**Доклад главы Озерского городского округа Челябинской области (ЗАТО г. Озерск)**

**Щербакова Евгения Юрьевича**

**на выездном совещании Комитета Совета Федерации**

**по федеративному устройству, региональной политике,**

**местному самоуправлению и делам Севера**

**«Актуальные вопросы обеспечения устойчивого развития закрытых административно-территориальных образований»**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| г. Саров Нижегородской области |  | 14.03.2019 |

**Уважаемые участники совещания!**

# Система мер государственной поддержки применительно к повышенному уровню бюджетной обеспеченности на протяжении всего периода существования института ЗАТО несколько раз претерпевала кардинальные изменения. В настоящее же время, в структуре доходов местного бюджета межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы РФ занимают основную долю в объеме всех доходов муниципального образования.

# Согласно статье 5.1. Закона РФ от 14.07. 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее - Закон о ЗАТО) межбюджетные трансферты бюджетам ЗАТО из федерального бюджета выделяются с учетом финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО.

Федеральный бюджет в порядке, установленном «Правиламикомпенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования»(утв. [постановлением](#sub_0) Правительства РФ от 18.04.2005 г. № 232) предоставляет бюджетам ЗАТО дотации на компенсацию:

дополнительных расходов, связанных с режимом безопасного функционирования ЗАТО;

выпадающих доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, а также с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры.

Необходимо учитывать, что в ЗАТО существенно ограничены возможности расширения налогового потенциала и использования механизмов для роста неналоговых доходов местного бюджета. Органы местного самоуправления ЗАТО не могут в полной мере влиять на увеличение налоговых доходов бюджета городского округа, поскольку возможности привлечения инвесторов и развития малого бизнеса на территориях ЗАТО ограничены особым режимом их функционирования.

Так, по ЗАТО Озерск объем недополученных доходов в части земельного налога по земельным участкам, изъятым из оборота, и не признаваемым объектами налогообложения составляет по приблизительной оценке 482,5 млн рублей.

Объем выделяемой из федерального бюджета дотации не компенсирует данные потери, и значительно меньше показателя недополученного дохода.

С 2013 года фиксируется устойчивая тенденция снижения бюджетной обеспеченности Озерского городского округа, в основном за счет сокращения объема дотаций из федерального бюджета:

млн рублей

| Наименование показателя | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований | 497,3 | 479,0 | 476,6 | 456,5 | 435,8 |

Общий объем дотации из федерального бюджета ЗАТО, подведомственных ГК «Росатом» с 2013 года снижен на 1,3 млрд рублей.

Пунктом 1 статьи 7 Закона о ЗАТО предусматривается государственная поддержка «повышенного уровня бюджетной обеспеченности населения» ЗАТО.

Вместе с тем отсутствие в бюджетном законодательстве четкого определения понятий «бюджетная обеспеченность», «повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения» приводит к непостоянству методических приемов (расчетов) распределения дотации, ежегодным внесениям изменений, в том числе в формулы расчетных показателей Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования.

В условиях постоянно изменяющихся подходов к межбюджетному регулированию крайне сложно выстраивать бюджетную политику и эффективно управлять финансовыми ресурсами на вверенных территориях.

Отказ от мероприятий, связанных с поддержкой городской инфраструктуры в рабочем состоянии, и ухудшение параметров социальной поддержки населения приводит к острому росту социальной напряженности на территории округа, а также к недовольству деятельностью как местной, так и государственной власти.

Основная инфраструктура города, в том числе и социальная, существующая в основном за счет эксплуатации активов, созданных в период 50 - 60 годов прошлого столетия с учетом обеспечения особого режима безопасного функционирования градообразующего предприятия, ограничений на проживание и функциональное передвижение граждан, была рассчитана на численность населения более 100 тыс. человек. На сегодняшний день в Озерском городском округе в социальной, транспортной, коммунальной сферах сложилась ситуация, требующая кардинальных перемен.

1. Тепловые сети

В границах Озерского городского округа:

более 85% тепловых сетей изношены и нуждаются в реконструкции и перекладке;

более 196 километров тепловых сетей со сроком службы свыше 25 лет имеют 100% износ.

1. Водопроводные сети

В целом по Озерскому городскому округу износ водопроводных сетей составляет около 80%.

89,9% трубопроводов полностью исчерпали свой нормативный срок эксплуатации.

Происходит увеличение протяженности сетей с износом до 100%.

Требуют замены порядка 300 км водопроводных сетей.

Количество повреждений на сегодня составляет 100-150 случаев в год (50 на 100 км сетей).

1. Улично-дорожная сеть

Общая протяженность улично-дорожной сети (улицы, проезды, набережные) Озерского городского округа составляет 280,0 км, в том числе, с усовершенствованным покрытием 258,0 км. Средний физический износ улично-дорожной сети достигает 70%.

Мы ощущаем заинтересованность ГК «Росатом» в развитии подведомственных ему закрытых территорий. На текущую дату разработки стратегии развития территорий ЗАТО атомной промышленности, приняты планы развития градообразующих предприятий на долгосрочную перспективу. Единая корпоративная политика «Росатома» в отношении высвобождаемых производственных площадей позволила через инструмент ТОСЭР создать условия для генерации новых производств с высокой добавленной стоимостью, высокотехнологичных рабочих мест.

**Территория** Озерского городского округа сгенерировала в бюджеты всех уровней **(без учета сборов и иных обязательных платежей)**:

в 2015 году 6 рублей на 1 рубль дотации;

в 2016 году 8,5 рублей на 1 рубль дотации;

в 2017 году 9,3 рубля на 1 рубль дотации;

в 2018 году 11,2 рубля на 1 рубль дотации.

Вместе с тем, на динамике доходов местных бюджетов рост финансовых результатов экономики ЗАТО фактически не отражается. Основная масса прирастающих налоговых сборов уходит в федеральные и региональные бюджеты, не влияя на прирост объемов дотаций, поступающих в бюджеты ЗАТО.

Как следствие недофинансирования, в сложившихся сценарных условиях муниципальные образования вынуждены увеличивать дефицит бюджета и наращивать муниципальный долг за счет привлечения кредитов кредитных организаций.

Органами местного самоуправления ЗАТО ведется системная работа, направленная на выявление и отмену установленных муниципальными образованиями расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, предпринимаются меры по оптимизации расходов, о чем регулярно информируется Минфин Российской Федерации.

Вместе с тем, по нашему мнению, следует акцентировать внимание на следующих проблемах:

1. непостоянство методических приемов (расчетов) распределения дотации;
2. отсутствие в методике расчета дотаций корректирующих коэффициентов, учитывающих недополученные доходы бюджетов ЗАТО;
3. отсутствие нормативно-правового акта, определяющего перечень статистических данных (исходных данных), необходимых для определения межбюджетных трансфертов бюджетам ЗАТО.

В этой связи имеет место изменение наименования показателей в формах статистических данных, которые приводят к изменению (уменьшению) объемных характеристик показателей (например, по Озерску в 2012 году по этой причине была значительно снижена объемная характеристика показателя «плоскостные спортивные сооружения» на 19,5 тысяч квадратных метров за счет исключения площади стадионов).

1. Отсутствие в перечне статистических данных (исходных данных) показателей, влияющих на объем межбюджетных трансфертов бюджетам ЗАТО. Например, количество профессиональных театров, коррекционных школ.
2. отсутствие в бюджетном законодательстве четкого определения понятий «бюджетная обеспеченность», «повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения»;
3. в силу специфики своего функционирования, ЗАТО имеют низкий уровень собственных доходов и значительный объем дотации. В этой связи ЗАТО, в которых в силу действующего законодательства должен быть установлен повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, попадают под ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ в части установления и исполнения расходных обязательств, направленных на реализацию предоставленных им прав (например, меры социальной поддержки).

В связи с изложенным полагаем целесообразным:

1. Внести изменения в постановление Правительства РФ от 18.04.2005 г. № 232, предусматривающие:

увеличение общего объема межбюджетных трансфертов, выделяемых ЗАТО из федерального бюджета на очередной финансовый год, в случае, если фактический уровень инфляции в отчетном финансовом году оказался выше прогнозируемого уровня инфляции;

уточнение методики расчета дотаций на дополнительные расходы и (или) потери бюджетов ЗАТО, связанные с их правовым режимом, исходя из показателей, учитывающих в том числе социально-экономическое развитие ЗАТО, а также объем недополученных доходов;

уточнение методики расчета дотаций ЗАТО в целях обеспечения сбалансированности их бюджетов, а также учета особенностей сложившегося уровня инфраструктуры ЗАТО в части раскрытия информации о корректирующих коэффициентах, применяемых при расчете нормативных расходов.

1. Унифицировать форму Перечня статистических данных для обеспечения сопоставимости исходных данных, необходимых для определения межбюджетных трансфертов бюджетам ЗАТО. Включить в Перечень количество коррекционных образовательных учреждений (площадь и количество обучающегося контингента), профессиональных театров.
2. Присоединиться к предложению ЗАТО город Заречный Пензенской области по внесению изменения в Закон о ЗАТО, направленного на дополнение особенностей ЗАТО в части составления, утверждения и исполнения местного бюджета положением о том, что межбюджетные трансферты бюджетам ЗАТО из федерального бюджета, выделяемые с учетом финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО, не учитываются при определении уровня дотационности бюджетов ЗАТО в соответствии со статьей 136 Бюджетного кодекса РФ. А именно, абзац 3 части 2 статьи 5.1. Закона о ЗАТО изложить следующим образом: «Указанные дополнительные средства не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам муниципальных образований, а также не признаются дотацией в целях применения статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации».