населения. По субъектам, в которых расположены закрытые административные единицы, уровень безработицы в 2017–2018 годах составлял 6-9%. В среднем уровень безработицы в Российской Федерации также был значительно выше среднего по ЗАТО (таблица 2).

Таблица 2 – Безработица в России и некоторых ЗАТО,

Год	2010	2014	2018
Россия	10	8,4	7,3
Северск	2	2,5	2,2
Трехгорный	1,1	2,8	1,7
Саров	1,5	0,95	0,4

Для наглядности приведем данную динамику на рисунке 2.

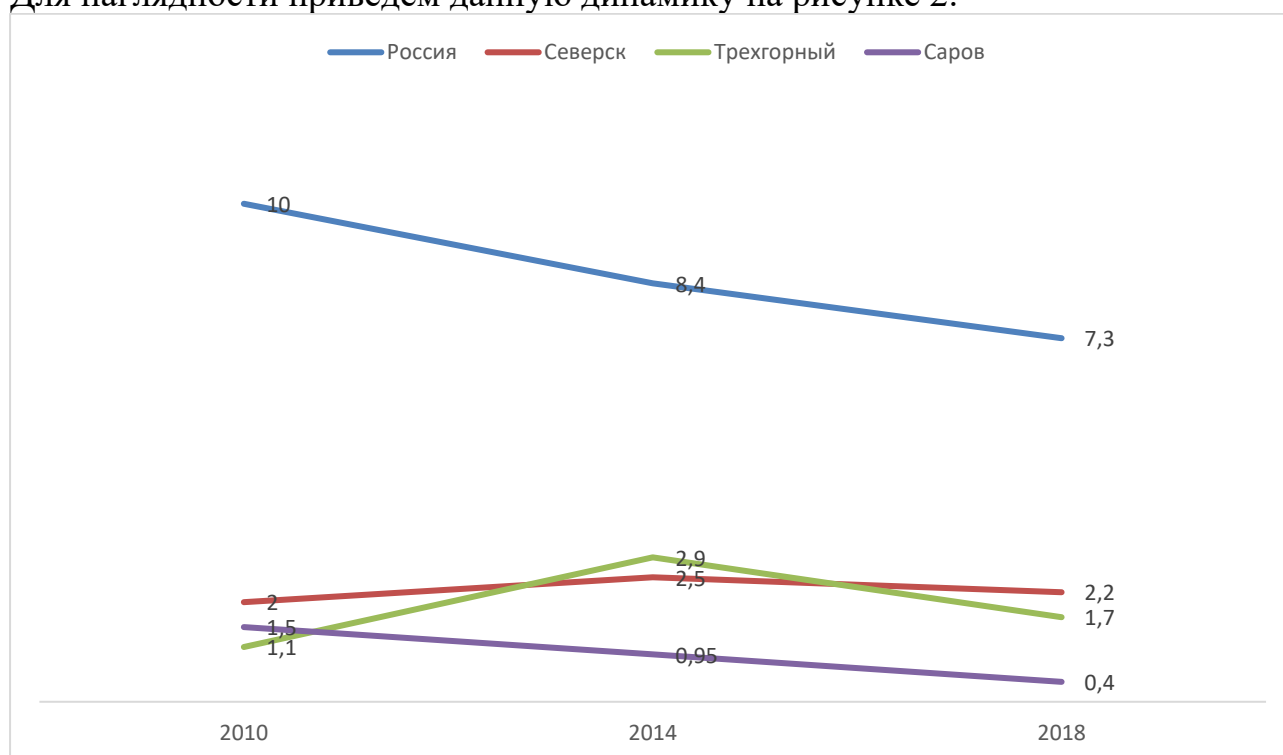


Рисунок 2 – Динамика безработицы в ЗАТО и в России

Низкая зарегистрированная безработица в ЗАТО, по-видимому, имеет две основные причины. Во-первых, это моноспециализированные города, в которых есть одна, максимум две градостроительные компании. В результате жители города стараются не терять работу в градостроительной компании. Эти компании являются высокотехнологичными, что подразумевает достаточно высокий уровень квалифицированных кадров. Перенос их профессиональных навыков и квалификации в другую область городской экономики часто бывает проблематичным, т. е. человек вынужден либо переехать в другой город, либо пройти обучение, часто для менее престижной или менее квалифицированной работы. Как правило, молодые работники могут позволить себе сменить место жительства.

Вторая причина низкого уровня безработицы – психологическая. Социальный статус безработных низкий. В маленьком городке, где многие жители знают друг друга, и информация быстро распространяется по неформальным каналам, очень важен социальный статус. Часто потеря дохода рассматривается жителями как менее болезненная, чем потеря социального статуса. В связи с этим, количество людей, обращающихся в службу занятости для регистрации в качестве безработных, невелико.

К психологическим причинам также можно отнести определенный менталитет, сложившийся у рабочих градостроительных компаний. Эти компании создавались для выполнения важной государственной функции, всегда финансировались из государственного бюджета, принадлежали государству, что создавало стабильность и неизменность производственных отношений. Сотрудники привыкли к такой стабильности и готовы терпеть даже временные финансовые трудности, чтобы не оказаться на свободном рынке труда.

Доходы населения в ЗАТО в основном складываются из заработной платы. В городе Озерск, например, это около 70 % от общего дохода населения за последние 5 лет. Еще 15 % – социальные трансферты (Рисунок 3).

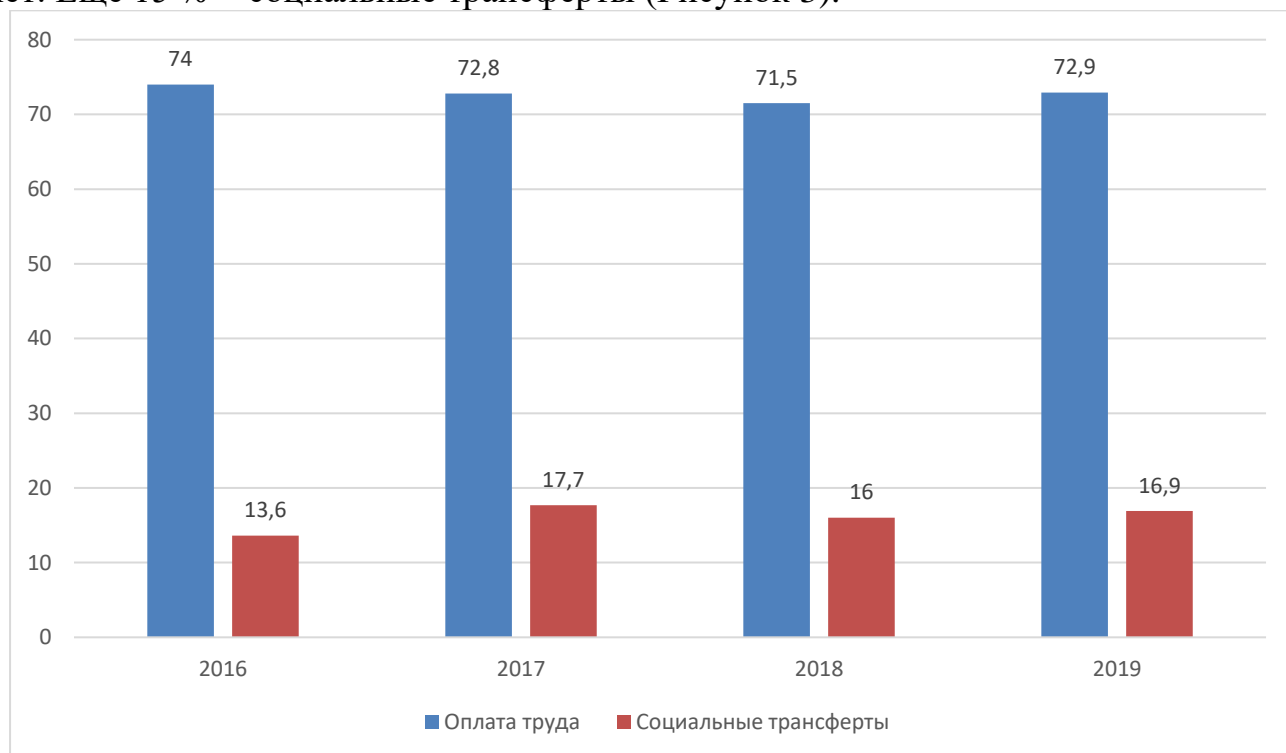


Рисунок 3 – Доля категорий «оплата труда» и «социальные трансферты» в общей структуре денежных доходов населения г. Озерск, в %, 2016–2019 годы

Средний размер заработной платы в ЗАТО во многом зависит от уровня заработной платы градостроительной компании, в которой занято 25–50 % рабочей силы. Учитывая, что 15–20 % населения составляют пенсионеры, примерно столько же детей, доход как минимум половины городского населения напрямую связан с заработной платой городской строительной компании.

Доходы населения, занятого в других сферах городского хозяйства, обычно не превышают средний доход городского строительного предприятия, за исключением финансовой и некоторых других сфер. Средняя заработная плата градостроительной компании является ориентиром для других сфер деятельности при определении уровня оплаты труда. Это означает, что мы можем сказать, что градостроительные компании также выполняют «функцию формирования заработной платы» в закрытых административных единицах, что часто является одним и тем же для разных отраслей.

Несмотря на то, что общий уровень заработной платы растет как в ЗАТО, так и по стране, в последние годы динамика заработной платы в ЗАТО заметно отставала от средней по стране и даже относительно средней заработной платы, в которой находится ЗАТО. Например, на рисунке 4 показано сравнение заработной платы в Российской Федерации, трех закрытых административных единицах – Северске, Трехгорном, Заречном и соответствующих регионах – Томской, Челябинской, Пензенской областях.

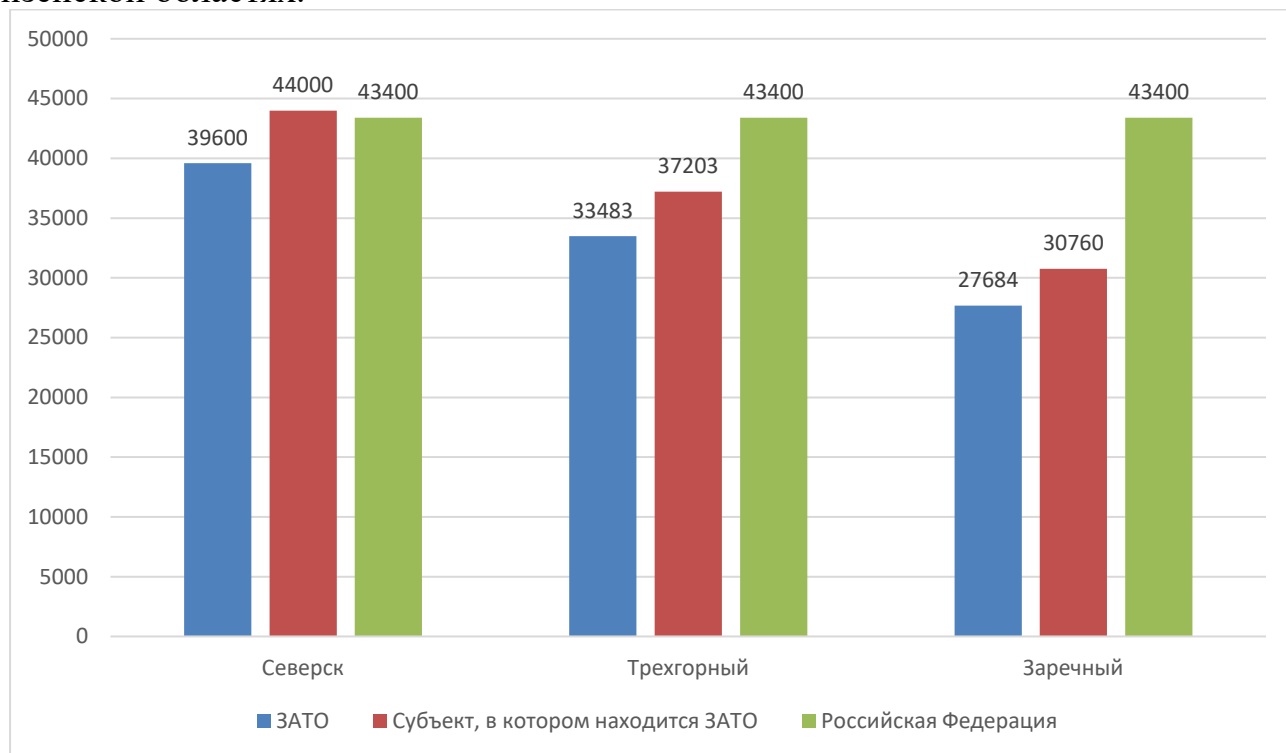


Рисунок 4 – Сравнение среднемесячной заработной платы по Российской Федерации и субъектам ЗАТО, руб.

Представленный график отражает существующую картину для «богатых» регионов (Томская область), «средняков» (Челябинская область) и депрессивных регионов (Пензенская область). Ситуация везде похожая. До определенного момента средняя заработная плата в ЗАТО была выше или практически равнялась средней по стране и региону. Примерно с 2012–2013 гг. рост заработной платы в ЗАТО замедлился, а в некоторых случаях он стал ниже среднего по стране и соответствующего субъекта. Средняя заработная плата субъектов, в которой расположены ЗАТО, представлена в таблице 3.

Таблица 3 – Средняя заработная плата по субъектам Российской Федерации, в которых расположены ЗАТО, 2019 год

Субъект	Средняя месячная заработная плата, руб.
Красноярский край	48 255
Нижегородская область	35 354
Пензенская область	30 760
Свердловская область	40 890
Томская область	44 000
Челябинская область	37 203

Получается, что жители ЗАТО, особенно работники градостроительных компаний, которые выполняют важную общегосударственную задачу и имеют определенные ограничения конституционных прав в этом отношении, не только не получают адекватной компенсации, но и находятся в худшем положении, чем жители соседних регионов. Особенно это актуально для Нижегородской области (рисунок 5).

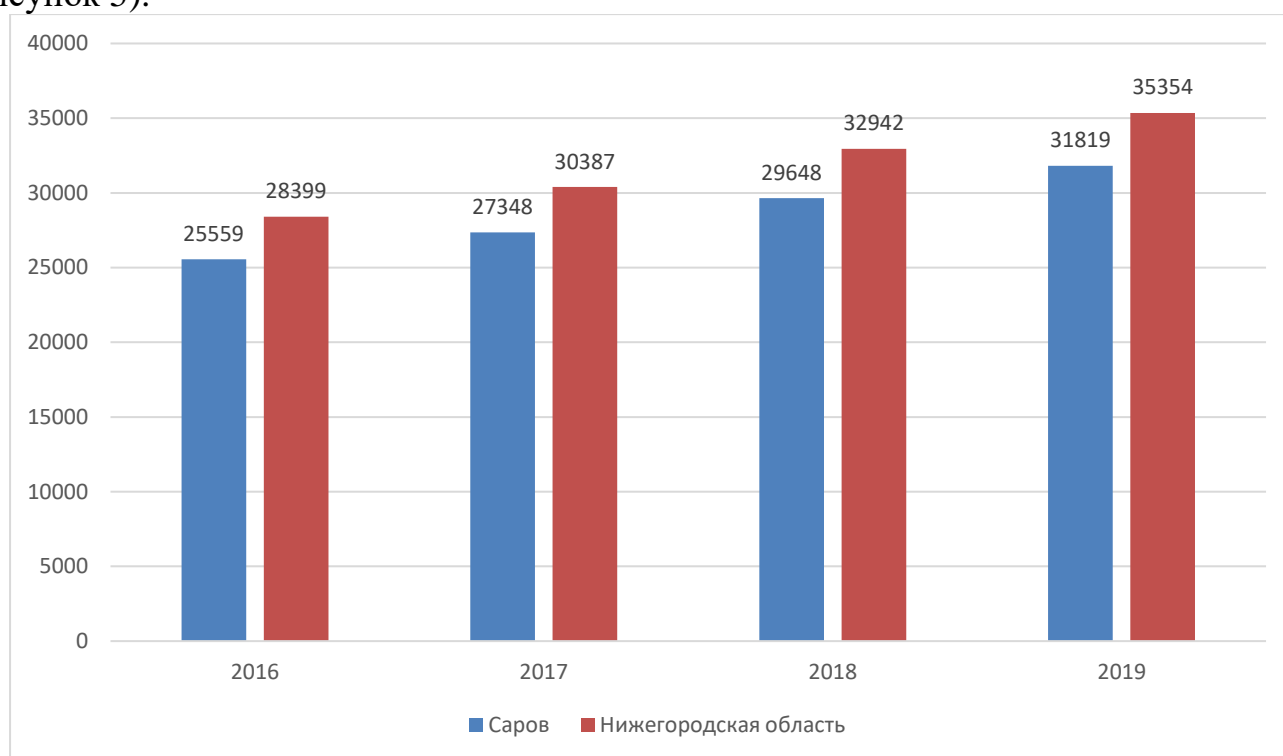


Рисунок 5 – Изменение заработной платы в г. Саров по сравнению со средней заработной платой в Нижегородской области, руб.

Таким образом, можно сделать вывод, что социально-экономическое положение ЗАТО в последние годы характеризовалось следующими фактами: население ЗАТО в целом стабильно, хотя эта стабильность в основном обеспечивается за счет положительного сальдо миграции, в ЗАТО традиционно низкий уровень безработицы, но есть отрицательная тенденция относительно средней заработной платы, динамика роста заработной платы в ЗАТО с 2012–2013 гг. замедлилась, и в результате сегодня она в некоторых случаях ниже средней по стране и соответствующего субъекта.



## **2.2 Организация и основные характеристики бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях**

Для оценки деятельности органов власти на каждом уровне можно использовать различные индикаторы. Одна из групп показателей – состояние бюджета.

Формирование бюджетов закрытых административно-территориальных единиц имеет определенные особенности. Во-первых, в бюджеты ЗАТО поступают дополнительные федеральные трансферты. Следовательно, они зависят от политического процесса в стране. Во-вторых, как и бюджеты промышленных городов, они зависят от деятельности градостроительных компаний, налоговые платежи которых составляют около половины налоговых поступлений муниципального бюджета. То есть они зависят от городской индустрии и, частично, от политического процесса в стране (сколько финансируется отрасль и как позиционируется конкретная компания). Третью (историческую) особенность можно назвать «экспериментом» 1992–2002 годов по перечислению всех налогов в закрытый городской бюджет. Этот эксперимент привел к нескольким важным выводам.

1. Собранные на территории налоги превышают доходы местного бюджета после 2002 года (даже если соблюдается правило увеличения бюджета). В некоторых случаях этот принцип может использоваться для поддержания доходов местного бюджета (не обязательно закрытого города).

2. Экономика ЗАТО не подходит для крупных, особенно внезапных, внешних инвестиций. Своеобразие промышленного города, усиленное близостью и менталитетом его жителей, не способствует развитию на его территории негородских производств, даже при наличии дешевого (коммунального) финансирования. Эксперимент показал, что руководство муниципальных образований слабо мотивировано к активному разностороннему развитию своей территории. Учитывая относительную стабильность доходов, мотивация для такой деятельности невысока.

Совокупные доходы бюджетов ЗАТО после 2002 г. имели два «провала» – 2006 и 2016 гг. Оба провала были вызваны уменьшением объема международных переводов. В 2006 году – из-за недооценки особенностей ЗАТО, когда вступил в силу ФЗ–131 «О местном самоуправлении» и из-за кризиса 2015-2016 годов.

Несмотря на восстановление общих доходов в 2017 году, они оставались на том же уровне или чуть ниже 2016 года до 2018 года. С учетом инфляции это означает уменьшение объема бюджета закрытых административно-территориальных единиц по сравнению с 2016 годом.

Рост зависимости доходов бюджетов закрытых административных территорий от федерального бюджета после принятия Федерального закона № 131 «О местном самоуправлении» можно увидеть при сравнении динамики изменений доходов бюджетов на разных уровнях. На рисунке 6 сравниваются изменения (по сравнению с предыдущим годом) в бюджетах Российской Федерации, ЗАТО Озерск и ЗАТО Новоуральск. Поступления в бюджет ЗАТО повторяют динамику изменений бюджета РФ с задержкой в 2 года. С момента принятия 131

Федерального закона «О местном самоуправлении» направления изменения доходов практически совпадают – их рост замедляется. Налоговая база в ЗАТО практически не меняется, то есть количество налогоплательщиков и их экономическая активность не меняются. В то же время объем межбюджетных трансфертов постепенно уменьшается.

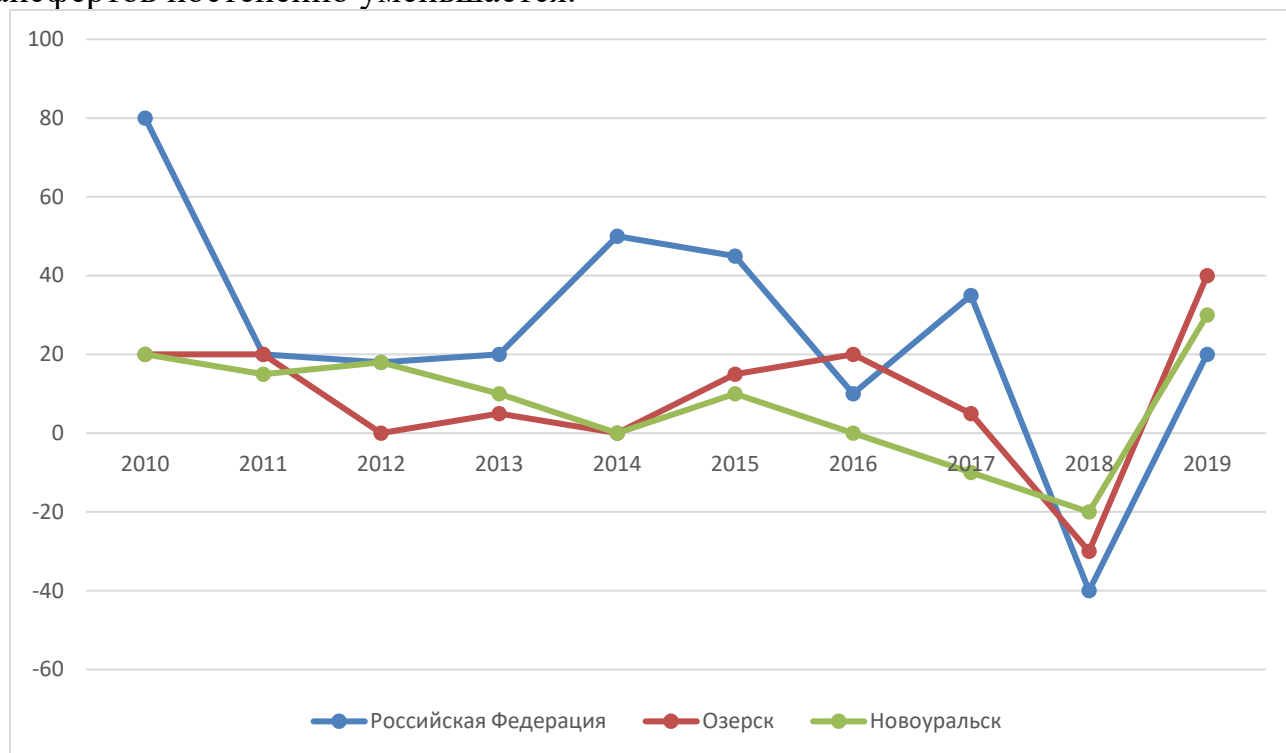


Рисунок 6 – Изменение темпов роста доходов бюджетов Российской Федерации, ЗАТО Озерск и ЗАТО Новоуральск, (в процентах к предыдущему году)

Бюджет в ЗАТО достаточно высокий по сравнению с другими городами РФ. По «атомным» закрытым городам он не уступает, а даже превышает уровень региональных городов.

Для сравнения величина бюджетной обеспеченности приведена не только в «атомных», но и в «военных» ЗАТО. Здесь ситуация немного иная. Размер бюджета зависит от места нахождения закрытой административно-территориальной единицы. Самый высокий бюджет в ЗАТО Островной, в 360 км от Мурманска и 430 км от Архангельска. Добраться до этого населенного пункта можно только по воздуху или по морю. Содержание экономики в этом закрытом городе намного дороже, чем, например, в Подмосковье (закрытый город Власиха, Звездный городок). По тем же причинам ЗАТО на Камчатке (Вилючинск), Мурманской области (Североморск, Видяево, Александровск, Заозерск) и других труднодоступных местах имеют большие бюджеты.

2016 по 2019 год бюджетный резерв увеличился в среднем на 35 % во всех закрытых административных городах и на 61 % в субъектах Российской Федерации, в которых есть закрытые административные города. В 2019 году средний размер бюджетных ассигнований по всем ЗАТО в целом снизился на 18 %,

в среднем по субъектам Российской Федерации, в которых расположены ЗАТО, – остался на прежнем уровне<sup>63</sup>.

Одной из причин такой тенденции, помимо традиционных ограничений инвестиционной деятельности в закрытых административно-территориальных единицах, является включение закрытых административно-территориальных единиц в бюджетную систему субъекта Федерации в соответствии с Законом № 131–ФЗ. Политика руководства субъектом федерации в большей степени направлена на консолидацию финансовых ресурсов в региональном бюджете с последующим их распределением по поселениям и районам. К примеру, в бюджет Озерска до 2005 г. поступало 100 % налога на прибыль (без федеральной составляющей), с 2006 г. – всего 20 %.

С введением Закона № 131–ФЗ налоги, взимаемые с территорий закрытых административных территорий и уплачиваемые домашним хозяйствам разного уровня, превышают бюджет городов. В частности, в 2018 году в десяти «ядерных» закрытых административных образованиях консолидировано 30,398 млн рублей налогов, а с местных бюджетов потрачено только 23,216 млн рублей. Недостаточные налоговые поступления для исполнения бюджета есть только в Заречном, Северске и Снежинске. Однако в Новоуральске (собрано 4345 млн, бюджет 2900 млн), Озерске (4400–2600) и Сарове (3100–2400) разница между собранными налогами и бюджетами значительна.

Объем средств, перечисленных в федеральный и региональный бюджеты, превышает средства, поступающие в виде трансфертов. Так, в 2018 году все ЗАТО перечислили в федеральный бюджет в виде трансфертов 10 млрд руб., получено трансфертов 8,813 млрд руб., перечислено в региональные бюджеты 11,38 млрд руб., получено из них – 6,89 млрд руб. Таким образом, по межбюджетным потокам ЗАТО являются чистыми донорами в федеральном и региональном бюджетах.

Доходы бюджета ЗАТО можно условно разделить на три части: трансферты между бюджетами, налоговые поступления, неналоговые доходы, включая доходы от управления имуществом. Изменение соотношения этих частей в 2016–2019 гг. На примере закрытого города Озерск показано на рисунке 7.

---

<sup>63</sup> Затолкина, М.А. Современные факторы и тенденции государственного регулирования развития закрытых административно-территориальных образований, обеспечивающих функционирование объектов ГК «РОСАТОМ» / М.А. Затолкина // Теоретический и практический потенциал современной науки. – 2019. – № 3. – С. 119–123.

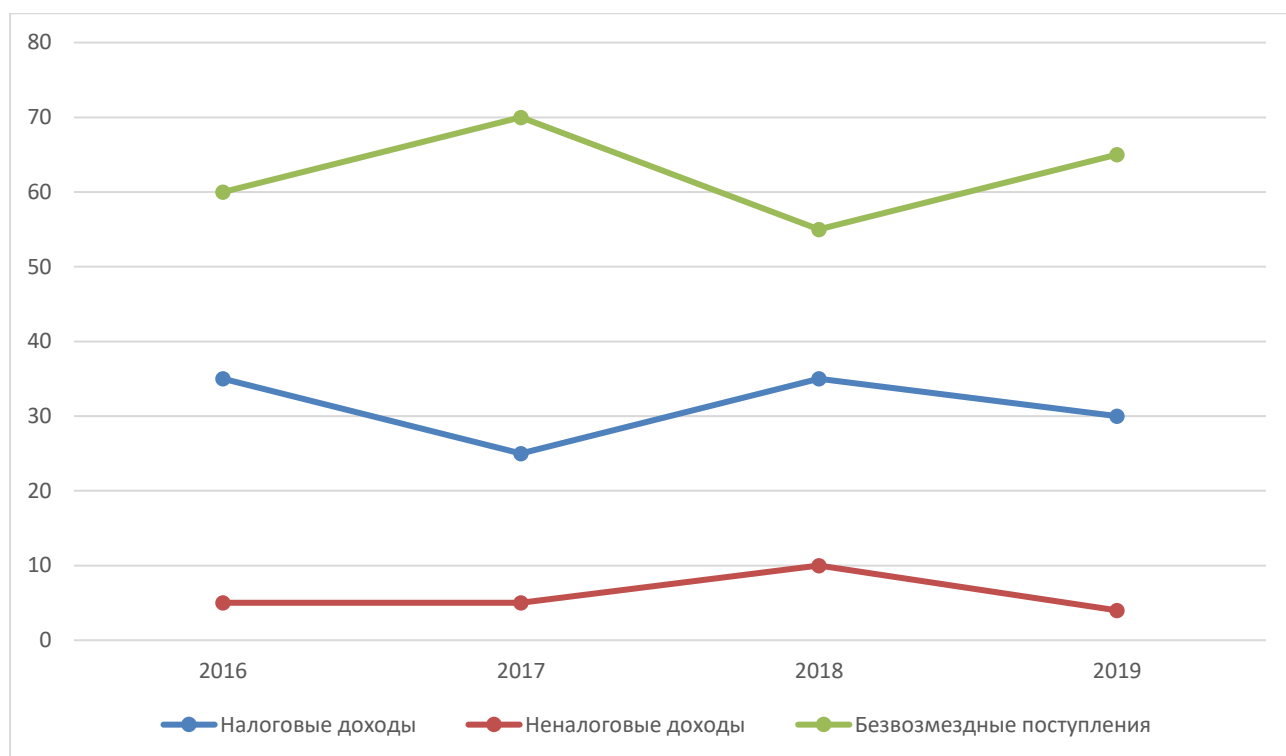


Рисунок 7 – Доля налоговых, неналоговых доходов и межбюджетных трансфертов в собственных доходах бюджета ЗАТО г. Озерск в 2016–2019 годах, в % от доходов

Рисунок показывает, что межбюджетные трансферты составляют основу бюджета (более 60 %). Далее мы более подробно рассмотрим эти части доходов бюджета.

В последние годы международные трансферты составляли основную часть доходов ЗАТО. Общая сумма этих трансфертов включает средства на предоставление дотаций; субсидии на переселение граждан; для капитальных вложений; программ развития; субсидии на развитие социальной и технической инфраструктуры; оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан; обеспечение стоимости выплаты ежемесячного денежного пособия персоналу органов внутренних дел и государственной пожарной службе; на выплату пособий гражданам, имеющим детей; на возмещение льгот в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По данным за последние годы средняя доля безвозмездных доходов в бюджетах «атомных» закрытых городов составляла в среднем 60–75 %. В качестве примера можно увидеть изменение доли безвозмездных доходов в совокупных доходах бюджета закрытых административных районов города Сарова (один из наименее дотационных среди закрытых городов) и Заречного (один из самых дотационных). Общий объем межбюджетных трансфертов в бюджет Сарова вырос с 2015 по 2019 год с 43 % до 65–70 %, в Заречный бюджет с 50 % до 71–75 % (рисунок 8).

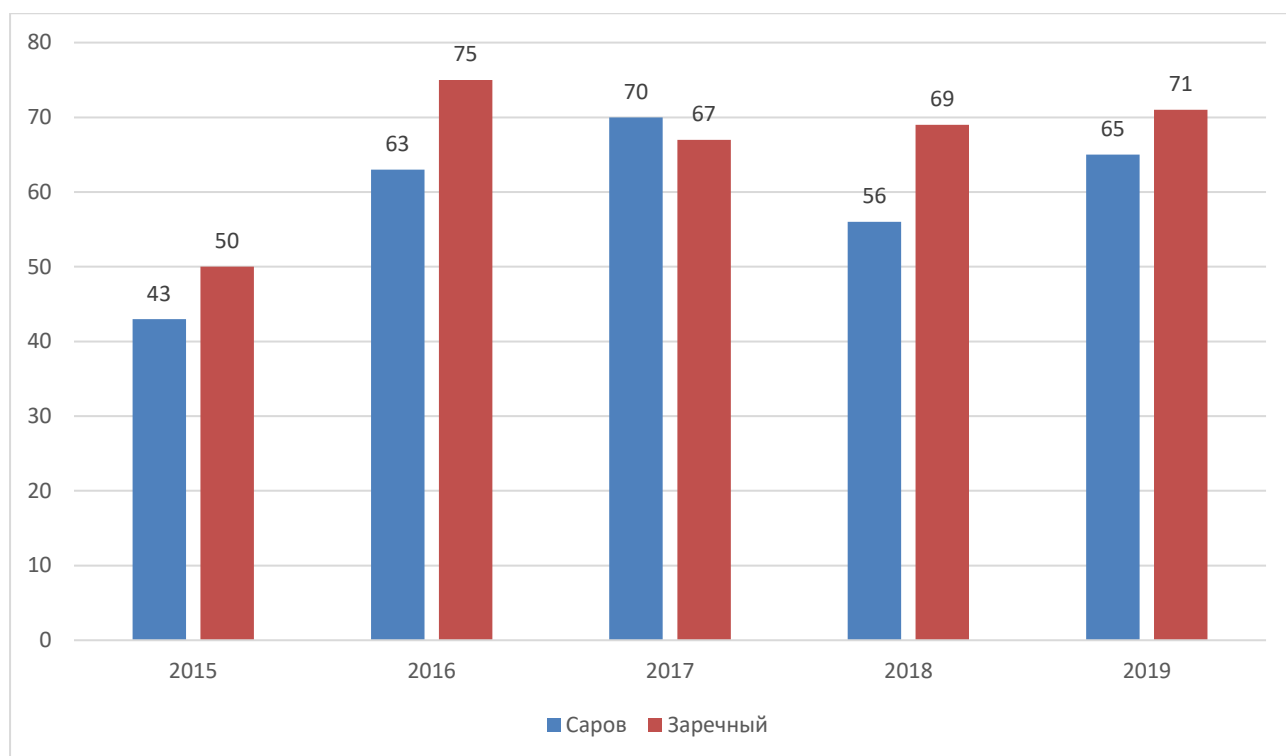


Рисунок 8 – Изменение доли безвозмездных поступлений в общих доходах бюджета ЗАТО г. Саров и г. Заречный (процентов от всех доходов)

В «военных» закрытых административных органах доля межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета еще выше. В 2019 году он составлял в среднем 75–85 % от общего дохода (рисунок 8). Исключение составляют закрытые административно-территориальные единицы Московской области, где доля межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета составляет около 60 %.

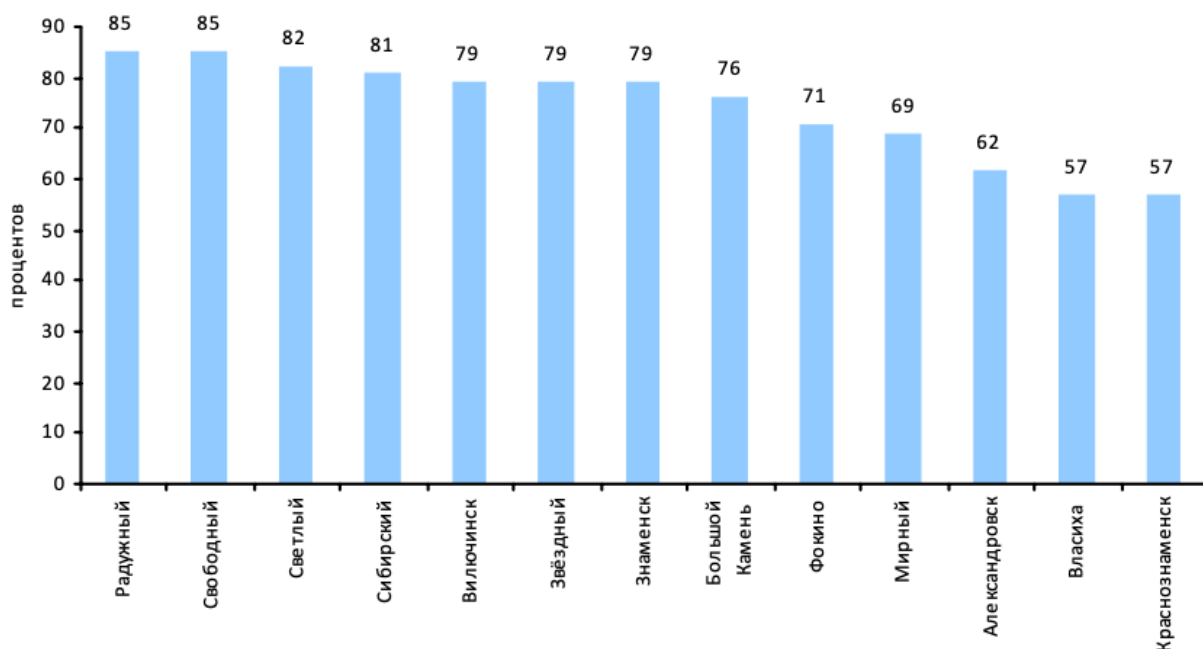


Рисунок 9 – Доля безвозмездных поступлений в общих доходах местного бюджета «военных» ЗАТО, 2019 год

Небольшая доля их собственных доходов в бюджетах «военных» ЗАТО вполне объективна и, с одной стороны, связана с высокими бюджетными расходами, поскольку многие из этих ЗАТО ликвидированы, а инфраструктура требует сложного обслуживания, во-вторых, с низким собственным доходом из-за неразвитости базы налогооблагаемых расчетов. Обе причины вытекают из основной целевой функции таких ЗАТО. В этой связи рассмотрение бюджетного процесса в «военных» ЗАТО (особенно тех, в которых воинская часть является градостроительным объектом) с точки зрения возможностей развития экономики России в целом менее интересно, чем «атомные» и другие ЗАТО для научного исследования.

Общий объем годовых межбюджетных трансфертов для «атомных» закрытых городов показывает очень четкие тенденции.

До 1998 года все налоги, взимаемые на территории ЗАТО, поступали в местный бюджет и практически не требовалось никаких денежных трансфертов. Кризис 1998 г. и первые ограничения на использование внутреннего офшорного механизма привели к тому, что уже в 1999 г. пришлось увеличить поддержку бюджетов ЗАТО. До 2004 года объем трансфертов существенно не изменился, что, очевидно, было связано с политическими «трениями вокруг квазиофшоров», возникших в то время в закрытых городах. После радикального изменения согласно ст. 5 Закона о ЗАТО и с вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ, почти все ЗАТО зафиксировали резкое сокращение безвозмездных доходов в 2004–2005 гг. из-за включения ЗАТО в систему общих межбюджетных отношений. Занижение бюджетных характеристик ЗАТО приводило к снижению или замедлению динамики роста доходов. В дальнейшем эти характеристики учитывались, и с 2005 по 2006 и по 2008 годы объем безвозмездных денежных поступлений активно увеличивался («жирное» состояние федерального бюджета, можно безболезненно увеличить объем перевода для ЗАТО). Кризис 2008–2010 годов прервал эту тенденцию, произошло резкое снижение объема межбюджетных трансфертов, которое продолжается и по сей день, но более медленными темпами.

Сравнение общих доходов бюджета ЗАТО с величиной межбюджетных трансфертов показывает, что общие доходы бюджета практически напрямую зависят от суммы безвозмездных доходов в течение всего периода исследования. Это приводит к двум выводам:

- 1) местные власти не прилагают значительных усилий для развития собственной налоговой базы и других источников дохода бюджетов;
- 2) увеличение налоговой базы закрытого города – процесс объективно сложный из-за особенностей закрытого города.

Налоговые поступления являются вторым по величине источником доходов бюджетов ЗАТО. Следующие налоги регистрируются в бюджетах ЗАТО, как муниципального образования (например, для ЗАТО Озерск, 2019):

- 20 % ставки НДФЛ;
- 100 % ставка налога на имущество физических лиц;
- 100 % ставки налога на имущество;

- 100 % ставки единого налога на вмененный доход по отдельным видам деятельности;
- 100 % суммы государственной пошлины (зачитывается по месту регистрации, при проверке юридически значимых мероприятий или при оформлении документов);
- 20 % ставки налога на имущество предприятий.

Практически во всех ЗАТО не менее половины взимаемых налогов приходится на долю градостроительной компании.

К неналоговым доходам относятся следующие.

1. Доходы от использования имущества, в том числе: прибыль по долям в уставном капитале хозяйственных товариществ и корпораций или дивиденды по акциям; доход в виде арендной платы или иной платы за передачу государственного и муниципального имущества в платное пользование; платежи от государственных и муниципальных унитарных предприятий; доходы от перечисления части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий после налогов и обязательных платежей; прочие доходы от использования имущества.

2. Плата за использование природных ресурсов.

3. Доходы от оказания платных услуг.

4. Доход от продажи материальных и нематериальных активов.

5. Административные платежи

6. Штрафы, пени, неустойки

7. Государственная пошлина

Доля неналоговых доходов в доходах бюджетов ЗАТО составляет 10–20 %.

Из этой категории доходов наиболее интересны доходы от использования государственной и муниципальной собственности, поскольку они демонстрируют реальную экономическую активность муниципальных образований. Эти доходы у большинства ЗАТО не превышают 10 %, за исключением Трехгорного (более 20 % на 2019 год). На основании этих значений сложно однозначно оценить эффективность или неэффективность деятельности органов местного самоуправления. Однако с большой степенью уверенности можно определить, что использование недвижимости не является для них приоритетом при пополнении местных бюджетов.

В принципе, структура расходов бюджетов ЗАТО не отличается от структуры расходов муниципального образования. За последние 10 лет основными расходами почти во всех ЗАТО (с небольшими вариациями) были: образование (в среднем 30–50 % всех расходов); ЖКХ (15–30 %); здравоохранение и физическое воспитание (5–15 %). Остальные расходы в среднем не превышают 10 %. Усредненная структура расходов бюджетов всех ЗАТО за 2019 год показана на Рисунке 10.



Рисунок 10 – Структура расходов бюджетов ЗАТО на 01.01.2019 (процентов)<sup>64</sup>

Из рисунка видно, что доля расходов бюджетов в основном направлена на поддержание жизни населения ЗАТО. Эти инвестиции направлены не на стратегическое развитие территорий ЗАТО, а на развитие источников дополнительной бюджетной поддержки общества.

Проведем сравнительную характеристику расходной и доходной части бюджетов ЗАТО. Для начала исследуем общие показатели бюджетов ЗАТО на начало и конец анализируемого периода (за 2015–2019 гг.) (таблица 4).

Таблица 4 – Показатели дефицита/профицита бюджетов ЗАТО за 2015–2019 гг., в млн. руб.

ЗАТО	2015 г.			2019 г.		
	Доходы	Расходы	Дефицит (-), профицит (+)	Доходы	Расходы	Дефицит (-), профицит (+)
Железногорск	5400,7	5453,6	-52,9	3638,9	3732,9	-94,0
Зеленогорск	2290,8	2291,3	-0,5	2281,2	2350,7	-69,5
Заречный	2281,6	2326,4	-44,8	2102,6	1983,1	119,5
Лесной	1947,9	2102,1	-154,2	1863,4	2042,4	-179,0
Новоуральск	4523,8	4501,9	21,9	3613,6	3613,6	0,0
Озерск	2948,5	2993,5	-45,0	2930,5	2976,3	-45,8
Снежинск	1976,1	2040,2	-64,1	2064,5	2228,5	-164,0
Трехгорный	1187,8	1310,8	-123,0	1332,3	1350,0	-17,7
Саров	3101,0	3183,0	-82,0	2815,2	3001,8	-186,6
Северск	3353,9	3283,0	70,9	3588,1	3558,1	30,0

<sup>64</sup> Аврамчикова, Н.Т. Инструменты стратегического управления социально-экономическим развитием закрытых административно-территориальных образований / Н.Т. Аврамчикова // Региональная экономика. – 2019. – № 17. – С. 1068–1081.



По результатам таблицы 4, можно отметить, что наблюдается ухудшение в обеспеченности бюджетов практически во всех ЗАТО, кроме ЗАТО Заречный и Трехгорный (рисунок 11).

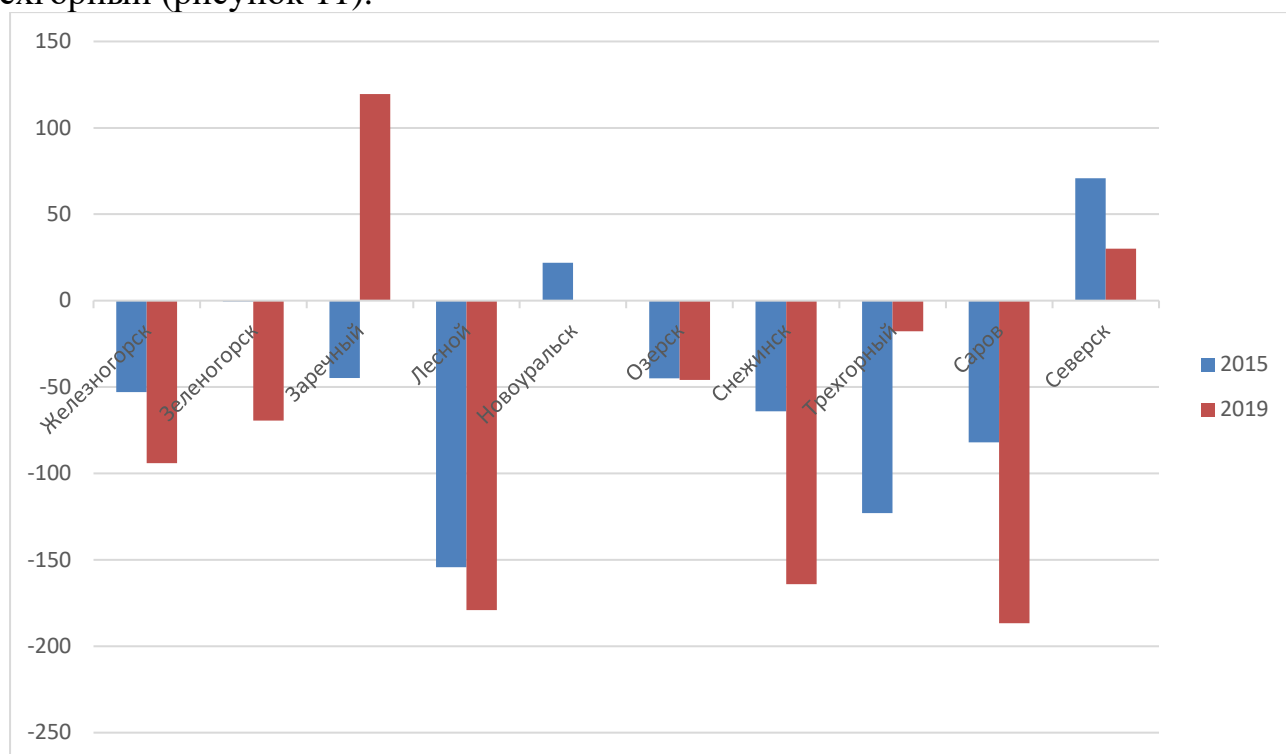
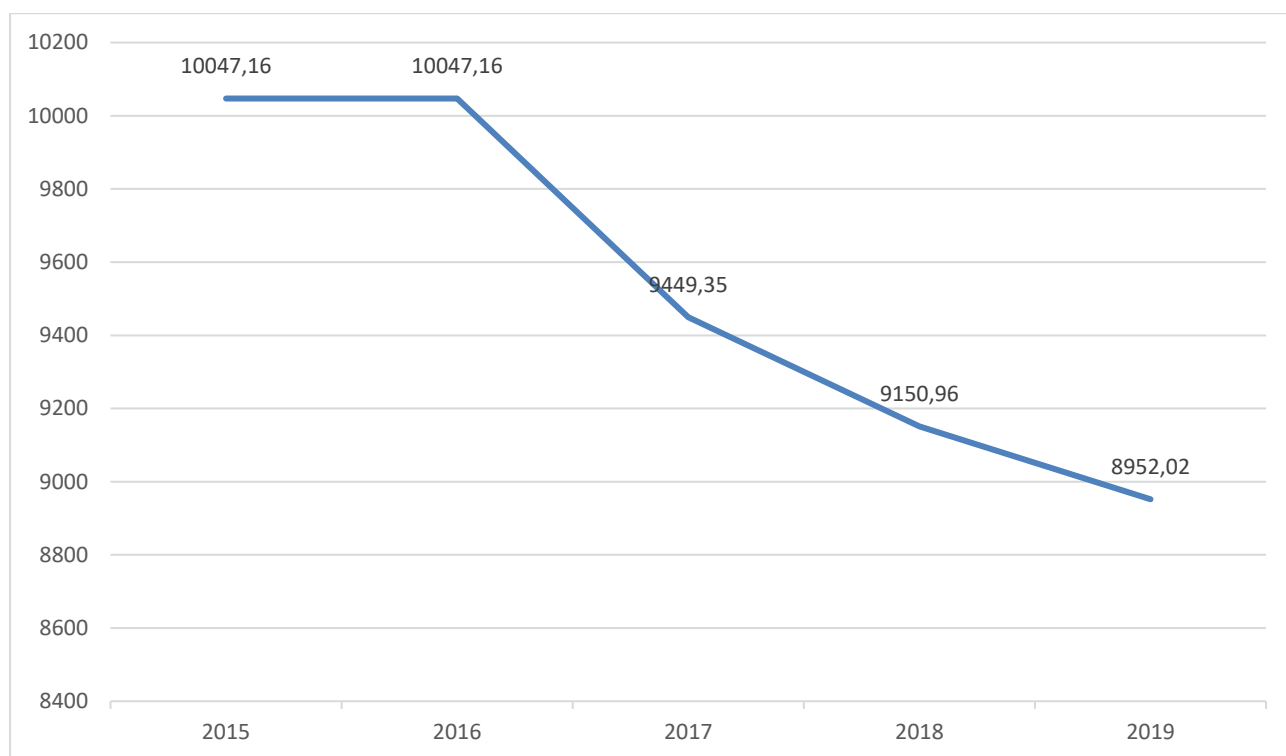


Рисунок 11 – Показатели дефицита/профицита бюджетов ЗАТО за 2015–2019 гг.

Как было отмечено нами ранее, ЗАТО являются дотационными муниципальными образованиями (ст. 5.1 Закона о ЗАТО), поэтому представляется необходимым проанализировать динамику поступления дотаций на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО из федерального бюджета в 2015–2019 г., очевидна явная тенденция к уменьшению дотаций из федерального бюджета, что также свидетельствует об ухудшении обеспеченности бюджетов ЗАТО (рисунок 12).



**Рисунок 12 – Динамика поступления дотаций на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО из федерального бюджета в 2015–2019 г., млн руб**

Данная ситуация свидетельствует о неблагоприятном положении в обеспеченности бюджетов ЗАТО, так как безвозмездные поступления, как уже было исследовано ранее, составляют основу бюджетов ЗАТО, в связи с этим необходимо рассмотреть структуру доходов ЗАТО за анализируемый период (таблицы 5, 6).

**Таблица 5 – Динамика доходной части бюджетов ЗАТО за 2015–2019 гг.,**

**в млн. руб.**

Год	ЗАТО	Железногорск	Зеленогорск	Лесной	Новоуральск	Северск	Снежинск
2015	Налоговые доходы	816 010,2	547 604,8	555 164,2	853 608,1	698 751,1	356 736,4
	Неналоговые доходы	232 821,8	101 664,8	560 980,5	116 579,4	140 185,5	89 788,9
	Безвозмездные поступления	4 351 880,4	1 641 573,8	831 787,5	3 553 610,6	2 514 970,4	1 529 560,8
2016	Налоговые доходы	806 862,4	481 421,1	620 896,9	987 982,5	739 445,5	351 453,4
	Неналоговые доходы	192 181,1	88 662	349 595,5	123 165,2	157 748,1	72 193,8
	Безвозмездные поступления	3 520 822,9	1 715 915,0	935 180,9	2 957 574,3	2 573 808,8	1 596 667,1
2017	Налоговые доходы	797 714,5	415 237,4	686 629,5	1 122 356,8	780 139,9	346 170,4
	Неналоговые доходы	151 540,4	75 659,2	138 210,4	129 751,0	175 310,6	54 598,7
	Безвозмездные поступления	2 689 765,4	1 790 256,2	1 038 574,2	2 361 538,0	2 632 647,2	1 663 773,3

Окончание таблицы 5

Год	ЗАТО	Железногорск	Зеленогорск	Лесной	Новоуральск	Северск	Снежинск
2018	Налоговые доходы	828 210,6	426 159,2	593 145,8	1 036 341,3	832 230,2	40 2908,3
	Неналоговые доходы	159 579,7	71 361,3	142 069,6	125 690,1	160 874,2	59 064,7
	Безвозмездные поступления	2 532 904,7	1 715 326,4	1 287 964,3	2 628 762,1	2 509 974,5	1 679 617,5
2019	Налоговые доходы	858 706,6	437 081,0	499 662,0	950 325,7	884 320,4	459 646,2
	Неналоговые доходы	167 619,0	67 063,3	145 928,7	121 629,2	146 437,8	63 530,6
	Безвозмездные поступления	2 376 043,9	1 640 396,6	1 537 354,3	2 895 986,2	2 387 301,7	1 695 461,6

Для анализа данных изобразим динамику данных показателей на рисунках 13–15.

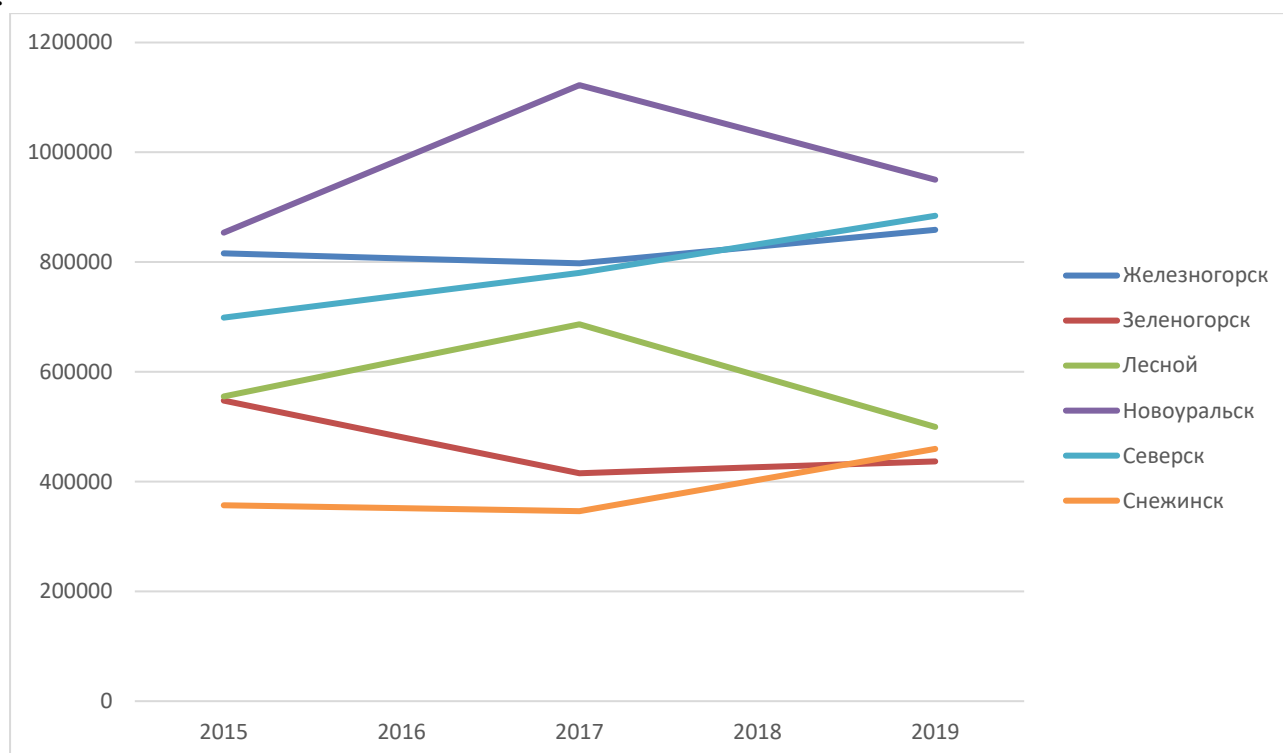


Рисунок 13 – Динамика налоговых доходов бюджетов ЗАТО за 2015–2019 гг., млн. руб.

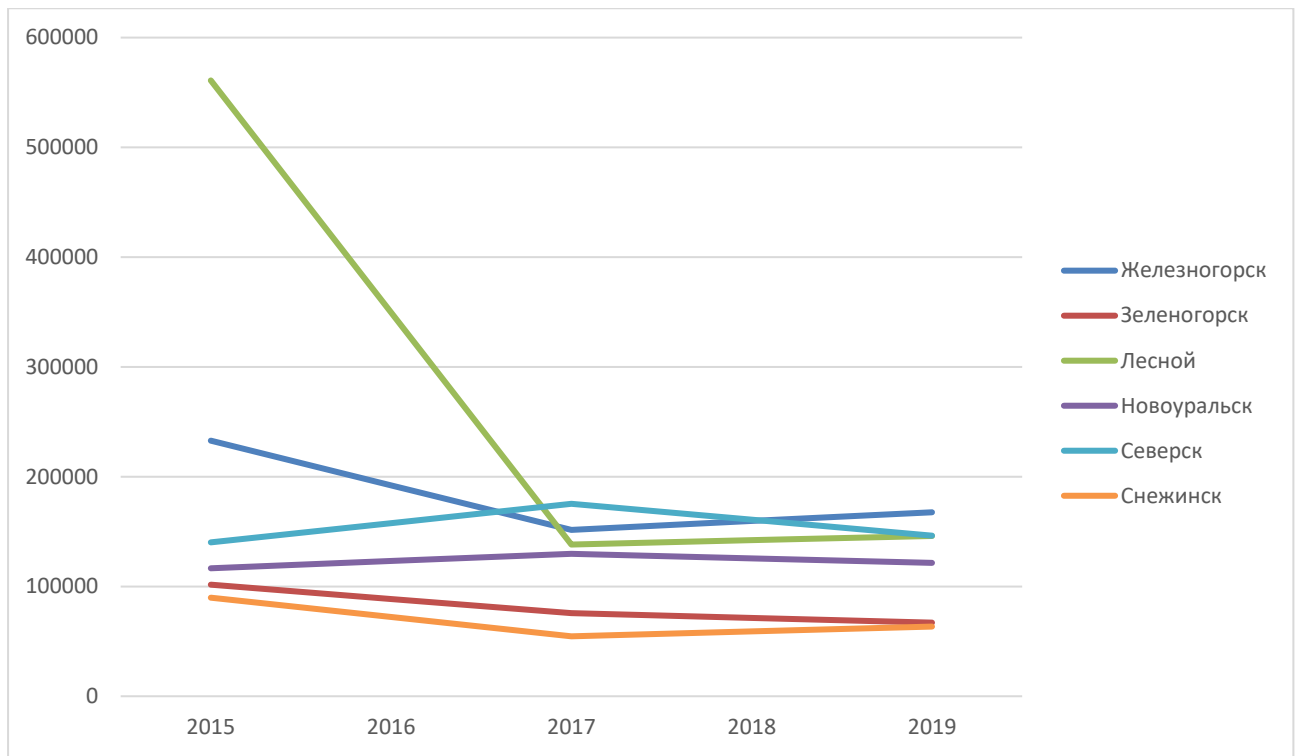


Рисунок 14 – Динамика неналоговых доходов бюджетов ЗАТО за 2015–2019 гг., млн. руб.

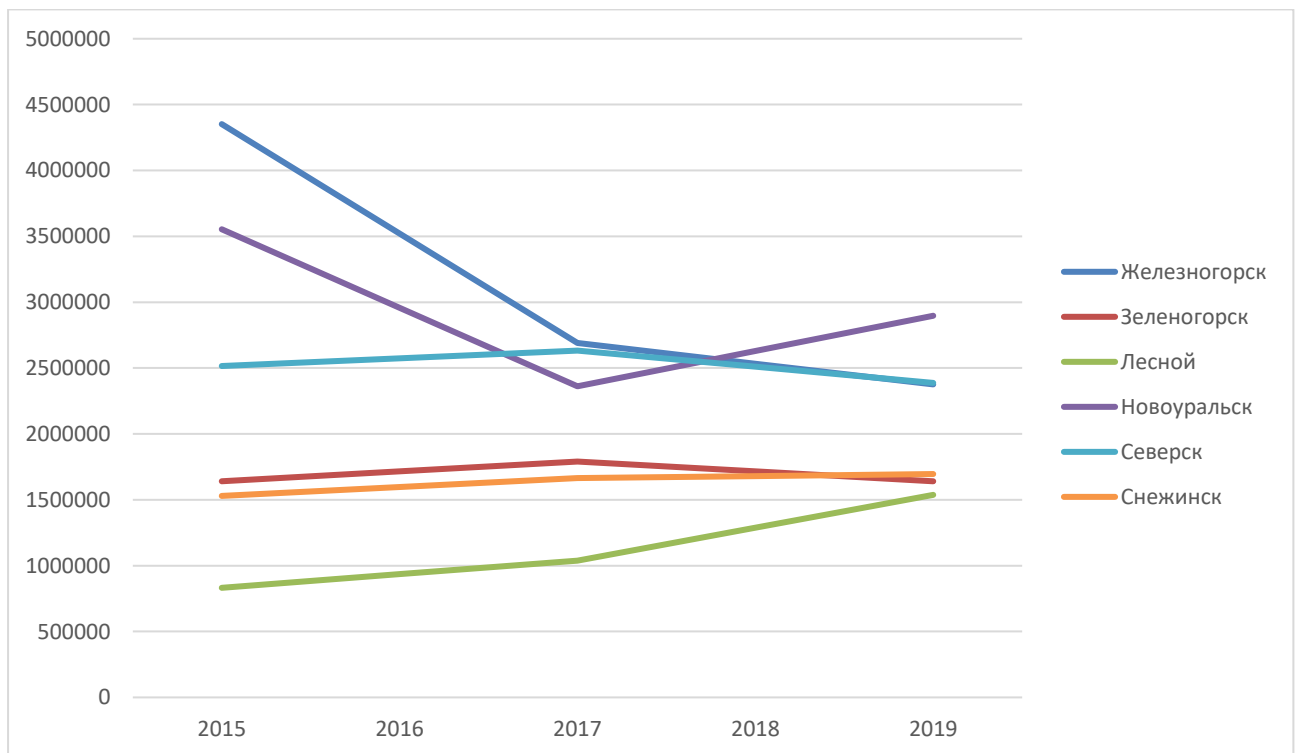


Рисунок 15 – Динамика безвозмездных поступлений бюджетов ЗАТО за 2015–2019 гг., млн. руб.

Очевидно, что дотации являются главным источником формирования бюджетов ЗАТО, при этом отмечается их неравномерное распределение среди разных городов, что связано с разными потребностями бюджетов. Для более

полной диагностики состояния бюджетов ЗАТО необходимо привести структуру бюджетов ЗАТО за анализируемый период.

Таблица 6 – Структура доходной части бюджетов ЗАТО за 2015–2019 гг.,

%

Год	ЗАТО	Железногорск	Зеленогорск	Лесной	Новоуральск	Северск	Снежинск
2015	Налоговые доходы	15,1	23,9	28,5	18,9	20,8	18,1
	Неналоговые доходы	4,3	4,4	28,8	2,6	4,2	4,5
	Безвозмездные поступления	80,6	71,7	42,7	78,5	75,0	77,4
2016	Налоговые доходы	18,5	21,1	32,7	25,0	21,3	17,5
	Неналоговые доходы	4,3	3,9	18,1	3,1	4,6	3,6
	Безвозмездные поступления	77,3	75,1	49,2	71,9	74,2	79,0
2017	Налоговые доходы	21,9	18,2	36,9	31,1	21,7	16,8
	Неналоговые доходы	4,2	3,3	7,4	3,6	4,9	2,6
	Безвозмездные поступления	73,9	78,5	55,7	65,3	73,4	80,6
2018	Налоговые доходы	23,6	24,3	29,9	27,5	23,8	18,8
	Неналоговые доходы	4,6	3,2	7,1	3,4	4,6	2,8
	Безвозмездные поступления	71,9	77,5	63,1	69,2	71,6	78,5
2019	Налоговые доходы	25,2	30,4	22,9	23,9	25,9	20,7
	Неналоговые доходы	4,9	3,1	6,7	3,1	4,3	2,9
	Безвозмездные поступления	69,8	76,5	70,4	73,0	69,8	76,4

Данные таблицы 6 показывают, что абсолютно во всех ЗАТО безвозмездные поступления составляют основу существования и функционирования бюджета, что подтверждает наши выводы о зависимости бюджетов ЗАТО от федерального бюджета.

Таким образом, за последние 6–7 лет общий объем межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета ЗАТО составлял от 70 до 80 %. Это означает, что развитие ЗАТО сильно зависит от политического процесса в регионе и в стране.

В связи с тем, что безвозмездные поступления являются основой функционирования ЗАТО рассмотрим их структуру по следующим направлениям: дотации, субвенции, и субсидии (таблица 7).

Таблица 7 – Структура безвозмездных поступлений в бюджетах ЗАТО в 2015–2019 гг.,

%

Вид поступлений	Доля поступлений в бюджете ЗАТО				
	2015	2016	2017	2018	2019
ЗАТО Железногорск (Красноярский край)					
Дотации	25,0	47,0	37,5	42,4	39,1
Субсидии	5,0	0,7	0,07	0,7	6,8
Субвенции	39,7	52,4	62,6	57,3	54,4
ЗАТО Заречный (Пензенская область)					
Дотации	69,7	–	65,7	63,2	56,7
Субсидии	–	–	–	–	–
Субвенции	30,5	–	34,5	37,0	43,5
ЗАТО Зеленогорск (Красноярский край)					
Дотации	42,7	36,0	38,6	41,6	40,7
Субсидии	7,7	28,4	15,8	8,4	7,9
Субвенции	49,8	35,9	45,1	50,3	51,7
ЗАТО Лесной (Свердловская область)					
Дотации	17,4	12,9	12,7	6,4	4,7
Субсидии	4,3	35,5	11,9	27,4	38,6
Субвенции	78,3	51,7	75,7	66,5	56,9
ЗАТО Новоуральск (Свердловская область)					
Дотации	28,5	37,4	34,6	28,4	20,1
Субсидии	37,1	15,9	3,6	14,3	24,2
Субвенции	34,6	46,9	61,9	61,9	50,8
ЗАТО Озерск (Челябинская область)					
Дотации	25,5	39,4	22,7	24,2	23,9
Субсидии	14,8	0,9	13,2	8,9	10,4
Субвенции	59,9	59,9	64,4	67,2	66,0
ЗАТО Северск (Томская область)					
Дотации	51,4	49,2	48,1	53,4	52,8
Субсидии	9,0	13,0	13,4	4,6	3,9
Субвенции	39,6	37,8	38,7	42,1	43,4
ЗАТО Снежинск (Челябинская область)					
Дотации	35,9	50,5	38,2	37,0	35,3
Субсидии	12,7	0,8	13,1	10,3	11,3
Субвенции	51,3	48,8	48,9	53,0	53,7
ЗАТО Трехгорный (Челябинская область)					
Дотации	35,2	38,1	32,2	33,4	32,8
Субсидии	9,3	8,6	14,0	10,2	11,3
Субвенции	55,1	52,9	54,1	56,7	56,2

Согласно полученным данным в таблице 7, можно сделать вывод, что основную часть безвозмездных поступлений составляют дотации, затем идут субвенции и меньшую долю составляют субсидии (которые в ЗАТО Заречный и вовсе отсутствуют) (рисунок 16).

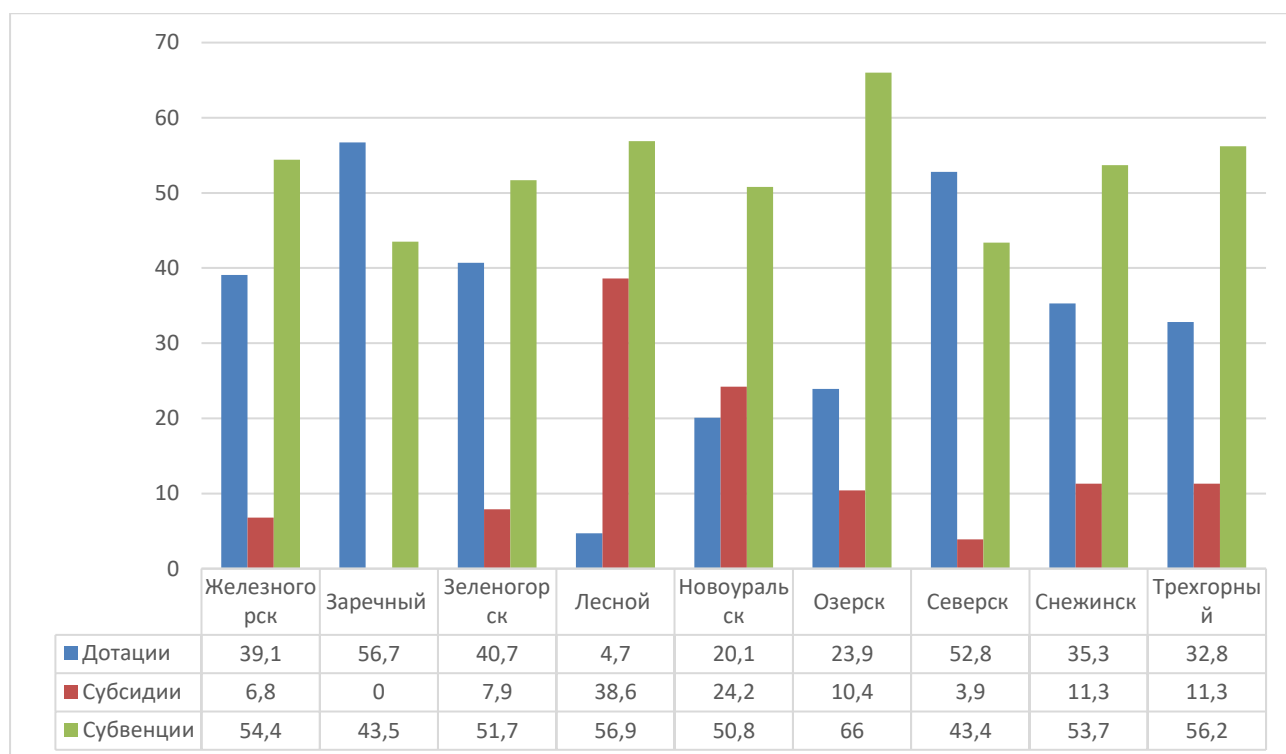


Рисунок 16 – Структура безвозмездных поступлений в бюджетах ЗАТО в 2019 г.

Для того, чтобы оценить значимость данных поступлений в местных бюджетах ЗАТО, необходимо рассмотреть относительные и количественные показатели, то есть структуру дотаций, субвенций и субсидий в безвозмездных поступлениях (таблица 8).

Таблица 8 – Структура дотаций, субвенций и субсидий в безвозмездных поступлениях ЗАТО в 2019 гг.,

	Безвозмездные поступления	Дотации	Субсидии	Субвенции
Железногорск	2376,0	927,4	159,1	1289,5
Заречный	1688,9	955,3	–	733,6
Зеленогорск	1640,4	666,6	127,9	846,0
Лесной	1537,4	71,4	592,4	873,6
Новоуральск	2896,0	580,1	698,6	1467,2
Озерск	2315,6	550,3	239,6	1525,6
Северск	2387,3	1258,1	89,8	1032,8
Снежинск	1695,5	596,7	189,9	908,9
Трехгорный	871,5	521,5	252,6	97,4

млн. руб.

Таким образом, можно сделать вывод, что дотации и субвенции занимают значительную часть в структуре местных бюджетов ЗАТО, при этом размер дотаций между разными ЗАТО существенно различаются – от 63,8 до 920,7 млн рублей. Это подтверждает выводы нашего исследования в той части, что размер дотаций зависит от численности населения, расходов бюджетов ЗАТО, которые в свою очередь зависят от таких факторов как функциональное назначение ЗАТО, износ объектов социальной и инженерной значимости и т. д.

Отдельно необходимо рассмотреть структуру субвенций бюджетов ЗАТО, так как их назначение разное в каждом ЗАТО: на образование, здравоохранение, поддержку жилищно-коммунального хозяйства и т. д. Рассмотрим их структуру в динамике в таблице 9.

Таблица 9 – Структура субвенций в бюджетах ЗАТО в 2015–2019 гг.,

%

Назначение субвенций	Доля поступлений в бюджете ЗАТО				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>ЗАТО Железногорск (Красноярский край)</b>					
Получение гражданами бесплатного общего и дополнительного образования	–	11,9	23,7	28,4	33,1
Получение гражданами бесплатного дошкольного образования	–	16,0	32,0	36,7	41,4
Социальная поддержка оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства	–	19,2	38,3	26,4	14,4
<b>ЗАТО Заречный (Пензенская область)</b>					
Получение гражданами бесплатного общего и дополнительного образования	28,2	26,1	23,9	23,6	23,2
Получение гражданами бесплатного дошкольного образования	29,2	30,0	30,8	29,5	28,2
Социальная поддержка ветеранов	21,9	23,9	25,8	25,2	24,6
<b>ЗАТО Зеленогорск (Красноярский край)</b>					
Получение гражданами бесплатного общего и дополнительного образования	31,6	35,5	39,4	38,7	38,0
Получение гражданами бесплатного дошкольного образования	27,6	37,7	47,7	46,8	45,8
<b>ЗАТО Лесной (Свердловская область)</b>					
Получение гражданами бесплатного общего и дополнительного образования	45,1	41,1	37,1	38,2	39,2
Получение гражданами бесплатного дошкольного образования	29,1	35,1	41,0	38,9	36,7
Социальная поддержка оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства	15,1	14,5	13,9	14,9	15,8
<b>ЗАТО Новоуральск (Свердловская область)</b>					
Получение гражданами бесплатного общего и дополнительного образования	48,8	46,2	43,5	43,6	43,6
Получение гражданами бесплатного дошкольного образования	29,9	33,7	37,5	35,8	34,1
Социальная поддержка оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства	13,9	13,7	13,5	15,5	17,4



## Окончание таблицы 9

Назначение субвенций	Доля поступлений в бюджете ЗАТО				
	2015	2016	2017	2018	2019
ЗАТО Северск (Томская область)					
Получение гражданами бесплатного общего и дополнительного образования	42,9	46,7	50,5	51,1	51,7
Получение гражданами бесплатного дошкольного образования	42,6	41,0	39,4	39,5	39,6
ЗАТО Снежинск (Челябинская область)					
Получение гражданами бесплатного общего и дополнительного образования	23,7	23,8	23,9	24,1	24,3
Получение гражданами бесплатного дошкольного образования	33,8	35,1	36,3	36,8	37,2
Социальная поддержка ветеранов	16,2	16,1	16,0	16,2	16,4
ЗАТО Трехгорный (Челябинская область)					
Получение гражданами бесплатного общего и дополнительного образования	26,0	26,8	27,5	27,4	27,3
Получение гражданами бесплатного дошкольного образования	29,1	28,8	28,5	28,5	28,5
Социальная поддержка ветеранов	17,9	18,1	18,2	18,2	18,1

Таким образом, становится очевидно, что субвенции на получение дошкольного, общего и дополнительного образования гражданами ЗАТО присутствуют в каждом ЗАТО, также среди значимых по поступлениям субвенций можно выделить субвенции на социальную поддержку услуг жилищно-коммунального хозяйства и социальную поддержку ветеранов. При этом в некоторых ЗАТО (Зеленогорск, Северск) они отсутствуют. Структура субвенций за исследуемый период практически не изменилась, структурные сдвиги не превышают 5 %, что можно признать статистически незначимыми изменениями.

Также можно проследить подобную структуру субвенций на рисунке 17, где наглядно продемонстрировано доминирующее положение субвенций на образование по отношению к другим субвенциям, данные взяты за 2019 год.

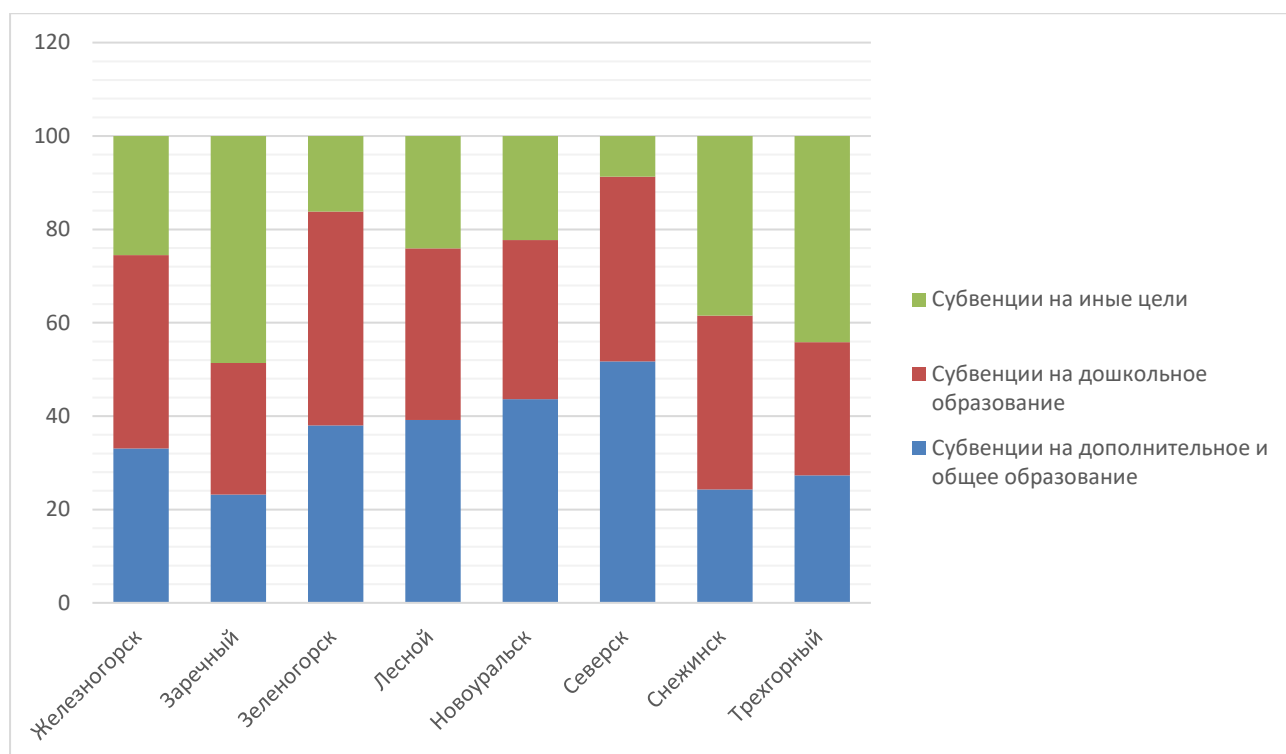


Рисунок 17 – Структура субвенций в бюджетах ЗАО в 2019 гг., %

Сегодня межбюджетные трансферты переводятся не напрямую из федерального бюджета в местный, а через бюджеты субъектов, в которых находятся закрытые города. Такая ситуация означает, что ЗАО участвуют на двух уровнях взаимоотношений при формировании своего бюджета – на федеральном и региональном уровне. Понятно, что не каждое правительство ЗАО имеет возможность и желание «спорить» и с региональными, и с федеральными министерствами финансов.

Кроме того, субъекты федерации передают закрытым административно-территориальным образованиям иную сферу полномочий, при этом федеральный статус «ЗАО» не является единообразным, а зависит от конкретного региона.

Доля расходов бюджетов в основном служит поддержанию жизни населения ЗАО. Эти инвестиции ориентированы не на стратегическое развитие территорий ЗАО, а на разработку источников дополнительной бюджетной поддержки сообщества. Поэтому для таких целей необходимо привлекать средства извне, что тоже является непростой задачей.

## Выводы по разделу 2

Социально-экономическое положение ЗАО в последние годы характеризовалось следующими фактами: население ЗАО в целом стабильно, хотя эта стабильность в основном обеспечивается за счет положительного сальдо миграции, в ЗАО традиционно низкий уровень безработицы, но есть отрицательная тенденция относительно средней заработной платы, динамика роста заработной платы в ЗАО с 2012–2013 гг. замедлилась, и в результате сегодня она в некоторых случаях ниже средней по стране и соответствующего субъекта.

За последние 6–7 лет общий объем межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета ЗАТО составлял от 70 до 80 %. Это означает, что развитие ЗАТО сильно зависит от политического процесса в регионе и в стране. Сегодня межбюджетные трансферты переводятся не напрямую из федерального бюджета в местный, а через бюджеты субъектов, в которых находятся закрытые города. Такая ситуация означает, что ЗАТО участвуют на двух уровнях взаимоотношений при формировании своего бюджета – на федеральном и региональном уровне. Понятно, что не каждое правительство ЗАТО имеет возможность и желание «спорить» и с региональными, и с федеральными министерствами финансов.

Кроме того, субъекты федерации передают закрытым административно-территориальным образованиям иную сферу полномочий, при этом федеральный статус «ЗАТО» не является единообразным, а зависит от конкретного региона. Доля расходов бюджетов в основном служит поддержанию жизни населения ЗАТО. Эти инвестиции ориентированы не на стратегическое развитие территорий ЗАТО, а на разработку источников дополнительной бюджетной поддержки сообщества. Поэтому для таких целей необходимо привлекать средства извне, что тоже является непростой задачей.

### 3 ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

#### 3.1 Проблемы и направления улучшения формирования и исполнения бюджета закрытого административно-территориального образования

Как уже было сказано ранее, одновременно с общей тенденцией к усилению централизации государственных доходов на федеральном уровне, состав налоговых платежей и их объем в бюджетах ЗАТО стали относительно сокращаться. В соответствии с проводимой в стране налоговой реформой количество видов платежей, составляющих бюджеты ЗАТО, продолжало сокращаться. В то же время ранее установленный порядок отношения закрытых административно-территориальных единиц непосредственно к федеральному бюджету сохранялся до конца 2005 года, так что субсидии можно было получать напрямую из (наиболее стабильного) федерального бюджета и не тратить силы на доказательство особенностей закрытых административно-территориальных единиц.

Однако в 2006 году отлаженному механизму прямых связей ЗАТО с федеральным бюджетом был нанесен серьезный удар, который существенно подорвал финансовую базу ЗАТО. Дело в том, что проводимая в стране в последние 15 лет работа по разграничению полномочий, в том числе бюджетных полномочий, между органами власти разного уровня, отраженная в соответствующих правовых актах, имела не только положительные, но и отрицательные последствия. С одной стороны, работа по разграничению полномочий привела к большей прозрачности бюджетных потоков за счет понятного разграничения функций между государственными органами на разных уровнях. С другой стороны, ЗАТО с их особенностями условий жизни граждан и возможностями последних вести бизнес практически исчезли из сферы законодательной деятельности.

Наличие единого федерального закона для всех муниципальных образований, естественно, означало, что статус ЗАТО ущемлялся, поскольку его специфика как муниципального образования не могла адекватно отражать общие принципы организации местного самоуправления. В результате закрытые административно-территориальные образования фактически оказались на одном уровне с обычными муниципальными образованиями, поскольку Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ четко устанавливает общие принципы организации местного самоуправления. Для восстановления статус-кво в отношении ЗАТО необходимо было внести существенные изменения в Закон о ЗАТО. Но этого не было сделано. В поправках к закону лишь подчеркивалось, что ЗАТО – это муниципальное образование со статусом городского округа.

До сегодняшнего дня законодательству в сфере доходов и расходов бюджетов ЗАТО не уделялось должного внимания, учитывая его особый статус, и поэтому оно сегодня не учитывает экономические условия и механизм формирования расходных обязательств и источников финансирования. Между тем, в связи с

особым статусом градостроительных объектов (компаний), в отличие от других муниципальных образований, закрытые административно-территориальные образования призваны выполнять важнейшую государственную задачу общегосударственного значения – работать по обеспечению безопасности государства и создавать рабочие места.

А это требует не только сохранения для них особого правового статуса, но и принятия норм, адекватно отражающих текущую финансовую ситуацию в стране и позволяющих иметь необходимые финансовые ресурсы, как для безопасной работы города, так и для улучшения материального благосостояния и социальной защищенности граждан, проживающих в ЗАТО. Необходимость скорейшей разработки нормативно-правовой базы для регулирования деятельности ЗАТО и его органов местного самоуправления продиктована тем, что уже приняты законодательные акты в отношении муниципальных образований, не учитывающие специфику закрытых административных образований. ЗАТО на сегодня имеют ряд проблем, в том числе в сфере бюджетирования, требующих немедленного решения. Среди них основные – связанные с общим ухудшением финансового положения ЗАТО: низкая безопасность бюджета ЗАТО; улучшение межбюджетных отношений на регионально-муниципальном уровне и адаптация методов финансовой поддержки ЗАТО. Решение этих проблем требует правильной постановки задач и поиска конкретных решений. Финансовой основой деятельности местного самоуправления в закрытых административно-территориальных единицах является бюджет ЗАТО.

Именно бюджетные показатели определяют объем финансирования, которым муниципалитет управляет ежегодно. Направления деятельности местной администрации, успех в реализации экономических и социальных мер, условия жизни и благосостояние граждан, проживающих в зоне ЗАТО, во многом зависят от размера бюджета ЗАТО и его структуры, доходов и расходов. Поэтому одна из первоочередных задач – позаботиться о постоянном росте бюджета и улучшить структуру его доходов и расходов.

В условиях кризиса, объявленного в 2020 году, рост объемных показателей бюджетов ЗАТО во многом будет зависеть от финансового благополучия страны в целом, а также от распределения средств между звеньями бюджетной системы России. Объем средств, выделяемых ЗАТО, также зависит от того, какую часть средств получит каждый уровень бюджетной системы Российской Федерации. Исследование федерального бюджета на 2020 год показывает, что распределение средств по звеньям бюджетной системы сегодня характеризуется высокой степенью централизации на федеральном уровне. Конечно, концентрация финансирования на федеральном уровне в какой-то мере оправдана. Это также решение национальных задач, в том числе связанных со структурными изменениями в экономической и социальной сферах, с необходимостью усиления национальной обороны и безопасности и т. д.

Однако решение этих задач не должно приводить к чрезмерной концентрации средств в федеральном звене бюджетной системы Российской Федерации и должно происходить за счет ослабления региональных и местных бюджетов. Динамика

развития региональных и местных бюджетов в последнее время наблюдается не в их пользу. В результате на них сейчас приходится около 40% бюджета страны. В то же время доля налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты постепенно снижается. Кроме того, снижение налоговых ставок, связанное с постепенным сокращением налоговых льгот, в основном связано с доходами из территориального бюджета. В этих условиях ЗАТО вряд ли могут рассчитывать на получение крупных трансфертов от субъектов Российской Федерации, многие из которых сами находятся в незавидном положении и, следовательно, сами получают значительные трансферты из федерального бюджета. Ситуация осложняется тем, что степень социально-экономического развития ЗАТО и степень их обеспеченности социальной инфраструктурой может быть выше, чем в среднем по регионам, в которых расположены они расположены. В этих условиях ЗАТО могут быть лишены права на получение крупных дополнительных сумм бюджетных средств. Между тем, как уже говорилось, собственные доходы ЗАТО не вызывают оптимизма, поскольку с 1 января 2006 года процесс его создания существенно изменился.

Напомним, что с 2006 г. доходы бюджетов ЗАТО формируются по единому порядку, предусмотренному для муниципальных образований со статусом городских округов, за счет налоговых и неналоговых доходов и межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

С 2006 года налоговые поступления от бюджетов ЗАТО формируются за счет местных налогов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Налоговым кодексом Российской Федерации, которые закрепляют единые стандарты отчислений из отдельных федеральных и муниципальных бюджетов в бюджеты муниципальных образований, в том числе налоги, установленные особыми налоговыми режимами для зачисления в бюджет субъекта Российской Федерации.

Основным источником налоговых доходов для бюджетов ЗАТО является налог на доходы. Его доля в налоговых поступлениях бюджетов ЗАТО составляет около 80 %.

Межбюджетные трансферты субъектов Российской Федерации предоставляются в виде дотаций и субсидий в бюджеты ЗАТО и составляют 27 % от собственных доходов ЗАТО.

Например, на 2020 год из федерального бюджета в бюджеты ЗАТО с учетом мер по оптимизации их расходных обязательств предусмотрено предоставление субсидий на проживание и работу граждан в условиях специального регулирования ЗАТО в размере от 8 876 106,2 тыс. руб., или 85 % от запланированных на 2019 г. бюджетных ассигнований. Межбюджетные трансферты на переселение граждан из закрытых административно-территориальных единиц на 2020 год определяются с учетом остатков средств федерального бюджета, сформированных в связи с реализацией совместного жилищного строительства, в размере 527 221,0 тыс. руб. или меньше на 60 процентов по сравнению с 2019 годом (рисунок 18).

Объем межбюджетных трансфертов на развитие социальной и технической инфраструктуры ЗАТО определялся с учетом концентрации средств, необходимых для строительства (реконструкции) объектов повышенной готовности в размере 2 689 767,6 тыс. руб., или с уменьшением на 50 % к уровню 2019 года.

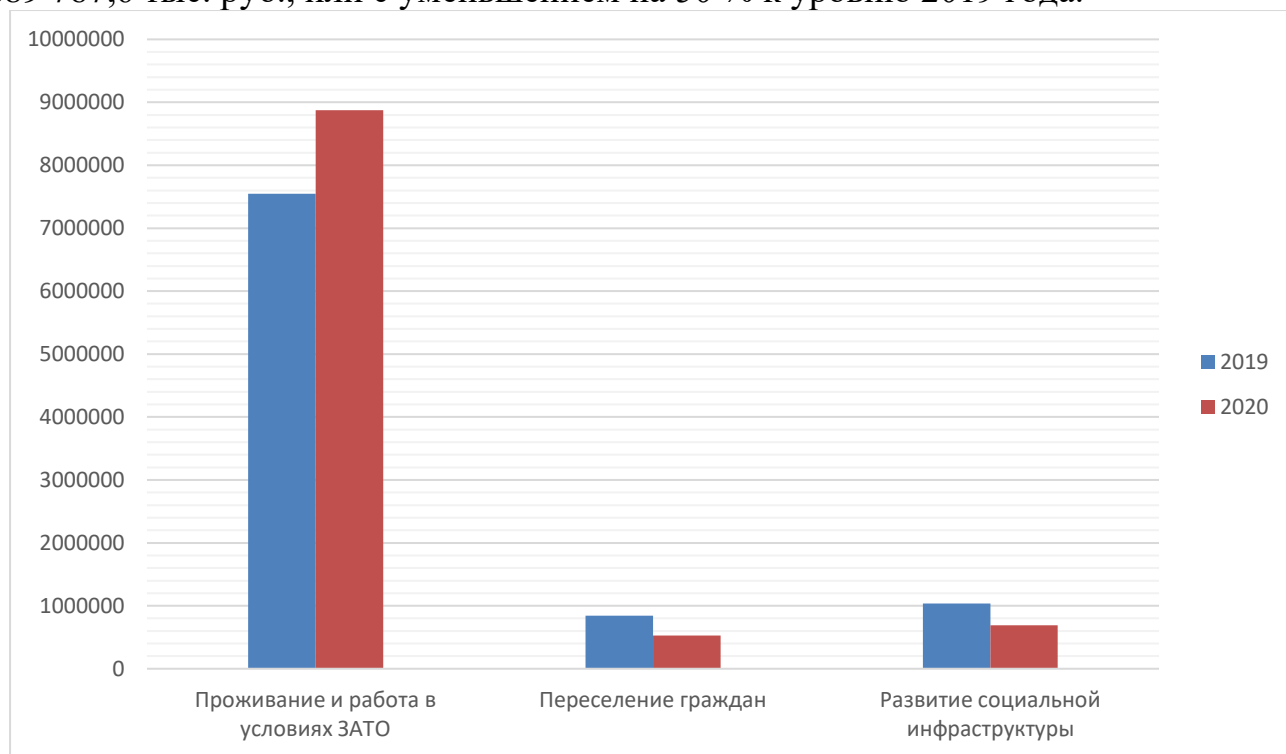


Рисунок 18 – Динамика межбюджетных трансфертов ЗАТО в 2019–2020 гг.

Вместе с тем нами были подведены итоги анализа исполнения доходной части бюджета ЗАТО за 2016–2019 годы, которые показали, что план доходов не был выполнен для некоторых ЗАТО.

В связи с компенсацией из федерального бюджета дополнительных расходов бюджетов ЗАТО в зависимости от их статуса обеспеченность ЗАТО остается даже выше, чем в субъектах Российской Федерации, на территории которых они расположены.

По состоянию на 1 января 2020 года наибольший остаток на счетах ЗАТО Краснознаменск – 420 млн. рублей, Саров – 321 млн. рублей, Трехгорный – 296 млн. рублей, Лесной – 238 млн. рублей, Железногорск – 187 млн. рублей, Новоуральск – 175 млн. рублей.

Стоимость инвестиций в бюджеты ЗАТО составляет 66 % за счет субсидий из федерального бюджета, за счет бюджета субъекта Российской Федерации – 4 %, за счет местного бюджета – 30 % (рисунок 19).

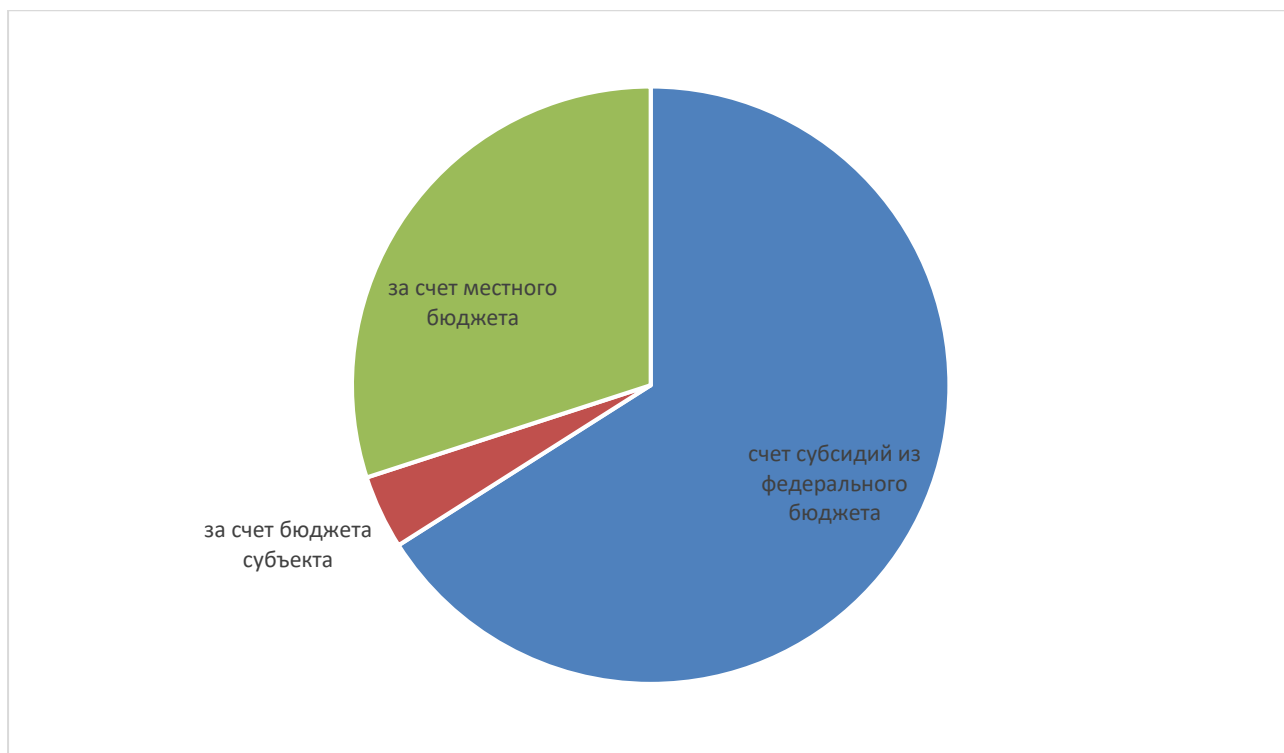


Рисунок 19 – Структура инвестиций в бюджеты ЗАТО

Напомним, что собственные доходы ЗАТО формируются за счет доходов по земельному налогу по стандарту 100 %, налога на имущество по стандарту 100 % и отчислений из НДФЛ по стандарту 30 %. При этом в статье 27 ГК РФ земельные участки под объектами считаются изъятными по видам деятельности, для которых созданы ЗАТО. В статье 389 Налогового кодекса изъятное с рынка имущество не признается объектами налогообложения, т. е. получить доход по земельному налогу в закрытых административных районах проблематично.

Компенсация из федерального бюджета дополнительных затрат и потерь бюджетов ЗАТО в связи со специальной системой безопасного функционирования не полностью покрывает бюджетные потери ЗАТО, не учитывает особенности его социально-экономического развития и зависит от уровня бюджета региона.

В Челябинской области, например, финансовое обеспечение возложенных и переданных полномочий осуществляется по единым для всех муниципальных образований стандартам, без учета специфики бюджетной сети, создаваемой ЗАТО. Также есть проблемы с передачей муниципальной собственности.

Однако есть и общая проблема с муниципальным строительством. Сегодня приходится признать, что, несмотря на закрепленный в Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип бюджетной независимости, в реальной жизни его не существует. Не только муниципальные образования, но и субъекты Российской Федерации сегодня не имеют источников дохода, которые позволяли бы им самостоятельно решать насущные задачи своей территории. В структуре бюджетной системы страны, согласно бюджетным планам на 2020 год, наблюдается тенденция к централизации значительной части бюджета на федеральном уровне. Эту же тенденцию можно проследить и на регионально-муниципальном уровне: везде, во всех типах территориальных бюджетов четко



прослеживается финансовая зависимость муниципальной администрации от государства. Сложившаяся ситуация противоречит принципу реальной независимости региональных и местных бюджетов, не способствует развитию местных инициатив и приводит к финансовой зависимости.

В этой связи сложившаяся практика обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов на всех уровнях кажется ущербной и нуждается в изменении. В настоящее время реальный баланс доходов и расходов территориальных бюджетов обеспечивается не ростом налоговых поступлений, соизмеримым с ростом расходов, в том числе переводимых с федерального уровня, а предоставлением финансовой помощи, размер которой постоянно увеличивается. Конечно, в связи с колоссальной дифференциацией бюджетов разных территориальных единиц в России им необходима финансовая поддержка из федерального бюджета. Однако вряд ли правильно превращать большинство регионов страны в получателей межбюджетных трансфертов, для чего огромные доходы необходимо централизовать на федеральном уровне.

По нашему мнению, баланс между доходами и расходами бюджета должен достигаться за счет создания оптимальной модели распределения налоговых доходов между различными уровнями бюджетов, а не за счет различных форм перераспределения бюджета. Говоря об усилении финансовой независимости закрытых административно-территориальных единиц, а также других территориальных единиц (муниципальных и региональных), нельзя игнорировать вопрос о финансовой независимости различных бюджетов.

При управлении территориями, в том числе ЗАТО, то есть по отношению к закрытым местным органам власти, следует шире использовать механизм разграничения степени финансовой независимости. При использовании этого механизма необходимо определить в соответствующем законодательном акте объем прав и ограничений для региональных и местных властей в зависимости от уровня субсидирования территории, которую они контролируют. Таким образом, государственные органы всех уровней могут обеспечить реальную эффективность своей деятельности, выполнение социально значимых обязательств, координацию действий налоговых органов в центре, в регионах и в городах и создать систему реальных стимулов для предотвращения растраты денег.

Среди мер по реализации внесений в нормативно-правовое регулирование, отражающих различные уровни финансовой независимости и ответственности представителей органов государственной власти, следует также использовать процедуру заключения конкретных соглашений. В частности, для высокودотационных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (включая закрытые административно-территориальные образования) заключение такого договора о финансовом оздоровлении с их главами, в котором могут быть прописаны права и обязанности сторон в случае нарушения положений договора, а также способы финансового и административного воздействия на правонарушителя.

Важнейшим звеном в существующих сегодня межбюджетных отношениях является финансовая поддержка со стороны региональных и местных властей. Без

них невозможно было бы сбалансировать территориальный бюджет. Возникновение ситуации, при которой практически все территориальные бюджеты нуждаются в финансовой поддержке, чревато отменой значительного количества налогов, перечислением большого количества налогов в федеральный бюджет и изменением норм отчислений из налоговых доходов.

Анализ фактических данных по регионам и ЗАТО показывает, что налоговые реформы в России проводятся в основном за счет региональных и местных бюджетов. Тем самым устанавливается необходимость активного использования рычагов перераспределения бюджетных ресурсов посредством различных форм финансовой поддержки. Часто сама финансовая поддержка является результатом недостатков, связанных с дифференциацией доходов через звенья бюджетной системы, когда первые федеральные доходы чрезмерно централизованы, а затем возвращаются, но в виде «помощи». Мы полагаем, что существующая система оказания финансовой поддержки через различные формы межбюджетных отношений далека от оптимальной, так как используемые в ней формы межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов достаточно сложны и характеризуются наличием множества каналов перераспределения и способом их работы. Формы межбюджетных отношений не обходятся без субъективного вмешательства отдельных государственных чиновников. В процессе перераспределения бюджетных средств.

Все это заставляет акцентировать внимание на вопросе разработки новой стратегии развития межбюджетных отношений ЗАТО. При разработке новой стратегии бюджетов проблемы разграничения, распределения и перераспределения бюджетных ресурсов между звеньями бюджетной системы и типами бюджетов могут быть решены принципиально другими способами, чем они есть сейчас. Главное, чтобы в результате создавалась система межбюджетных отношений, а не их простое сочетание, для которого характерно отсутствие внутренней связи между разными формами межбюджетных отношений. Создание системы межбюджетных отношений позволит фактически перейти от неэффективного балансирования экономического развития регионов и муниципальных образований к созданию условий, побуждающих субъектов федеральной и муниципальной власти мобилизовать на них имеющиеся ресурсы экономического роста.

Наряду с разработкой новой стратегии межбюджетных отношений сегодня необходимо предпринять конкретные шаги по совершенствованию форм финансовой поддержки. Проведенный на основе фактов анализ позволяет с полным основанием утверждать, что процессы улучшения межгосударственных финансовых отношений должны продолжаться.

В частности, для этого требуется:

- 1) скорректировать сложившуюся систему межбюджетных отношений и ввести новые элементы, возникающие в связи с изменением практики проведения налоговых операций. Уже сегодня, помимо функционирования фондов, через которые проходят основные потоки перераспределенных бюджетных средств, происходят и другие виды межбюджетных трансфертов;

- 2) оптимизировать финансовую поддержку, включая инвестиции, которые до сих пор сохраняли многоканальность, и возможность удвоения тех же инвестиционных затрат. Сегодня финансовая поддержка инвестиций осуществляется по отдельным, несвязанным направлениям и условиям их размещения: через субсидирование автомобильного транспорта, программу, направленную на снижение различий в социально-экономическом уровне развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за счет средств, которые предусматриваются для создания объектов региональной и муниципальной собственности в рамках федеральной целевой инвестиционной программы и др.;
- 3) если возможно, формализовать распределение инвестиционных фондов и увязать их предоставление с текущей финансовой помощью, предоставляемой в рамках фонда финансовой поддержки, фонда софинансирования социальных расходов и фонда реформы региональных и местных финансов. Это позволит не нарушать основные принципы проектного финансирования и существенно повысить эффективность предоставления межбюджетных трансфертов в целом;
- 4) систематизировать и объединить в одно целое все виды бюджетных трансфертов, предоставляемых органами государственной власти на всех уровнях. Целью такой системы должно быть создание стабильных условий для функционирования региональных и местных финансов и обеспечение наиболее эффективного использования финансовых ресурсов для предоставления государственных и местных услуг;
- 5) продолжить мониторинг и анализ бюджетной деятельности ЗАТО на 2021-2025 годы. Принцип бюджетной автономии может быть реальным только в том случае, если каждый бюджет имеет достаточный уровень собственных доходов, чтобы местные органы самоуправления могли самостоятельно определять направление бюджетных расходов, самостоятельно осуществлять бюджетный процесс и обеспечивать рост бюджета.

### **3.2 Мероприятия по повышению эффективности формирования и исполнения бюджета закрытого административно-территориального образования**

Принимая во внимание тот факт, что мы проанализировали доходную и расходную часть бюджетов ЗАТО, а также определили направления развития ЗАТО, следует отметить, что, несмотря на стабильное состояние бюджетной системы ЗАТО, выполнение взятых на себя бюджетных обязательств, оптимизацию расходов и мобилизацию налоговых и неналоговых доходов, остается ряд нерешенных вопросов в управлении муниципальными финансами ЗАТО, среди которых:

- 1) недостаточные источники дохода для расходных полномочий муниципального образования;
- 2) муниципальный долг;
- 3) недостаточная эффективность управления доходами;

4) отсутствие системного подхода основных распорядителей бюджета к реализации мероприятий по повышению качества финансового менеджмента.

В среднесрочной перспективе существует необходимость в дальнейшем улучшении бюджетного планирования, повышении качества и эффективности метода планирования программных целей, основанном на реализации принципов управления проектами, и снижении долговой нагрузки.

Для решения этих проблем перед администрациями ЗАТО стоит ряд задач с учетом согласования со стратегическими целями социально-экономического развития ЗАТО:

- 1) обеспечение эффективного управления бюджетными средствами ЗАТО;
- 2) обеспечение сбалансированности и недопущение превышения лимитов муниципального долга бюджетов ЗАТО.

Эффективное управление муниципальными финансами невозможно без четких процедур планирования, исполнения бюджета и отчетности по бюджету, которые составляют основу для управленческих решений и основу для финансовой поддержки по всем вопросам. Решением проблемы обеспечения эффективного управления бюджетом закрытых административных городов является организация работы каждого закрытого административно-административного центра по следующим направлениям:

- 1) бюджетное планирование;
- 2) исполнение бюджета ЗАТО;
- 3) оказание муниципальных услуг по муниципальному заданию;
- 4) контроль и финансовая дисциплина;
- 5) управление активами;
- 6) закупка товаров, работ, услуг для муниципальных нужд.

В будущем необходимо дальнейшее совершенствование системы управления финансами путем присвоения системы показателей эффективности каждому сотруднику и каждой функциональной должности. Кроме того, необходимо контролировать планирование и достижение заданных значений показателей, тем самым связывая систему мотивации с системой показателей.

В контексте бюджетного законодательства налоговых и неналоговых доходов недостаточно для эффективного функционирования бюджета ЗАТО, выполнения возложенных на него функций и социально-экономических задач. Действующее налоговое и бюджетное законодательство предусматривает централизацию источников дохода в пользу бюджетов более высокого уровня, что означает, что доходная база бюджета ЗАТО не решает полностью и на должном уровне местные проблемы. Увеличение доходного потенциала бюджета ЗАТО тесно связано с социально-экономическим развитием образования и должно отражать меры, принимаемые для стимулирования инвестиций. В этом контексте необходимо принять меры по управлению источниками дохода, включая меры по сокращению теневого сектора экономики, легализации заработной платы и сокращению налоговой задолженности.

Основная задача бюджетной политики ЗАТО – повышение эффективности расходования бюджетных средств в условиях ограниченности финансовых

ресурсов. Эта задача не теряет актуальности. Исходя из этого, необходимо определить меры по повышению эффективности расходования бюджетных средств по следующим направлениям: совершенствование системы оказания муниципальных услуг и создание системы муниципального финансового контроля.

В целях совершенствования механизма формирования муниципальных заданий необходимо создать условия для повышения эффективности оказания муниципальных услуг в условиях сохранения (или снижения темпов роста) бюджетных расходов на их оказание и расширения самостоятельности и ответственности учреждений.

Повышение эффективности оказания муниципальных услуг достигается за счет использования инструмента муниципального задания в стратегическом и бюджетном планировании для обеспечения взаимосвязи между муниципальными программами и муниципальными задачами.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 1275-р от 20.07.2011 утверждена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления государственными финансами «Электронный бюджет», согласно которой информационные системы органов местного самоуправления для автоматизации административных процессов в сфере муниципальных финансов должны быть интегрированы и приведены в контакт с органами федерального казначейства, федеральной налоговой службы Российской Федерации.

Реформа структуры управления бюджетным процессом и высокая централизация финансовой деятельности для учета большого количества документов требует использования средств автоматизации на новом уровне.

В настоящее время ЗАТО использует несколько программных продуктов, которые позволяют вести непрерывную оперативную работу в области планирования, исполнения, контроля и мониторинга бюджета ЗАТО. Эффективное исполнение бюджета невозможно без своевременного обновления, доработки и модернизации этих программных продуктов. В этом контексте необходимо принять ряд мер, в том числе меры по обеспечению поддержания программных продуктов в функциональном и рабочем состоянии.

Как уже упоминалось ранее, основным направлением бюджетной и налоговой политики ЗАТО является увеличение доходной части бюджетов ЗАТО. Статья 12 Налогового кодекса Российской Федерации наделяет органы местного самоуправления полномочиями определять ставки налогов, порядок и условия уплаты местных налогов. Органы местного самоуправления имеют право определять налоговые льготы, причины и порядок их применения, а также предоставлять инвестиционные налоговые льготы.

С 1 января 2005 г. количество местных налогов уменьшено до двух: земельного налога и налога на имущество физических лиц (ст. 15 Налогового кодекса РФ). Ставки отчислений от местных налогов устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации: 100 процентов доходов по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц зачисляются местным бюджетам (ст. 61.2 НК РФ).

Органы местного самоуправления вправе не только ограничиваться изменением ставок местных налогов, но и анализировать налоговую базу, сотрудничать с населением и инвестировать бюджетные средства в инвентаризацию объектов недвижимости. Представляется целесообразным использовать положительный опыт при определении налоговой базы по местным налогам и при осуществлении полномочий в области налогообложения закрытых местных органов власти.

Существующая практика финансирования социально-экономического развития ЗАТО, связанная с удовлетворением в основном текущих потребностей, привела к резкому ухудшению качества услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями. В этом контексте местными властями на уровне ЗАТО «Северск» утверждена концепция развития указанного района на период 2015–2030 гг. В частности, создатели концепции разработали алгоритм действий по четырем стратегическим направлениям при условии сохранения статуса закрытых административных городов. Первое стратегическое направление предусматривает реализацию мероприятий в экономической сфере и включает развитие важнейших секторов экономики, а также создание благоприятного инвестиционного климата за счет создания замещающих производств на основе базовых технологий градоостроительного предприятия. Второе стратегическое направление предполагает стабильное функционирование и развитие инфраструктуры и систем жизнеобеспечения закрытого города. Третье стратегическое направление связано с кадровым обеспечением и формированием благоприятного социального климата и высокого морально-культурного потенциала территории (развитие системы медицинского обслуживания, укрепления здоровья и социальной поддержки населения, содействие занятости и др.). Четвертое стратегическое направление – обеспечение безопасности жизни населения. В этой связи имеет смысл разработать подходящие концепции в отношении других ЗАТО, которые позволили бы координировать меры федеральных государственных органов и органов местного самоуправления ЗАТО в бюджетной сфере.

Традиционно одним из инструментов реализации полномочий местных властей было создание и финансирование целевых комплексных программ социально-экономического развития территории. Наличие такой статьи расходов позволяет органам местного самоуправления планировать свои расходы на конкретные цели, поскольку некоторые программы могут быть рассчитаны на 3, 5, 10 лет. Местные целевые программы, утверждаемые органами местного самоуправления ЗАТО, отличаются большим разнообразием. Например, в закрытом городе Заозерск создаются муниципальные программы профилактики вакцинации, вывоза мусора, пропаганды здорового образа жизни среди детей и молодежи, мест воинской славы, профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних и т. д., связанные с множеством мероприятий, проводимых органами местного самоуправления. Для целевых программ ЗАТО важно использовать положительный опыт других муниципальных образований в этой сфере. В закрытом городе Североморск составлены рекомендации по планированию выделения средств на реализацию утвержденных долгосрочных целевых программ. В частности, предлагается учесть предложенную методику

расчета бюджета и существующие приоритетные программы, чтобы избежать неэффективных расходов и дублирования.

На нынешнем этапе развития Российского государства необходимо снизить расходы на содержание органов местного самоуправления ЗАТО. Для этих целей имеет смысл использовать модель организации системы местного самоуправления в ЗАТО Зеленогорск Красноярского края, которая состоит из главы города, Совета депутатов и местной администрации, наделенной полномочиями главного распорядителя бюджета. В ЗАТО г. Заречный Пензенской области, как уже упоминалось, есть два типа органов местного самоуправления: сами органы местного самоуправления и другие органы местного самоуправления, причем главный распорядитель бюджета имеет самостоятельный статус местного органа власти и не входит в структуру местной администрации, что явно не способствует прозрачности процедуры составления, утверждения и исполнения бюджета закрытой территориальной единицы.

Важно отметить, что в статье 158 Бюджетного кодекса РФ четко прописаны критерии разграничения обязанностей главного администратора бюджета и бюджетного управляющего. К исключительным полномочиям главного администратора бюджета относятся, в частности: составление списка подчиненных администраторов и получателей бюджетных средств, ведение реестра расходных обязательств, составление и утверждение бюджета и подготовка бюджетных отчетов. Между тем в ЗАТО характеризуются полномочиями главного распорядителя местного бюджета различные органы местного самоуправления. Например, статья 4.7 Устава города Заречный Пензенской области определяет бюджетные полномочия других органов местного самоуправления. При этом финансовый отдел г. Заречного был назначен главным распорядителем бюджетных средств, остальные органы местного самоуправления – распорядителями бюджетных средств. Это связано с тем, что финансовый отдел города Заречный составляет список подчиненных ему получателей бюджетных средств, ведет учет расходных обязательств, составляет и утверждает бюджет, а также составляет отчеты по бюджету для всего объема средств местного бюджета. Решением собрания представителей города Заречный от 19 октября 2007 г. № 407 финансовое управление города Заречный отнесено к категории распорядителей бюджетных средств. Поэтому было бы вполне разумно включить пункты Положения о бюджетном процессе в оставшиеся ЗАТО, чтобы передать финансовому управлению города исключительные полномочия главного распорядителя бюджета в соответствии с БК РФ и Уставом ЗАТО.

### **Выводы по разделу 3**

Таким образом, для решения проблем формирования и исполнения бюджета ЗАТО перед администрациями ЗАТО стоят задачи обеспечения эффективного управления бюджетными средствами ЗАТО и обеспечения сбалансированности и недопущение превышения лимитов муниципального долга бюджетов ЗАТО, образовавшегося в результате бюджетного дефицита.

В контексте бюджетного законодательства налоговых и неналоговых доходов недостаточно для эффективного функционирования бюджета ЗАТО, выполнения возложенных на него функций и социально-экономических задач. В этом контексте необходимо принять меры по управлению источниками дохода, включая меры по сокращению теневого сектора экономики, легализации заработной платы и сокращению налоговой задолженности.

Основная задача бюджетной политики ЗАТО – повышение эффективности расходования бюджетных средств в условиях ограниченности финансовых ресурсов. В целях совершенствования механизма формирования муниципальных заданий необходимо создать условия для повышения эффективности оказания муниципальных услуг в условиях сохранения (или снижения темпов роста) бюджетных расходов на их оказание и расширения самостоятельности и ответственности учреждений.

Реформа структуры управления бюджетным процессом и высокая централизация финансовой деятельности для учета большого количества документов требует использования средств автоматизации на новом уровне, таким образом необходимо обеспечить своевременное обновления, доработку и модернизацию этих программных продуктов.

Существующая практика финансирования социально-экономического развития ЗАТО, связанная с удовлетворением в основном текущих потребностей, привела к резкому ухудшению качества услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями. В этой связи имеет смысл органами местного самоуправления разработать подходящие концепции в отношении ЗАТО, которые позволили бы координировать меры федеральных государственных органов и органов местного самоуправления ЗАТО в бюджетной сфере.

Традиционно одним из инструментов реализации полномочий местных властей было создание и финансирование целевых комплексных программ социально-экономического развития территории. Наличие такой статьи расходов позволяет органам местного самоуправления планировать свои расходы на конкретные цели, поскольку некоторые программы могут быть рассчитаны на 3, 5, 10 лет. В частности, предлагается учесть предложенную администрацией ЗАТО Заозерск методику расчета бюджета и существующие приоритетные программы, чтобы избежать неэффективных расходов и их дублирования.

На нынешнем этапе развития Российского государства необходимо снизить расходы на содержание органов местного самоуправления ЗАТО. Для этих целей имеет смысл использовать модель организации системы местного самоуправления в ЗАТО Зеленогорск Красноярского края, которая состоит из главы города, Совета



депутатов и местной администрации, наделенной полномочиями главного распорядителя бюджета. Поэтому было бы вполне разумно передать финансовому управлению города исключительные полномочия главного распорядителя бюджета в соответствии с БК РФ и Уставом ЗАТО, чтобы повысить прозрачность формирования и использования бюджетов ЗАТО.

Наряду с разработкой новой стратегии межбюджетных отношений сегодня необходимо предпринять конкретные шаги по совершенствованию форм финансовой поддержки. Проведенный на основе фактов анализ позволяет с полным основанием утверждать, что процессы улучшения межгосударственных финансовых отношений должны продолжаться. В частности, для этого требуется:

1) систематизировать и объединить в одно целое все виды бюджетных трансфертов ЗАТО, предоставляемых органами государственной власти на всех уровнях. Целью такой системы должно быть создание стабильных условий для функционирования региональных и местных финансов и обеспечение наиболее эффективного использования финансовых ресурсов для предоставления государственных и местных услуг;

2) скорректировать сложившуюся систему межбюджетных отношений и ввести новые элементы, в частности использовать программно-целевое планирование в бюджетных отношениях с методикой расчета затрат на реализацию муниципальных программ, передать финансовому управлению ЗАТО (местной администрации) исключительные полномочия главного распорядителя бюджета, а также предусмотреть возможные изменения в налоговом законодательстве в части увеличения налоговой доходности бюджетов ЗАТО за счет изменения нормативов отчислений некоторых налогов (например закрепить 100 % отчисление налога на доходы физических лиц в бюджеты ЗАТО для повышения мотивации местных органов самоуправления к эффективному формированию и исполнению бюджета).

3) продолжить мониторинг и анализ бюджетной деятельности ЗАТО на 2021–2025 годы. Принцип бюджетной автономии может быть реальным только в том случае, если каждый бюджет имеет достаточный уровень собственных доходов, чтобы местные органы самоуправления могли самостоятельно определять направление бюджетных расходов, самостоятельно осуществлять бюджетный процесс и обеспечивать рост бюджета.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сразу после принятия Федерального закона № 3297–1 «О закрытом территориально-административном образовании» в 1992 году были установлены определенные гарантии независимости ЗАТО по сравнению с другими муниципальными образованиями. До конца 1990-х годов на территориях, входивших в ЗАТО, все налоги, взимаемые с этих территорий, напрямую зачислялись на счет бюджетов ЗАТО, а также предоставлялось множество других льгот. В ходе реформы федерального законодательства все они были постепенно отменены, что могло только негативно сказаться на бюджетах ЗАТО, которые стали более зависимыми от федерального центра.

Бюджет ЗАТО регулируется многими законодательными актами, в том числе Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297–1. Несмотря на то, что за последние несколько десятилетий в закон о ЗАТО были внесены многочисленные изменения, в бюджетах ЗАТО все еще есть ряд неточностей и пробелов: здравоохранение ЗАТО, введение режима безопасности, а также назначение и избрание главы ЗАТО.

Можно выделить следующие особенности формирования доходов и расходов бюджетов ЗАТО:

- все виды федеральных, региональных и местных налогов, сборов и иных доходов, собранных на их территории, полностью зачисляются в бюджет ЗАТО;
- в случае нехватки собственных средств и ресурсов по доходной части бюджета ЗАТО предоставляются субсидии из федерального бюджета для финансирования расходов, связанных с функционированием органов местного самоуправления;
- превышение доходов по сравнению с расходами бюджета ЗАТО не подлежит изъятию из бюджета другого уровня бюджетной системы;
- бюджет ЗАТО исполняется непосредственно Федеральным казначейством Российской Федерации.

Социально-экономическое положение ЗАТО в последние годы характеризовалось следующими фактами: население ЗАТО в целом стабильно, хотя эта стабильность в основном обеспечивается за счет положительного сальдо миграции, в ЗАТО традиционно низкий уровень безработицы, но есть отрицательная тенденция относительно средней заработной платы, динамика роста заработной платы в ЗАТО с 2012-2013 гг. замедлилась, и в результате сегодня она в некоторых случаях ниже средней по стране и соответствующего субъекта.

За последние 6–7 лет общий объем межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета ЗАТО составлял от 70 до 80 %. Это означает, что развитие ЗАТО сильно зависит от политического процесса в регионе и в стране. Сегодня межбюджетные трансферты переводятся не напрямую из федерального бюджета в местный, а через бюджеты субъектов, в которых находятся закрытые города. Такая ситуация означает, что ЗАТО участвуют на двух уровнях взаимоотношений при

формировании своего бюджета – на федеральном и региональном уровне. Понятно, что не каждое правительство ЗАТО имеет возможность и желание «спорить» и с региональными, и с федеральными министерствами финансов.

Кроме того, субъекты федерации передают закрытым административно-территориальным образованиям иную сферу полномочий, при этом федеральный статус «ЗАТО» не является единообразным, а зависит от конкретного региона. Доля расходов бюджетов в основном служит поддержанию жизни населения ЗАТО. Эти инвестиции ориентированы не на стратегическое развитие территорий ЗАТО, а на разработку источников дополнительной бюджетной поддержки сообщества. Поэтому для таких целей необходимо привлекать средства извне, что тоже является непростой задачей.

Таким образом, для решения проблем формирования и исполнения бюджета ЗАТО перед администрациями ЗАТО стоят задачи обеспечения эффективного управления бюджетными средствами ЗАТО и обеспечения сбалансированности и недопущение превышения лимитов муниципального долга бюджетов ЗАТО, образовавшегося в результате бюджетного дефицита.

В контексте бюджетного законодательства налоговых и неналоговых доходов недостаточно для эффективного функционирования бюджета ЗАТО, выполнения возложенных на него функций и социально-экономических задач. В этом контексте необходимо принять меры по управлению источниками дохода, включая меры по сокращению теневого сектора экономики, легализации заработной платы и сокращению налоговой задолженности.

Основная задача бюджетной политики ЗАТО – повышение эффективности расходования бюджетных средств в условиях ограниченности финансовых ресурсов. В целях совершенствования механизма формирования муниципальных заданий необходимо создать условия для повышения эффективности оказания муниципальных услуг в условиях сохранения (или снижения темпов роста) бюджетных расходов на их оказание и расширения самостоятельности и ответственности учреждений.

Реформа структуры управления бюджетным процессом и высокая централизация финансовой деятельности для учета большого количества документов требует использования средств автоматизации на новом уровне, таким образом необходимо обеспечить своевременное обновления, доработку и модернизацию этих программных продуктов.

Существующая практика финансирования социально-экономического развития ЗАТО, связанная с удовлетворением в основном текущих потребностей, привела к резкому ухудшению качества услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями. В этой связи имеет смысл органами местного самоуправления разработать подходящие концепции в отношении ЗАТО, которые позволили бы координировать меры федеральных государственных органов и органов местного самоуправления ЗАТО в бюджетной сфере.

Традиционно одним из инструментов реализации полномочий местных властей было создание и финансирование целевых комплексных программ социально-экономического развития территории. Наличие такой статьи расходов позволяет

органам местного самоуправления планировать свои расходы на конкретные цели, поскольку некоторые программы могут быть рассчитаны на 3, 5, 10 лет. В частности, предлагается учесть предложенную администрацией ЗАТО Заозерск методику расчета бюджета и существующие приоритетные программы, чтобы избежать неэффективных расходов и их дублирования.

На нынешнем этапе развития Российского государства необходимо снизить расходы на содержание органов местного самоуправления ЗАТО. Для этих целей имеет смысл использовать модель организации системы местного самоуправления в ЗАТО Зеленогорск Красноярского края, которая состоит из главы города, Совета депутатов и местной администрации, наделенной полномочиями главного распорядителя бюджета. Поэтому было бы вполне разумно передать финансовому управлению города исключительные полномочия главного распорядителя бюджета в соответствии с БК РФ и Уставом ЗАТО, чтобы повысить прозрачность формирования и использования бюджетов ЗАТО.

Наряду с разработкой новой стратегии межбюджетных отношений сегодня необходимо предпринять конкретные шаги по совершенствованию форм финансовой поддержки. Проведенный на основе фактов анализ позволяет с полным основанием утверждать, что процессы улучшения межгосударственных финансовых отношений должны продолжаться. В частности, для этого требуется:

- 1) систематизировать и объединить в одно целое все виды бюджетных трансфертов ЗАТО, предоставляемых органами государственной власти на всех уровнях. Целью такой системы должно быть создание стабильных условий для функционирования региональных и местных финансов и обеспечение наиболее эффективного использования финансовых ресурсов для предоставления государственных и местных услуг;

- 2) скорректировать сложившуюся систему межбюджетных отношений и ввести новые элементы, в частности использовать программно-целевое планирование в бюджетных отношениях с методикой расчета затрат на реализацию муниципальных программ, передать финансовому управлению ЗАТО (местной администрации) исключительные полномочия главного распорядителя бюджета, а также предусмотреть возможные изменения в налоговом законодательстве в части увеличения налоговой доходности бюджетов ЗАТО за счет изменения нормативов отчислений некоторых налогов (например закрепить 100 % отчисление налога на доходы физических лиц в бюджеты ЗАТО для повышения мотивации местных органов самоуправления к эффективному формированию и исполнению бюджета).
- 3) продолжить мониторинг и анализ бюджетной деятельности ЗАТО на 2021–2025 годы. Принцип бюджетной автономии может быть реальным только в том случае, если каждый бюджет имеет достаточный уровень собственных доходов, чтобы местные органы самоуправления могли самостоятельно определять направление бюджетных расходов, самостоятельно осуществлять бюджетный процесс и обеспечивать рост бюджета.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Аврамчикова, Н.Т. Инструменты стратегического управления социально-экономическим развитием закрытых административно-территориальных образований / Н.Т. Аврамчикова // Региональная экономика. – 2019. – № 17. – С. 1068–1081.
2. Агапов, А.Б. Управление государственной и муниципальной собственностью: учебник для вузов / А.Б. Агапов. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 211 с.
3. Аракелян, И.Н. Предмет и метод финансового права как критерии самостоятельности отрасли права / И.Н. Аракелян. – М.: АР-Консалт, 2018. – 199 с.
4. Афанасьев, М.П. Бюджет и бюджетная система в 2 т. Том 1: учебник для вузов / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Кривоногов. – М. Издательство Юрайт, 2020. – 318 с.
5. Ашмарина, Е.М. Финансовое право: учебник для вузов / Е.М. Ашмарина и др.; под редакцией Е.М. Ашмариной. – М.: Юрайт, 2020. – 370 с.
6. Ашмарина, Е.М. Финансовое право. Практикум: учебное пособие для вузов / Е.М. Ашмарина и др.; под редакцией Е.М. Ашмариной, Е.В. Тереховой. – М.: Юрайт, 2020. – 300 с.
7. Бобылева, А.З. Государственное антикризисное управление в нефтяной отрасли: монография / А.З. Бобылева и др.; под редакцией А.З. Бобылевой, О.А. Львовой. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 326 с.
8. Борщевский, Г.А. Государственная служба: учебник и практикум для вузов / Г.А. Борщевский. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 480 с.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ (ред. от 15.10.2020). – СПС «Гарант».
10. Варжавинова, А.А. Местный бюджет и его формирование на примере города Белгорода / А.А. Варжавинова // Научные горизонты. – 2017. – № 1. – С. 22–27.
11. Васильев, В.П. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. – М. Издательство Юрайт, 2020. – 307 с.
12. Васильев, В.П. Государственное регулирование экономики: учебник и практикум для вузов / В.П. Васильев. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 178 с.
13. Васильева, В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для вузов / В.М. Васильева, Е.А. Колеснева, И.А. Иншаков. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 441 с.
14. Вологжина, А.А. Местный бюджет как элемент бюджетной системы Российской Федерации / А.А. Вологжина. – Пенза: Наука и просвещение, 2020. – С. 60–63.

15. Гимазова, Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для академического бакалавриата / Ю.В. Гимазова, Н.А. Омельченко; под общей редакцией Н.А. Омельченко. – М. Издательство Юрайт, 2019. – 453 с.
16. Горный, М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для вузов / М.Б. Горный. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 393 с.
17. Государственные финансы: учебное пособие для вузов / под общей редакцией Н.И. Берзона. – М. Издательство Юрайт, 2020. – 137 с.
18. Грицюк, Т.В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост / Т.В. Грицюк // Финансы и кредит. – 2013. – № 13. – С. 14–26.
19. Гуринович, А.Г. Правовое регулирование бюджетного процесса: учебник для вузов / А.Г. Гуринович. – М.: Юрайт, 2020. – 269 с.
20. Дурманова, О.М. Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права: дисс...канд. экон. наук / О.М. Дурманова. – Саратов, 2010. – 175 с.
21. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985). – СПС «Гарант».
22. Ерошкина, Л.А. Межбюджетные отношения в новой экономической ситуации (интервью с директором департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной) / Л.А. Ерошкина // Финансы. – 2019. – № 9. – С. 3–5.
23. Закон Московской области от 16.12.2019 № 261/2019-ОЗ (ред. 19.06.2020) «О бюджете Московской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». – СПС «Гарант».
24. Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297-1. – СПС «Гарант».
25. Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25.06.1993 № 5242-1. – СПС «Гарант».
26. Затолкина, М.А. Современные факторы и тенденции государственного регулирования развития закрытых административно-территориальных образований, обеспечивающих функционирование объектов ГК «РОСАТОМ» / М.А. Затолкина // Теоретический и практический потенциал современной науки. – 2019. – № 3. – С. 119–123.
27. Землин, А.И. Финансовое право Российской Федерации: учебник для вузов / А.И. Землин, О.М. Землина, Н.П. Ольховская; под общей редакцией А.И. Землина. – М.: Юрайт, 2020. – 301 с.
28. Золин, Э.В. Обеспечение органами внутренних дел экономической безопасности закрытых административно-территориальных образований, дисс...канд.экон.наук / Э.В. Золин. – М., 2011. – 170 с.
29. Иванова, Н.Г. Бюджетная система Российской Федерации: учебник и практикум для вузов / Н.Г. Иванова и др.; под редакцией Н.Г. Ивановой, М.И. Канкуловой. – М. Издательство Юрайт, 2020. – 381 с.

- 30.Иголина, Л.Л. Региональные и муниципальные финансы: учебник и практикум для вузов / Л.Л. Иголина и др.; под редакцией Л.Л. Иголиной. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 555 с.
- 31.Калинин, М.В. Региональные аспекты межбюджетных отношений / М.В. Калинин // Микроэкономика. – 2018. – № 6. – С. 92–98.
- 32.Касевич, Е.В. Правовая природа финансовых правоотношений / Е.В. Касевич // Аллея науки. – 2017. – № 10. – С. 603–607.
- 33.Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов / А.Н. Кокотов и др.; под редакцией А.Н. Кокотова. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 495 с.
- 34.Кокотов, А.Н. Муниципальное право России. Практикум: учебное пособие для вузов / А.Н. Кокотов, И.В. Захаров. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 165 с.
- 35.Конголиди, Д.К. Организационно-правовой аспект реформы местного самоуправления / Д.К. Конголиди. – М: РАНХиГС, 2018. – 115 с.
- 36.Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – СПС «Гарант».
- 37.Краснобрыжий, Д.В. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Д.В. Краснобрыжий // Аллея науки. – 2017. – № 16. – С. 721–725.
- 38.Кривоносова, Н.Я. Независимая экспертиза бюджета / Н.Я. Кривоносова. – Иркутск: БГУ, 2016. – 138 с.
- 39.Крохина, Ю.А. Бюджетное право России: учебник для вузов / Ю.А. Крохина. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 345 с.
- 40.Кудряшов, В.В. Международное финансовое право. Суверенные финансовые институты: учебное пособие для вузов / В.В. Кудряшов. – М.: Юрайт, 2020. – 268 с.
- 41.Купряшин, Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / Г.Л. Купряшин. – М. Издательство Юрайт, 2020. – 500 с.
- 42.Лозученко, А.В. Особенности формирования местных бюджетов закрытых административно-территориальных образований (на примере бюджета городского округа ЗАТО Сибирский Алтайского края) / А.В. Лозученко // Труды молодых ученых Алтайского государственного университета. – 2018. – № 15. – С. 120–122.
- 43.Меньшикова, Г.А. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): учебник и практикум для вузов / Г.А. Меньшикова и др.; под редакцией Г.А. Меньшиковой, Н.А. Пруеля. – М. Издательство Юрайт, 2020. – 340 с.
- 44.Морозова, О.А. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении: учебное пособие для вузов / О.А. Морозова, В.В. Лосева, Л.И. Иванова. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 142 с.

45. Морозова, О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации и Германии / О.С. Морозова // Вестник университета имени О.К. Кутафина. – 2016. – № 6. – С. 192–207.
46. Мошкова, Д.М. К вопросу о субъектах финансового права / Д.М. Мошкова // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 11. – С. 72–79.
47. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ). – СПС «Гарант».
48. Начкебия, В.М. Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / В.М. Начкебия // Бакалавр. – 2018. – № 1. – С. 29–32.
49. Нечкин, А.В. Муниципальное право. Практика высших судебных инстанций России с комментариями: учебное пособие для вузов / А.В. Нечкин, О.А. Кожевников. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 267 с.
50. Нечкин, А.В. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации: учебник для вузов / А.В. Нечкин. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 130 с.
51. Новиков, А.А. Конституционно-правовые аспекты становления и развития муниципальных образований закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО): дисс...канд.юр.наук / А.А. Новиков. – Челябинск, 2010. – 182 с.
52. Нуретдинова, Ю.В. Доходы и расходы местных бюджетов / Ю.В. Нуретдинова. – Ульяновск: УГТУ, 2017. – 168 с.
53. Овчинников, И.И. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 361 с.
54. Осейчук, В.И. Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов / В.И. Осейчук. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 342 с.
55. Охотский, Е.В. Государственное антикризисное управление: учебник для вузов / Е.В. Охотский и др.; под общей редакцией Е.В. Охотского. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 371 с.
56. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 1: учебник и практикум для вузов / Е.В. Охотский. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 367 с.
57. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 2: учебник и практикум для вузов / Е.В. Охотский. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 299 с.
58. Письмо Госналогслужбы РФ от 25 января 1996 г. № ПВ-6-16/52 «О порядке зачисления штрафов в доход бюджета закрытого административно-территориального образования». – СПС «Гарант».
59. Письмо Минфина России от 27 декабря 2019 г. № 06-04-11/02/102825 О расторжении трехсторонних соглашений о предоставлении и обеспечении эффективного использования межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета бюджету области для предоставления бюджетам ЗАТО дотации на компенсацию дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного



- функционирования, в связи с упразднением указанных ЗАТО. – СПС «Гарант».
60. Письмо Минфина России от 6 апреля 2020 г. № 06-04-11/02/27007 Об оценке результатов выполнения условий и обязательств ЗАТО, предусмотренных трехсторонними соглашениями о предоставлении и обеспечении эффективного использования межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ для предоставления бюджетам ЗАТО дотаций на компенсацию дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования, в 2019 г. – СПС «Гарант».
61. Попова, Н.Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / Н.Ф. Попова; под общей редакцией Г.Ф. Ручкиной. – М.: Юрайт, 2020. – 239 с.
62. Постановление Администрации ЗАТО Александровск Мурманской области от 9 ноября 2020 г. № 2161 «Об утверждении Основных направлений долговой политики ЗАТО Александровск на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». – СПС «Гарант».
63. Постановление Правительства РФ от 04.07.1992 № 470 (ред. от 20.12.2019) «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан». – СПС «Гарант».
64. Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 693 (ред. от 02.12.2017) «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». – СПС «Гарант».
65. Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 (ред. от 14.07.2006) «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение». – СПС «Гарант».
66. Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2007 г. № 775 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2005 г. № 232» (с изменениями и дополнениями). – СПС «Гарант».
67. Постановление Правительства РФ от 18.04.2005 № 232 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования». – СПС «Гарант».
68. Постановление Правительства РФ от 22.05.2006 № 302 (ред. от 03.12.2019) «О создании и деятельности на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями». – СПС «Гарант».

69. Постановление Правительства РФ от 24.12.2019 № 1803 (ред. от 27.07.2020) «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». – СПС «Гарант».
70. Приказ Минфина России от 11.06.2009 № 51н (ред. от 28.10.2016) «Об Общих требованиях к порядку взыскания в доход бюджетов неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, и Порядке взыскания неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета» (Зарегистрировано в Минюсте России 28.07.2009 № 14422). – СПС «Гарант».
71. Приказ Минфина РФ от 16.11.2005 № 139н «Об установлении поправочного коэффициента для учета особенностей расходных потребностей отдельных закрытых административно-территориальных образований» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 26.12.2005 № 7302). – СПС «Гарант».
72. Прокофьев, С.Е. Государственная служба: учебное пособие для вузов / С.Е. Прокофьев, Е.Д. Богатырев, С.Г. Еремин. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 200 с.
73. Прокофьев, С.Е. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С.Е. Прокофьев и др.; под редакцией С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. – М. Издательство Юрайт, 2020. – 608 с.
74. Прокофьев, С.Е. Теория и механизмы современного государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / С.Е. Прокофьев, С.Г. Еремин, А.И. Галкин. – М. Издательство Юрайт, 2020. – 695 с.
75. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.01.1994 № 3-р «Об официальных географических названиях в населённых пунктах, расположенных в ЗАТО». – СПС «Гарант».
76. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). – СПС «Гарант».
77. Раткевич, О.С. Совершенствование системы институциональной поддержки закрытых административно-территориальных образований атомной промышленности, как фактор обеспечения экономической безопасности России: дисс... канд.экон.наук / О.С. Раткевич. – М., 2010. – 221 с.
78. Ручкина, Г.Ф. Правовое регулирование экономической деятельности: учебник для вузов / Г.Ф. Ручкина и др.; под редакцией Г.Ф. Ручкиной. – М.: Юрайт, 2020. – 405 с.
79. Ручкина, Г.Ф. Правовое регулирование экономической деятельности: учебник и практикум для академического бакалавриата / Г.Ф. Ручкина и др.;

- под общей редакцией Г. Ф. Ручкиной, А.П. Альбова. – М.: Юрайт, 2019. – 315 с.
80. Ручкина, Г.Ф. Финансовое право: учебник и практикум для вузов / Г.Ф. Ручкина и др.; под редакцией Г.Ф. Ручкиной. – М.: Юрайт, 2020. – 348 с.
81. Рыбалко, Н.А. Межбюджетные трансферты как инструмент перераспределения финансовых ресурсов / Н.А. Рыбалко. – Махачкала: РАН, 2018. – 443 с.
82. Рябова, Е.В. Бюджетное устройство Российской Федерации: учебное пособие для вузов / Е.В. Рябова. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 248 с.
83. Сергеев, Л.И. Государственный аудит: учебник для вузов / Л.И. Сергеев. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 271 с.
84. Сидорова, А.А. Электронное правительство: учебник и практикум для вузов / А.А. Сидорова. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 166 с.
85. Силантьева, И.А. Особенности бюджетных правоотношений с участием муниципальных образований / И.А. Силантьева. – Саратов: СГЮА, 2018. – 252 с.
86. Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». – СПС «Гарант».
87. Файков, Д.Ю. Системные трансформации закрытых административно-территориальных образований: дисс...д-р экон. наук / Д.Ю. Файков. – М., 2011. – 401 с.
88. Федеральный закон «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 09.07.1999 № 159–ФЗ. – СПС «Гарант».
89. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 № 126–ФЗ. – СПС «Гарант».
90. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380–ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». – СПС «Гарант».
91. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020). – СПС «Гарант».
92. Царенко, А.С. «Бережливое мышление» в государственном управлении: монография / А.С. Царенко, О.Ю. Гусельникова. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 206 с.
93. Чаннов, С.Е. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / С.Е. Чаннов. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 333 с.
94. Шмелева, А.Ю. Совершенствование механизмов формирования доходной части бюджета города Белгорода / А.Ю. Шмелева // Форум молодых ученых. – 2019. – № 6. – С. 1392–1400.

**ПРИЛОЖЕНИЕ А**  
**Сравнение бюджетной обеспеченности ЗАТО и других городов Российской Федерации,**  
**2018–2019 год**

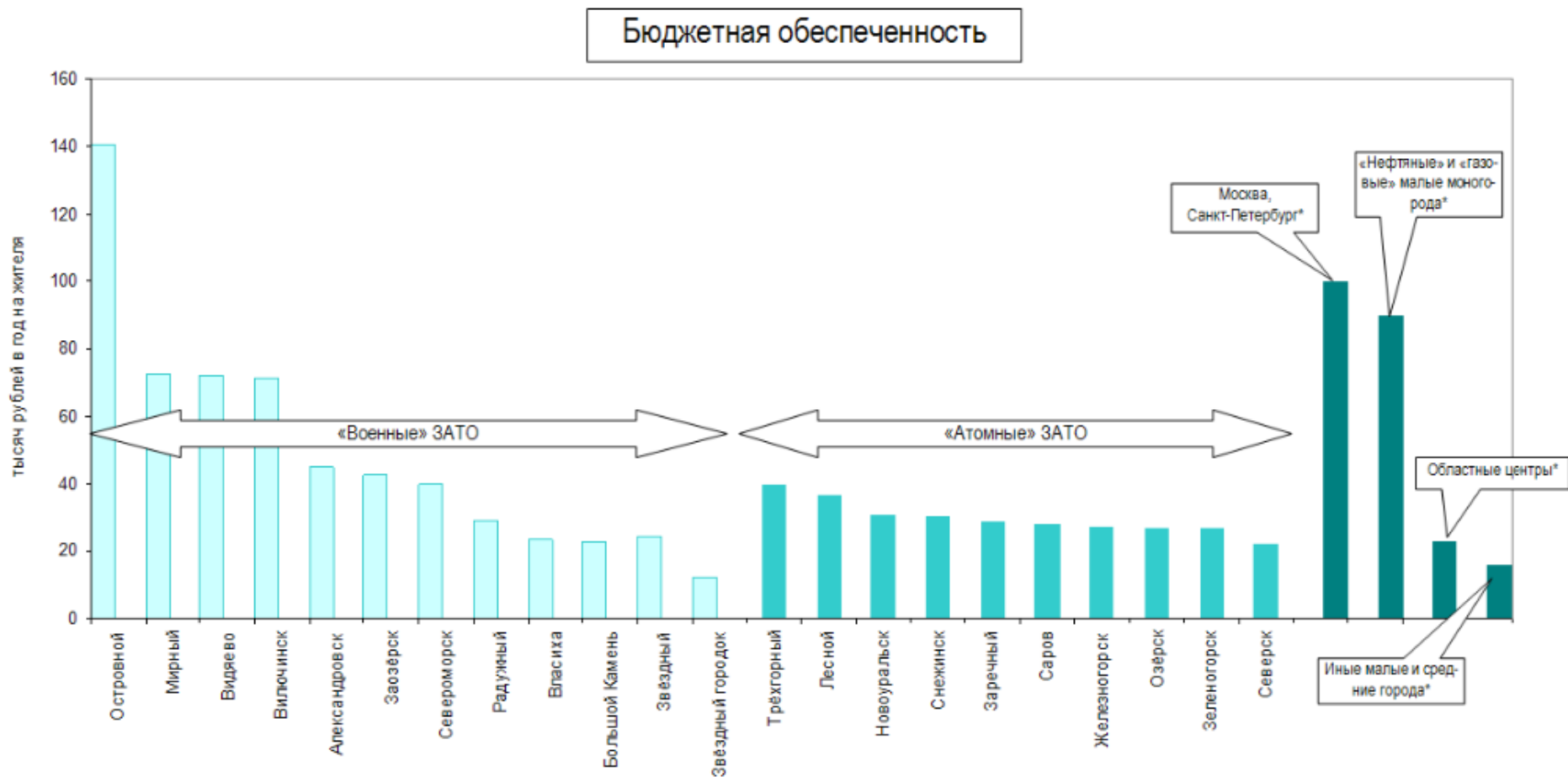


Рисунок А.1 – Сравнение бюджетной обеспеченности ЗАТО и других городов Российской Федерации, 2018–2019 год