

Дмитрий БАЙДАРОВ, Дмитрий ФАЙКОВ

ЗАКРЫТЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ: НОВЫЕ ЗАДАЧИ И НЕОБХОДИМЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ

В статье рассматриваются проблемы, с которыми сталкиваются закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) в процессе своего функционирования в силу установленного специального правового режима. На основе выделенных особенностей ЗАТО и степени их влияния на развитие территории авторы приходят к выводу о необходимости трансформации цели существования ЗАТО и рассматривают различные сценарии развития. Проведенные исследования позволили сформулировать основные направления проведения институциональных и управленческих изменений для обеспечения инновационного развития и повышения социально-экономической привлекательности ЗАТО.

Ключевые слова: бюджетная обеспеченность, закрытое административно-территориальное образование, инновационное развитие, муниципальное образование, правовой режим

Общая характеристика объекта исследования

В российском законодательстве предусмотрено более 30 специальных территориальных статусов¹, которые вводятся и упраздняются в соответствии с государственными целями и приоритетами. Одним из них является статус «закрытое административно-территориальное образование» (ЗАТО). Как и любые статусные территории, ЗАТО обладают рядом особенностей. Эти особенности проявляются в административно-территориальном делении, во взаимодействии с региональными экономиками, в правовом положении, в социальных отношениях и т.д.

Закрытые города² создавались в Советском Союзе начиная с послевоенного времени для проведения работ повышенной секретности, прежде всего связанных с созданием атомного оружия и дислокацией стратегических ядерных военных сил. Несколько позже закрытыми стали населенные пункты, где располагались полигоны и космодромы или происходила утили-

¹ Максимова И.И. Диагностика состояния территорий с особым статусом. Иркутск: Ин-т географии им. В.Б. Сочавы. СО РАН, 2010. С. 10–17.

² Термин «закрытый город» традиционно используется как синоним термина «закрытое административно-территориальное образование».

зация и ликвидация химического оружия. В законе Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 ЗАО определяется как «...имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное... в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих 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»³.

Статус закрытого административно-территориального образования сегодня официально имеют 42 муниципальных образования, градообразующими в которых являются: объекты Минобороны России (в 28 ЗАТО), организации, подведомственные Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (в 10 ЗАТО), организации Федерального космического агентства (в 3 ЗАТО), организации, подведомственные Министерству промышленности и торговли (в 1 ЗАТО). Общая численность населения, проживающего в этих городах, составляет 1,3 млн чел.

Система управления ЗАТО исторически выстраивалась через «градообразующее» министерство или ведомство, в которых создавались отделы «по работе с территориями»⁴. Однако эти отделы не могли, в силу ведомственности, выполнить многие функции, необходимые для обеспечения жизнедеятельности закрытых городов. Значительное число вопросов, касающихся деятельности собственно муниципальных образований, решалось напрямую в федеральных министерствах. Бюджеты ЗАТО прописывались отдельной строкой в бюджете страны, инфраструктурные городские службы имели статус, приравненный к областным, и подчинялись непосредственно федеральным (союзным) министерствам и ведомствам.

«Встраивание» закрытых административно-территориальных образований в общую систему территориального управления произошло в 2003–2005 гг. с вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которым ЗАТО признаны городскими округами со всем вытекающим из общего закона кругом прав и обязанностей.

Закрытые города различаются между собой по численности населения и отраслевой ориентации. При этом одной из основных причин этих различий является отраслевая принадлежность объекта, по поводу которого создано закрытое образование.

Большинство закрытых административно-территориальных образований, в которых расположены объекты *Министерства обороны*⁵ (прежде всего воинские части), — это относительно небольшие поселения с численностью

³ В редакции Закона «О ЗАТО» от 23.12.2011 термин «статус» заменен на термин «правовой режим». Исходя из того, что такая замена принципиально не вносит каких-либо изменений в суть данного понятия, а также из того, что в других правовых актах и в научном обороте чаще применяется термин «статус» будем пользоваться именно им.

⁴ Так назывался отдел в Федеральном агентстве по атомной энергии (ранее — Министерстве по атомной энергии, еще раньше — Министерстве среднего машиностроения). Сегодня в Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» эти функции осуществляет управление по работе с регионами.

⁵ Далее, по сложившейся терминологии, мы будем называть их «военные ЗАТО».

постоянного населения от 2 до 15 тыс. чел. В силу специфики воинской службы определить все население этих ЗАТО «постоянным» можно весьма условно (сюда входят офицеры, их семьи, обслуживающий персонал и т.д.). Среди этих ЗАТО можно отметить несколько относительно крупных городов — Североморск (53 тыс. жителей), Александровск (44 тыс.), Большой Камень (38 тыс.), Знаменск, Краснознаменск, Фокино (все — порядка 32 тыс. жителей), Вилючинск, Мирный (оба — более 25 тыс.).

К другому типу ЗАТО можно отнести города, в которых расположены *промышленные и научные организации*⁶. Это прежде всего предприятия атомной промышленности, Минпромторга (Научно-исследовательский испытательный лазерный центр «Радуга», ЗАТО Радужный) и Роскосмоса (Центр подготовки космонавтов, ЗАТО Звездный городок). Эти города в основном относятся к разряду средних (40–120 тыс. жителей). Для них характерна развитая городская инфраструктура, наличие, в некоторых случаях помимо градообразующих, других крупных предприятий. Подобные ЗАТО отличаются избыточным количеством квалифицированной рабочей силы, развитием науки и образования.

Особенности закрытых административно-территориальных образований

Интерес к закрытым административно-территориальным образованиям обусловлен, естественно, их особым статусом и характеристиками, отличающими их от других населенных пунктов. Мы выделили наиболее важные, на наш взгляд, особенности ЗАТО, объединив их в пять групп. Это особенности:

- внешнего влияния;
- связанные со статусом;
- как малого моноспециализированного города;
- как регионального центра расселения;
- как территории развития.

Особенности внешнего влияния. Развитие ЗАТО обусловлено факторами различной природы. С одной стороны, это глобальные вызовы мирового и национального характера, формирующие стратегии и текущую деятельность градообразующего объекта. Речь идет о национальной безопасности, геополитической стабильности, развитии фундаментальной науки. С другой стороны — факторы местного характера, никак не связанные с геостратегическими интересами, но оказывающие значимое влияние на конкретных людей, в т.ч. и работников градообразующих предприятий и объектов. Здесь выделяются: качество жизни, миграция и т.д. Двойственность факторов, влияющих на развитие ЗАТО, усложняет процессы управления закрытыми городами, определение стратегий и путей их развития, проведение необходимых преобразований и пр.

Особенности, связанные со статусом ЗАТО. При создании ЗАТО их *географическое положение* задавалось технологическими особенностями градообразующих объектов, а также требованиями безопасности, секретности и скрытости от вероятного противника. Сегодня расположение ЗАТО влияет

⁶ Такие ЗАТО будем именовать «научно-производственные ЗАТО». Среди них часто выделяют «атомные ЗАТО» — те, где градообразующими являются предприятия, подведомственные ГК «Росатом».

не только на выполнение градообразующими объектами своей основной функции, но и на социально-экономическое развитие населенного пункта. Поэтому при определении стратегии социально-экономического развития рассматриваемых населенных пунктов необходимо учитывать не просто географическое, а *экономико-географическое положение* (далее — ЭГП) ЗАТО. Это особенно важно для научно-производственных ЗАТО, в которых существуют (или предполагаются) иные, кроме градообразующего, производства.

Большинство из этих ЗАТО (12 из 15) имеют неудобное (более 100 км от областного центра, вне основных транспортных магистралей) или относительно неудобное экономико-географическое положение. Исключением является Радужный, расположенный в 200 км от Москвы, практически на федеральной трассе М7 «Волга». Удобным можно назвать ЭГП Краснознаменска (40 км от Москвы), Северска (10 км от Томска) и Заречного (12 км от Пензы).

Существование физической защиты территории и ограничений передвижения. В отличие от границ обычных муниципальных образований, которые обозначаются только на картах, граница ЗАТО имеет, в большинстве случаев, явно выраженное «физическое» обозначение на местности. Это осуществляется с целью организации санкционированного доступа на охраняемую территорию закрытого образования и исключения доступа на территорию объектов без производственной необходимости. Для санкционированного прохода и проезда оборудуются контрольно-пропускные пункты. Необходимость физической защиты требует повышенного контингента силовых структур.

Ограничения, вызванные режимом безопасности, приводят к дополнительным транзакционным издержкам в экономике закрытых городов. В то же время эти ограничения являются «естественным» протекционистским барьером, который, при необходимости, способствует приоритетному развитию на территории ЗАТО определенных видов экономической деятельности или отдельных предприятий.

Инвестиционные ограничения. Статус ЗАТО вводит ограничения на совершение операций с недвижимым имуществом и инвестирование на данной территории для лиц, не проживающих постоянно и не зарегистрированных на территории ЗАТО. Особенно жесткие ограничения существуют для иностранных инвесторов. Это сужает возможности по расширению налогооблагаемой базы, по созданию новых рабочих мест и по использованию высококвалифицированной рабочей силы вне градообразующего предприятия.

Формирование бюджета. В соответствии с Законом «О закрытом административно-территориальном образовании» одной из мер государственной поддержки жителей ЗАТО стала повышенная бюджетная обеспеченность, которая достигается за счет дополнительных межбюджетных трансфертов. Часть этих средств (дотации, субсидии) прописывается в федеральном бюджете, часть — в соответствии с общими бюджетными принципами — в бюджетах субъектов Федерации, в которых расположены ЗАТО. В целом бюджетная обеспеченность ЗАТО выше, чем в соответствующих регионах, в т.ч. в областных центрах. За последние 6–7 лет общий объем межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджетов ЗАТО составлял в среднем 70–80%⁷.

⁷ Файков Д.Ю. Закрытые административно-территориальные образования. Системные трансформации. Саров: ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ», 2012. С. 217.

Процесс формирования бюджета непосредственно связан с перечнем полномочий, передаваемых субъектами РФ закрытым административно-территориальным образованиям. При этом, после вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ, регионы, в которых расположены ЗАТО, самостоятельно формируют этот перечень. В результате появилось 22 различных варианта (по количеству регионов России, в которых находятся закрытые города) перечня полномочий, передаваемых от субъекта Федерации органам местного управления ЗАТО. Это не обеспечивает единого статуса ЗАТО и делает его зависимым от, зачастую субъективных, предпочтений руководства субъектов РФ. Подобная ситуация, на наш взгляд, противоречит основным принципам федеративной государственности.

Возможность *резкого изменения политической и социально-экономической ситуации* на территории при присвоении или упразднении статуса ЗАТО. Получая статус закрытого административно-территориального образования, населенный пункт автоматически приобретает статус городского округа, вне зависимости от своего размера, экономической базы, количества жителей и т.д. Соответственно, на данный населенный пункт, точнее — на соответствующие властные структуры, передается и определенный круг обязанностей, обусловленный действующим законодательством. Если населенный пункт преобразуется из военного городка в ЗАТО⁸, появляется иная система управления — формируются органы местного самоуправления. Населенный пункт переходит от подчинения Министерству обороны к взаимодействию с региональной властью, от внутриведомственного финансирования — к общей бюджетной практике муниципальных образований.

В населенном пункте появляются две социальные новации:

- политическая жизнь, что в большей или меньшей степени изменяет менталитет жителей, в т.ч. — и в отношениях с градообразующим объектом;
- взаимоотношения органов местного самоуправления с градообразующим объектом (прежде всего его руководством).

Упразднение статуса ЗАТО также приводит к серьезным изменениям:

- изменяется статус территории (и соответственно набор прав и обязанностей органов местного самоуправления)⁹;
- изменяется территория района, из состава которого было ранее выделено ЗАТО;
- открывается возможность свободного доступа на территорию;
- изменяется общий объем межбюджетных трансфертов, перечисляемых муниципальному бюджету.

Особенности ЗАТО как малого моноспециализированного города.

Закрытые города задумывались и проектировались как *монопрофильные*, дальнейшее полипрофильное развитие их не предполагалось. Градообразующие объекты здесь обычно занимают большие пространства, а к их размещению, энергоснабжению, транспортной доступности существуют особые требования. Населенные пункты вокруг этих объектов проектировались, также исходя из особых требований. Так, необходимость физической защиты территории обу-

⁸ Именно такой способ образования ЗАТО осуществлялся в последние годы: Указом Президента России от 19 января 2009 г. № 68 созданы два ЗАТО путем преобразования из военных городков: ЗАТО Звездный городок и ЗАТО Власиха.

⁹ Например, ЗАТО Кедровый после снятия статуса ЗАТО из городского округа был преобразован в сельское поселение, а ЗАТО Ступино-7 в район города Ступино.

словливала ее компактность, которая, в свою очередь, неизбежно приводила к ограниченности инфраструктуры, например, энергетических мощностей.

Экономическую базу рассматриваемых территорий составляет, как уже отмечалось, *градообразующий объект*. В научно-производственных ЗАТО градообразующим является обычно одно предприятие¹⁰. В «военных» ЗАТО иногда дислоцируется несколько военных частей, ремонтные заводы и другие предприятия и объекты, обслуживающие воинские части. В «атомных» ЗАТО на градообразующих предприятиях работает в среднем 25–45% трудоспособного населения; в ЗАТО Минобороны — до 70%¹¹.

Характерной чертой рассматриваемых территориальных образований является повышенный уровень заработной платы работников, занятых на градообразующих предприятиях. Например, в ЗАТО Саров в 2012 г. средняя заработная плата на градообразующем предприятии в 3,5 раза превышала среднюю заработную плату остального занятого в городе населения; в Новоуральске, Северске, Зеленогорске — в 2–2,5 раза. Градообразующие предприятия дают большую часть налоговых поступлений в местные бюджеты (например, по «атомным» ЗАТО — 50–70%). Эти предприятия часто являются владельцами различных общегородских ресурсов — энергетики, общественного транспорта, учреждений культуры, детских лагерей и баз отдыха, спортивных и других объектов. Однако налицо явная тенденция выделения этих «непрофильных» производств в самостоятельные единицы.

В последние 15–20 лет во многих ЗАТО в качестве одной из приоритетных ставится задача постепенного отхода от моноспециализации путем развития новых производств, не относящихся к градообразующему. Однако пока все попытки изменить моноспециализацию ЗАТО, даже путем массированных инвестиций, оказывались безуспешными¹².

Специфика ЗАТО проявляется и в наличии *двух «полюсов власти»* — органов местного самоуправления и руководства градообразующего объекта. В такой двухполюсной системе классический социальный контракт (индивид — власть) дополняется третьим лицом — градообразующим предприятием¹³. Это связано с тем, что градообразующее предприятие является держателем важных для муниципального образования ресурсов. Оно обеспечивает рабочие места с повышенной заработной платой, значительную часть налоговых поступлений в местный бюджет, инфраструктуру. Все это является основанием для того, чтобы говорить о его реальном участии в формировании стратегических документов развития города, назначении главы администрации и т.д.

Ограниченность территории ЗАТО и ее закрытость обуславливают *ограниченную социальную и инженерную инфраструктуру*. Градообразующие

¹⁰ Исключением является Железнодорожск, где два градообразующих предприятия (одно подведомственно Государственной корпорации «Росатом», другое — Роскосмосу).

¹¹ Файков Д.Ю. Указ. соч. С. 190.

¹² Это характерно и для других типов населенных пунктов с градообразующими предприятиями. См.: Зинчук Г.М. Формирование стратегии развития в системе муниципального управления моногорода // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2012. № 4 (54).

¹³ Подробно этот вопрос автор обосновывал ранее, например, в работе: Файков Д.Ю. Социальный контракт как инструмент стратегического развития муниципального образования // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 4. С. 55–62.

предприятия ЗАТО испытывают потребность в притоке высококвалифицированных кадров, и в этом отношении конкурируют с российскими и иностранными предприятиями, расположенными в Москве, Санкт-Петербурге, других крупных городах. Однако ЗАТО объективно проигрывают крупным центрам по возможности удовлетворения социальных, рекреационных, потребительских ожиданий работников, особенно молодежи. Ведь известно, что благоустроенная городская среда сегодня выступает в качестве важнейшего ресурса развития. С этой точки зрения расположение ЗАТО вблизи крупного города предпочтительнее, т.к. жители могут совместить положительные стороны небольшого города с социальными и рекреационными возможностями областного центра.

Исторические особенности формирования ЗАТО обусловили их *специфичный демографический и кадровый потенциал*. ЗАТО создавались административным путем, персонал градообразующих и вспомогательных предприятий комплектовался лучшими научными, инженерными, рабочими кадрами с территории всего Советского Союза. Относительно жесткий режим въезда минимизировал попадание в закрытые города лиц, не имевших здесь постоянного места жительства и рабочего места на предприятиях города. В результате в таких территориальных образованиях сложился уникальный социум, по ментальным, национальным и профессионально-квалификационным характеристикам резко отличавшийся от остального населения.

С 1990-х гг. картина начала резко меняться. На градообразующие предприятия практически перестали приезжать выпускники иногородних вузов. Имеющиеся вакансии стали заполнять выпускники местных институтов, студентами которых являются в большей части жители ближайших к ЗАТО районов. Ослабление пропускного режима привело к активному притоку населения из близлежащих территорий. Многие предприятия, например, строительные, предпочитают ввозить рабочих из-за пределов города, т.к. это более дешевая рабочая сила.

В силу сохранения высокого качества среднего образования многие выпускники школ ЗАТО уезжают получать высшее образование в ведущие университеты Москвы, Санкт-Петербурга, региональных центров. Если дети первого поколения жителей ЗАТО достаточно часто возвращались на градообразующее предприятие, то дети их детей в большинстве случаев стараются остаться в крупных городах. Таким образом, в ЗАТО постепенно происходит замещение жителей, прибывших туда в 1950–1980-х гг. и их детей на жителей ближайшей округи и выравнивание демографических характеристик закрытых городов со средними по району нахождения.

В научно-производственных ЗАТО наблюдается высокая концентрация квалифицированных работников близких профессий и узких специальностей, вплоть до уникальных, что делает рынок труда крайне узким. При малом количестве специализированных рабочих мест это порождает конкуренцию, которая далеко не всегда является честной. Причина проста — специалист, не занявший данное рабочее место, становится просто ненужным. Он не может применить свои узкопрофессиональные знания и навыки в других предприятиях закрытого города. Проблема подогревается увеличивающимися на ряде градообразующих предприятий заработными платами. У работников градообразующих предприятий появляется «комплекс чиновника» — не сделать чего-нибудь, что могло бы спровоцировать недовольство

руководства. Такой подход к работе противоречит творческой деятельности, например, в рамках научно-исследовательских институтов и подразделений, однако узкий рынок труда провоцирует именно его.

Особенности ЗАТО как регионального центра расселения. Увеличение численности населения научно-производственных ЗАТО происходит только за счет внешней миграции, основу которой составляют жители близлежащих районов. Соседство же с крупным административным центром (Северск — Томск, Заречный — Пенза, Новоуральск — Екатеринбург, Железногорск — Красноярск) приводит к превалированию иного процесса — высокой миграции из ЗАТО в административный центр.

Большая часть «местных» мигрантов не имеют никакого отношения к градообразующему предприятию. При этом бюджетная обеспеченность таких жителей ЗАТО, т.е. подушевая доля общественных благ, создаваемых за счет муниципального (а в конечном счете федерального) бюджета, для них такая же, как и для работников предприятий, по роду деятельности которых созданы ЗАТО. С этой точки зрения вопрос эффективности использования государственных средств остается открытым.

Особенности ЗАТО как территории развития. *Компактно локализованная квалифицированная рабочая сила* имеет ряд особенностей. Она:

- представляет собой избыточный ресурс;
- слабомобильна (работники градообразующих предприятий мало склонны к перемене места работы, а тем более жительства);
- является специфическим ресурсом, для полноценного использования которого необходимы особые условия, инфраструктура и пр., сложившиеся на градообразующих предприятиях.

Сложившиеся научные и производственные школы позволяют не только давать новые знания, но и воспроизводить высококвалифицированную рабочую силу, даже в случае ее недостаточной квалификации после получения профессионального образования. «Научная школа» представляет собой неформальный институт, формирующийся вокруг одного или нескольких ученых, работающих в одном направлении исследований. Сферы деятельности градообразующих предприятий ЗАТО часто являются секретными, вследствие чего «формализовать» такие школы не представляется возможным. Это одна из причин сильной зависимости от внутренней среды предприятия, что во многом противоречит общим принципам развития научного знания.

Сегодня большинство градообразующих предприятий в научно-производственных ЗАТО имеют *устойчивое финансово-экономическое положение*, достаточный портфель заказов, гарантированное финансирование. Они являются основой инновационной системы в ЗАТО: они формируют и развивают квалифицированную рабочую силу, способствуют появлению *spin-off* эффектов, создают спрос на поставки различных видов продукции.

Градообразующие предприятия научно-производственных ЗАТО работают в *перспективных высокотехнологичных сферах деятельности* — атомной энергетике, космических исследованиях, лазерной технике. О востребованности государством и рынком тематики исследований и продукции градообразующих предприятий ЗАТО говорят многие факты. Например, расположенные в ЗАТО предприятия компании «ТВЭЛ» занимают 17% мирового рынка

ядерного топлива. Российский федеральный ядерный центр – ВНИИЭФ (ЗАТО Саров) и Российский федеральный ядерный центр – ВНИИТФ (ЗАТО Снежинск) производят и поставляют крупным российским предприятиям и исследовательским центрам суперкомпьютеры и программное обеспечение к ним (ОАО «ОКБ ”Сухой”», ОАО НПО «Сатурн», предприятия Госкорпорации «Росатом», научные центры РАН и пр.).

Реалии 1990-х гг. показали ущербность практики перевода в рамках конверсии специализированных научно-технических предприятий, расположенных в ЗАТО, на производство технологически простых товаров массового спроса. Им нужны перспективные «гражданские» направления исследований в высокотехнологичных отраслях.

Трансформация цели ЗАТО

Выделенные особенности ЗАТО позволяют сформулировать основные проблемы, сдерживающие их развитие и препятствующие эффективно выполнять им свою основную задачу – обеспечение обороны страны и безопасности государства:

- *кадровая проблема* – дефицит (в т.ч. и на градообразующих предприятиях) специалистов с современной подготовкой. На местах невозможно обеспечить необходимое количество и качество высококвалифицированных специалистов; недостаточная социальная привлекательность территории, ограничения в передвижении, узкий рынок труда не привлекают выпускников ведущих вузов;
- *закрытость*, вытекающая из основной цели создания ЗАТО (неудобное экономико-географическое положение, наличие законодательных ограничений и пр.) противоречит принципам рыночной экономики, что в свою очередь сужает рынок труда и социальную привлекательность территории.

В то же время, например, научно-производственные ЗАТО обладают мощными и уникальными ресурсами:

- квалифицированной, территориально локализованной рабочей силой;
- сложившимися научными и производственными школами;
- уникальными производствами и исследовательскими центрами;
- системой общего образования и воспитания детей.

Охраняемая территория с полной городской инфраструктурой также является специфичным ресурсом. Производство массовых товаров или услуг не выгодно из-за дополнительных издержек, замкнутого рынка и пр. Но, например, разрабатывать импортозамещающие технологии в космической, лазерной, ИТ отраслях, в создании обычных вооружений и пр. возможно и даже выгодно – все системы безопасности территории и находящихся на ней объектов уже созданы.

Учитывая общие проблемы развития науки и инновационной деятельности в стране, необходимо максимально эффективно использовать существующий потенциал таких территорий.

В условиях современной России целью ЗАТО становится *обеспечение эффективной обороны государства и повышение конкурентоспособности страны путем инновационного развития.*

Одним из реализуемых сегодня подходов является формирование на территориях с высоким интеллектуальным и промышленным потенциалом инновационных кластеров, поддерживаемых государством. Кластерный подход подразумевает комплексное развитие градообразующего объекта (предприятия), других предприятий, претендующих на инновационные разработки, а также всей территории их нахождения, в целях повышения качества жизни. В частности, к таким территориям, по результатам проведенного в 2012–2013 гг. Министерством экономического развития РФ отбора, отнесены ЗАТО Саров и ЗАТО Железногорск.

Возможные сценарии развития ЗАТО

Трансформация цели существования закрытых городов с градообразующим научно-техническим комплексом требует институциональных и управленческих изменений. С учетом внутренних и внешних ограничений¹⁴ можно выделить три сценария: консервативный, либеральный и инновационный.

Консервативный сценарий. Статус ЗАТО сохраняется и, возможно, усиливается. Предполагается их развитие за счет преимущественно ресурсов градообразующих объектов при положительных для градообразующих отраслей внешних условиях.

Возможности сценария. Однозначное усиление градообразующего объекта. Он доминирует по финансовым возможностям, по политическому влиянию и пр. При необходимой подготовке, общественном согласии и перспективном планировании сценарий дает возможность модернизации на современном уровне систем безопасности, жизнеобеспечения объекта и ЗАТО в целом, формирования системы подготовки кадров по приоритетным для градообразующего объекта направлениям и специальностям. В перспективе, при отсутствии конфликтов интересов и согласованных действиях федеральной, региональной, местной власти, градообразующей отрасли и иных субъектов, консервативный сценарий может мягко трансформироваться в сценарий инновационный.

Риски сценария — накопление (консервация) проблем, существующих в ЗАТО: углубление разрыва в доходах работников градообразующего предприятия и остальных жителей, увеличение безработицы и частичной занятости за счет оптимизации градообразующего предприятия, экономическое, политическое и пр. давление на город со стороны градообразующего объекта, ухудшение инвестиционного климата в городе и отток частного капитала.

Либеральный сценарий. Предполагается ликвидация или существенное приближение статуса ЗАТО к общему правовому положению муниципального образования при кардинальном изменении деятельности градообразующего объекта. Основой такого сценария могут стать следующие факторы:

- ликвидация градообразующего объекта и перевод населенного пункта в режим «обычного», нестатусного поселения;

¹⁴ Подробно этот вопрос рассмотрен в работе: Файков Д.Ю. Системные трансформации закрытых административно-территориальных образований: Дис. д.э.н.: 08.00.05. М.: Ин-т системного анализа РАН, 2011.

- трансформация статуса ЗАТО в другой особый статус;
- выделение градообразующего объекта в отдельную охраняемую территорию и перевод населенного пункта в режим «обычного» поселения.

Возможности сценария. Реализация либерального сценария в двух последних вариантах может создать благоприятную среду для привлечения инвесторов. Однако основным фактором здесь будет общий тренд развития градообразующего предприятия. Будет предприятие развиваться — будет интерес у инвесторов, не будет развиваться — подобного интереса скорее всего не будет.

Риски сценария. Любое изменение статуса и тем более отмена особого статуса ухудшит состояние муниципального бюджета, и как следствие — комфортности проживания и привлекательности территории для инвестиций и квалифицированной рабочей силы. Любой вариант либерального сценария упрощает режим передвижения, что сильно влияет на миграционные и демографические показатели муниципальных образований и может вызвать социальную напряженность. С учетом режима секретности и безопасности объекта такое развитие усложнит поддержание правопорядка, что в итоге отразится на кадровом обеспечении градообразующего предприятия.

Инновационный сценарий. Использование специфических ресурсов ЗАТО, благоприятных условий и вызовов внешней среды для развития высокоинтеллектуальных видов деятельности в интересах как градообразующей, так и иных отраслей экономики предполагает сохранение основной стратегической цели ЗАТО и одновременно развитие высокотехнологичного бизнеса.

Инновационный сценарий хотя и применим к военным образованиям, но более вероятен для научно-производственных ЗАТО.

Возможности сценария. Важнейшим здесь является создание зон инновационного развития. Более узкие возможности — удержание и развитие на территории квалифицированной рабочей силы, необходимой и для градообразующей отрасли, и для других высокотехнологичных отраслей. Интерес к инвестированию в пределах ЗАТО может в дальнейшем трансформироваться в инвестиции по всему региону, что важно для региональной власти в плане достижения общественного согласия. Ведь реализация инновационного сценария требует диалога между основными общественными группами и нахождение взаимоприемлемых способов и путей развития. Инновационный сценарий соответствует стратегическим интересам государства, а значит, может получить поддержку на федеральном уровне.

Риски сценария. Основной риск — ослабление градообразующего предприятия при отсутствии конкурентоспособных компаний в других высокотехнологичных сферах.

Наиболее привлекательным, безусловно, видится инновационный сценарий, однако наиболее вероятным представляется сочетание инновационного сценария для научно-производственных ЗАТО с одной из вариаций либерального сценария для других ЗАТО. Однако геополитические процессы могут кардинально изменить ситуацию и вследствие необходимости усиления обороноспособности страны привести Россию к консервативному сценарию.

Необходимые преобразования

Анализ существующей ситуации¹⁵, а также возможных сценариев развития позволяет выделить следующие направления институциональных и управленческих изменений, необходимых с точки зрения вызовов, стоящих перед российской экономикой.

Во-первых, модернизация статуса «закрытое административно-территориальное образование», в частности, путем выделения из единого статуса нескольких подстатусов категорий (например, научно-производственные ЗАТО, военные, испытательные [полигоны, космодромы])¹⁶ и формализации ключевых институтов — самого статуса и подстатусов, способов и последствий их принятия и упразднения и т.д.

Во-вторых, конкретизация понятия «закрытость», в части:

- соотношения открытых пространств, контролируемых и запретных зон на территории ЗАТО;
- ограничений в осуществлении экономической деятельности на территории ЗАТО;
- ограничений на информационный обмен для жителей ЗАТО.

В-третьих, преодоление моноспециализации. Для научно-производственных ЗАТО речь идет о:

- развитии градообразующего предприятия;
- расширении инфраструктуры и привлечении инвестиций для развития высокотехнологичного бизнеса;
- развитии профессионального образования (в т.ч. переход к модели «университетского города», для максимально полного использования научного опыта градообразующих предприятий).

В-четвертых, совершенствование системы управления ЗАТО на основе:

- создания на федеральном уровне единого органа или структуры, координирующей деятельность ЗАТО;
- объединения межбюджетных трансфертов в единый пул, право распоряжения которым закрепляется за соответствующими ведомствами (Министерство обороны, Росатом, Роскосмос, Минпромторг) с учетом необходимости производственного и социального развития конкретного ЗАТО;
- создания единого механизма поддержки граждан, проживающих в ЗАТО;
- конкретизации сроков присвоения и ликвидации статуса ЗАТО;
- уточнения порядка и сроков переселения граждан из ЗАТО;
- формирования программ и планов развития ЗАТО с учетом особенностей социального контракта.

¹⁵ Изложенный подробно в работе: *Файков Д. Ю.* Системные трансформации и приведенный в настоящей статье как перечень особенностей закрытых административно-территориальных образований.

¹⁶ Прецедент в российском законодательстве есть — особые экономические зоны, представляющие собой единый институт и разделенные на несколько категорий (техно-внедренческие, промышленно-производственные и пр.).