

## **О ПРОБЛЕМАХ И ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ (ЗАТО)**

*Голубев Алексей Викторович, доктор физ.-мат. наук, президент ассоциации ЗАТО атомной промышленности, глава администрации города Сарова, член Совета при Президенте по развитию местного самоуправления*

*Макаренко Александр Иванович, исполнительный директор ассоциации ЗАТО атомной промышленности*

В СССР города размещения предприятий ядерного и ракетного комплекса как правило имели статус секретных объектов. Информация об их местоположении, названии, численности населения, историческом наименовании входила в Перечень сведений, составляющих государственную тайну. С распадом СССР социально-экономическая ситуация в городах ухудшилась катастрофически и для решения этой проблемы жители Арзамаса-16 — сотрудники ВНИИЭФ и органов местной власти, — вышли с инициативой о разработке закона об особом статусе территорий, на которых размещаются объекты ракетно-ядерного и оборонного комплекса страны. Закон Российской Федерации № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее — Закон о ЗАТО) разработан и подписан Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным 14 июля 1992 года. Этим законом с городов был фактически снят гриф секретности.

Закон о ЗАТО, в том числе после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, обеспечил сохранение

особого статуса территорий, на которых решаются задачи государственной важности в области национальной безопасности, обороны и технологического развития.

Согласно Закону о ЗАТО «закрытым административно-территориальным образованием (далее — ЗАТО) признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, созданное... в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов..., для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан».

В соответствии с Перечнем, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 508, в Российской Федерации 40 муниципальных образований имеют статус ЗАТО. В них проживает более 1,1 млн человек. Среди ЗАТО есть города, имеющие ведомственное подчинение Минобороны России, Минпромторга России, госкорпораций Росатом и Роскосмос. Это территориальные образования, в границах которых находятся военные базы, космодромы, предприятия по производству и утилизации ядерного оружия и др. С учетом существенного изменения за 25 лет действия Закона о ЗАТО законодательного поля, внешнеполитической и социально-экономической ситуации внутри страны и за ее пределами, назрела необходимость модернизации Закона о ЗАТО и подзаконных актов, определяющих условия развития ЗАТО.

### **Достижение цели Закона о ЗАТО**

Цель Закона о ЗАТО — обеспечение обороны страны и безопасности государства через введение особого режима безопасного функционирования на территории муниципальных образований, где расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты.

На момент принятия Закона основным видом угрозы воспринималась угроза физического нахождения лиц, несущих потенциальную опасность (способных «разрушить или разведать»), на территории таких муниципальных образований, в связи с чем в первой редакции Закона ограничения вводились на пребывание/проникновение на территорию, а именно, изначально были введены:

- установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;

- ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории;

- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией.

- С осознанием новых видов угроз, в том числе угроз, связанных с нежелательным получением прав собственности на территории ЗАТО, вводились дополнительные ограничения:

- ограничение на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

- ограничения, связанные с особенностями совершения сделок с недвижимым имуществом, находящимся на территории закрытого административно-территориального образования;

- запрет на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций,

- ограничения на создание и деятельность на территории ЗАТО организаций с иностранными инвестициями: создание и деятельность таких организаций допускается в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В 2011 году в Закон о ЗАТО внесен пункт, согласно которому особый режим безопасного функционирования включает в себя также организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Со временем Закон трансформировался в частности с учетом изменений в перечне угроз безопасности государства, воспринимавшихся как наиболее актуальные.

На сегодняшний день ст. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683, определены следующие основные угрозы государственной и общественной безопасности:

— разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, наносящая ущерб национальным интересам;

— деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения, в том числе путем завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации;

— деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

— деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми;

— деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды

идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе;

— преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности;

— коррупция;

— стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров.

Особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО на сегодняшний день в соответствии с Законом о ЗАТО связан с ограничением физического проникновения на территорию ЗАТО и получения прав собственности на территории ЗАТО, а вопросы информационной безопасности в Законе о ЗАТО не регламентированы, поэтому угрозы, связанные с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе, Законом о ЗАТО дополнительно не нейтрализуются.

Также Закон не устанавливает барьеров (связанных с возможной вербовкой лиц, постоянно проживающих на территории ЗАТО) для деятельности радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, направленной на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных ценностей.

Таким образом, если на момент принятия Закона о ЗАТО, он соответствовал требованиям времени, то на сегодняшний день Закон не в полной мере достигает своей цели.

### **Состояние местного самоуправления в ЗАТО**

Бюджетообеспеченность муниципального образования во многом зависит от собственной налоговой базы муниципального образования.

Как уже было указано выше статус ЗАТО налагает ограничения, которые подчинены цели обороны страны и безопасности государства, что существенным образом отличают ЗАТО от иных муниципальных образований Российской Федерации.

Введенные ограничения негативно сказываются на социально-экономическом развитии ЗАТО, предпринимательской деятельности и инвестиционной активности на их территории, что не позволяет развивать собственную доходную часть муниципального бюджета. При этом ЗАТО в зависимости от типа обладают своими особенностями.

Крайне значимым налогом для пополнения местного бюджета является НДФЛ. Так, ЗАТО Минобороны России, как и часть ЗАТО Роскосмоса, сталкиваются с ситуацией, что их налогооблагаемая база коренным образом зависит от государства, в том числе, от числа рабочих мест, создаваемых государством по ключевому виду деятельности.

Фактически, ЗАТО Минобороны России как самостоятельные административно-хозяйственные единицы схожи с закрытыми военными городками. Учитывая их специфику основным видом деятельности является «Государственное управление и обеспечение военной безопасности», высокий удельный вес также имеют и другие виды деятельности бюджетной сферы: образование и здравоохранение. Малый бизнес в сфере торговли и бытового обслуживания в ЗАТО Минобороны России развит гораздо меньше, чем, например, в ЗАТО Росатома. Для примера: в ЗАТО Сибирский осуществляют деятельность 159 малых и микропредприятий. В общем количестве малых предприятий наиболее представлены предприятия розничной торговли (70%) и социально-бытовых услуг (21%). Доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников ЗАТО Сибирский составляет 8,5 %.

Исходя из сложившейся структуры занятости и особенностей организации хозяйственно-административной деятельности вопрос диверсификации экономики и развития экономической базы перед ЗАТО Минобороны России, как правило, не стоит — как ввиду невозможности, так и ввиду нецелесообразности.

ЗАТО Минпромторга России существенно отличаются от ЗАТО Минобороны России и гораздо ближе к ЗАТО Росатома. На территории как ЗАТО Росатома, так и Минпромторга России располагаются сложные высокотехнологичные производственные комплексы,

на обслуживании которых задействованы высококвалифицированные специалисты. Территории данных ЗАТО являются потенциальными точками инновационного роста ввиду накопленного за предыдущие десятилетия человеческого капитала. Такие ЗАТО имеют несколько большие возможности по расширению собственной доходной базы в сравнении с ЗАТО Минобороны России и одновременно являются более требовательными к развитию социальной инфраструктуры, т.к. удержание человеческого капитала возможно только в условиях современной комфортной среды проживания.

Часть ЗАТО Роскосмоса схожи с ЗАТО Минобороны России в том, что их базовый процесс не имеет отношения к производственной деятельности: это процесс подготовки космонавтов и управления полетами (пос. Звёздный городок) и процесс обслуживания космодрома (г. Циолковский — бывший Углегорск). Однако подведомственный Роскосмосу пос. Солнечный Тверской области имеет собственную производственную базу и схож в плане экономической структуры с ЗАТО Росатома и Минпромторга России.

На основе вышесказанного можно предложить типологизировать ЗАТО по наличию промышленного потенциала развития, который определяется имеющимся «заделом» в области промышленного производства. Преимуществом типологизации по наличию промышленного потенциала развития является то, что она коррелирует с потенциальными возможностями развития собственной доходной базы муниципальных образований: на сегодняшний день собственная доходная база является низкой у всех типов ЗАТО, однако если ЗАТО, имеющие собственный промышленный потенциал, в перспективе при изменении особенностей регулирования могут развить собственную доходную базу, то для ЗАТО, не имеющих собственного промышленного потенциала, нет таких возможностей. Также логичной особенностью данной типологизации является то, что разделение ЗАТО по данным типам полностью совпадает с разделением ЗАТО на основании того, что является градообразующим — предприятие или объект.

Стоит учитывать, что муниципальные образования, имеющие статус ЗАТО, несут дополнительные расходы, связанные с режимом безопасного функционирования и установленными законодательством льготами в оплате труда граждан, проживающих на их территории,

включая повышающий коэффициент при оплате труда сотрудников бюджетной сферы, а при увольнении — 6-месячный срок сохранения средней заработной платы, что влечет дополнительные расходы муниципального бюджета.

Органы местного самоуправления ЗАТО получают дотации из федерального бюджета на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования и потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, а также связанных с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры, выделяемой из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации для предоставления бюджету закрытого административно-территориального образования<sup>58</sup>.

Статьей 5.1 Закона о ЗАТО определено, что объемы и формы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Фактически, это означает, что не существует четкой методики определения объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам ЗАТО — есть только методика распределения выделенного объема межбюджетных трансфертов между бюджетами закрытых административно-территориальных образований.

Дотации на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования, перечисляемые из федерального бюджета бюджетам ЗАТО (*Табл. 1*), сократились за последние 5 лет в номинальном выражении на 18,3% и куда более существенно сократились в реальном выражении (с учетом инфляции).

<sup>58</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2005 № 232 «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования»



**Дотации на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО, из федерального бюджета в 2013–2017 гг.**

Наименование дотации	Дотации ЗАТО из федерального бюджета, млн руб.				
	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
Дотации на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования, по всем ЗАТО	11 565,87	11 565,87	10 047,16	10 047,16	9 449,35

При этом ЗАТО, равно как и иные муниципальные образования, должны исполнять Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части повышения заработной платы работников учреждений культуры и педагогических работников дошкольных образовательных учреждений». Однако увеличение средств на эти цели можно обеспечить только путем перераспределения расходов, осуществляемых муниципальным образованием из средств дотации на компенсацию дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО.

В результате, например, в ЗАТО Межгорье Республики Башкортостан (ЗАТО Минобороны России), 90% дотации, предоставляемой бюджету ЗАТО в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18.04.2005 № 232 «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования», распределяется на расходы по повышенной оплате труда работников бюджетной сферы. Расходы на иные цели при этом приходится предельно сокращать.

В п. 2 статьи 5.1 Закона о ЗАТО определено, что из федерального бюджета компенсируются не только дополнительные расходы, но и потери бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанные с их правовым режимом, однако на сегодняш-

ний день перечисляемая из федерального бюджета дотация не в полной мере выполняет свои функции. Считаем, что данная ситуация требует законодательной корректировки.

Анализ социально-экономического положения ЗАТО за предыдущие годы позволяет выделить следующие основные накопившиеся проблемы:

— необоснованные ограничения в рамках особого режима безопасного функционирования ЗАТО в отношении муниципальной территории ЗАТО, включающие ограничения на въезд и возможный отказ на въезд и проживание в городе иногородних граждан, иностранные инвестиции, ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и недвижимым имуществом;

— моноспециализированная экономика города и зависимость рынка труда от градообразующего предприятия. Органы МСУ вынуждены выстраивать прогнозы социально-экономического развития территории, ориентируясь практически только на параметры деятельности градообразующего предприятия;

— высокий уровень дифференциации заработной платы между различными видами экономической деятельности: ежегодно увеличивается разрыв в доходах работников градообразующих предприятий и работников, занятых в муниципальном хозяйстве и малом бизнесе. Превышение заработной платы работников градообразующих предприятий по сравнению с зарплатой работников бюджетной сферы составляет 2 раза и более;

— недостаток специалистов для органов местного самоуправления, образования, медицинского обеспечения, ряда других направлений. Местная система профессионального образования не позволяет готовить специалистов данного профиля, а выпускники ведущих вузов из-за законодательных ограничений, низкой заработной платы и недостаточной социальной привлекательности практически не едут в ЗАТО;

— недостаток средств муниципальных бюджетов ЗАТО для задач поддержания и развития городской и социальной инфраструктуры и создания комфортной среды проживания;

— низкое качество и доступность медицинских услуг, в том числе низкая доступность высокотехнологичных видов медпомощи, наряду с удаленностью от региональных центров;

— отсутствие современной развитой транспортной инфраструктуры и удаленность от транспортно-логистических центров.

В силу этих причин в большинстве ЗАТО наблюдается негативная динамика в демографической ситуации как с точки зрения уменьшения численности жителей, так и с точки зрения старения населения.

### **Угрозы социально-экономическому развитию ЗАТО**

Города ЗАТО как особый вид муниципальных образований в своем развитии сталкиваются со следующими угрозами:

— усиление глобальной конкуренции на глобальном рынке высокотехнологичной наукоемкой продукции (в том числе оборонного назначения) и на рынке высококачественной рабочей силы, в том числе со стороны городов федерального и регионального уровня, особых экономических зон и т.д.;

— снижение уровня бюджетной обеспеченности ЗАТО;

— ухудшение качества и доступности медицинского обслуживания населения ЗАТО, из-за резкого снижения уровня финансирования медицинских учреждений ФМБА, расположенных в ЗАТО;

— отсутствие целевых механизмов поддержки инновационного развития территорий (ТОСЭР и инновационных кластеров) на федеральном и региональном уровне, в том числе отсутствие необходимых объемов финансовых средств и механизмов поддержки реализации научно-исследовательских и производственных проектов на этих территориях за счет федерального бюджета и через институты развития;

— в условиях снижения объема гособоронзаказа градообразующим предприятиям создается прямая угроза ухудшения социально-экономической ситуации с ростом безработицы и снижением уровня жизни населения.

Таким образом, современно правовое поле о ЗАТО не позволяет учесть потребности страны в развитии новых технологических укладов, повышении эффективности экономики и реализации интеллектуального и производственного потенциала городов ЗАТО.

*В целях сохранения критичных для страны компетенций предлагается:*

— определить роль ЗАТО в федеральных документах стратегического планирования уровня целеполагания;

— модернизировать законодательство о ЗАТО, в том числе закрепить законодательно типы ЗАТО, разработать специфичные меры государственной поддержки для каждого из типов.

— регламентировать в Законе о ЗАТО принципы предотвращения и использования информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе;

— установить барьеры (связанных с возможной вербовкой лиц, постоянно проживающих на территории ЗАТО) для деятельности радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, направленной на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных ценностей;

— установить дифференцированные ограничения для запретных зон режимных объектов ЗАТО с одной стороны и муниципальной территории в пределах контролируемых зон ЗАТО с другой стороны в интересах социально-экономического развития этих территорий;

— рассмотреть возможность введения минимально допустимого уровня НДФЛ, зачисляемого в местный бюджет ЗАТО на уровне 50% и минимально допустимого уровня финансирования медицины в ЗАТО за счет средств ОМС, собираемых в ЗАТО, не ниже 90%.