

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Пензенский государственный университет архитектуры и строительства»
Факультет «Управление территориями»

Кафедра «Кадастр недвижимости и право»

«Утверждаю»

Зав. кафедрой

О.В. Тараканов

подпись, инициалы, фамилия

«12» мая 2017 г.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ НА ТЕМУ:

«Повышение эффективности системы управления территориями с особым режим использования на примере ЗАТО г. Заречный Пензенской области»

Автор выпускной
квалификационной работы

подпись

Н.А.Веревкина

инициалы, фамилия

Обозначение ВКР - 2069059 – 21.04.02 – 151247 – 2017

Группа ЗиК – 21м

Направление 21.04.02 «Землеустройство и кадастры»

номер, наименование

Руководитель выпускной
квалификационной работы

подпись, дата

М.С.Акимова

инициалы, фамилия

Консультанты по разделам

Право

наименование раздела

подпись, дата

М.С. Акимова

инициалы, фамилия

Экономика

наименование раздела

подпись, дата

М.С. Акимова

инициалы, фамилия

Нормоконтроль

наименование раздела

подпись, дата

М.С. Акимова

инициалы, фамилия

Пенза 2017

Кафедра «Кадастр недвижимости и право»
«Утверждаю»
заведующий кафедрой

_____ О.В. Тараканов
« ____ » _____ 2017 г.

ЗАДАНИЕ
на выпускную квалификационную работу
студенту(ке) группы ЗиК-21м

Веревкиной Наталье Александровне

(фамилия, имя, отчество)

Тема выпускной квалификационной работы
**«Повышение эффективности системы управления территориями с
особым режимом использования на примере ЗАТО
г. Заречный Пензенской области»**

*утверждена приказом по Пензенскому государственному университету
архитектуры и строительства №06-09-332 от «01» декабря 2016 г.*

*Срок представления выпускной квалификационной работы к защите
« ____ » июня 2017 г.*

1. Исходные данные к выпускной квалификационной работе

- нормативно-правовая база;
- статистические данные;
- картографический материал;
- данные Google Earth;

2. Содержание пояснительной записки

- теоретические основы системы управления ЗАТО;
- анализ действующей системы управления ЗАТО;
- предложения по усовершенствованию системы управления ЗАТО, и
рассмотрение возможных сценариев дальнейшего развития ЗАТО;

3. Перечень графического (иллюстрационного) материала

4. Основные элементы механизма управления ЗАТО	1
5. Анализ социально-экономической системы управления ЗАТО	1
6. Наглядная демонстрация динамики использования территории ЗАТО г. Заречный Пензенской области	1
7. Структура управления стратегическим развитием ЗАТО г. Заречный Пензенской области	1

Консультанты по разделам выпускной квалификационной работы

Экономика
наименование раздела

подпись, дата

М.С. Акимова
инициалы, фамилия

Право
наименование раздела

подпись, дата

М.С. Акимова
инициалы, фамилия

Дата выдачи задания «01» декабря 2016 г.

Руководитель _____ М.С. Акимова
подпись

Задание принял к исполнению «01» декабря 2016 г.

_____ Н.А.Веревкина
подпись студента

АННОТАЦИЯ

выпускной квалификационной работы

Веревкиной Натальи Александровны

на тему: «**Повышение эффективности системы управления территориями с особым режимом использования на примере ЗАТО г.Заречный Пензенской области**»

Научный руководитель: **к.э.н., доцент Акимова М.С.**

(уч. степень, уч. звание, должность, ФИО)

Выпускная квалификационная работа посвящена эффективному управлению территориями с особым режимом использования, в частности ЗАТО г. Заречный Пензенской области.

Первая глава рассказывает о теоретических и правовых аспектах развития территорий с особым режимом использования.

Во второй главе приведен анализ системы управления закрытого административно-территориального образования Российской Федерации.

В третьей главе приводится методика составления стратегии развития ЗАТО, либеральный сценарий развития и предложения по повышению эффективности системы управления г. Заречного Пензенской области.

Graduation qualification work is dedicated to the effective management of territories with special regime of usage, in particular BUT Zarechny of the Penza region. The first Chapter discusses theoretical and legal aspects of development of territories with special regime of use.

The second Chapter provides an analysis of the control system of the closed administrative-territorial formations of the Russian Federation.

The third Chapter presents the methodology of the development strategy BUT the liberal scenario and suggestions for improving the effectiveness of the control system. zarechnogo of the Penza region.

Автор работы

Руководитель работы

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	2
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ РЕЖИМОМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ	5
1.1 Исторические аспекты возникновения закрытых административно- территориальных образований	5
1.2 Закрытое административно-территориальное образование как субъект правового регулирования	9
1.3 Особенности управления территориями с особым режимом использования.....	18
2 АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКРЫТОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	25
2.1 Анализ социально-экономического развития ЗАТО Российской Федерации	25
2.2 Организация местного самоуправления на территории закрытого административно-территориального образования	31
3 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАТО.....	38
3.2 Либеральный сценарий развития ЗАТО г. Заречный	50
3.3 Предложения по развитию ЗАТО г. Заречный	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	66
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	72

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) представляют собой единый социально-экономический комплекс: стратегически значимый для государства объект, часто имеющий повышенную опасность в силу использования ядерных и других опасных материалов, и населённый пункт, в котором проживают специалисты данного объекта. Комплекс имеет единую специально выделенную и охраняемую территорию, а также ряд ограничений для лиц, находящихся на этой территории, обусловленных режимами секретности и безопасности. Этот комплекс уникален – он имеет исторические, статусные, режимные, административно-территориальные, социально-экономические особенности.

Таким образом, актуальность исследования проблем управления развитием территории ЗАТО на основе стратегирования обусловлена рядом обстоятельств объективного характера:

Во-первых, закрытые административно-территориальные образования обладают непреходящей уникальной ролью и стратегическим значением в научно-техническом, интеллектуальном и оборонном потенциале страны;

Во-вторых, в современных условиях развитие городов в значительной степени обуславливается качеством управления на местном уровне, зависит от способности управленческих кадров эффективно использовать имеющиеся ресурсы и решать существующие проблемы;

В-третьих, при соответствующих условиях, ЗАТО могут стать полюсами инновационного и экономического развития для прилегающих территорий. Тем не менее, несмотря на многочисленные усилия со стороны федеральных и региональных властей, будущее ЗАТО все еще достаточно неопределенно;

В-четвертых, социально-экономическое функционирование и развитие ЗАТО во многом определяются стратегией управления этими территориями.

Степень научной разработанности. Различные аспекты особенностей развития и управления закрытыми административно-территориальными

образованиями получили должное освещение в трудах таких авторов как Е.Г. Анимца, А. П. Дубнов, Г.М. Лаппо, Л.В. Коваль, Ю.Г. Лаврикова, Н.А. Лубенец, П.М. Полян, В.Н. Софронов, А.Ф. Суховой, В.А. Ятнов и др.

В последние годы российские исследователи стали активнее обращаться к рассмотрению территорий с особым статусом. Необходимо отметить работы С.Н. Булашова, О.Н. Быковой, О.В. Кузнецовой, И.И. Максимовой, Г.И. Немировой, В.И. Сморгчовой и других авторов.

Цель работы заключается в развитии теоретико-методологических основ стратегии управления социально-экономическими процессами в закрытых административно-территориальных образованиях, в выявлении тенденций, факторов и условий, определяющих эффективность управленческих воздействий на развитие закрытых городов.

Реализация общей цели предполагает решение следующих *задач* исследования:

1. Изучение теоретико-методологических основ стратегического управления закрытыми городами;

2. Проведение анализа современного социально-экономического состояния системы закрытых административно-территориальных образований, выявление общих тенденций в их развитии, а также особенностей и причин различий; выявление основных проблем и противоречий, характерных для ЗАТО в современных условиях;

3. Обоснование неразрывной связи закрытых административно-территориальных образований с градообразующими предприятиями и отраслью, обоснование повышенной роли государства в их функционировании; обоснование классификаций ЗАТО с точки зрения их практического использования;

4. Предложение методики проведения исследования социально-экономического развития ЗАТО с целью формирования стратегического выбора ЗАТО.

Объектом исследования является ЗАТО г. Заречный Пензенской области.

Предмет исследования – совокупность процессов и механизмов, обеспечивающих условия выбора и реализации комплекса стратегических управленческих решений по эффективному развитию территории ЗАТО.

Теоретической и методической основами исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам стратегического управления территориями, государственного управления и местного самоуправления.

Нормативно-правовая база исследования – законы Российской Федерации, акты исполнительной и законодательной власти, Указы Президента, постановления правительства, правила землепользования и застройки, генеральные планы.

Информационной базой исследования являются материалы периодической печати, данные официальной статистической отчетности, а также материалы статистических сборников РФ.

Научная новизна исследования заключается в разработке концептуального подхода к стратегическому развитию территорий закрытых городов.

Теоретическая значимость исследования определяется потребностью научного сообщества в систематизации проблем, связанных с повышением эффективности стратегического управления территорией ЗАТО и определением адекватных методов их решения.

Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных предложений и рекомендаций, обеспечивающих повышение эффективности управленческих решений по социально-экономическому развитию закрытых городов.

ВКР состоит из введения, 3 глав, заключения, библиографического списка из 47 источников информации, приложений. Работа изложена на 98 страницах машинописного текста, содержит 13 рисунков, 5 таблиц, 5 схем.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ РЕЖИМОМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

1.1 Исторические аспекты возникновения закрытых административно-территориальных образований

Первые «закрытые» города СССР были созданы во время работы над атомным проектом в период 1946—1953 годов. В те годы курировал атомный проект И. В. Сталин, руководил проектом Л. П. Берия как руководитель Спецкомитета, а организацией территорий на месте занимался П. Я. Мешик.

Во времена Советского Союза закрытые города были строго засекречены: для граждан СССР, не имеющих права доступа к секретной информации, данные о существовании таких городов и их местоположении были закрыты. Въезд на территорию был разрешён только лицам, работающим на местных предприятиях или их родственникам с постоянной пропиской, а посторонние могли въехать только по командировочному предписанию, разовому или временному пропуску. Все совершеннолетние жители закрытых городов давали подписку о неразглашении своего подлинного места проживания и сведений о населённом пункте. В случае поездки в отпуск или на обучение на вопросы о месте жительства полагалось отвечать в рамках типовой легенды: например, если человек проживал в Челябинске-70 (ныне Снежинск), посторонним полагалось говорить, что он из Челябинска, и т. д. За разглашение сведений о проживании в закрытом городе, его местонахождении и характере производства, была предусмотрена ответственность, вплоть до уголовной.

Население ЗАТО при подсчёте статистики «размазывалось» по другим населённым пунктам или приписывалось к крупным городам, таким как областные центры. ЗАТО чаще всего и назывались как районы городов: Челябинск-40, Томск-7, Красноярск-26, Сальск-7 и т. д. При этом для большей конспирации номера домов в таких городах часто начинались с крупных чисел, как бы продолжая улицы в «городах приписки», то же было с номерами школ, номерами маршрутов общественного транспорта и т. п. (например, см.

Знаменск). В закрытом городе Ленинск (ныне Байконур) в советский период школы имели номера 174, 178, 187, 211, 222, 245 (с начала 1990-х — соответственно № 2, 3, 4, 5, 6, 7).

В качестве компенсации за сложности, связанные с проживанием в закрытых городах, в советское время в них было лучше налажено снабжение, были в свободной продаже многие товары, которые в открытых населённых пунктах были дефицитом. В большинстве таких городов население получало надбавку к зарплате в размере 20 % от оклада, компенсирующую неудобства, связанные с секретностью и закрытостью. Надбавка выплачивалась работникам всех отраслей городского хозяйства, независимо от наличия доступа к секретным сведениям. Уровень благоустройства городов также был выше среднего, была лучше развита социальная сфера и сфера обслуживания. Из-за барьера, препятствующего свободному перемещению граждан, в ЗАТО был значительно более низкий уровень преступности.

После распада СССР список ЗАТО был рассекречен, и их перечень утверждён специальным законом России, который был принят в 1992 году и затем несколько раз изменялся. Вместо цифровых обозначений города получили отдельные названия. Многие города были открыты для посещения.

Число ЗАТО составляет на 2013 год 44, в них по переписи 2010 года (без посёлков Сальск-7 и Балашов-13) проживало 1 252 207 человек. Это означает, что каждый 115-й россиянин живёт в закрытом населённом пункте. По сегодняшний день территории ЗАТО огорожены заборами с колючей проволокой и охраной (по крайней мере на легкодоступных участках), а для их посещения необходимо получить специальный пропуск, для чего нужно указать причину посещения. Порядок выдачи пропусков — разрешительный, а не уведомительный. Получить пропуск во многие ЗАТО сложно. Частное лицо — житель ЗАТО может ходатайствовать о выдаче приглашения на своих близких родственников, при наличии доказательств родства. Но не может ходатайствовать о выдаче пропуска для своих знакомых при отсутствии близкого родства.

В некоторые ЗАТО граждане России и Белоруссии могут попасть на проводимое мероприятие (по предъявлению паспорта), например в Звёздный Городок — на легкоатлетический забег.

В реальности режим допуска в разных ЗАТО очень сильно различается. Например, в ЗАТО Радужный Владимирской области де-факто доступ свободный. Даже на центральном КПП документы зачастую не проверяют. В ЗАТО Большой Камень (статус ЗАТО которого упразднён с 1 января 2015 года) забора вообще никогда не было, а в 2012 году убрали и КПП на въезде в город. В ЗАТО Краснознаменск Московской области есть контроль документов на КПП, но при этом забор вокруг города уже давно никем не охраняется, в нём есть много проёмов, через которые активно ходят пешеходы.

В самом охраняемом российском ЗАТО Саров существует чрезвычайно строго охраняемая граница с наличием многих рядов колючей проволоки, контрольно-следовой полосой и новейшими средствами слежения. Весь въезжающий автотранспорт досматривается с высокой тщательностью. Постоянный пропуск, дающий круглосуточное право на въезд и выезд, выдаётся только лицам, имеющим прописку непосредственно в городе. Всем остальным выдаются разовые или служебные месячные пропуска.

До начала 90-х годов о ЗАТО знали на уровне слухов. Вся информация о них была засекречена. Закрытые поселения не показывались на географических картах, не давались в справочниках и энциклопедиях, почти не было никакого намека на их присутствие и на местности: названия ЗАТО не подписывались на дорожных указателях, маршрутных табличках автобусов. В целях маскировки любая статистическая информация, касаемая ЗАТО (численность населения, социально-экономические показатели, количество учащихся в учебных заведениях и др.), в равных пропорциях разбрасывалась по всем областям и республикам. О ЗАТО напоминали лишь наезженные дороги под знаком «въезд запрещен», бетонные заборы да ограждения из колючей проволоки. Как мы уже установили, ЗАТО — это экстерриториальные образования, их контакты с окружающим пространством до недавнего времени были

минимальны. Поэтому в рамках ЗАТО признавалось необходимым создать полную инфраструктуру для проживания и деятельности его населения, сделать поселение хозяйственно автономным, самодостаточным. Внутри периметра, огороженного в целях недопущения проникновения посторонних, находилось все то, что могло обеспечить существование ЗАТО: железнодорожные станции, водозаборы, кладбища, садовые участки и места отдыха горожан. И конечно же, в границы закрытого контура входила вся производственная инфраструктура стратегического назначения, будь то заводы по переработке ядерного топлива, акватории стоянки военных судов, пусковые шахты межконтинентальных баллистических ракет, площадки для запуска космических объектов, полигоны различного назначения, аэродромы, склады, хранилища отходов и т.п. Поэтому нередко территория ЗАТО занимает площадь в несколько десятков и даже сотен квадратных километров, в нее иногда включаются поселки — спутники центральных городов и сельские поселения.

Несмотря на существенную либерализацию режима ЗАТО в последние десятилетия, жизнь и взаимоотношения их с окружающим миром подчинены особому распорядку, предусматриваются ограничения на въезд и постоянное проживание граждан, на полеты летательных аппаратов над территорией и т.д. Вокруг ЗАТО продолжают существовать ограждения. Попасть в них можно только через специально оборудованные КПП и только по пропускам, выписываемым военной администрацией. Иногда это выглядит следующим образом: к проходной на КПП подкатывает автобус и высаживает всех пассажиров, они проходят проверку, а после их подбирает другой автобус, подаваемый со стороны ЗАТО.

В последнее время с военной или ведомственной администрацией ЗАТО пытается конкурировать администрация гражданская, выборная. Как и любые другие муниципальные образования, ЗАТО подчиняются закону о местном самоуправлении, там действуют избираемые населением городские законодательные и исполнительные органы. Нередко главами ЗАТО становятся

женщины. В качестве примеров можно привести город Островной, поселки Озерный, Сибирский, Светлый и некоторые другие. Это, видимо, происходит потому, что женщинам, не имеющим погон, проще вступать в диалог с владельцами градообразующих предприятий — Минатомом или Минобороны.

1.2 Закрытое административно-территориальное образование как субъект правового регулирования

В соответствии с законом РФ №3297-1 *закрытым административно-территориальным образованием* признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в следующем порядке:

- решение о создании закрытого административно-территориального образования принимается Президентом Российской Федерации;
- предложение о создании, преобразовании или об упразднении закрытого административно-территориального образования вносится Правительством Российской Федерации;
- предложение об установлении административной подчиненности, об установлении и (или) изменении границ создаваемого или преобразуемого закрытого административно-территориального образования вносится Правительством Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории, 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, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан

Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

При установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации.

Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, входят в состав городского округа.

В случае установления вредного воздействия организаций и (или) объектов, расположенных в закрытом административно-территориальном образовании, на территории, прилегающие к границам закрытого административно-территориального образования (ЗАТО), этим территориям в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации, присваивается статус зоны воздействия.

Постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. N 508 утвержден перечень закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов. В 2017 г. в этот перечень вошли 42 населенных пункта.

Перечень закрытых административно-территориальных образований и
расположенных на их территориях населенных пунктов

Наименование закрытого административно-территориального образования	Категория и наименование административного центра закрытого административно-территориального образования	Категория и наименование населенных пунктов, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования
1	2	3
Республика Башкортостан		
Межгорье	город Межгорье	город Межгорье
Алтайский край		
Сибирский	поселок Сибирский	поселок Сибирский
Красноярский край		
<u>Железногорск</u>	город Железногорск	город Железногорск, поселки Подгорный, Додоново, Новый Путь и Тартат, деревня Шивера
<u>Зеленогорск</u>	город Зеленогорск	город Зеленогорск
<u>Солнечный</u>	поселок Солнечный	поселок Солнечный
Приморский край		
<u>Фокино</u>	город Фокино	город Фокино, поселки Дунай и Путятин
Амурская область		
Циолковский	город Циолковский	город Циолковский
Архангельская область		
<u>Мирный</u>	город Мирный	город Мирный
Астраханская область		
<u>Знаменск</u>	город Знаменск	город Знаменск
Владимирская область		
<u>Радужный</u>	город Радужный	город Радужный
Камчатская область		
Вилючинск	город Вилючинск	город Вилючинск
Кировская область		
Первомайский	поселок Первомайский	поселок Первомайский
Московская область		
<u>Краснознаменск</u>	город Краснознаменск	город Краснознаменск
<u>Власиха</u>	поселок Власиха	поселок Власиха
<u>Восход</u>	поселок Восход	поселок Восход
<u>Звездный городок</u>	поселок Звездный городок	поселок Звездный городок

Продолжение табл. 1

1	2	3
<u>Молодежный</u>	поселок Молодежный	поселок Молодежный
Мурманская область		
<u>Александровск</u>	город Полярный	города Гаджиево, Полярный, Снежногорск, населенные пункты Горячие Ручьи, Кувшинская Салма, Оленья Губа, Сайда-Губа
<u>Заозерск</u>	город Заозерск	город Заозерск
<u>Островной</u>	город Островной	город Островной, населенные пункты Дроздовка, Качаловка, Лумбовка, Корабельное, Святой Нос, Мыс-Черный, Маяк-Городецкий и Терско-Орловский Маяк
Североморск	город Североморск	город Североморск, поселок Сафоново, населенные пункты Североморск-3 и Щукозеро
<u>Видяево</u>	поселок Видяево	поселок Видяево
Нижегородская область		
<u>Саров</u>	город Саров	город Саров
Оренбургская область		
<u>Комаровский</u>	поселок Комаровский	поселок Комаровский
Пензенская область		
<u>Заречный</u>	город Заречный	город Заречный
Пермская область		
<u>Звездный</u>	поселок Звездный	поселок Звездный
Саратовская область		
<u>Шиханы</u>	город Шиханы	город Шиханы
<u>Михайловский</u>	поселок Михайловский	поселки Михайловский и Новооктябрьский
<u>Светлый</u>	поселок Светлый	поселок Светлый
Свердловская область		
<u>Лесной</u>	город Лесной	город Лесной, поселки Елкино, Таежный, Чашавита и Бушуевка
<u>Новоуральск</u>	город Новоуральск	город Новоуральск, поселок Мурзинка, село Тарасково, деревни Пальники, Починок и Елани
<u>Свободный</u>	поселок Свободный	поселок Свободный
<u>Уральский</u>	поселок Уральский	поселок Уральский

1	2	3
Тверская область		
<u>Озерный</u>	поселок Озерный	поселок Озерный
Солнечный	поселок Солнечный	поселок Солнечный
Томская область		
<u>Северск</u>	город Северск	город Северск, поселки Самусь и Орловка, деревни Кижирова, Чернильшиково и Семиозерки
Челябинская область		
<u>Озерск</u>	город Озерск	город Озерск, поселки Новогорный, Татыш, Метлино и Бижеляк, деревни Селезни и Новая Теча
<u>Снежинск</u>	город Снежинск	город Снежинск, поселок Ближний Береговой, деревня Ключи
<u>Трехгорный</u>	город Трехгорный	город Трехгорный
Забайкальский край		
Горный	поселок Горный	поселок Горный

По ведомственной принадлежности ЗАТО подразделяются на поселения, подчиненные Министерству обороны (таких большинство) и управляющиеся Минатомом (10 городов, закрытость которых обусловлена участием в цикле разработки и производства ядерного топлива и ядерных вооружений).

По специализации ЗАТО можно разделить на шесть типов:

1. Атомные города — 10 городов, находящихся в ведении Министерства по атомной энергии. Саров, Новоуральск, Лесной, Заречный, Озерск, Снежинск, Трехгорный, Северск, Железногорск и Зеленогорск включены в цикл по обогащению и переработке ядерного топлива (уранового и плутониевого) и его использованию в военных (для применения в ядерных боеприпасах) и мирных (в атомной энергетике) программах. В городах этого профиля ведется разработка ядерного оружия, а также направлений конверсии ядерной отрасли, для чего в них созданы специальные научные институты и лаборатории, специалистов для которых готовят профильные учебные заведения, находящиеся там же.

2. Военно-морские базы. Они сосредоточены на побережьях, имеющих наиболее выгодное стратегическое положение. Фьордовый, изрезанный северный берег Кольского полуострова укрывает ЗАТО, обслуживающие Северный флот России, — Североморск, Полярный, Снежногорск, Заозерск, Скалистый, Островной, Видяево. Все они, включая наиболее отдаленный Островной, лежат в незамерзающей части Баренцева моря и контролируют вход в моря Северного Ледовитого океана с запада. Два ЗАТО Приморского края — Большой Камень и Фокино являются базами Тихоокеанского флота на самом южном форпосте российского Дальнего Востока. Лежащий в заливе Крашенинникова Авачинской губы Вилючинск формирует морской щит страны на беринговоморском направлении.

3. Поселения при ракетных частях и полигонах. Эти ЗАТО находятся в ведении ракетных войск стратегического назначения (Звездный, Свободный, Кедровый, Сибирский, Светлый, Комаровский, Первомайский и др.) или военно-космических сил России (Краснознаменск, Знаменск, Мирный, Углегорск). Первые представляют собой, как правило, небольшие поселки городского типа, размещенные близ железных дорог, при которых находятся пусковые установки (чаще всего в шахтах) баллистических ракет. Вторые — гораздо крупнее, обслуживают космодромы, большие ракетные полигоны или центры космической связи.

4. ЗАТО химического профиля, оба (Шиханы и Михайловский) расположены в Саратовской обл. Ранее — центры разработки и производства химического оружия, ныне — центры его утилизации и уничтожения. В состав этих ЗАТО входят значительные территории, на которых происходит утилизация и захоронение химического оружия.

5. Поселки, поддерживающие военную связь — Восход и Приокск, — небольшие поселения, расположенные вблизи Москвы на крупных транспортных осях.

6. Центр разработки лазерного оружия — город Радужный.

Специализация ЗАТО в России

№п/п	Название населенного пункта	Область	Содержание специализации
1	2	3	4
Росатом (10)			
1	г. Железногорск / Красноярск-26	Красноярский край	производство оружейного плутония
2	г. Зеленогорск / Красноярск-45 (ранее Заозёрный-13)		обогащение урана и производство стабильных и радиоактивных изотопов
3	г. Заречный / Пенза-19	Пензенская область	производство компонентов ядерных боеприпасов
4	г. Лесной / Свердловск-45	Свердловская область	утилизация, сборка ядерных боеприпасов, производство стабильных изотопов
5	г. Новоуральск / Свердловск-44		разделительное производство изотопов урана
6	г. Озёрск / Челябинск-65 (ранее Челябинск-40)	Челябинская область	хранение и переработка отработанного ядерного топлива, наработка и обработка ядерных материалов военного назначения.
7	г. Снежинск / Челябинск-70		разработка ядерного оружия
8	г. Трёхгорный / Златоуст-36		разработка приборов и систем для АЭС и ядерного оружия
9	г. Саров (ранее Кремлёв) / Арзамас-16 (ранее Арзамас-60, Арзамас-75, Москва-300)	Нижегородская область	разработка ядерного оружия
10	г. Северск (ранее Берёзки) / Томск-7	Томская область	создание компонентов ядерного оружия
Роскосмос (2)			
11	пос. Звёздный городок / Щёлково-14	Московская область	центр подготовки российских (ранее советских) космонавтов
12	г. Циолковский (бывший Углегорск)	Амурская область	космодром «Восточный» (бывший космодром Свободный)
ЗАТО Министерства обороны (30)			
Военно-морские базы ВМФ России (7)			
13	г. Александровск	Мурманская область	ремонт и утилизация атомных подводных лодок, база подводных лодок Северного флота
14	г. Вилючинск / Петропавловск-Камчатский-50	Камчатский край	база подводных лодок Тихоокеанского флота
15	г. Заозёрск / Мурманск-150	Мурманская область	база подводных лодок Северного флота

Продолжение табл.2

16	г. Островной / Мурманск-140	Мурманская область	база подводных лодок Северного флота
17	г. Североморск		база надводных кораблей Северного флота
18	г. Фокино / Шкотово-17	Приморский край	база боевых кораблей Тихоокеанского флота
19	пос. Видяево	Мурманская область	база подводных лодок Северного флота
Ракетные войска стратегического назначения (14)			
20	г. Знаменск / Капустин Яр-1	Астраханская область	4-й Государственный центральный межвидовой полигон Российской Федерации
21	пос. Власиха / Одинцово-10	Московская область	штаб Ракетных войск стратегического назначения и центральный командный пункт наземных стратегических ядерных сил ВС РФ
22	пос. Горный / Чита-46	Забайкальский край	ныне расформированная 4-я ракетная Харбинская дивизия РВСН
23	пос. Звёздный / Пермь-76	Пермский край	ныне расформированная 52-я ракетная Тарнопольско-Берлинская дивизия РВСН
24	пос. Комаровский / Домбаровский-3	Оренбургская область	13-я Краснознамённая ракетная дивизия РВСН
25	пос. Локомотивный (ранее Солнечный) / Карталы-6	Челябинская область	ныне расформированная 59-я Карталинская дивизия РВСН
26	пос. Молодёжный / Наро-Фоминск-5	Московская область	142-й приёмный узел связи, 176-й центр спутниковой связи
27	пос. Озёрный (ранее Выползово) / Бологое-4	Тверская область	7-я гвардейская ракетная Режицкая Краснознамённая дивизия РВСН
28	пос. Первомайский / Юрья-2	Кировская область	8-я ракетная Мелитопольская Краснознаменная дивизия
29	пос. Светлый / Татищево-5	Саратовская область	60-я ракетная Таманская Краснознаменная дивизия РВСН
30	пос. Свободный / Нижний Тагил-39	Свердловская область	42-я Тагильская ракетная дивизия РВСН
31	пос. Сибирский	Алтайский край	35-я Ракетная Краснознамённая дивизия РВСН
32	пос. Солнечный / Ужур-4	Красноярский край	62-я Краснознаменная дивизия РВСН
33	пос. Уральский / Косулино-1	Свердловская область	21-й арсенал
Войска воздушно-космической обороны (3)			

Мурманская область 34	г. Краснознаменск / Голицыно-2	Московская область	дублирующий центр управления полётами, главный центр управления спутниками военного назначения
35	г. Мирный	Архангельская область	космодром Плесецк — 1-й Государственный испытательный космодром Министерства Обороны РФ
36	пос. Солнечный	Тверская область	разработка ракетной техники
Уничтожение химического оружия (2)			
37	г. Шиханы / Вольск-19	Саратовская область	1-я мобильная бригада РХБ Защиты (обеспечение защиты от терактов с применением ОВ и радиационно опасных веществ и соединений)
38	пос. Михайловский	Саратовская область	уничтожение химического оружия
Военная связь (2)			
39	пос. Восход / Новопетровск-2	Московская область	882-й центральный ордена Красной Звезды узел связи (радиоразведка и радиоконтрразведка)
40	пос. Восход / Балашов-13	Саратовская область	радиоразведка и радиоконтрразведка
Военное строительство (1)			
41	г. Межгорье / Белорецк-15, Белорецк-16	Башкортостан	9-е ЦУМО, 129-е Управление заказов и материально-технического снабжения специальных объектов (Межгорье-1) и 1110-е ОУЭСО (Белорецк-16)
Лазерные и оптико-электронные системы вооружений (1)			
43	г. Радужный / Владимир-30	Владимирская область	Государственный лазерный полигон «Радуга» имени И. С. Косьминова

Так, нами предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» с целью уточнения признаков понятия «*закрытое административно-территориальное образование*». Последнее предлагается рассматривать как «*муниципальное образование со статусом городского округа, для которого установлены особые условия въезда и постоянного (временного) проживания граждан, а также особый режим безопасного*

функционирования и охраны государственной тайны для военных и иных объектов, расположенных на его территории».

1.3 Особенности управления территориями с особым режимом использования

В настоящее время Федеральный закон «О закрытом административно-территориальном образовании» не учитывает существующие особенности различных видов ЗАТО. Закрытые административно-территориальные образования условно можно классифицировать по 3 группам:

- первые имеют закрытый режим вследствие того, что в них ведутся научные исследования и разработки;

- вторые – вследствие наличия вредного промышленного производства на их территории;

- третьи же получили статус закрытых территорий в результате реформы Министерства обороны, путем преобразования военных городков в закрытые, которые соответственно наследовали и весь перечень проблем, присущих военным городкам, это прежде всего имущественные и финансовые проблемы.

Однако перечисленные функциональные особенности различных видов ЗАТО не закреплены в законодательстве Российской Федерации.

В настоящее время даже на федеральном уровне так и нет четкого понимания важности существования, функционирования и развития таких муниципальных образований как ЗАТО. А ведь закрытые автономно-территориальные образования это не только важная зона ответственности, но и наличие ограниченных возможностей существования, так как инвестиционные проекты в большинстве ЗАТО попросту исключены.

Даже в начале экономических преобразований страны в 90-х годах было понятно, что переход к рыночным условиям функционирования принесет много проблем существованию ЗАТО. Если вначале 90-х годов ЗАТО не знали проблем безработицы, то уже к 1995 году безработные стали составлять около 18% населения таких муниципальных образований. Переход к рыночным условиям функционирования требовали от предприятий значительных средств,

которых они не имели. Жители закрытых городов, привыкшие к высокому уровню жизни стали покидать закрытые территории. Особенно существенно отток населения наблюдался среди молодых специалистов.

Таким образом, существующее искусственное изолирование ЗАТО от основного экономического пространства страны не защищали их от возникающих проблем «переходного периода».

Главная из возникших в этот период проблем – финансирование. Ранее закрытые автономно-территориальные образования считались привилегированной территорией, так как имеющиеся неудобства проживания на такой территории компенсировались материальной выгодой. В рыночных условиях исчезла необходимость в поддержании со стороны государства закрытых объектов, таким образом, они столкнулись с необходимостью «выплывать» самостоятельно.

Однако при этом, производство в закрытых городах оставалось в значительной степени специфичным и капиталоемким, а следовательно не способным быть конкурентоспособным. В данных условиях единственным возможным способом сохранения научного, производственного человеческого потенциала являются государственные дотации.

Вторая основная проблема закрытых территорий – проблема занятости. Функционирование закрытых поселений полностью подчинено градообразующему предприятию. Возникший спад производства, сокращение выпуска объектов вооружения послужил причиной того, что многие работники закрытых городов лишились привычной работы. При этом ведение собственного бизнеса или торговли в ЗАТО затруднителен, что связано с имеющимися ограничениями связей закрытых территорий с внешним миром.

Третьей проблемой ЗАТО является проблема баланса открытости и безопасности. За многие годы, когда жизнедеятельность ЗАТО отличалась исключительной закрытостью, здесь сформировался свой особый микроклимат. Люди, проживающие на таких территориях, приспособились к специфическим особенностям проживания и воспринимали подобные «тепличные» условия как

должное. Поэтому с изменением (смягчение и отменой) многих ограничительных режимов ЗАТО жители моногородов обеспокоились возникновением проблемы криминала.

Итак, приведенные выше социально-экономические проблемы ЗАТО наглядно демонстрируют существование двойственного статуса «закрытое административно-территориальное образование».

С одной стороны ЗАТО – это специальная территория, выделенная для осуществления задачи национальной безопасности страны, а с другой – ничем не отличающийся от других рядовой город с типовым перечнем вопросов муниципального значения, которые решаются в рамках общего законодательства. Особую сложностью здесь стоит отметить в том, что промышленные объекты, на основании деятельности которых созданы ЗАТО имеют стратегическое значение для страны.

Однако с другой стороны не все эти объекты способны приносить прибыль, что в рамках рыночной экономики не приветствуется. Кроме этого, развивающиеся на основе данных производств города становятся самостоятельными единицами, постепенно вписывающимися в формирование территории страны не в качестве ЗАТО, а в качестве простого малого города.

Итак, присутствие как явных так и скрытых проблем и противоречий в системе регулирования ЗАТО приводит, во-первых, к уменьшению эффективности выполнения градообразующими предприятиями своих основных задачи, во-вторых, к росту риска возникновения нештатных ситуаций на производстве, в-третьих, к росту риска утраты государственной тайны.

Закрытым административно—территориальным образованием является территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включая специальные условия проживания граждан.

К основным особенностям организации самоуправления ЗАТО относятся следующие положения:

1) ЗАТО наделяется статусом городского округа;

2) решение о создании (упразднении) ЗАТО принимается Президентом РФ;

3) 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);

4) ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

а) установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и объектам;

б) определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;

в) 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);

5) устанавливаются ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом (ст. 3 п. 1 Закона о ЗАТО);

6) в бюджет ЗАТО зачисляются все налоги и сборы, полученные с этой территории;

7) земли ЗАТО находятся в ведении муниципального образования, за исключением земель федеральной собственности;

8) участие в приватизации муниципального имущества принимают только те, кто постоянно там проживает и зарегистрирован;

9) компетенция органов местного самоуправления ЗАТО расширена. К ним относятся:

а) вопрос обеспечения безопасности граждан;

б) вопрос безопасности в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций;

в) проблемы соблюдения особого режима территории;

г) вопросы участия в режимном процессе (пропуск) и т. п;

10) проживание или работа граждан в условиях особого режима ЗАТО подлежат общей социальной компенсации.

Особый режим безопасного функционирования объектов, расположенных на территории ЗАТО, предполагает ограничение ряда конституционных прав и свобод граждан: свободы передвижения и выбора места жительства, свободы предпринимательской деятельности, в том числе инвестиционной, а также сделок с недвижимым имуществом. Данные ограничения, в целом, носят оправданный и обоснованный характер, в большинстве своем отвечают требованиям справедливости, являются необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей.

Однако, нормы Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании», устанавливающие данные ограничения, нуждаются в корректировке и дополнениях. В частности, необходимо сформулировать в законе исчерпывающий перечень оснований для отказа гражданину во въезде или в постоянном проживании на территории ЗАТО. Также в законе следует определить орган, который уполномочен принимать решение о том, соответствует ли организация или физическое лицо, осуществляющие предпринимательскую деятельность, требованиям обеспечения особого режима безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

Приходится констатировать, что нововведения в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании», сделанные в конце 2011 года, ввели дополнительные ограничения в части

возможности осуществления предпринимательской деятельности и прав граждан и юридических лиц на совершение сделок с недвижимым имуществом, расположенным на территории ЗАТО. Необходимость экономического и социального развития ЗАТО наоборот требует адекватного, пропорционального и соразмерного снижения уровня существующих ограничений, в первую очередь, обеспечивающих возможность привлечения внешних инвестиций. Кроме этого, предлагается внести ряд изменений в нормативно-правовые акты, которые позволят снизить административные барьеры для иностранного капитала, но сохранить требуемый уровень безопасного функционирования объектов.

Ответственность граждан за нарушение особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании установлена статьей 20.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. К нарушителям применяется наказание в виде наложения административного штрафа в размере от ста до одной тысячи рублей.

Что касается мер государственной поддержки, установленных законодательством для граждан, проживающих или работающих в закрытом административно-территориальном образовании, то они предполагают повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, льготы в системе оплаты труда, гарантии занятости, а также меры социальной защиты граждан, которые утратили производственную, служебную связь с предприятиями и (или) объектами, находящимися на территории ЗАТО. Представляется, что в целях повышения социальной защищенности таких граждан следует законодательно закрепить в качестве источника финансирования их переселения из ЗАТО межбюджетные трансферты, выделяемые из федерального бюджета. В целом, закрепление ключевых вопросов существования ЗАТО за федеральными органами власти следует рассматривать как важнейшую гарантию социальных прав и интересов населения ЗАТО.

В результате проведенного анализа нормативно-правовых актов, касающихся создания, преобразования и упразднения ЗАТО, следует внести следующие дополнения в Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»:

1. Определить порядок и сроки перехода права собственности на имущество к органам местного самоуправления ЗАТО и к федеральным органам исполнительной власти, в ведении которых находятся объекты на территории ЗАТО, в том числе порядок и сроки передачи имущества из одного ведомства в другое.

2. В случае принятия решения об упразднении ЗАТО установить конкретные этапы, общий перечень мероприятий и ответственные органы государственной власти, сроки их выполнения и порядок финансирования.

3. Установить в качестве одного из мероприятий при упразднении ЗАТО – разработку Правительством Российской Федерации федеральной целевой программы (с учетом особенностей конкретного ЗАТО), в которой необходимо предусмотреть решение следующих вопросов: определение перспектив развития и перепрофилирования производств, занятости населения, определение порядка и сроков отселения граждан (если дальнейшее проживание их на этой территории невозможно).

4. Закрепить порядок и признаки установления зон вредного воздействия объектов, расположенных в закрытом административно-территориальном образовании, на территории, прилегающие к границам закрытого административно-территориального образования. Кроме этого, следует принять соответствующее Постановление Правительства Российской Федерации, в котором зафиксировать территории, подпадающие под зоны вредного воздействия применительно к ЗАТО.

2 АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАКРЫТОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Анализ социально-экономического развития ЗАТО Российской Федерации

Постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. N 508 утвержден перечень закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов. В 2017 г. в этот перечень вошли 42 населенных пункта. Наиболее крупные из них представлены на рисунке 1.

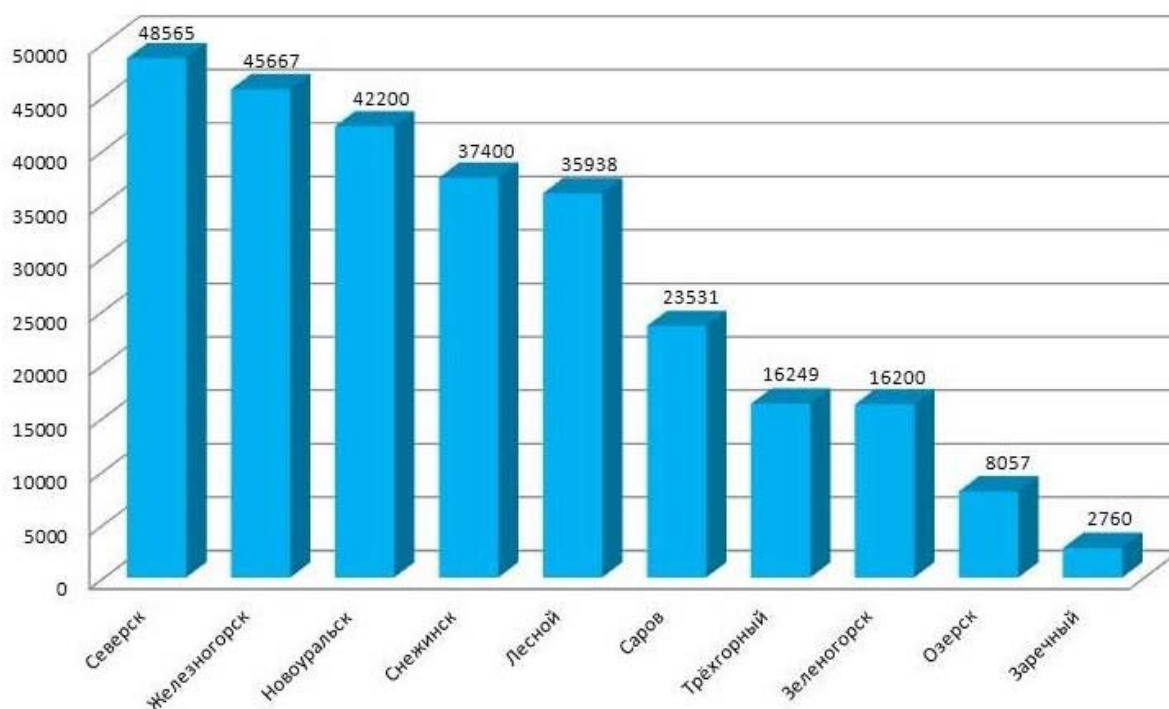


Рисунок 1 - Площадь городов ЗАТО, га

Ввиду ограниченности территории ЗАТО, в ряде населенных пунктов, таких как Северск, Трехгорный, поселок Звездный и другие, наблюдается острая нехватка территории, которая необходима для расширения производственных площадей и жилищного фонда (см. рисунок 2).

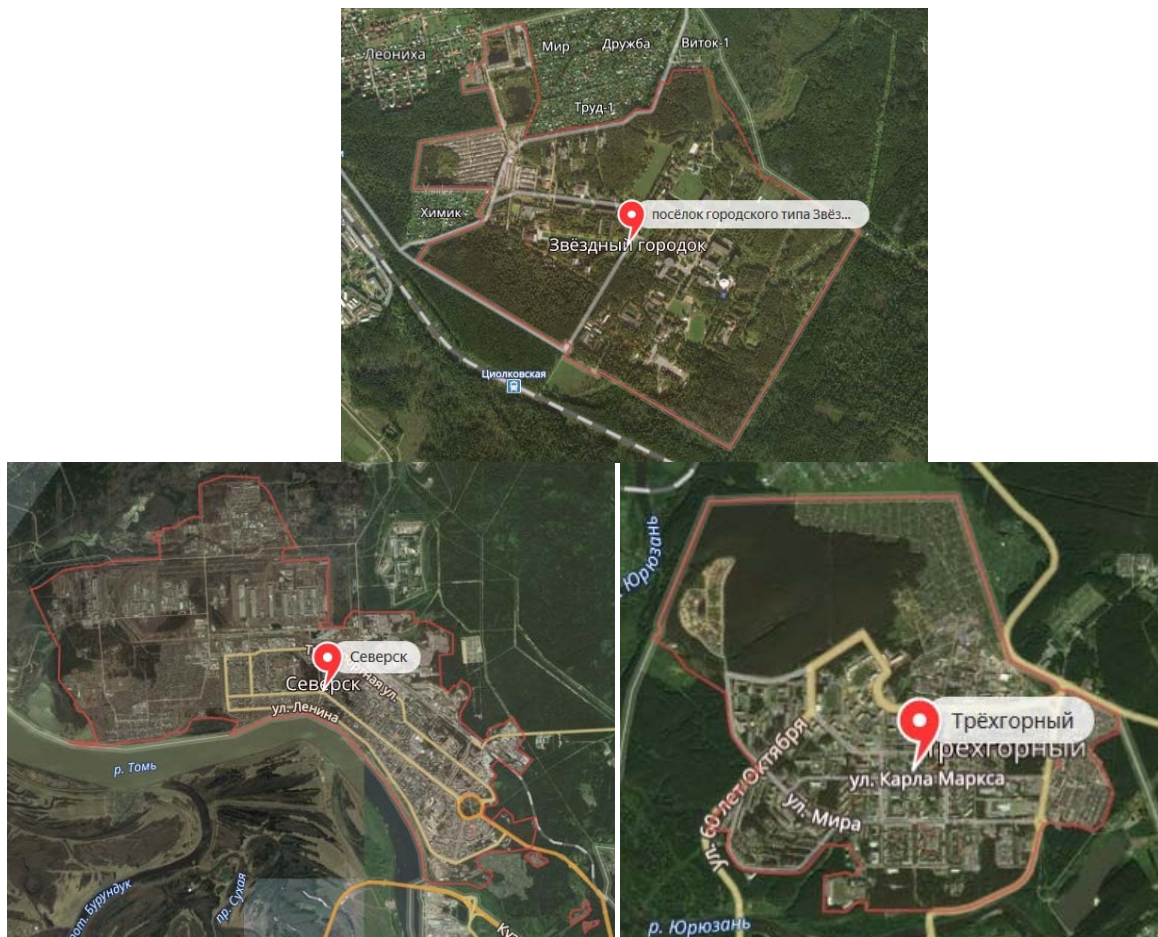


Рисунок 2 - Современное положение границ ЗАТО городов Северск, Трехгорный и поселка Звездный

Ряд закрытых городов прибегают к решению данной проблемы путем перепрофилирования участков лесистой местности под застройку, что может оказать негативные воздействия на состояние окружающей среды. Например, Генеральным планом ЗАТО г. Заречного предусмотрено выделение более 30 га лесистой местности под многоэтажную жилую застройку (см. рисунок 3).



Рисунок 3 - Космоснимок и фрагмент генерального плана г. Заречного

Анализируя социально-экономическое положение развития ЗАТО нельзя обойти стороной демографическую ситуацию.

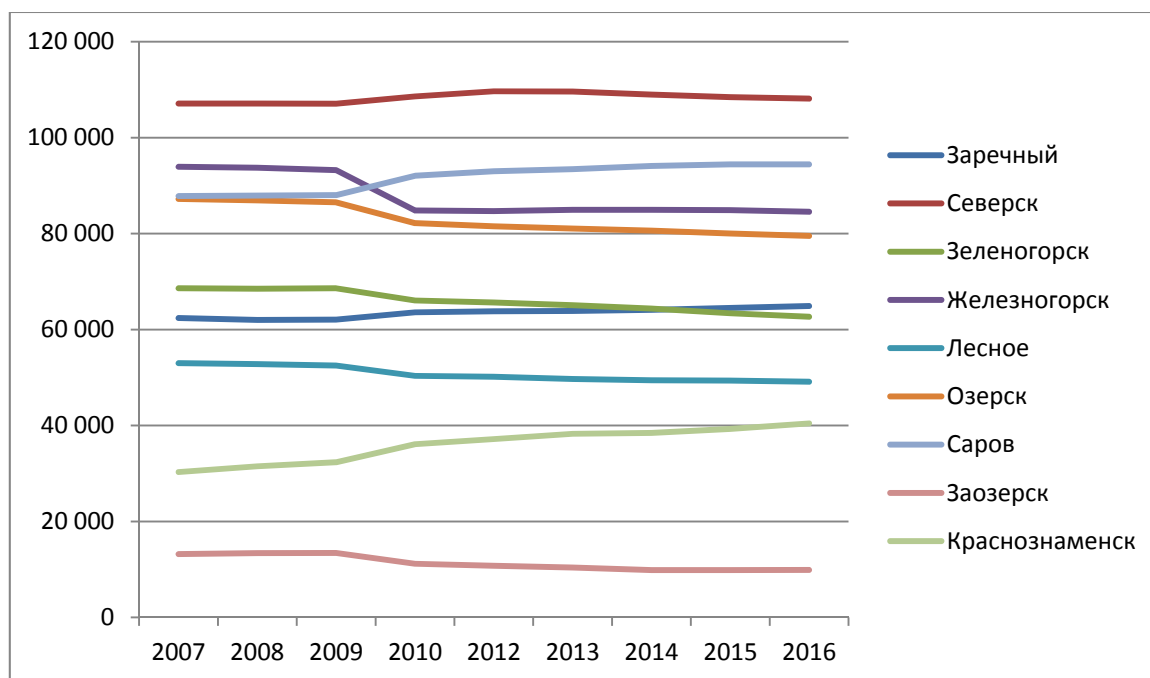


График 1 - Численность населения некоторых городов ЗАТО за период 2007-2016 г

Из графика 1 видно, что большинству городов ЗАТО присуще снижение численности населения. Лишь в некоторых городах, таких как Заречный, Саров, Краснознаменск, наблюдается малый прирост населения.

В большинстве ЗАТО наблюдается тенденция старения населения, численность населения в трудоспособном возрасте сокращается. Данные тенденции прогнозируются и в среднесрочной перспективе, что может иметь негативные социально-экономические последствия для современного и будущего развития ЗАТО.

В городах ЗАТО проживают более 750 000 человек, многие из которых трудятся на предприятиях «Росатома».

Градообразующие предприятия являются основным субъектом в экономике и социальной жизни соответствующего закрытого административно-территориального образования. Во-первых, это основное место работы для большинства лиц в трудоспособном возрасте – в настоящее время на градообразующих предприятиях работает в среднем 25-45%¹¹⁵ трудоспособного населения ЗАТО (см. рисунок 4).



Рисунок 4 - Численность населения ЗАТО, работающих на градообразующем предприятии

Это не мало, но в динамике этот показатель имеет явную тенденцию к понижению. Например, в ЗАТО г. Саров в 1998 году на градообразующих предприятиях работало более 46% трудоспособного населения, в 2005 году – 40%, в 2008 году – 33%.

Во-вторых, градообразующие предприятия дают большую часть налоговых поступлений в местный бюджет (50-70%).

В-третьих, предприятие часто является владельцем различных общегородских ресурсов – транспорта, связи, энергетики, социальных объектов и прочих.

Исходя из этих особенностей, важным ресурсом градообразующего предприятия, а точнее, его руководства, является неформальная власть в городе. Многие решения органов местного самоуправления и стратегии развития муниципального образования не могут быть реализованы без поддержки градообразующего предприятия. Предприятие тоже не всегда самостоятельно в выборе своей стратегии развития – у него существует вышестоящая инстанция – учредитель. Следовательно, можно говорить ещё об одной особенности – определённой зависимости города от воли учредителя градообразующего предприятия. Такая постановка вопроса значительно

усложняет деятельность органов местного самоуправления, поскольку учредитель, чаще всего, находится в другом городе. С теоретической точки зрения, не важно, кто является учредителем, но в реальных условиях учредительство государства в градообразующем предприятии предпочтительнее.

Динамика основных показателей социально-экономического развития городов достаточно позитивна (большинство отраслей реального сектора экономики, социальной сферы развивается успешно), однако существуют и негативные явления.

Основными проблемами развития городов являются:

- низкая интенсивность экономических связей, обусловленная статусом закрытого административно-территориального образования;
- моноотраслевая структура экономики;
- ухудшение демографической ситуации (депопуляция населения, старение населения, отрицательные миграционные процессы);
- недостаточный уровень развития малого предпринимательства;
- сокращение кадрового потенциала (отток квалифицированных трудовых ресурсов и молодёжи из города);
- высокий износ основных фондов в сфере материального производства и жилищно-коммунального хозяйства;
- недостаточно развитая инфраструктура досуга и сервиса.

ЗАТО — участки территории страны, искусственно изолированные от основного ее пространства. Но колючая проволока и бетонный забор не способны оградить от проблем, испытываемых в «переходный период» всем российским обществом. Наиглавнейшая из них — финансирование.

Для ЗАТО она еще острее и актуальнее. Раньше ЗАТО были привилегированными поселениями, неудобства проживания в них с лихвой компенсировались материальными выгодами. Теперь, в годы демилитаризации принято считать, что необходимость в поддержании системы закрытых военных объектов отпала и они должны сами выплывать в нелегкое рыночное

время. Но производства, сконцентрированные в ЗАТО, настолько специфичны, настолько материало- и капиталоемки, что просто не могут быть конкурентоспособными. Единственный выход сохранения их производственного, научного и человеческого потенциала — дотации со стороны государства.

Вторая важная проблема — занятость. Закрытые города по определению монофункциональны, они почти полностью подчинены градообразующему предприятию. Произошедший спад производства, сокращение объемов выпуска вооружений, ущербность конверсионных программ привели к тому, что многие жители ЗАТО остались без привычной работы, а заниматься бизнесом и торговлей в городе за колючей проволокой, имеющей ограничения на связь с внешним миром, довольно затруднительно.

Третья проблема вставшая перед ЗАТО, связана с балансом между открытостью и безопасностью. За годы и десятилетия изолированной жизни в каждом из закрытых поселений сформировался свой микроклимат. Здесь практически не было маргиналов. Кандидатура каждого поселенца в ЗАТО проверялась и согласовывалась. Люди приспособились к городской среде и правилам, продиктованным спецификой секретных производств, привыкли к отсутствию чужаков, привыкли воспринимать своеобразные «тепличные» условия как должное. В ЗАТО была на редкость спокойная криминогенная обстановка. Говорят, что только в этих городах и поселках еще лет пятнадцать назад было возможно оставлять двери своих квартир и автомашин незакрытыми. Какой смысл совершать противоправные действия, если покинуть город можно лишь через КПП и если на каждого, находящегося внутри охраняемого контура, заведено досье? Смягчение режима ЗАТО, а тем более его отмена, воспринимается их жителями неоднозначно. Они сильно обеспокоены возможным наплывом переселенцев, ищущих лучших условий жизни, новых ниш для бизнеса, опасаются потока криминала, боятся террористов (а если Басаев захочет устроить показательный теракт в охраняемом городе в насмешку над бессилием российской власти?). Хотя,

конечно, в каждом ЗАТО есть люди, в основном молодежь, ратующие за более тесные контакты с внешним миром.

Еще одна серьезная проблема — экологическая. Как правило, сосредоточенные в ЗАТО производства — «грязные», несоблюдение техники безопасности и особого режима чревато загрязнением: радиоактивным, химическим, электромагнитным или биологическим. Для утилизации отходов и продолжения природоохранной деятельности требуются большие средства, которых и без того не хватает. В связи с этим сворачивается контроль за состоянием природной среды, не ведется замена выработавшего свой ресурс оборудования. Чрезвычайные ситуации на секретных промышленных объектах в Озерске и Северске еще в советские времена привели к экологическим катастрофам, затронувшим огромные территории. Теперь, когда население окружающих ЗАТО районов уже прекрасно осведомлено о профиле размещенных там предприятий, добиться общественного спокойствия намного сложнее. Масла в огонь подливают и многочисленные «зеленые» организации, требующие безусловного и немедленного закрытия всех потенциально опасных предприятий, но при этом не осознающие, что бездумный и неумелый вывод их из эксплуатации может привести к еще более непредсказуемым экологическим последствиям.

2.2 Организация местного самоуправления на территории закрытого административно-территориального образования

Структура органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования включает в себя как обязательные органы (представительный орган, местная администрация, глава муниципального образования), так и факультативные, наличие которых является необязательным (контрольно-счетный орган, департамент образования, финансовое управление и др.). Спецификой органов местного самоуправления ЗАТО является то, что в их ведении закреплены дополнительные полномочия, неразрывно связанные с необходимостью обеспечения безопасного функционирования организаций и объектов на их

территории, отсутствующие у других муниципальных образований.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что Уставы муниципальных образований должны определять наименование, структуру и порядок формирования, срок полномочий представительного органа местного самоуправления. *Представительный орган муниципального образования* состоит из депутатов, выбираемых на муниципальных выборах и может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Численный состав представительного органа местного самоуправления ЗАТО также определяется Уставом и зависит от численности жителей.

Представительные органы местного самоуправления ЗАТО наделены законом рядом исключительных полномочий, в том числе по формированию органов управления, принятию Устава муниципального образования, утверждению местного бюджета и контролю за его исполнением и др. В то же время, в Уставах закрытых административно-территориальных образований находят свое закрепление дополнительные полномочия представительных органов муниципальных образований, детализированные в большей или меньшей степени. Эти полномочия определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними Конституциями (Уставами), законами субъектов Российской Федерации.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. По общему правилу, глава муниципального образования, в случае избрания его на муниципальных выборах, может либо входить в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполнять полномочия его председателя, либо возглавлять местную администрацию. Для закрытых административно-территориальных образований введены особенности при определении структуры и порядка

формирования органов местного самоуправления, которые выражаются в том, что глава муниципального образования может возглавлять только представительный орган муниципального образования, поскольку глава местной администрации назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом закрытого административно-территориального образования. Указанная норма является императивной и в настоящее время все уставы муниципальных образований приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Перечень оснований для прекращения главой муниципального образования своих полномочий предусмотрен федеральным законодательством и является исчерпывающим. Следует обратить внимание, что упразднение закрытого административно-территориального образования (фактически снятие статуса ЗАТО) отсутствует как основание для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. В случае же преобразования закрытого административно-территориального образования вопрос о досрочном прекращении полномочий возникает только при объединении нескольких ЗАТО в одно или присоединения к ЗАТО населенных пунктов, которые не являлись ранее ЗАТО. В случае преобразования в ЗАТО ранее существовавшего муниципального образования без изменения его границ вопрос о досрочном прекращении полномочий теоретически может быть поставлен только в случае, когда глава муниципального образования возглавляет не представительный орган муниципального образования, а местную администрацию. Однако подобное основание для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в федеральном законодательстве не установлено. По мнению автора настоящего исследования, для устранения данного противоречия необходимо дополнить Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнительным основанием, при котором полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно: в

случае преобразования муниципального образования в закрытое административно-территориальное образование. Причем, будет целесообразно использовать указанную процедуру как в случае, когда глава муниципального образования является руководителем исполнительного органа власти, так и в случае, когда он возглавляет представительную власть.

Особое внимание уделено статусу *главы местной администрации* закрытого административно-территориального образования.

Местная администрация представляет собой еще один обязательный элемент в структуре органов местного самоуправления, который осуществляет как полномочия по решению вопросов местного значения, так и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования. При этом структурные подразделения органов местного самоуправления не могут быть сами органами местного самоуправления. Они не обладают правом решать вопросы местного значения, выступая от своего имени, а действуют лишь как часть местной администрации. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации закрытого административно-территориального образования является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Возможность замещения главой муниципального образования должности главы местной администрации для закрытых административно-территориальных образований исключена.

Контрольно-счетный орган муниципального образования выступает в качестве факультативного (необязательного) элемента структуры органов местного самоуправления, поэтому представительный орган муниципального образования, принимая Устав муниципального образования и утверждая структуру органов местного самоуправления, самостоятельно принимает

решение — необходим в структуре соответствующий контрольно-счетный орган или нет.

Цели создания контрольно-счетного органа муниципального образования до вступления в силу Федерального закона от 30.11.2011 № 361-ФЗ были указаны в пункте 1 статьи 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С 1 января 2012 года закрепление на уровне федерального законодательства целей создания контрольно-счетных органов муниципальных образований отсутствует, однако они сохранились в уставах муниципальных образований: контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета и др. По мнению диссертанта, исключение целей создания контрольно-счетных органов муниципальных образований из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нельзя рассматривать как положительный шаг в законотворчестве — цели должны быть едиными для всех муниципальных образований и, как и ранее, закреплены на уровне федерального законодательства.

Кроме того, на основании проведенного анализа практики работы органов местного самоуправления в ЗАТО, автор настоящего исследования приходит к выводу о том, что создание контрольно-счетного органа в закрытых административно-территориальных образованиях следует сделать обязательным, поскольку средства, выделяемые из федерального бюджета для обеспечения безопасного функционирования объектов, расположенных на территории ЗАТО, нуждаются в особом контроле. При этом следует распространить существующий порядок назначения главы местной администрации ЗАТО, предусмотренный федеральным законодательством, также и на председателя контрольно-счетного органа, а именно: председателем контрольно-счетного органа ЗАТО должно быть лицо, назначаемое на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Для этого необходимо внести соответствующие

изменения в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». Также необходимо предусмотреть обязательное направление заключений о результатах внешней проверки главных администраторов бюджетных средств и проверки отчета об исполнении бюджета ЗАТО как в Министерство финансов Российской Федерации, так и в федеральный орган государственной власти, в ведении которого созданы предприятия и объекты на территории ЗАТО.

Полномочия по распоряжению муниципальным имуществом в ЗАТО осуществляет Комитет по управлению имуществом города. Целью Комитета является эффективное использование и осуществление полномочий собственника муниципального имущества.

Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации городского округа ЗАТО (далее - Комитет) является структурным подразделением администрации городского округа. Комитет создан в целях реализации полномочий администрации городского округа в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в собственности городского округа Заречный, в сфере земельных отношений Комитет подчиняется непосредственно главе администрации городского округа.

В своей деятельности Комитет взаимодействует со всеми отделами и структурными подразделениями Администрации, муниципальными учреждениями и муниципальными предприятиями, общественными организациями, учреждениями, предприятиями и организациями независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, федеральными и областными органами государственной власти в пределах, установленных действующим законодательством РФ.

На основе вышесказанного, на рис.5, 6 показаны организационные структуры управления территорией муниципальным образованием и закрытым административно-территориальным образованием.

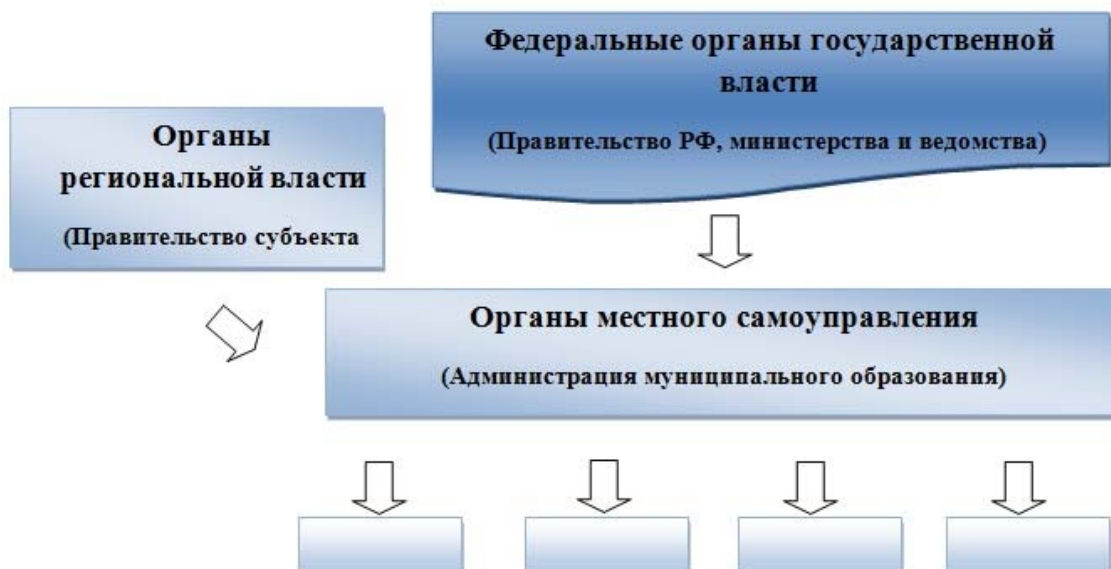


Рисунок 5 – Система управления муниципальным образованием



Рисунок 6 – Система управления ЗАТО

3 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗАТО

3.1 Предложения по разработке механизма стратегического управления закрытыми административно-территориальными образованиями.

Необходимость стратегии можно обосновать с разных точек зрения. С точки зрения системного подхода ЗАТО можно рассматривать как подсистему атомной отрасли. Любая система для нормального функционирования нуждается в управлении, обозначение цели для своего развития. С точки зрения институционального подхода стратегия необходима для формализации сложного социального контакта, обеспечивающего не только жизнедеятельность города, но и деятельность стратегически важных для государства объектов. Для этого необходимо дать точную характеристику соответствующих социальных институтов, прежде всего самого института ЗАТО.

Статус ЗАТО присваивается населенному пункту не по его желанию, а исходя из интересов высшего, государственного порядка. Иными словами с точки зрения государства разные ЗАТО образуются для выполнения схожих целей. ЗАТО, градообразующие предприятия которых принадлежат одному министерству (отрасли), с точки зрения государства представляют отдельную экономическую систему. У этой системы должны быть цель, задачи, стратегия, ресурсы и т.д. В силу стратегической важности государство в лице федеральной власти должно быть единоличным субъектом управления. В силу того, что государство – понятие широкое, должен существовать единый орган координации за деятельностью ЗАТО от имени государства, т.е. субъект управления также должен быть институализирован.

Это касается и объекта управления – ЗАТО. ЗАТО как объект управления имеет двойственный характер:

- с одной стороны это предприятие федерального подчинения
- с другой – муниципальное образование.

Деятельность этих двух «частей» объекта управления должна координироваться социальным контрактом при посредничестве субъекта управления, обеспечивающего взаимодействие государственных органов, ответственных за деятельность предприятий и жизнеобеспечение города.

На систему ЗАТО огромное влияние оказывает и внешнее окружение: геополитические условия, военные доктрины (национальная, вероятного противника, потенциальных союзников и противников), развитие фундаментальной науки и конкретных видов вооружения, экономическое состояние государства и т.д.

ЗАТО различаются локальными внешними условиями: географическим положением, климатом, характеристиками субъекта РФ, в котором расположены, окружением и т.д. При этом каждое ЗАТО зависит и от глобальной внешней среды.

Несмотря на одинаковый статус, каждое ЗАТО является отдельным населенным пунктом, т.е. отдельной экономической системой более низкого уровня. Она имеет свои внутренние элементы, взаимосвязи, локальное внешнее окружение. Основу различий ЗАТО составляют разные градообразующие предприятия, от которых зависит численность населения, его профессиональный состав, уровень доходов, качество взаимодействия с органами местного самоуправления и т.д. Особенность монополизированной экономики ЗАТО в том, что местная власть не имеет средств прямого воздействия на градообразующие предприятия. Однако в отличие от большинства моноспециализированных городов, статус ЗАТО и включение в экономическую систему (атомную отрасль) более высокого уровня не только упрощает процесс взаимодействия органов местного самоуправления и градообразующего предприятия, но и делает его обязательным. Одной из современных особенностей закрытых городов является то, что муниципальная власть должна решать сложную двуединую задачу – с одной стороны, поддерживать особый статус ЗАТО, с другой – расширять собственные экономические возможности в условиях заданных ограничений.

Общие задачи, стоящие перед градообразующими предприятиями ЗАТО, единство геополитической среды, наличие у закрытых городов общих проблем говорит о том, что подход к формированию стратегии развития должен иметь 2 составляющие: общую стратегию для всех ЗАТО и индивидуальную, зависящую от предприятия, региона, особенностей размещения, населения и т.д.

Общая стратегия основана на государственном целеполагании и необходимости институционального определения ЗАТО. Закрытое административно-территориальное образование – это правовой режим, статус, присваиваемый населенному пункту в связи с размещением на его территории стратегически важного для страны объекта оборонного назначения.

С учетом таких рассуждений, можно построить алгоритм подготовительных действия для разработки стратегии:

Первый шаг – институализация ЗАТО, учитывающая общие интересы самих городов, градообразующих предприятий, региона нахождения ЗАТО и Федерации в целом.

Второй шаг – на основе общих принципов должны формироваться конкретные мероприятия развития каждого ЗАТО в отдельности, в зависимости от внешних и внутренних особенностей. Эти мероприятия выстраиваются на основе программно-целевого подхода.

Для любого муниципального образования, в том числе и ЗАТО, важен вопрос о взаимодействии органов местного самоуправления и промышленности. Особенно важен этот вопрос с монополизированной экономикой, каковыми ЗАТО и являются. Органы местной власти имеют обычно мало инструментов влияния на объекты промышленности, в то время как от них во многом зависит жизнь всего города. В институциональных терминах это можно охарактеризовать как несимметричный контракт.

С учетом изложенных выше подходов предлагается следующий алгоритм выработки стратегии развития ЗАТО (схема 3). Он состоит из 2 блоков, условно названных «Государственный» и «Местный».

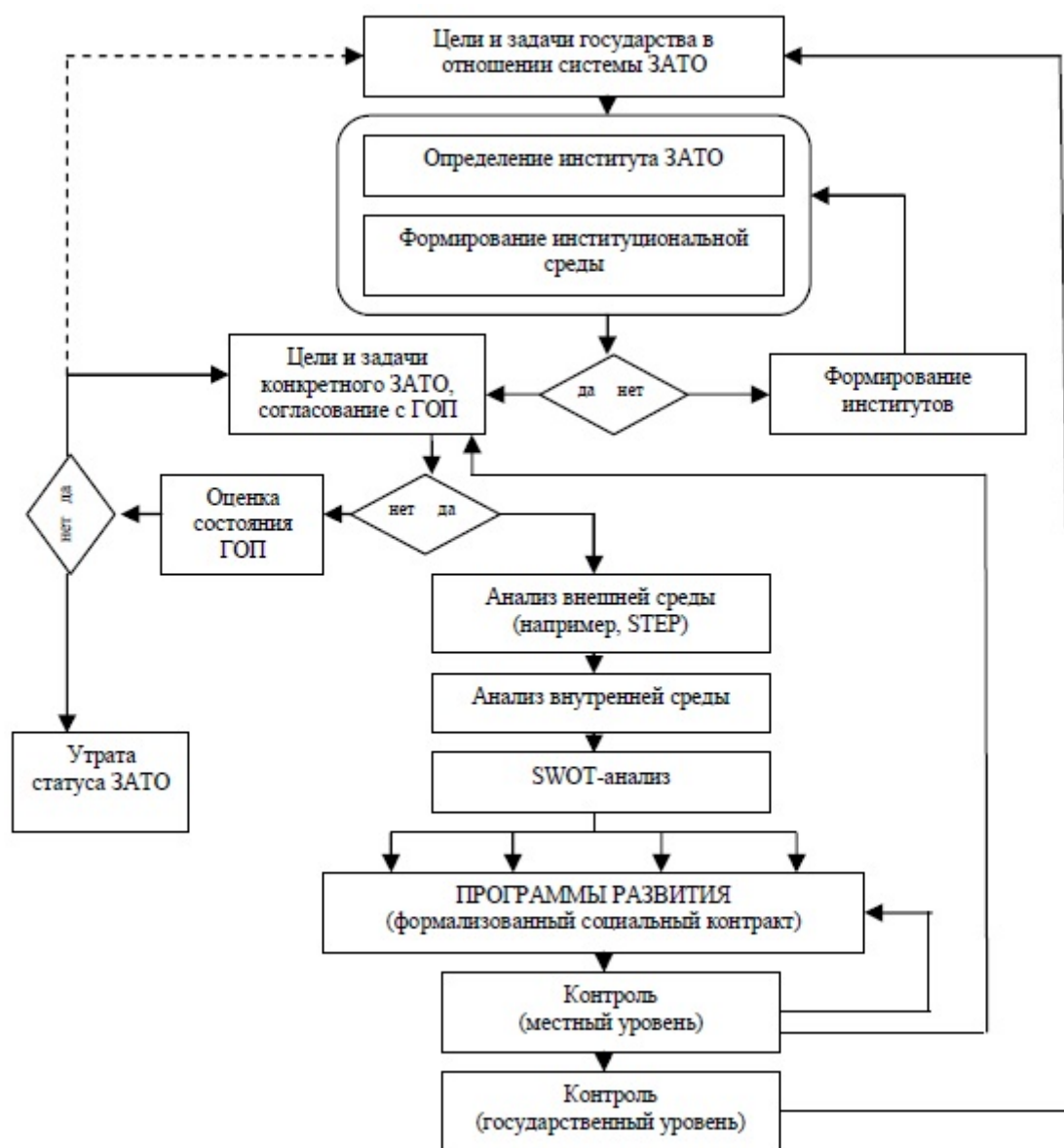


Рисунок 7 - Алгоритм выработки стратегии развития ЗАТО

Государственный блок включает в себя целеполагание для системы ЗАТО на государственном уровне, исходя из внешних геополитических условий и контроль выполнения целей и задач. В этот блок также входит институализация ЗАТО, включающая формирование как самого ЗАТО, так и всей институциональной среды, в которой эти образования функционируют. В том числе подразумевается институализация субъекта управления. В этот же блок входит контроль за состоянием градообразующего предприятия. В случае его неудовлетворительного функционирования (ликвидация, банкротство и пр.) населенный пункт теряет статус ЗАТО, что само по себе тоже является важным институтом и должно устанавливаться государством.

Пересечением государственного и муниципального блоков является постановка задач и целей конкретного ЗАТО, исходя из государственной стратегии, взаимодействия с градообразующими предприятиями и местных условий. Этот шаг тесно связан с состоянием градообразующего предприятия. Цели и задачи ЗАТО должны согласовываться с федеральными органами, ответственными за их функционирование.

Местный блок начинается с целей и задач конкретного ЗАТО, согласованных с государством и градообразующим предприятием. Для ЗАТО принципиально важна деятельность градообразующего предприятия. Поэтому в этом блоке мы факультативно оставили оценку предприятия и обратную связь к целеполаганию. Смысл этой связи в том, что город и предприятие в ЗАТО обязаны договориться друг с другом о путях развития. Если такая договоренность ни при каких условиях на местном уровне не может быть достигнута, то решение вопроса должно передаваться на государственный уровень.

Дальнейшее построение стратегии основано на известных инструментах управления: анализ внешней среды, например, с помощью известного метода, получившего название «STEP-анализ». Анализ внутренней среды основанный обычно на анализе социально-экономического положения города, формализованного в настоящее время набором индикаторов эффективности деятельности органов местного самоуправления. Далее собранные данные обобщаются, ранжируются, на их основании проводится анализ, формируются общие направления развития стратегии. Для этого возможно применение SWOT-анализа. Этот метод получил широкое распространение благодаря простоте и наглядности, отсутствию специальных требований к уровню подготовки исследователей.

На основании собранных и проанализированных данных, устанавливаемых целей и задач, имеющихся ресурсов формируются конкретные программы развития. Программно-целевой метод подразумевает наличие портфеля программ, направленных на выполнение отдельных задач.

Этот шаг формирования стратегии принципиально важен. Формирование программ должно строиться на целевых установках, согласованных с государством и градообразующим предприятием. В более широком понимании портфель программ развития – это формализованный социальный контракт, учитывающий интересы города, предприятия и жителей. Если программы развития рассматривать именно с этих позиций, то они должны, во-первых, охватывать все возникающие отношения, во-вторых, иметь четкие индикаторы выполнения, в-третьих, быть обеспечены ресурсами, в-четвертых, описывать обязанности и ответственность, в-пятых, содержать механизмы выполнения, а также механизмы наказания в случае нарушения контракта.

Алгоритм также включает двухуровневую систему контроля. Первый уровень – местный уровень, второй – государственный. В силу применения программно-целевого метода местный контроль выполняет функцию оценки выполнения конкретных программ и общей стратегии, сформированной на местном уровне. Результаты этого контроля являются составной частью государственного контроля, который оценивает результаты выполнения целевой функции всей системы ЗАТО.

Предложен двухуровневый алгоритм стратегирования закрытых административно-территориальных образований; даны рекомендации по преодолению моноспециализации экономики ЗАТО, сформулированы механизмы стратегического управления закрытыми административно-территориальными образованиями.

Алгоритм стратегирования включает двухуровневую систему: местный контроль и государственный контроль. Государственный блок включает в себя целеполагание для системы ЗАТО на государственном уровне, исходя из внешних геополитических условий и контроль выполнения этих целей и задач. В этот блок также входит институционализация ЗАТО и субъекта управления ЗАТО, контроль за состоянием градообразующего предприятия.

Пересечением государственного и муниципального блоков является постановка целей и задач конкретного ЗАТО, исходя из государственной

стратегии, взаимодействия с градообразующим предприятием и местных условий.

Система стратегического управления ЗАТО должна строиться на понимании того, что при любых сценариях развития, кроме ликвидации градообразующего объекта, ЗАТО остаются зависимы от федеральных органов власти, что обусловлено стратегической значимостью градообразующих предприятий. Функция обеспечения бесперебойной и безопасной деятельности этих предприятий для ЗАТО всегда будет основной.

Исходя из этого, в диссертации предложен ряд отсутствующих в настоящее время способов управления.

Местный блок начинается с целей и задач конкретного ЗАТО, согласованных с государством и градообразующим предприятием.

Предлагаемая автором методика стратегирования предполагает следующий алгоритм действий (см. таблицу 3).

Таблица 3

Методика составления стратегии развития ЗАТО

Этапы стратегирования	Алгоритм действий
1	2
Создание рабочей группы и формирование плана работ	<p>В состав рабочей группы должны входить ведущие эксперты по всем подсистемам, предложенным Х. Босселем: индивидуальное развитие, социальная подсистема, подсистема политического управления, экономическая подсистема, подсистема окружающей среды, инфраструктуры (табл. 4).</p> <p>Для качественной оценки презентуемых рабочими группами программ стратегического развития ЗАТО автором предложены следующие критерии: в какой степени разработчиками программ проявлено новое сценарное мышление для исследования проблем и постановки стратегических задач развития ЗАТО; насколько предлагаемая система управления социально-экономическим развитием территории ЗАТО соответствует организационной этике и существующей практике; в какой мере вовлечены в разработку стратегий представители различных социальных групп; насколько доказательными и проверенными оказались предположения, положенные в основу разработанной стратегии; каким способом проявились в планах способности их разработчиков к стратегическому и этическому мышлению.</p> <p>Предлагаемые критерии: выявленность и систематизированность проблем на основе SWOT- анализа и другой аналитической работы; точность и полнота выявления возможностей и предпосылок (ресурсов) развития ЗАТО; обоснованность выделения приоритетов и точек роста социально-</p>

1	2
	экономического развития; разработанность механизмов реализации стратегии.
Фиксация существующего состояния ЗАТО.	<p>Формируется исходная модель состояния территории ЗАТО посредством проведения анкетирования по указанным шести подсистемам. Эксперты определяют преимущества/недостатки, возможности/угрозы по отношению к входящим в подсистемы элементам. Для облегчения заполнения модели эксперты информируются о структуре рекомендуемых подсистем (табл. 3).</p> <p>Экспертная оценка значимости (в баллах) каждого критериального фактора и вероятности его реального проявления (в долях единицы) дает возможность получить взвешенные баллы, сумма которых позволит использовать количественные характеристики при сравнении результатов оценки.</p> <p>Следует отметить, что предложенный анализ неблагоприятных факторов, по существу, включает и анализ негативных тенденций и риска, учитывая, что под риском в данном контексте понимается воздействие на процесс реализации рассматриваемой функции событий, которые могут нанести ущерб или препятствовать выполнению его приоритетной, стратегической роли. Результаты факторного анализа могут быть представлены в виде таблицы.</p> <p>Отобранный вариант стратегического развития территории должен: обеспечивать реализацию муниципальных стандартов качества жизни населения; обеспечивать развитие экономики ЗАТО до уровня, позволяющего территориальным властным структурам в полной мере реализовывать конституционное право на осуществление территориального (местного) управления; быть экономически эффективным, т.е. обеспечивать достижение стратегических целей с наименьшими затратами; минимизировать риски (социальные, экологические, политические, техногенные и т.п.), связанные с реализацией территорией своего нового стратегического выбора.</p>
Определение приоритетов развития и объектов реформирования планируемого периода на основе матрицы SWOT-анализа.	<p>Полученные результаты ранжируются по матрице инцидентности. Затем определяются области систем муниципального образования, позволяющие выделить наиболее значимые, т. е. поля максимального потенциала. Матрица инцидентности представляет собой анализ взаимодействия подсистем муниципального образования и его потенциальных возможностей. Для обоснования точек роста муниципального образования определяются области максимальных возможностей и угроз, для чего полученные матрицы пересортировываются — элементы и идентифицированные экспертами характеристики систем, получившие максимальные баллы, переносятся в центр матрицы, образуя соответствующую область точки роста в каждой системе. Границы этих областей определяются на уровне 60 %. В матрицах возможностей определяются потенциалы, получившие максимальные баллы (выделяются рамкой).</p> <p>Аналогичным образом производится сортировка матриц по угрозам. При этом элементы систем переставляются в соответствии с пересортированными матрицами по возможностям. Накладывая матрицы угроз на матрицы возможностей выделяют возможности, находящиеся в зоне минимального и максимального риска.</p>

1	2
<p>Формирование сценария развития и набора стратегий деятельности.</p>	<p>Для идентификации сценариев стратегического развития проводится трансформация потенциалов подсистем муниципального образования в виды экономической деятельности по Общероссийскому классификатору ОКВЭД.</p> <p>Каждому из членов рабочей группы предлагается заполнить классификатор поиска кластеров, где эксперт перебирает взаимосвязь между потенциальными возможностями ЗАТО и потенциальными видами экономической деятельности. Вклад определяется экспертами посредством анкетирования.</p> <p>Виды деятельности (сектор, отрасль), получившие максимальные баллы, становятся основой будущих кластеров. Опираясь на общность смежных отраслей, а далее кластеров, экспертная группа идентифицирует точки роста территории ЗАТО. Наличие балльных оценок потенциальных возможностей и угроз позволяет определять их вклады по отношению к точкам роста. Численные данные SWOT-анализа позволяют визуально получить информацию о взаимосвязи между подсистемами ЗАТО и точками роста.</p>
<p>Формирование сценария развития при преобразовании или упразднении ЗАТО</p>	<p>Рассмотрение данного этапа разработки стратегии необходимо для учета всех возможных сценариев развития города (либеральный, инновационный).</p> <p>Каждому из членов рабочей группы предлагается сформулировать возможные последствия (положительные, отрицательные), которые отразятся на различных сферах деятельности ЗАТО (по подсистемам).</p>
<p>Формирование инвестиционных программ на основе выбранных точек роста.</p>	<p>Аналитическая группа разработчиков формирует перечень инвестиционных проектов, в котором указываются необходимые мероприятия по переходу из зафиксированного существующего состояния ЗАТО в заданное стратегией будущее состояние.</p> <p>Выстраивается структура и экономическая модель точки роста. На основе модели составляется список необходимых инвестиционных проектов (создание отсутствующих, либо развитие имеющихся элементов структуры), оценивается их экономическая эффективность. Проведение инвестиционного конкурса по продаже проектов и поддержка деятельности инвесторов администрацией МО.</p>
<p>Мониторинг и контроль эффективности работы проектов.</p>	<p>Разработчики программ формируют интегральный индекс «точек роста» ЗАТО, отражающего состояние и динамику развития системы в целом.</p> <p>Совмещение методики теории устойчивого развития и традиционной модели стратегического SWOT-анализа позволило фрагментировать модель на 6 подсистем, элементы которых обладают ресурсно-ориентированной привязкой. Данная систематизация позволила создать балльные характеристики возможностей и угроз и на основе матриц инцидентности определить максимально реализуемые потенциалы развития.</p> <p>Далее, в соответствии с принципами программно-целевого метода, хорошо зарекомендовавшего себя при проектировании стратегий муниципальных образований, формируются конкретные программы развития. С теоретической точки зрения портфель программ развития – это есть формализованный социальный контракт, учитывающий интересы города, предприятия и жителей.</p>

Структура рекомендуемых подсистем

<p>Экономическая подсистема</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Домохозяйства. 2. Хозяйствующие субъекты (ИП, средний и крупный бизнес, государственные и муниципальные структуры). 3. Финансовые структуры (банки, инвестиционные, страховые, лизинговые компании, фонды). 4. Промышленный сектор. 5. Ресурсы (материальные, природные, трудовые, финансовые, технологические). 6. Торговый сектор. 7. Сектор услуг. 8. Межмуниципальная экономика. 	<p>Инфраструктура</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Транспортная система. 2. Связь и коммуникации. 3. Жилищно-коммунальная система. 4. Полигоны хранения и уничтожения отходов. 5. Территории кладбищ. 6. Градостроительная схема. 7. Размещение промышленных объектов. 8. Система снабжения ЗАТО.
<p>Социальная подсистема</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Демография (численность, пол, возраст, социальный и национальный состав, квалификационно-профессиональный уровень). 2. Распределение доходов и социальная структура. 3. Социальная инфраструктура (учреждения образования, здравоохранения, культуры, учреждения питания и бытового обслуживания, жилье). 4. Социальная политика (молодежь, пенсионеры, инвалиды, малоимущие). 5. Социальные отношения. 6. Общественные коммуникации (СМИ, Интернет). 7. Общественный порядок, безопасность (преступность, наркомания). 8. Религиозные конфессии. 	<p>Подсистема политического управления</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Политические институты (структура и организация муниципальных систем управления). 2. Политическая жизнь (партии, движения, организации, избирательная система, оппозиция). 3. Политическая система (взаимоотношения между муниципальной и государственной властью). 4. Политика региона (муниципалитета) (бюджетная, налоговая, социальная, внешне-экономическая, технико-технологическая). 5. Политика регионального и муниципального сотрудничества (города-побратимы, региональные и муниципальные ассоциации). 6. Столичные и представительские функции. 7. Система правового регулирования. 8. Функции, делегированные региональной и федеральной властью.
<p>Ресурсы и окружающая среда</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Атмосфера и гидросфера. 2. Природные ресурсы. 3. Экосистемы и биологические виды. 4. Истощение и регенерация ресурсов. 5. Сбор и переработка отходов и материалов. 6. Загрязнение окружающей среды. 7. Экологическая деградация. 8. Ассимилирующая способность окружающей среды. 	<p>Индивидуальное развитие</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Гражданские права и свободы человека. 2. Социальная справедливость и уровень материального благополучия. 3. Уровень здоровья. 4. Право на труд, квалификация. 5. Социальная интеграция и участие в политической жизни. 6. Специализация, образование в зрелом возрасте. 7. Перспектива планирования семьи. 8. Отдых, досуг и творчество.

Результаты анализа утвержденной Стратегии социально-экономического развития ЗАТО г. Заречный Пензенской области на период до 2020 года на соответствие предложенной методики разработки стратегии приведены в таблице 5.

Результаты анализа утвержденной Стратегии социально-экономического развития ЗАТО г. Заречный Пензенской области на период до 2020 года

Этапы стратегирования	Оценка соответствия Стратегии разработанной методике (соответствует/не соответствует/частично соответствует)	Комментарии
Создание рабочей группы и формирование плана работ	частично соответствует	Как таковые группы не формировались. В разработке стратегии принимали участие отдельные представители различных структур.
Фиксация существующего состояния ЗАТО.	соответствует	Оценка дана в полном объеме.
Определение приоритетов развития и объектов реформирования планируемого периода на основе матрицы SWOT-анализа.	соответствует	Четко определены 4 стратегических приоритета: 1. Создание научно-образовательного центра; 2. Формирование инновационного центра; 3. Реализация концепции «экогорода»; 4. Развитие городской среды.
Формирование сценария развития и набора стратегий деятельности	частично соответствует	Не рассмотрен либеральный сценарий развития.
Формирование сценария развития при преобразовании или упразднении ЗАТО	не соответствует	Развитие города Заречного не рассматривалось с точки зрения преобразования или упразднения статуса ЗАТО. Не рассмотрены возможные последствия преобразования статуса ЗАТО.
Формирование инвестиционных программ на основе выбранных точек роста.	частично соответствует	Программы разработаны без учета либерального сценария развития ЗАТО.
Мониторинг и контроль эффективности работы проектов.	частично соответствует	В стратегии не указаны структуры, ответственные за реализацию и мониторинг исполнения стратегических программ.

При анализе современного социально-экономического состояния г. Заречного выявлены возможные сценарии развития ЗАТО: консервативный, либеральный, инновационный.

Консервативный сценарий– сохранение или усиление режима ЗАТО, связанное с приоритетностью военной безопасности. Основной причиной такого сценария может быть внешнеполитическая необходимость усиления ядерных сил России и перевод ядерно-оружейного комплекса в список важнейших государственных приоритетов.

Либеральный сценарий– ликвидация или трансформация статуса ЗАТО:

а) ликвидация градообразующего объекта и перевод населённого пункта в режим «обычного» поселения;

б) трансформация статуса ЗАТО в другой особый статус;

в) выделение градообразующего объекта в отдельную охраняемую территорию, перевод населённого пункта в режим «обычного» поселения.

Принципиальное изменение при таком сценарии – это снятие с федерального центра (прежде всего, бюджета) ответственности за функционирование муниципального образования. Это будет стимулировать перераспределение муниципальных ресурсов, в том числе и кадровых, в сферы деятельности, не связанные с объектом.

Инновационный сценарий– использование ресурсов градообразующего предприятия и ЗАТО в целом для развития градообразующей отрасли и инновационных предприятий на территории ЗАТО. Данный сценарий требует не только согласованного действия федеральных, региональных и местных властей в институциональной сфере, но и активной деятельности по привлечению на территорию потенциальных инвесторов. Усиливается конкуренция за ресурсы между градообразующим предприятием и иными субъектами хозяйствования. Расширение деятельности, не связанной с градообразующим предприятием будет однозначно вести к усилению «открытости».

В качестве приоритетного определён либеральный сценарий, объединяющий возможности для решения важных стратегических задач:

- создать условия для формирования диверсифицированной экономики на основе развития новых видов деятельности и форм взаимодействия;
- создать условия для привлечения финансовых ресурсов в инновационную сферу экономики;
- создать условия для эффективной самореализации жителей города;
- повысить эффективность муниципального управления развитием города.

3.2 Либеральный сценарий развития ЗАТО г. Заречный

Территория

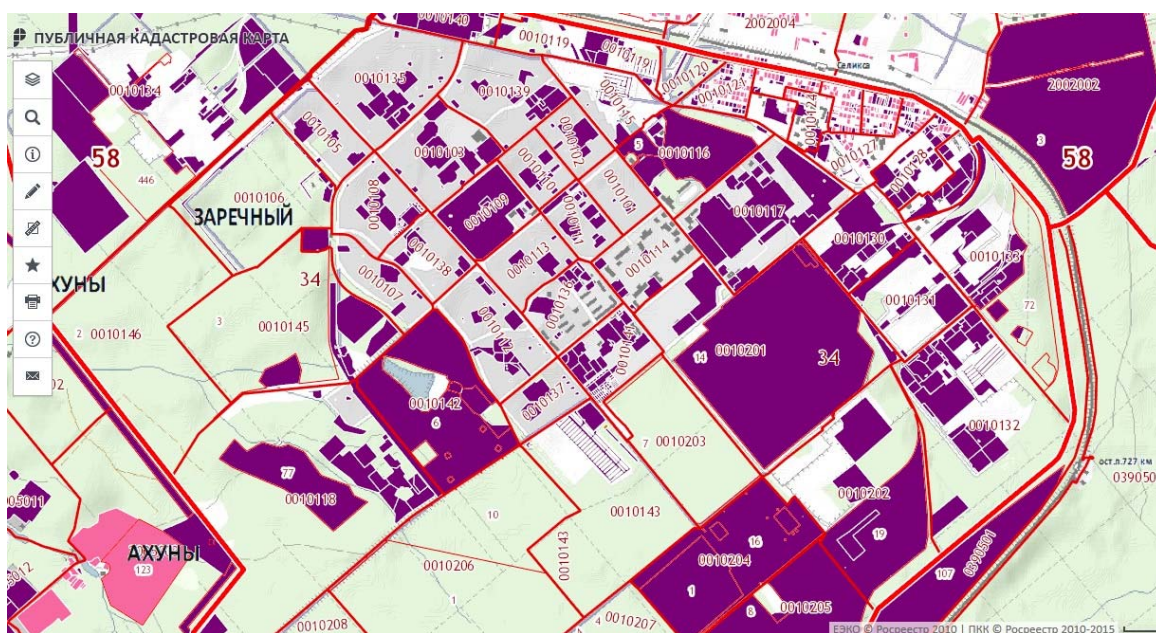


Рисунок 8 - Фрагмент публичной кадастровой карты территории г. Заречного по распределению форм владения: фиолетовый – собственность публично-правовых образований, розовый – частная собственность, серый – сведения о регистрации прав отсутствуют

Из рисунка 8 можно сделать вывод, что на территории ЗАТО большинство земельных участков принадлежат владельцам на праве аренды, что непосредственно связано со статусом ЗАТО.

Частная собственность присутствует лишь на северо-востоке территории ЗАТО г. Заречный, где располагается частный сектор индивидуальной жилой застройки. В связи с ограниченностью территории ЗАТО, не все граждане могут себе позволить частное домовладение, что является еще одним минусом статуса ЗАТО.

При рассмотрении либерального сценария, а именно ликвидация статуса ЗАТО, возникает вопрос, каким образом будут разграничиваться формы владения земельными ресурсами ЗАТО. Рассмотрим несколько примеров сравнения размеров арендной платы и земельного налога на земельные участки, при условии предоставления их в собственность.

Пример 1: распоряжением Комитета по управлению муниципальным имуществом г. Заречного №01-05/317 от 17.05.2017 г было объявлено о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды муниципального земельного участка с кадастровым номером 58:34:0010205:12, расположенного по адресу: Российская Федерация, Пензенская обл., г. Заречный, ул. Транспортная, з/у 41, с разрешенным использованием: «Промышленные предприятия I - II класса вредности», «Коммунально-складские предприятия I - V класса вредности» (рисунок 9). Начальная цена предмета аукциона (годовой размер арендной платы) составила 1 760 000 руб.

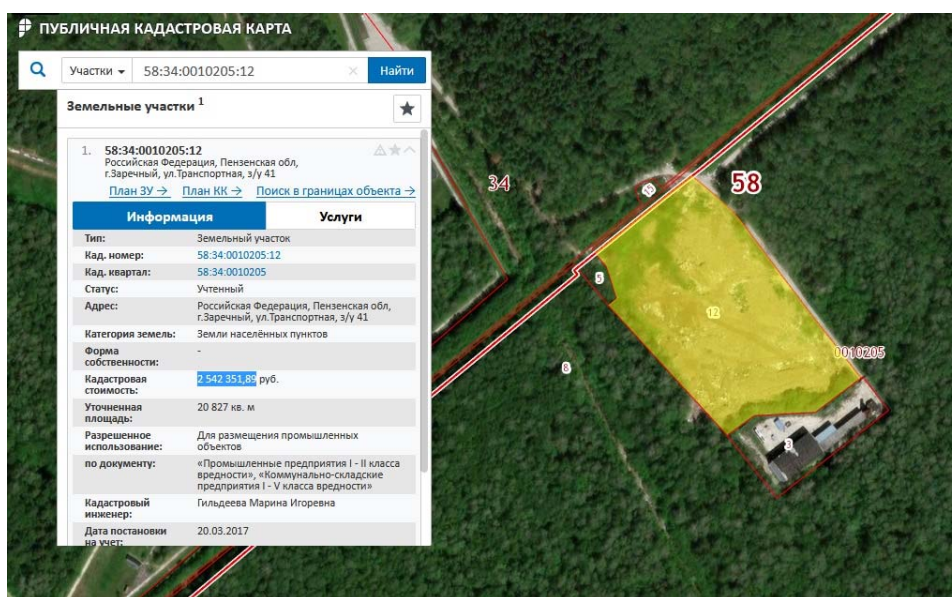


Рисунок 9 - Место расположения и основные характеристики земельного участка с кадастровым номером 58:34:0010205:12

При помощи налогового калькулятора, размещенного на официальном сайте Федеральной налоговой службы РФ (<https://www.nalog.ru>) был произведен расчет земельного налога на вышеуказанный земельный участок при случае, если бы его предоставили на праве собственности (рисунок 10).

The screenshot shows the website of the Federal Tax Service of Russia. The main heading is "Налоговый калькулятор - Расчет земельного налога и налога на имущество физических лиц". The user has selected "Земельный налог" and the year "2017". The object's cadastral number is "58:34:0010205:12", with a cadastral value of "2542351,89" rubles and an area of "20827" sq.m. The tax calculation parameters show a share of 1, a period of 12 months, a tax rate of 1.5%, and no exemptions. The final result is a sum to be paid of 38135 rubles.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА

Поиск по сайту

Налогообложение в РФ | Другие функции ФНС | О ФНС России | Контакты и обращения

Главная страница | Электронные сервисы | Распечатать

Налоговый калькулятор - Расчет земельного налога и налога на имущество физических лиц

Оставить отзыв

Уважаемые налогоплательщики!

ФНС России обращает внимание, что исчисление налога на имущество физических лиц и земельного налога осуществляется в отношении каждого объекта недвижимого имущества, принадлежащего вам на праве собственности (по земельному налогу, также принадлежащего вам на праве пожизненного наследуемого владения или на праве постоянного (бессрочного) пользования).

При наличии вопросов в части кадастровой стоимости объектов недвижимости просьба обращаться в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии. (Росреестр)

ОБЩИЕ ПАРАМЕТРЫ

Выберите вид налога:	Земельный налог
Выберите налоговый период, за который необходимо произвести расчет налога:	2017

ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБЪЕКТА НЕДВИЖИМОСТИ

Кадастровый номер:	58:34:0010205:12
Загрузка завершилась неудачей. Вы можете проверить кадастровый номер объекта недвижимости на сайте Росреестра или ввести кадастровую стоимость и площадь объекта вручную	
Уточнить кадастровый номер объекта недвижимости	
Кадастровая стоимость (руб.)	2542351,89
Площадь объекта (кв.м.):	20827

СВЕДЕНИЯ ДЛЯ РАСЧЕТА НАЛОГА

Размер доли в праве*:	1
Период владения (мес.):	12
Налоговый вычет (руб.)	-
Ставка налога (%)*:	1.5
Размер льготы (%)*:	0

Очистить форму

<< Назад

Далее >>

Сумма к уплате 38135 руб.

Рисунок 10 - Расчет земельного налога на земельный участок с кадастровым номером 58:34:0010205:12

Пример 2: распоряжением Комитета по управлению муниципальным имуществом г. Заречного 01-05/479 от 13.07.2016 г было объявлено проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды муниципального земельного участка с кадастровым номером 58:34:0010143:5562, расположенного по адресу: Пензенская область, г.Заречный, ул. Ленина, для объектов автосервиса (рисунок 11). Начальная цена предмета аукциона (годовой размер арендной платы) составила 72 000 рублей.

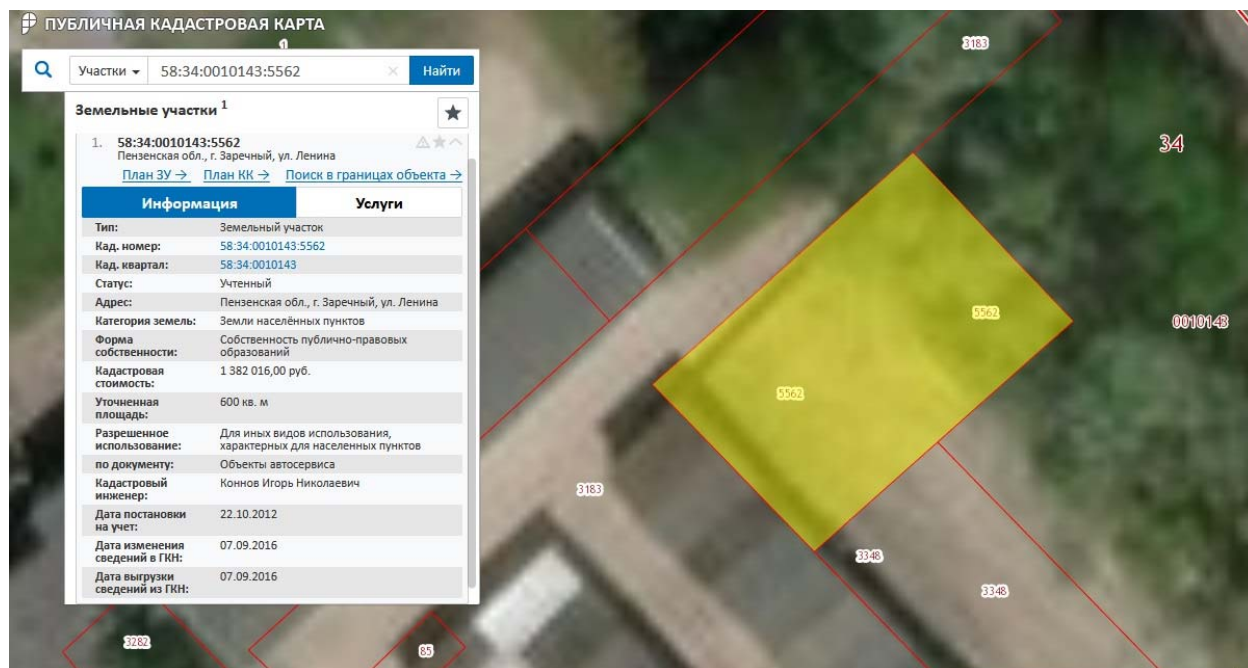


Рисунок 11 - Место расположения и основные характеристики рассматриваемого земельного участка с кадастровым номером 58:34:0010143:5562

Также, как и с примером 1, воспользуемся налоговым калькулятором, для расчета земельного налога на вышеуказанный земельный участок при случае, если бы его предоставили на праве собственности (рисунок 12).

Из выше указанного можно сделать вывод, что для муниципалитета при снятии статуса ЗАТО с г. Заречного предоставление земельных участков на праве собственности является не выгодным, т.к. бюджет города заметно опустеет.



Налоговый калькулятор - Расчет земельного налога и налога на имущество физических лиц

[Оставить отзыв](#)

Уважаемые налогоплательщики!

ФНС России обращает внимание, что исчисление налога на имущество физических лиц и земельного налога осуществляется в отношении каждого объекта недвижимого имущества, принадлежащего вам на праве собственности (по земельному налогу, также принадлежащего вам на праве пожизненного наследуемого владения или на праве постоянного (бессрочного) пользования).

При наличии вопросов в части кадастровой стоимости объектов недвижимости просьба обращаться в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

ОБЩИЕ ПАРАМЕТРЫ

Выберите вид налога:	Земельный налог
Выберите налоговый период, за который необходимо произвести расчет налога:	2017

ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБЪЕКТА НЕДВИЖИМОСТИ

Кадастровый номер:	58:34:0010143:5562
Кадастровая стоимость (руб.):	1382016 (по данным Росреестра)
Площадь объекта (кв.м.):*	600 (по данным Росреестра)

СВЕДЕНИЯ ДЛЯ РАСЧЕТА НАЛОГА

Размер доли в праве*:	1
Период владения (мес.):*	12
Налоговый вычет (руб.):	-
Ставка налога (%):*	1.5
Размер льготы (%):*	0

[Очистить форму](#)[«« Назад](#)[Далее >>](#)

Сумма к уплате 20730 руб.

Рисунок 12 - Расчет земельного налога на земельный участок с кадастровым номером 58:34:0010143:5562

Система управления

Современная система разработки и реализации Стратегии г. Заречного представлена на рис.13.

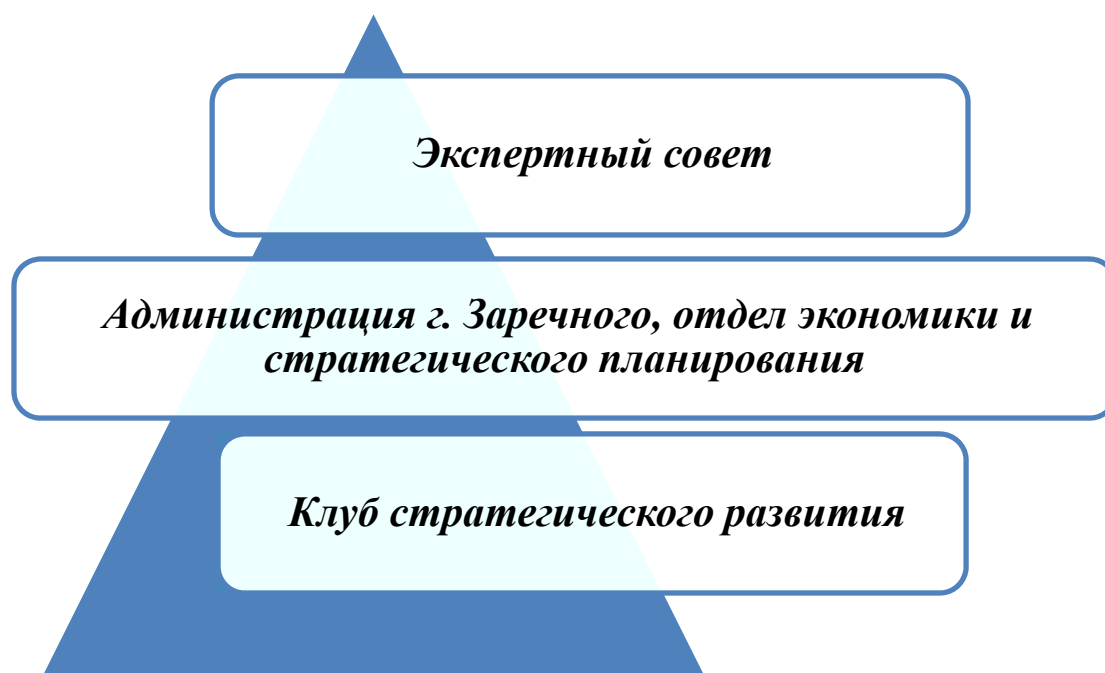


Схема 13 - Структура мониторинга реализации стратегии г. Заречного

Экспертный совет - совещательный орган по реализации Стратегии социально-экономического развития ЗАТО города Заречного Пензенской области до 2020 года (далее - Совет) является постоянно действующим совещательным и координирующим органом, обеспечивающим взаимодействие органов местного самоуправления города Заречного с органами государственной власти Пензенской области, научными, общественными и иными организациями, населением города Заречного по вопросам реализации Стратегии социально-экономического развития ЗАТО г. Заречный Пензенской области до 2020 года, разработки реализации программ социально-экономического развития территории ЗАТО города Заречного.

Непосредственный контроль за реализацией стратегии развития города осуществляет **отдел экономики и стратегического развития**. К основным задачам данного отдела относятся:

- мониторинг и координация реализации Стратегии социально-экономического развития ЗАТО г.Заречного Пензенской области на период до 2020 года, направленной на формирование благоприятных условий развития хозяйствующих субъектов и повышения качества жизни населения;
- маркетинг территории города;

- участие муниципального образования город Заречный в организации межмуниципального сотрудничества.

Клуб стратегического развития - это неформальное добровольное объединение граждан города Заречного Пензенской области, целью которых является улучшение своего города.

Клуб стратегического развития является городской дискуссионной, экспертной и проектной площадкой, где жители города совместно с руководителями различных структур и местной администрации обсуждают наиболее значимые городские проблемы, перспективы развития, мероприятия, планируемые в рамках «Стратегии социально-экономического развития ЗАТО г. Заречный Пензенской области на период до 2020 года», предлагают собственные проекты по улучшению города и реализовывают их совместными усилиями.

Выбранный вектор стратегического развития города определяет необходимость оптимизации зон функциональной ответственности и предъявляет новые требования к эффективности функционирования органов местного самоуправления.

Новая система управления стратегическим развитием предполагает создание целевой организационной структуры – Управления стратегического развития, ответственного за реализацию Стратегии и осуществляющего координацию деятельности органов местного самоуправления по реализации проектов стратегического развития города (рис. 14).

В составе Управления будут сформированы следующие отделы:

Отдел координации и мониторинга стратегического развития – структурное подразделение Управления, ответственное за оперативное администрирование и мониторинг реализации стратегии, координацию реализации стратегических проектов;

Отдел устойчивого развития - структурное подразделение Управления, ответственное за обеспечение экологически-ориентированного, безопасного и социально-ответственного развития города;



Рисунок 14 - Структура Управления стратегического развития

Отдел городского маркетинга - структурное подразделение Управления, ответственное за формирование имиджа города, продвижения бренда города как центра инженерной компетенции, поддержку в стимулировании сбыта продукции и услуг предприятий города на региональный, национальный и международный рынки, создание уникальной социокультурной среды города.

Алгоритм проведения мониторинга предполагает:

1. Формирование структурными подразделениями Администрации города и органами местного самоуправления, ответственными за реализацию стратегических проектов социально-экономического развития города, ежегодных отчетов, включающих итоги реализации плановых мероприятий и полученных социально-экономических эффектов.

2. Сбор и обработка Отделом координации и мониторинга стратегического развития Управления стратегического развития отчетной документации структурных подразделений и органов местного самоуправления.

3. Проведение Отделом координации и мониторинга стратегического развития Управления стратегического развития комплексной оценки реализации Стратегии на основе анализа развития города в экономической, социальной, финансовой и управленческой сферах и сопоставление показателей

социально-экономического развития с целевыми индикаторами реализации Стратегии.

4. Проведение Отделом координации и мониторинга стратегического развития Управления стратегического развития анализа внешних условий социально-экономического развития, включая изменения региональной и федеральной политики, глобальных трендов и оценки их влияния на достижения стратегических целей развития города.

5. Подготовка по результатам мониторинга свободного Отчета о реализации Стратегии социально-экономического развития города Заречного до 2020 года, включающего анализа выполнения стратегических проектов, оценку степени достижения поставленных целей ожидаемых результатов, эффективности использования выделенных средств, привлечения внебюджетных источников финансирования, а также конкретные рекомендации по корректировке плана реализации (интенсификация деятельности в определенных направлениях, перегруппировка сил, инициация новых проектов и т.п.).

6. Представление отчета в Наблюдательный Совет по реализации Стратегии.

7. Корректировка Стратегии социально-экономического развития города (в случае необходимости).

3.3 Предложения по развитию ЗАТО г. Заречный

В качестве новых точек роста развития г. Заречного предлагается:

1. Строительство торгово-развлекательного комплекса (рис. 15).

При помощи налогового калькулятора, размещенного на официальном сайте Федеральной налоговой службы РФ был произведен расчет земельного налога на вышеуказанный земельный участок при случае, если бы его предоставили на праве собственности (рис. 16).



Рисунок 15 - Место расположения и основные характеристики земельного участка с кадастровым номером 58:34:0010134:105

Строительство торгово-развлекательного комплекса предполагается по ул. Ленина. Рядом располагается комплекс жилой застройки, территория мебельной компании «Лером». В непосредственной близости проходит автодорога с асфальтным покрытием хорошего качества, что является положительным фактором транспортной доступности.

В данном торгово-развлекательном комплексе будет располагаться выставочный зал и отдел продаж зареченской мебельной компании «Лером», а также кинотеатр, объекты общепита и павильоны розничной торговли.

Строительство данного торгово-развлекательного комплекса позволит не только приумножить поступления налогов в бюджет города, а также улучшить

ситуацию в развлекательной сфере г. Заречного. В настоящее время молодежь города предпочитает посещение развлекательных заведений г. Пензы, т.к. в областном центре данная сфера более развита и многообразна. Появление торгово-развлекательного комплекса также гарантирует появление новых рабочих мест для населения города.

The image shows a screenshot of the Federal Tax Service website. The header includes the logo of the Federal Tax Service and the text "ФЕДЕРАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА". There is a search bar and navigation links for "Налогообложение в РФ", "Иные функции ФНС", "О ФНС России", and "Контакты и обращения". The main heading is "Налоговый калькулятор - Расчет земельного налога и налога на имущество физических лиц". Below this, there is a section for "Указываемые налогоплательщики" with a warning from the FTS regarding tax calculation. The "ОБЩИЕ ПАРАМЕТРЫ" section shows "Выберите вид налога: Земельный налог" and "Выберите налоговый период, за который необходимо произвести расчет налога: 2017". The "ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБЪЕКТА НЕДВИЖИМОСТИ" section shows "Кадастровый номер: 58:34:0010134:105", "Кадастровая стоимость (руб.): 69760130,58", and "Площадь объекта (кв. м.): 30913". The "СВЕДЕНИЯ ДЛЯ РАСЧЕТА НАЛОГА" section shows "Размер доли в праве: 1", "Период владения (мес.): 12", "Налоговый вычет (руб.): -", "Ставка налога (%): 0,5", and "Размер льготы (%): 0". At the bottom, there are buttons for "Очистить форму", "<< Назад", and "Далее >>".

Сумма к уплате 348801 руб.

Рисунок 16 - Расчет земельного налога на земельный участок с кадастровым номером 58:34:0010134:105

2. Строительство 3 складов для готовой продукции ООО «Мебельная компания «Лером»» (рис. 17).

Компания «Лером» является успешным производителем мебели и занял прочные позиции на рынке не только региона. Продукция предприятия также поставляется во все регионы Российской Федерации, страны ближнего и

дальнего зарубежья. И в связи с увеличением производства, компания нуждается в расширении складских площадей.

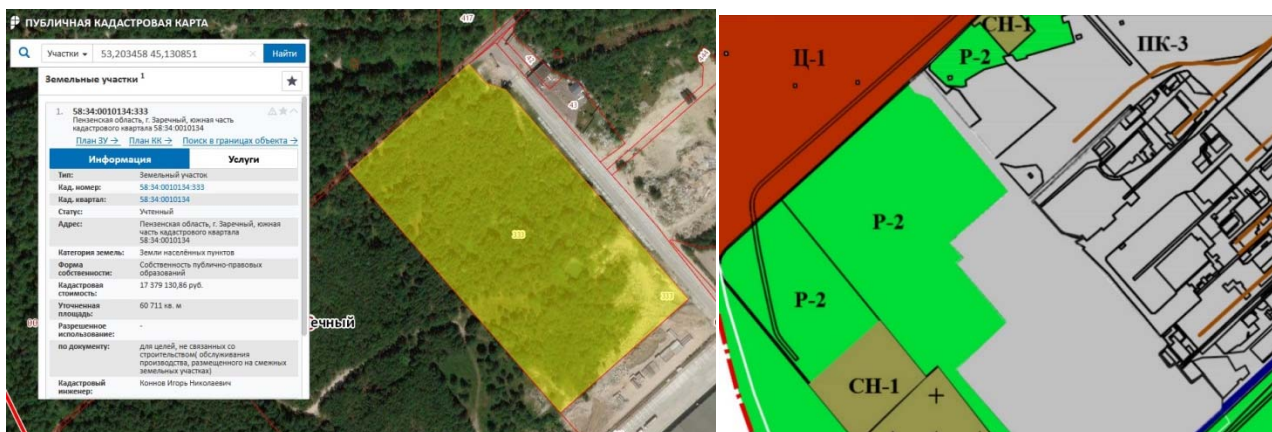


Рисунок 17 - Место расположения и основные характеристики рассматриваемого земельного участка с кадастровым номером 58:34:0010134:333

При помощи налогового калькулятора, размещенного на официальном сайте Федеральной налоговой службы РФ был произведен расчет земельного налога на вышеуказанный земельный участок при случае, если бы его предоставили на праве собственности (рис. 18).

Размещение данных объектов предполагается в непосредственной близости к производственным цехам. Рядом проходит автодорога, имеющая выход на федеральную трассу М-5, что является большим плюсом для логистики.

Помимо налоговых отчислений в бюджет города, реализация данного проекта обеспечит население 50-100 рабочих мест.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА

Поиск по сайту

Налогообложение в РФ | Услуг функции ФНС | Ф. ФНС России | Контакты и обращения

Главная страница | Электронные сервисы | Распечатать

Налоговый калькулятор - Расчет земельного налога и налога на имущество физических лиц

Отправить отзыв

Уважаемые налогоплательщики!

ФНС России обращает внимание, что исчисление налога на имущество физических лиц и земельного налога осуществляется в отношении каждого объекта недвижимого имущества, принадлежащего вам на праве собственности (по земельному налогу), также принадлежащего вам на праве пожизненного наследуемого владения или на праве постоянного (бессрочного) пользования.

При наличии вопросов в части кадастровой стоимости объектов недвижимости просим обращаться в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии. (Росреестр)

ОБЩИЕ ПАРАМЕТРЫ

Выберите вид налога:	Земельный налог
Выберите налоговый период, за который необходимо произвести расчет налога:	2017

ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБЪЕКТА НЕДВИЖИМОСТИ

Кадастровый номер:	58:34:0010134:333
Кадастровая стоимость (руб.):	17379130,86 (по данным Росреестра)
Площадь объекта (кв.м.):	60711 (по данным Росреестра)

СВЕДЕНИЯ ДЛЯ РАСЧЕТА НАЛОГА

Размер доли в праве:	1
Период владения (мес.):	12
Налоговый вычет (руб.):	-
Ставка налога (%):	0,5
Размер льготы (%):	0

Очистить форму

<< Назад

Далее >>

Сумма к уплате 86896 руб.

Рисунок 18 - Расчет земельного налога на земельный участок с кадастровым номером 58:34:0010134:333

3. Перепрофилирование неиспользуемых производственных помещений под производство квадрокоптеров (рис. 19)



Рисунок 19 – Изображение квадрокоптера

Квадрокоптеры (или просто коптеры, дроны, беспилотники) - техника нового поколения, и помимо того, что она может летать под управлением человека с земли, данный аппарат способен производить видеосъемку, переносить грузы и делать еще много полезного.

Применение коптеров для общественных нужд, невероятно широко. С их помощью можно:

- точно определять локализацию территорий, подвергшихся стихийным бедствиям

- вести картографическую съемку

- в военных целях – определять позиции противника

- доставлять жизненно важные грузы в любую точку

- вести панорамную съемку с любой высоты, а так же съемку конструкций и зданий вне зависимости от уровня их доступности для человека

- искать пропавших людей (для этого на беспилотники устанавливают тепловизоры) и т.д.

Применение квадрокоптеров давно перешагнуло грань их использования только в развлекательных целях.

В настоящее время применение дронов приносит немалую пользу различным видам бизнеса, обеспечивая снижение издержек и рост прибыли.

Ввиду доступной стоимости дронов их использование становится намного эффективнее в сравнении с поднимаемыми для обследования тех или иных ситуаций вертолётами, а возможности применения практически в любой отрасли обеспечивает улучшение (и довольно заметно!) экономических результатов.

Так, готовясь к продаже загородной недвижимости и занимаясь её рекламой, можно подойти к задаче современно и сделать видеоролик, презентативно показывающий с ракурсов сверху и участок, и постройки на нём.

Проводя раскопки или занимаясь работой на собственном фермерском хозяйстве, не раз приходится сталкиваться с необходимостью наблюдения за происходящими изменениями или за насаждениями и полями. Для таких

ситуаций квадрокоптер подойдёт лучше всего. Разработаны конструкции дронов с распылительными механизмами, что, опять-таки, расширяет сферу их применения как для фермерских хозяйств, так и для борьбы с очагами пожаров.

Нет практичнее устройств, чем квадрокоптеры, и для решения задач по инвентаризации сельскохозяйственных земель и обеспечения технологий современного точного земледелия, а московская госинспекция по контролю за использованием объектов недвижимости, например, применяет их при обследовании земельных участков, доступ к которым затруднителен, зафиксировав при этом серьёзные правонарушения по самовольным застройкам участков и другие факты неправомерного их использования.

Реализация данного проекта предполагает:

1. Организацию новых рабочих мест как для жителей города, имеющих специфичное образование, также привлечение специалистов из других городов;

2. Повышение эффективности использования имущества РФ и муниципалитета.

Выводы:

Система стратегического управления ЗАТО должна строиться на понимании того, что при любых сценариях развития, кроме ликвидации градообразующего объекта, ЗАТО остаются зависимы от федеральных органов власти, что обусловлено стратегической значимостью градообразующих предприятий. Функция обеспечения бесперебойной и безопасной деятельности этих предприятий для ЗАТО всегда будет основной. Исходя из этого, в работе предложен ряд отсутствующих в настоящее время способов управления: создание на федеральном уровне органа или структуры, координирующей деятельность ЗАТО. Несмотря на единство статуса, все ЗАТО разные. Они существуют в разных экономико-географических условиях, в условиях разных субъектов федерации и т.д.

Кроме того, малым городам, которыми и являются ЗАТО, в силу и объективных, и субъективных причин, достаточно сложно в одиночку

отстаивать свои интересы на федеральном уровне; объединение межбюджетных трансфертов (дотации и межбюджетные трансферты на развитие) в единый пул, право распоряжения которым остается за органами местного самоуправления ЗАТО. Предложение обусловлено тем, что ежегодно в различных ЗАТО остаются неиспользованные средства по разным статьям. Распределение средств в рамках муниципального бюджета должно основываться на детальной программе развития, разрабатываемой органами местного самоуправления ЗАТО совместно с градообразующим предприятием.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Обоснована концептуальная необходимость рассмотрения закрытых административно-территориальных образований как самостоятельного института, состоящего из совокупности правил, регулирующих функционирование данных образований в соответствующей институциональной среде. Формализация института ЗАТО началась с принятия в 1992 году закона «О ЗАТО». Однако сами закрытые города существуют уже более 50 лет и в их деятельности, в отношениях внутри города и с внешней средой сложились неформальные правила, традиции. Совокупность формальных и неформальных правил, существующих в отношении этих городов, и образуют самостоятельный институт ЗАТО.

Выявлены следующие составляющие формального статуса ЗАТО:

Общие ограничения: ограничение права на свободу передвижения; выбор места пребывания и жительства; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности; владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, землёй и пр.

Полномочия различных уровней власти в отношении ЗАТО. Полномочия федерального уровня власти одинаковы для всех ЗАТО. Разделение полномочий между региональной и местной властью имеет 22 варианта (по числу регионов, где локализованы ЗАТО). Сегодня институт ЗАТО не является единым набором правил.

Формирование бюджета. Межбюджетные трансферты составляют порядка 70% доходной части бюджетов ЗАТО. Особенностью формирования доходной части бюджета ЗАТО являются отчисления, градообразующих предприятий, обусловленные расположением в ЗАТО.

Деятельность градообразующих предприятий. В ЗАТО градообразующие предприятия несут обязательные расходы на социально-экономическое развитие соответствующей территории. У большинства из них - гарантированный и защищенный в бюджете порядок финансирования

деятельности и необходимость наличия физической защиты, что предопределяет наличие в ЗАТО дополнительного воинского контингента.

Особенности территории и границы ЗАТО. Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования объектов. Граница ЗАТО имеет явно выраженное обозначение на местности с целью организации санкционированного доступа граждан на охраняемую территорию закрытого образования. Границы закрытого административно-территориального образования при их создании могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации. Вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Социальные льготы. Законодательство содержит социальные льготы для граждан, проживающих в ЗАТО и работающих на градообразующих предприятиях, которые к настоящему времени практически не применяются, или применяются очень ограниченно (переселение из ЗАТО).

Рассмотрение ЗАТО как отдельного института привело к необходимости обоснования специфики социального контракта в ЗАТО. В ЗАТО взаимоотношения между градообразующим предприятием и городом имеют особенности, определённые формальным статусом. В современных условиях социальные контракты в ЗАТО слабо формализованы, что осложняет формирование стратегий их развития.

2. На основании проведённого анализа социально-экономического состояния выявлены общие характеристики, особенности и противоречия ЗАТО. Закрытые административно-территориальные образования - уникальное явление в российской экономике. Уникальность заключается в том, что: а) ЗАТО - это элемент административно-территориального деления государства, отличный от более привычных районов, областей, краёв; б) в отличие от других административно-территориальных единиц, это образование закрытое; в) данная административно-территориальная единица имеет особый юридический статус, обозначенный в федеральном законодательстве; г) статус ЗАТО

подразумевает ряд особых режимов: передвижения; информационного обмена; проживания; хозяйствования; формирования местного бюджета; распределения полномочий между уровнями власти в отношении ЗАТО; обозначения границы; д) статус и жизнедеятельность города зависят от градообразующей отрасли и объекта.

С точки зрения системного анализа ЗАТО представляются как: а) подсистема градообразующей отрасли; б) подсистема населённых мест. Системный подход позволяет формулировать стратегические задачи и выработать общие механизмы государственного управления для ЗАТО.

3. Проведен исторический анализ образования ЗАТО, который показал необходимость выделения двух периодов существования ЗАТО. Обоснованы временные рамки этих периодов и формализованы основные принципы и условия существования ЗАТО в эти периоды. Исторический анализ закрытых административно-территориальных образований позволил выделить два основных этапа их существования. Главные различия этапов - внешние условия, в которых развивались закрытые города; задачи, стоявшие перед градообразующими предприятиями; способы институционализации закрытых городов. Формально «конструкция» закрытого города не изменялась: объект федерального значения, находящийся в федеральной собственности, выполняющий работы по государственному оборонному заказу, то есть имеющий стратегическое значение для страны; город (поселок), созданный для обслуживания этого предприятия, жизнедеятельность которого обеспечивается государством (наполнение бюджета, содержание повышенных силовых структур и т.д.); оторванность от региона нахождения (отсутствие статуса районного центра, минимальное формальное взаимодействие с областными структурами) и т.д.

4. Проведен анализ и обобщение опыта разработки и реализации стратегий и стратегических планов социально-экономического развития территорий, который показал, что используемые методологии и методики не

полностью соответствуют последним достижениям науки, требованиям научного (и в частности, системного) подхода к социальным явлениям.

К существенным недостаткам большинства из известных методик были отнесены следующие: преимущественную ориентацию схемы и порядка разработки стратегического плана не на наиболее важные экономические и социальные цели с определением необходимых для их достижения «точек роста» и наиболее оптимального распределения ресурсов, а на параллельное и практически независимое решение существующих проблем на основе «механически-суммативного» использования ресурсов при слишком общем и недостаточно конкретном определении целей социально-экономического развития; отсутствие вариативности в постановке системы целей и задач социально-экономического развития территории и в распределении ресурсов для их достижения, что не позволяет осуществить выбор наиболее оптимальных и эффективных с социально-экономической точки зрения сценариев развития при разных вариантах изменения «внешней среды»; использование субъективных представлений разработчиков о важности тех или иных объективных показателей для разных социальных групп при оценке качества жизни населения и целей социально-экономического развития и практически полное игнорирование мнений самого населения на этот счет; недостаточную системность и полноту анализа ресурсов, необходимых для достижения целей социально-экономического развития; непроработанность вопросов мониторинга и постоянного кадрового, интеллектуально-методического и «обучающего» сопровождения процесса реализации стратегических планов социально-экономического развития территории; отсутствие органической связи между стратегическим планированием на разных уровнях управления социально-экономическим развитием территорий (в частности, между уровнем субъекта Федерации и уровнем муниципальных образований); отсутствие органической связи между стратегическим планированием социально-экономического развития территории и стратегическим планированием деятельности соответствующей

территориальной администрации (т.е. органов государственного управления субъектов Федерации и муниципальных образований); слабое использование математических методов и компьютерных программ в процессе анализа социально-экономического состояния территории, разработки и реализации стратегических планов.

5. Выявлены недостатки и ограничения, снижающие бизнес-привлекательность закрытых городов при формировании стратегии развития ЗАТО, дана оценка их преимуществ. Основываясь на выявленной специфике ЗАТО, доказана особая роль экзогенных факторов их развития. Выявлен двойственный характер экзогенного влияния: с одной стороны, ЗАТО как территория нахождения стратегически важных предприятий находится под влиянием факторов, от которых зависит деятельность отрасли (геополитики, политики государства в отношении атомной отрасли и т.д.); с другой стороны, сказывается влияние территориальных факторов регионального и местного значения.

Сложность разработки и следованию территориальной стратегии закрытыми административно-территориальными образованиями заключается в недостатках и ограничениях, снижающих бизнес-привлекательность закрытых городов, которые видятся в следующем.

Исторические проблемы: эти города строились на базе единственного работодателя - ядерного объекта, решавшего свои производственные, экономические и иные задачи простыми, по сути внеэкономическими, методами; закрытость экономического пространства, минимизация экономических связей (за исключением жизнеобеспечивающих) с другими отраслями и местной промышленностью, ориентация на самодостаточность, которая была оправданной на этапах возникновения и роста закрытых городов.

Человеческий фактор. Проживание в закрытых городах небольшой доли людей с рыночной мотивацией поведения, ибо подавляющее большинство специалистов (а это ученые, инженеры-оружейники, конструкторы) трудилось, движимое внерыночными (точнее, неприбыльными) мотивами.

Сохраняющиеся режимные ограничения являются чрезвычайно важным фактором, который должен приниматься во внимание любой программой, связанной с ЗАТО. Существующие режимные ограничения объективно снижают инвестиционную привлекательность закрытых городов.

Политика федеральных органов власти, которая, в свою очередь, зависит от внешнеэкономической и внешнеполитической ситуации, от выработанных национальных приоритетов.

К числу преимуществ следует отнести:

1) сохранившиеся научные школы, благоприятную творческую атмосферу; наличие высококвалифицированных, производственно дисциплинированных и относительно дешевых трудовых ресурсов;

2) концентрацию мощной и достаточно прогрессивной производственной базы, наличие опыта выпуска уникальной наукоемкой продукции;

3) обладание позитивным опытом эффективной организации науки, проектирования, экспериментального и массового производства;

4) наличие достаточно развитой социальной и производственной (гражданской) инфраструктуры, систем жизнеобеспечения города;

5) относительно низкий уровень преступности и коррупции, криминального риска.

На основе РЕБТ-анализа автор выделил факторы, характеризующих социально-экономические процессы в ЗАТО Саров. Выбор факторов сделан на основе анализа информационно-аналитического пространства, которое включает программы развития ЗАТО г. Саров, аналитические отчеты и обзоры тематических научных, ведомственных и др. организаций, информационно-аналитические порталы и пр.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК