УДК 336.14.01:332.13 **DOI:** 10.12737/13178

Боренштейн А.Л.
Юго-Западный государственный университет, доцент кафедры административного и финансового права; кандидат юридических наук (Российская Федерация, г. Курск)
Позднякова Е.В.,
Юго-Западный государственный университет, доцент кафедры административного и финансового права; кандидат юридических наук (Российская Федерация, г. Курск)

Особенности бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях

В данной статье поднимается проблема финансовой зависимости закрытых административно-территориальных образований от федерального центра, а так же отсутствие в действующем федеральном законодательстве четкой регламентации процесса формирования бюджетов ЗАТО.
Ключевые слова: закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), бюджет, бюджетный процесс, муниципальные образования, местное самоуправление.

FEATURES OF BUDGETARY PROCESS IN CLOSED ADMINISTRATIVE TERRITORIAL ENTITIES

Borenstein A. L.
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law, Southwest State University (Russian Federation, Kursk) ; e-mail: afp.kstu@yandex.ru
Pozdnyakova E.V.,
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law, Southwest State University (Russian Federation, Kursk); e-mail: elena.pozdnakova@mail.ru

The article raises the problem of financial dependence of closed administrative territorial entities of the Federal Center, as well as absence of strict regulation of the process of formation of budgets of closed administrative territorial entities in the current Federal legislation.
Keywords: closed administrative territorial entities, budget, budget process, municipalities, local self-government.

Последние 20 лет в России активно идет реформа местного самоуправления, которая в том числе затрагивает и закрытые административно-территориальные образования. На сегодняшний день в нашей стране существует 41 ЗАТО (согласно Перечню закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов (утв. постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508), в которых проживает более 1,5 миллиона человек. Чаще всего классифицируются они по отраслевому признаку, в зависимости от того, какая из государственных структур или корпораций, курирует основное городское предприятие или объект, из-за которого данное административно-территориальное образование было

объявлено закрытым. Это объекты «Росатома», Роскосмоса и Минобороны.

Согласно Конституции РФ и ряда других нормативно-правовых актов федерального уровня, местное самоуправление в Российской Федерации является самостоятельным, но действительная независимость от законодательных и исполнительных органов власти федерального уровня может быть достигнута только благодаря финансовой автономии. Но, безусловно, полная финансовая автономия невозможна, так как это потребует менять полностью бюджетную систему и систему налогообложения в России, да и в перспективе это может подорвать территориальную целостность нашего государства, так как субъекты могут также потребовать большей автономии от федерального центра. Поэтому и недопустима такая ситуация, при которой бюджет муниципального образования был бы больше бюджета субъекта. Благодаря Бюджетному кодексу в России выстроена бюджетная иерархичность (при их формальном равенстве), в основе которой лежит определенная структурированность бюджетов различных уровней. Фундаментом данной системы является федеральной бюджет (именно из него в другие бюджеты поступает большая часть дотаций, субсидий и субвенций), следом идут бюджеты субъектов и лишь затем бюджеты муниципальных образований, при этом каждый из вышеперечисленных бюджетов имеет свои источники доходов и, следовательно, свои расходы. В идеале их практическое, а не формальное равенство, закрепленное в ст. 31.1 БК РФ, может обеспечить только не менее 70% собственных доходов каждого из бюджетов, но как мы прекрасно понимаем такая идеальная ситуация недостижима из-за различного социально-экономического потенциала территорий. Так же это сильно может затруднить управление субъектами, муниципальными образованиями, со стороны государства ведь абсолютно не является секретом следующая закономерность : чем больше финансовая независимость региона, тем меньше данный регион заинтересован в подчинении вышестоящим структурам и органам. Поэтому, говоря о самостоятельности самоуправления, мы имеем в виду относительную, локальную самостоятельность по ряду вопросов, определенных нормативно-правовыми актами (прежде всего это Конституция РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»).

Согласно ст. 1 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в порядке, предусмотренном статьей 2 данного Закона, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов (далее - организации и (или) объекты), для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Если мы рассматриваем в целом муниципальные образования, можно однозначно сказать, что на сегодняшний день создан работающий механизм,

который позволяет обеспечить самостоятельность органов местного самоуправления при формировании, распределении и использовании местных бюджетов и в то же время их взаимодействие путем межбюджетного трансферта с бюджетами субъектов, а через них – с бюджетом Российской Федерации. Все это закреплено в нормах Бюджетного кодекса РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но, к сожалению, в данных нормативно-правовых актах отсутствуют специальные нормы регулирующие формирование бюджета ЗАТО, единственная специальная норма предусмотрена в ст. 5 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании». Согласно данной статье, происходит отсылка к общим нормам Бюджетного кодекса РФ и другим нормативно-правовым актам, регламентирующим процедурные моменты составления, утверждения и исполнения бюджета. Само наполнение бюджета, прежде всего по статьям расходов, заложенных для поддержания особого режима на территории ЗАТО, происходит благодаря межбюджетному трансферту из средств федерального бюджета. Дополнительные расходы и потери бюджета, ЗАТО из-за его особого режима компенсируются также за счет средств федерального бюджета, по Правилам компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования (утв. Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2005 г. № 232). ЗАТО вступает в прямые отношения с федеральным центром для получения дотаций, пропуская уровень бюджета субъекта РФ.

В вышеозначенных Правилах предусмотрено три основания для получения данных дотаций: для поддержания режима безопасного функционирования, компенсации потерь доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, а также для поддержки и дальнейшего развития социальной и инженерной инфраструктуры; для переселение граждан, не работающих на объектах расположенных в зоне ЗАТО; для осуществления поддержки мер по обеспечению сбалансированности бюджета ЗАТО. Интересным является тот факт, что средства, выделенные из федерального бюджета для трансферта в бюджеты ЗАТО, не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и из бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетам муниципальных образований, то есть фактически проходят отдельной строкой расходов в федеральном бюджете.

Непосредственно после принятия в 1992 г. ФЗ № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» было заложено довольно много гарантий самостоятельности ЗАТО по сравнению с остальными муниципальными образованиями. До конца 90-х годов прошлого века на территориях, входивших в состав ЗАТО, все налоги, взимаемые с этих территорий, зачислялись непосредственно в бюджеты ЗАТО, также был предусмотрен целый комплекс других льгот. В ходе реформирования федерального законодательства в начале прошлого десятилетия все они были постепенно отменены, что не могло не сказаться весьма негативным образом на бюджетах ЗАТО, попавших в большую зависимость от федерального центра.

Таким образом, проанализировав сложившуюся ситуацию в области бюджетного процесса в закрытых административно-территориальных образованиях, мы пришли к определенным выводам. Во-первых, на

наш взгляд, вполне здравым представляется предложение Дурмановой О.М. в её диссертационном исследовании о дополнении Бюджетного кодекса РФ новой статьей о полномочиях федеральных органов власти в области формирования бюджета ЗАТО, иначе складывается такая ситуация, при которой полномочия реально осуществляются, но должного нормативного подтверждения они не имеют. Во-вторых, вполне целесообразным будет и возвращение льготного налогового режима для развития финансовой самодостаточности ЗАТО, ведь не стоит забывать о том, что РФ уже более 20 лет государство с рыночной экономикой, и если не создавать на всех территориях страны нормальный инвестиционный климат, то мы рискуем не просто сохранить существующее социально-экономическое расслоение территорий, но и усугубить его.

Библиография/ References:

1. Файков Д.Ю. ЗАТО – территория государственных интересов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – № 2. Том 3. – 2010. – С. 111.

2. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: учебное пособие / Т.М. Ковалёва, С.В. Барулин. – М.: КНОРУС, 2005. – 188 с.

3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений: автореф. дис. …канд. юрид. наук. – Саратов, 2002.

4. Дурманова О.М. Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права: автореф. дис. …канд. юрид. наук. Саратов, 2010. – С. 10.

1. Fajkov D.Ju. ZATO territorija gosudarstvennyh interesov // Problemnyj analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. № 2. Tom 3. 2010. P. 111. (In Russ.)

2. Bjudzhet i bjudzhetnaja politika v Rossijskoj Federacii: uchebnoe posobie / T.M. Kovaljova, S.V. Barulin. - M.: KNORUS, 2005. - 188 p. (In Russ.)

3. Vershilo T.A. Municipal'noe obrazovanie kak sub#ekt mezhbjudzhetnyh otnoshenij: avtoref. dis. …kand. jurid. nauk. Saratov, 2002. (In Russ.)

4. Durmanova O.M. Zakrytoe administrativno-territorial'noe obrazovanie kak sub#ekt finansovogo prava: avtoref. dis. …kand. jurid. nauk. Saratov, 2010. – P. 10.(In Russ.)