

## Глава 8. Сценарии, стратегии, программы

8.1. Задание цели системных трансформаций ЗАТО. 8.2. Возможные сценарии развития системы ЗАТО. 8.3. Алгоритм формирования стратегии развития ЗАТО.

### 8.1. Задание цели системных трансформаций ЗАТО

Исходя из предыдущих рассуждений и разностороннего анализа закрытых административно-территориальных образований, цель системных трансформаций можно сформулировать следующим образом: *системные трансформации необходимы для того, чтобы нынешние ЗАТО развивались сами и приносили эффект всему государству. Эффект который представляется возможным получить, должен быть двойной: а) обеспечение эффективной обороны государства; б) повышение конкурентоспособности страны путем инновационного развития.* Для достижения такой цели необходимо создать: а) комфортные условия жизни; б) возможности для деятельности градообразующего объекта; в) возможности для развития инноваций.

Системные трансформации – это действия, которые необходимо предпринять для того, чтобы ЗАТО выполнили поставленную цель, то есть для того, чтобы система оптимальным образом функционировала в изменяющихся условиях. Спланировать такие действия можно путём формирования стратегии развития. Однако процесс формирования стратегии развития не полностью идентичен понятию системных трансформаций. Создание этого процесса – тоже одна из важных трансформаций, необходимая для закрытых административно-территориальных образований.

Прежде чем перейти к рассмотрению вопроса о формировании стратегии развития ЗАТО, необходимо определить само понятие «развитие». Несмотря на то, что это термин широко используется в теории и практике, его толкование не всегда идентично. Часто в официальных документах, имеющих названия «Программа развития...», «Концепция развития...» и т. д. под этим термином понимается «функционирование» или «рост».

Мы считаем, что данный термин необходимо применять именно в том смысле, в каком он появился в политическом и экономическом лексиконе в последние десятилетия. Идея «развития» (точнее – «устойчивого развития»), как новая парадигма появилась в конце XX века<sup>87</sup>. Она основана на том, что естественная эволюция привела к негативным последствиям: расходование имеющихся ресурсов превышает формирование новых, распределение ресурсов крайне неравномерно, происходит деградация природной среды, в которой существует человек. «Развитие» предполагает не делёж ресурсов, а их умножение путем выработки новых способов употребления наличного материала в деятельности, новых технологиях [128, с. 184]. Следовательно, основная составляющая развития – человек, его способность мыслить, производить и воплощать новые знания. Концепция развития базируется на объединении трёх точек зрения – экономической, социальной, экологической.

В соответствии с системным подходом любая экономическая единица – государство, город, фирма рассматривается с одной стороны, как самостоятельная система, с другой стороны, как подсистема другой системы высшего порядка. Поэтому вопросы, связанные с устойчивым развитием любой экономической единицы, необходимо рассматривать с двух точек зрения. Например, если рассматривать закрытое административно-территориальное образование в качестве системы, то при рассмотрении его «изнутри», необходимо отдавать предпочтение факторам, обеспечивающим устойчивость этого территориального образования как такового: наличие ресурсов, социальные условия, экологические условия, зависимость от внешних поставщиков и заказчиков и пр. Если рассматривать эту систему извне, как часть более сложной системы – региона, страны, планеты в целом – то необходимо обращать внимание на факторы вносящие вклад в обеспечение устойчивости в глобальном масштабе.

---

<sup>87</sup> Основными материалами по этому вопросу принято считать цикл докладов ученых Римского клуба «Пределы роста», и доклад на Всемирном форуме в 1992 году «Повестка на XXI век» [173].

Для любого муниципального образования, в том числе и для ЗАТО, важен вопрос о взаимодействии между органами местного самоуправления и промышленностью. Особенно важен этот вопрос в городах с моноспециализированной экономикой. Местные органы власти обычно имеют мало инструментов влияния на промышленные объекты, в то время как от их деятельности во многом зависит жизнь всего города. В институциональных терминах это можно охарактеризовать как несимметричный контракт.

Для развития важны институты. Прежде всего, речь идет о соответствии неформальных институтов – культуры, традиций, принятых в обществе взглядов и пр. формальным институтам – правовым нормам, уровню развития технологий, экономики и социальной жизни. Серьезная особенность неформальных институтов и их отличие от формальных – медленное изменение. В литературе отмечается, что разрыв в уровне благосостояния стран во многом зависит от гибкости и изменчивости институтов, характерных для их культуры и величиной разрыва между формальными и неформальными институтами [128, с. 225]. Ключевыми институтами, характерными для стран-лидеров являются: открытая рыночная экономика; поддержание конкуренции на рынках; соблюдение договорных обязательств (обязательность позволяет снижать трансакционные издержки); эффективные государственные службы; законопослушность граждан; независимый суд; сильная система охраны правопорядка и исполнения судебных решений (неотвратимость наказания); минимальный разрыв между формальными и неформальными нормами социального поведения и пр.

Используя институциональный подход для рассмотрения развития закрытых административно-территориальных образований, необходимо сначала определить наиболее важные институты, влияющие на это развитие, а затем выстроить алгоритм (смоделировать) формирование стратегии развития, учитывая значение данного термина.

## 8.2. Возможные сценарии развития системы ЗАТО

Определение конкретных направлений и способов необходимых системных трансформаций возможно через понимание: а) целей развития; б) существующих возможностей и ограничений. Исходя из такого подхода, мы посчитали уместным применить для дальнейшего анализа известный и достаточно распространённый аналитический инструмент – SWOT-анализ<sup>88</sup>. Основная задача – выявить наиболее общие возможные стратегии – сценарии – развития системы ЗАТО (как общего института, в рамках которого, каждый отдельный город выстраивает свою стратегию развития) в зависимости от вызовов внешней среды и существующих ресурсов и ограничений.

В предыдущих главах и разделах рассматривались различные факторы внешней и внутренней среды, в которых существуют закрытые административно-территориальные образования. Было выявлено, что на различные ЗАТО действуют как одинаковые внешние условия, относящиеся, прежде всего к общемировому и федеральному уровню, так и специфичные, относящиеся к региональному и местному уровню. Также существуют различия во внутренних условиях ЗАТО, что зависит от градообразующего предприятия, его основного технологического процесса, взаимодействия предприятия с городом и т. д.

Далее выделим и сгруппируем наиболее важные и общие внешние факторы, которые в настоящее время обобщённо принято называть вызовами, и внутренние факторы, то есть те ресурсы, которыми обладают ЗАТО.

### **Вызовы**

#### ***Внешние возможности:***

1. Осознаваемая необходимость и федеральная поддержка ядерно-оружейного комплекса страны (причины: явно выражаемая

---

<sup>88</sup> SWOT-анализ, разработанный как инструмент формирования стратегии компании, к настоящему времени используется и для разработки стратегий регионов, муниципальных образований и т. д. В частности, применение этого анализа для исследования ЗАТО приводится в работах [208], [125] и др.

гегемонистская позиция США в политической и военной сфере; наращивание военного присутствия блока НАТО вблизи российских границ; деятельность российских лидеров, направленная на возвращение Российской Федерации статуса ведущей мировой державы; ядерное оружие остается гарантом стабильности и средством стратегического сдерживания и пр.).

2. Приоритетное и динамичное развитие атомной энергетики в России и в мире в целом.

3. Возрастающая роль науки и современных технологий, как основного фактора стратегического конкурентного преимущества страны.

4. Государство пока ещё рассматривает ЗАТО как отдельный, специфичный вид административно-территориальных образований, требующий повышенного внимания, что выражается, в том числе, и в повышенной бюджетной обеспеченности.

#### ***Внешние угрозы:***

1. Вид деятельности – «создание ядерного оружия» не приоритетен в государстве, как на уровне официального представления (некоторые деятели публичной власти разных уровней создают негативный имидж такой деятельности), так и на уровне общественного сознания (что отражается на выборе мест учебы абитуриентами, выборе мест работы выпускниками вузов, специалистами).

2. «Устранённость» федерального уровня от активной роли в управлении системой ЗАТО (минимальное внимание к фактическим особенностям ЗАТО в государственных органах; отсутствие организованного лоббизма; отсутствие органа федеральной власти, координирующего функционирование ЗАТО и представляющего их интересы в различных министерствах и ведомствах; приравнивание ЗАТО к обычным городским округам и т. д.).

3. Усиление конкуренции за высококвалифицированные кадры и инвестиции в развитие инновационных отраслей (в частности, развитие территорий с высоким научно-техническим потенциалом, как в стране, так и за рубежом, включая активное участие государства в этих процессах).

4. Экономико-географическое положение у большинства ЗАТО невыгодное (повышенные транзакционные издержки).

## **Ресурсы**

### ***Сильные стороны:***

1. Высокая бюджетная обеспеченность, вследствие чего повышено количество предоставляемых горожанам общественных благ, что улучшает качество жизни.

2. Градообразующее предприятие (объект) предоставляет большое количество достаточно стабильных и хорошо оплачиваемых (по среднероссийским меркам) рабочих мест.

3. Большая доля высококвалифицированной рабочей силы, существование научных и промышленных школ (для научно-производственных ЗАТО).

### ***Слабые стороны:***

1. Зависимость доходов городского бюджета (объёма межбюджетных трансфертов) и иных мер государственной поддержки ЗАТО от политического процесса в стране.

2. Моноспециализированная экономика: зависимость от градообразующего предприятия; потенциальная опасность политического противостояния «регион – отрасль» (варианты «ОМС – градообразующее предприятие» и пр.).

3. Кадровые проблемы (исходя из конкуренции с ведущими компаниями и научными лабораториями): относительно низкие заработные платы (по сравнению с конкурирующими компаниями) и ограничения в правах препятствуют приезду квалифицированных специалистов, в том числе, молодых; изменения демографической структуры населения в сторону жителей ближайшей округи<sup>89</sup>; сложности в смене работы внутри города, особенно для квалифицированных специалистов; сфера рекреации и досуга проигрывает более крупным городам и др.

---

<sup>89</sup> Например, в Сарове, из ежегодного набора молодых специалистов в РФЯЦ-ВНИИЭФ, более 50 процентов составляют выпускники Саровского физико-технического института, до 90% студентов которого – выходцы из ближайшей округи URL: <http://vniief.ru/policy/education/> (Дата обращения 17.04.2010).

4. Сложность развития неградообразующей хозяйственной деятельности (привлечение внешних инвестиций, развитие предпринимательства и пр.).

На основе рассмотренных вызовов и ресурсов построим матрицу SWOT-анализа (рис. 49). Выделим наиболее возможные для развития стратегические действия.

Еще раз подчеркнём, что мы постарались выделить самые важные и общие для всех ЗАТО факторы, которые могут оказать существенное значение на их развитие. Некоторый уклон сделан в сторону научно-производственных ЗАТО, в том числе, отмечены и критичные для них воздействия и ресурсы.

Рассмотрим получившиеся стратегии<sup>90</sup> и далее выделим основные возможные сценарии развития ЗАТО.

***SO-стратегии (стратегия прорыва – использование развитых ресурсов в благоприятных внешних условиях)***

SO-стратегии основаны на геостратегической необходимости для государства ядерного оружия, на долгосрочных планах по развитию атомной энергетики, на необходимости инновационного развития. Эти условия являются достаточно прочной базой, на которой должно выстраиваться будущее закрытых городов.

Интерес государства к основной деятельности градообразующих объектов ЗАТО предопределяет усиление и развитие этих объектов, развитие (модернизацию) систем защиты и безопасности, развитие мер государственной поддержки объектов и всех жителей ЗАТО, создание комфортных (конкурентоспособных) условий проживания.

---

<sup>90</sup> Детальный SWOT-анализа для ЗАТО Саров проведён нами в работе [208, с.227-240].

Вызовы			
<p><b>(O) Внешние возможности:</b></p> <p>1. Поддержка государством ядерно-оружейного комплекса страны (осознанная необходимость развития ядерного оружия)</p> <p>2. Приоритетное и динамичное развитие атомной энергетики в России и в мире в целом</p> <p>3. Возрастающая роль науки и современных технологий, как основного стратегического конкурентного преимуществва страны</p> <p>4. ЗАТО пока ещё рассматриваются как отдельный, специфичный вид административно-территориальных образований, требующий повышенного внимания</p>	<p><b>(T) Внешние угрозы:</b></p> <p>1. Вид деятельности – «создание ядерного оружия (и другого ОМП)» не приоритетен в государстве</p> <p>2. «Устранённость» федерального уровня от активной роли в управлении системой ЗАТО</p> <p>3. Усиление конкуренции за высококвалифицированные кадры и инвестиции в развитие инновационных отраслей</p> <p>4. Экономико-географическое положение у большинства ЗАТО невыгодное</p>		
<p><b>(S) Сильные:</b></p> <p>1. Высокая бюджетная обеспеченность – улучшенное качество жизни</p> <p>2. Устойчивая деятельность градообразующего предприятия (объекта)</p> <p>3. Наличие локализованной высококвалифицированной рабочей силы</p>	<p><b>(ST)</b></p> <p>1. Позитивирование ЗАТО, как «точка инновационной активности»</p> <p>2. Активная диверсификация экономики с использованием ресурсов градообразующего объекта и государственных (федеральных и региональных) возможностей (инструментов). Приоритет – инновационные сферы деятельности</p> <p>3. Создание современных международных центров образования (в рамках инновационного позиционирования)</p> <p>4. Создание центров рекреации и туризма</p> <p>5. Привлечение в экономику ЗАТО крупных стратегических партнёров</p>		
<p><b>(W) Слабые:</b></p> <p>1. Зависимость мер государственной поддержки ЗАТО от политического процесса в стране</p> <p>2. Монотипизация экономики</p> <p>3. Медленный, но постоянный процесс снижения кадрового потенциала</p> <p>4. Сложность развития неградообразующей хозяйственной деятельности</p>	<p><b>(WT)</b></p> <p>1. Ликвидация статуса «ЗАТО», перевод населённых пунктов в «общее» правовое положение</p> <p>2. Активизация взаимоотношений с региональным центром с целью привлечения внимания и инвестиций</p> <p>3. Максимальная либерализация и поддержка любого малого и среднего бизнеса</p> <p>4. Приоритетность в привлечении внешних инвестиций</p>		

Рис. 49. Матрица SWOT-анализа

Усиливающаяся роль науки и современных технологий как основного конкурентного преимущества страны объективно ставит перед государством задачу развития инновационных производств, полноценного и равноправного выхода на международные высокотехнологические рынки и т. д. Учитывая слабое развитие инноватики в стране, необходимы «точки роста», которыми могут быть в том числе, и научно-производственные ЗАТО. Поэтому наряду с поддержкой и развитием градообразующей отрасли, государство должно максимально активно использовать накопленный потенциал для целей развития. С позиций директивного управления это проще всего делать через градообразующие предприятия.

***WO-стратегии (развитие потенциально слабых ресурсов за счёт благоприятных внешних условий)***

Также как и в SO-стратегиях, геостратегическая необходимость для государства ядерного оружия, перспективы развития атомной энергетики являются достаточно прочной базой, на которой должно выстраиваться будущее закрытых городов. Слабые внутренние стороны могут компенсироваться за счёт приоритетного развития градообразующих объектов ЗАТО и активного лоббирования мер государственной поддержки. В перспективе эти внешние действия должны остановить негативные тенденции (кадровые проблемы, моноспециализацию и пр.) и изменить их направление.

Однако, развивающиеся негативные тенденции, вызванные чаще всего факторами иной природы, требуют к себе пристального внимания, и не должны быть предоставлены сами себе. Позитивная динамика развития отрасли, рынков, градообразующего предприятия должна дополняться целенаправленными мерами по созданию иной (не в рамках градообразующего предприятия) экономики. Это включает в себя создание новых рабочих мест (возможность для приложения знаний и умений узкоспециализированных специалистов без потери профессиональных компетенций) приоритетно в инновационных отраслях, привлечение в экономику стратегических партнёров и инвесторов, которые могут выступать и как стимул для последующих инвестиций.

Система образования, должна занять одно из приоритетных мест в экономике города, как самостоятельный, ориентированный

на внешний по отношению к городу рынок, вид деятельности. Это способ привлечения в город молодой, перспективной рабочей силы.

***ST-стратегии (компенсация неблагоприятных внешних условий за счёт эффективного использования развитых ресурсов).***

Основные внешние угрозы касаются градообразующих отраслей и специального статуса. Следовательно, стратегии развития должны компенсировать эти угрозы путём: а) возможного преломления негативных тенденций (лоббирование и пр.<sup>91</sup>); б) активизации имеющихся ресурсов для развития иных сфер деятельности. Развитие иных сфер деятельности должно максимально эффективно задействовать имеющиеся специфичные ресурсы – уникальный кадровый потенциал, сложное экономико-географическое положение, сложившиеся традиции и неформальные институты. Преимущественно должны развиваться инновационные сферы деятельности, образование, рекреация и туризм. Первое использует трудовые ресурсы, второе и третье – привлекает на территорию ресурсы из других регионов.

При потенциальных угрозах для деятельности градообразующего предприятия, важной задачей является привлечение на территорию крупного стратегического инвестора.

Долгосрочной и наиболее опасной угрозой является усиление конкуренции за квалифицированные кадры. В этой конкуренции ЗАТО проигрывают не только мегаполисам, но и многим научным городам, расположенным, например, в Московской и Ленинградской областях. Существующие условия и ресурсы (деятельность градообразующего предприятия, повышенная бюджетная обеспеченность и пр.) должны активно использоваться для привлечения и удержания кадров. В противном случае, не останется именно того ресурса, который может привлечь на территорию потенциальных инвесторов. Кроме того, известно, что квалифицированная рабочая сила, как фактор производства, всегда связана с наличием капитала. То есть с большой долей уверенности можно утверждать, что

---

<sup>91</sup> Эта проблема подробно рассмотрена в работе В. В. Иванова [108]

если в ЗАТО не будет избытка капитала, то в очень скором времени не станет и избытка квалифицированной рабочей силы<sup>92</sup>.

***ИТ-стратегии. (стратегии выживания – наращивание потенциально слабых ресурсов в неблагоприятных условиях)***

Как и в предыдущей паре, внешние угрозы могут стать движущей силой для преодоления внутренних слабых сторон. Однако, в отсутствие серьёзных ресурсов, их придётся искать «на стороне», прежде всего, в субъекте Федерации. Параллельно с этим, усилится процесс развития иных, нежели градообразующее, производств. Таким образом, город «подстраховывается» на случай кардинальных изменений в законодательстве о ЗАТО и в деятельности градообразующей отрасли.

В данном случае город переходит на использование стратегий, характерных для любого малого и среднего моноспециализированного города с неблагоприятными условиями развития.

**Выводы SWOT-анализа - формулировка основных сценариев развития.**

Проведённый SWOT-анализ показал, что из четырёх групп возможных стратегий можно сформировать три основных направления развития – сценария развития ЗАТО. В рамках основных сценариев можно рассматривать отдельные подсценарии и направления развития, но, ещё раз отметим, ключевых направлений видится три (рис. 50).

1) Развитие ЗАТО на базе существующих ресурсов градообразующей отрасли при положительных для градообразующей отрасли внешних условиях.

Условно назовём этот сценарий **«Консервативный»**, так как в целом он предполагает путь развития, основанный на принципах, заложенных при основании ЗАТО и градообразующих объектов.

---

<sup>92</sup> В публицистической форме автор рассмотрел этот вопрос в статье «День города или Возвращение Российской империи» в газете «Вести города» (№ 11, 1 июля 2009 г.), вошедшей в сборник: Файков Д. Ю. О Сарове с любовью и с цифрами: Социально-экономическое положение ЗАТО г. Саров в 2009–2010 гг. с профессиональными комментариями и долей юмора: Сборник статей. – Саров: ООО «Саровская городская типография», 2010. – С. 155.

2) Ликвидация или существенное изменение статуса ЗАТО в сторону приравнивания к обычным муниципальным образованиям при кардинальном изменении деятельности градообразующего объекта.

Данный сценарий условно назовём «*Либеральный*», так как он основан на принципах либеральной экономики, подразумевающей общие режимы, ликвидацию исключений.

3) Диверсификация в развитии ЗАТО – использование существующих ресурсов для развития, как градообразующего предприятия, так и других сфер деятельности.

Данный сценарий условно назовём «*Инновационный*», так как основной – и реальный, и необходимый, путь диверсификации ЗАТО может быть выстроен только на базе использования избыточного научно-технического ресурса (кадры, научные и производственные школы и пр.). Такое направление развития интересно для государства и может быть поддержано на федеральном уровне.

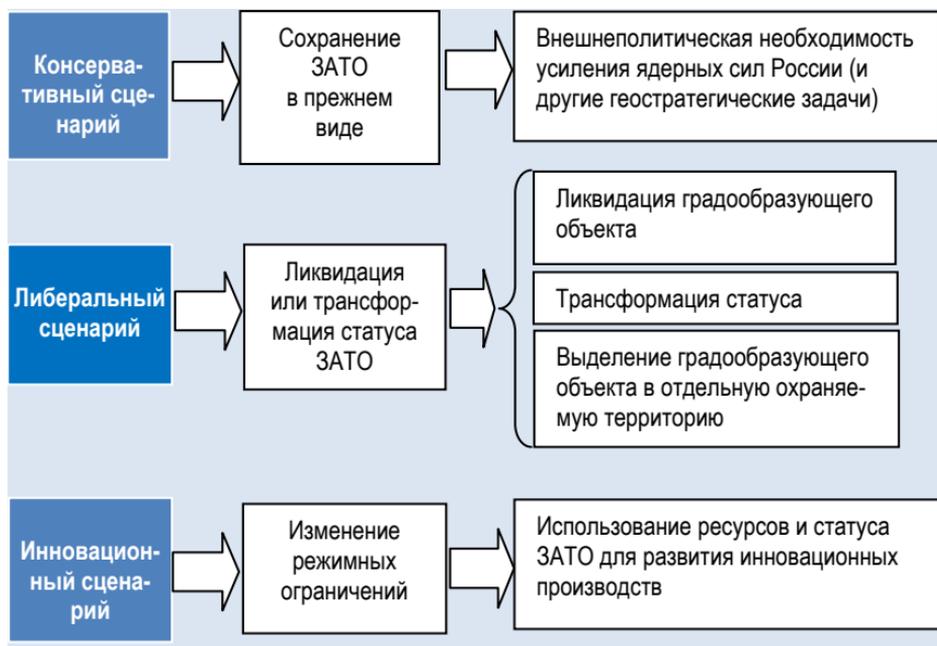


Рис. 50. Возможные сценарии развития ЗАТО

**Консервативный сценарий – развитие ЗАТО на базе существующих ресурсов градообразующей отрасли при благоприятных для градообразующей отрасли внешних условиях.**

Основной причиной такого сценария может быть внешнеполитическая необходимость усиления ядерных сил России и перевод ядерно-оружейного комплекса в список важнейших государственных приоритетов (или постановка перед градообразующими предприятиями ЗАТО иной задачи, связанной с геостратегическим положением страны). В таком случае возможно усиление и модернизация мер безопасности, создание лучших условий для работы и проживания работников градообразующих предприятий. Эти мероприятия можно выполнить только путём централизованных государственных капиталовложений, усилением контроля за распределением средств, перевода ряда предприятий и служб в государственный сектор экономики. Условия сценария определяют необходимость сохранения и усиления (с точки зрения формализации) института ЗАТО.

Консервативный сценарий основан на мобилизационных возможностях централизованной экономики. С одной стороны, последние 20 лет федеральная власть активно озвучивает уход от такой модели экономики. С другой стороны – развал за эти годы ряда стратегически важных сфер деятельности (науки, высокотехнологичной промышленности: авиационной, судостроительной, и пр.) привёл к формированию крупных холдингов подконтрольных государству и государственных корпораций, что подтверждает невозможность в настоящее время необходимой концентрации ресурсов в наукоёмких отраслях на негосударственной основе.

Растущая внешнеполитическая активность России, стремление вернуть соответствующее место на политической карте мира вполне может породить необходимость усиления ядерного (или иного военного) потенциала на самом современном уровне. То есть принципиальная вероятность консервативного сценария не нулевая.

*Возможности сценария.* Консервативный сценарий однозначно усиливает градообразующее предприятие. Оно становится доминирующим в ЗАТО субъектом по финансовым возможностям, по величине заработных плат, по политическому влиянию и пр. В принци-

пе, возможна реализация на местном уровне сценария развития ресурсоизбыточной страны – «у нас есть деньги, за них мы купим всё остальное». При достаточном желании, общественном согласии и перспективном планировании, сценарий даёт возможность за счёт приоритетного финансирования модернизировать на современном уровне системы безопасности, системы жизнеобеспечения объекта и ЗАТО в целом (энергетика, частично - коммунальная сфера, связь и пр.), активизировать систему подготовки кадров по приоритетным для градообразующего объекта (предприятия) направлениям и специальностям.

В перспективе, при согласованных интересах и действиях федеральной, региональной, местной власти, градообразующей отрасли, предприятия, иных субъектов, консервативный сценарий может мягко трансформироваться в сценарий инновационный, что соответствует объективным потребностям российской экономики.

*Риски сценария.* Развитие ЗАТО по консервативному сценарию опасно накоплением (консервацией) проблем, уже существующих в ЗАТО. Эти проблемы лежат в других, нежели деятельность градообразующих объектов и геостратегические задачи, плоскостях. В частности: разрыв в доходах работников градообразующего предприятия и остальных жителей, увеличение безработицы и частичной занятости за счёт «оптимизации» деятельности градообразующего предприятия, директивное руководство городом со стороны градообразующего объекта, ухудшение инвестиционного климата в городе и отток частного капитала, что приводит к снижению качества жизни в целом и т. д. Примеры возникающих сложностей при усилении деятельности градообразующего предприятия без учёта иных аспектов жизнедеятельности ЗАТО приведены нами в главах 4 (4.3) и 5 (5.1).

Чем дольше будет сохраняться моноспециализация и закрытость (в широком смысле, и, прежде всего, информационная) города, тем сложнее переход к диверсифицированной инновационной экономике.

Можно предположить, что в настоящее время усиление директивного планирования в отношении предприятий и городов маловероятно. Однако причины консервативного сценария сбрасывать

со счетов нельзя, и, формируя реальную стратегию развития необходимо учитывать и возможность усиления целевой функции градообразующих объектов ЗАТО.

**Либеральный сценарий – ликвидация статуса ЗАТО или его существенное изменение в сторону приравнивания к обычным муниципальным образованиям при кардинальном изменении деятельности градообразующего объекта.**

Причиной такого сценария могут послужить: а) ликвидация градообразующего объекта и перевод населённого пункта в режим «обычного», нестатусного поселения; б) трансформация статуса ЗАТО в другой особый статус; в) выделение градообразующего объекта в отдельную охраняемую территорию, перевод населённого пункта в режим «обычного» поселения.

А) Ликвидация градообразующего объекта и перевод населённого пункта в режим «обычного», нестатусного поселения. Вероятность данного сценария в отношении объектов атомной и космической промышленности в современных условиях стремится к нулю (но только стремится!) Тем не менее, рассмотрение такого сценария необходимо, как минимум, потому, что он уже осуществляется в отношении «военных» ЗАТО. Практика показала, что методы, которые применяются при ликвидации «военных» ЗАТО, не подразумевают наличия реальной стратегии дальнейшего развития поселения (хотя стоит отметить, что последняя версия Закона «О ЗАТО» предусматривает её наличие). Как часто бывает в России, опробованные однажды методы, вне зависимости от полученных результатов, скорее всего, будут достаточно шаблонно применяться и в других случаях, даже если задача будет несколько видоизменена. Стоит отметить, что при ликвидации статуса ЗАТО в посёлке Кедровый о жителях «просто» забыли. Основные проблемы, доставшиеся жителям после снятия статуса ЗАТО: безработица, обеспечение жильём оставшихся жителей, отсутствия разграничение собственности на землю и имущество и т. д.

Б) Трансформация статуса ЗАТО в другой особый статус. Для «военных» ЗАТО это может быть статус закрытого военного городка. В некоторых случаях это действительно логичное действие.

Пример – ЗАТО Вулканный. Вряд ли целесообразно формировать муниципальное хозяйство и органы местного самоуправления в поселении численностью чуть более 1000 человек, большая часть которых является военнослужащими. Для научно-производственных ЗАТО при определённых условиях (например, при значительном превышении доли гражданской продукции в общем объёме деятельности предприятия) возможна трансформация, например, в статус наукограда или какой-то похожий.

В) Выделение градообразующего объекта в отдельную охраняемую территорию, перевод населённого пункта в режим «обычного» поселения. Для «военных» ЗАТО этот сценарий аналогичен предыдущему, при условии более крупного населённого пункта. Такой способ организации ракетных дивизий РВСН<sup>93</sup> (а именно по поводу их нахождения на территории созданы ряд ЗАТО) существует наряду с расположением таких же дивизий в закрытых административно-территориальных образованиях. Для научно-производственных ЗАТО указанный способ трансформации статуса применялся в г.Юбилейном (бывшее ЗАТО Болшево-1).

Изменения, предполагаемые либеральным сценарием, обязательно затронут следующие сферы:

- изменение собственности на землю и объекты недвижимости (переведение части земель и недвижимости из федеральной в муниципальную собственность);
- изменение режима для инвестиций и ведения бизнеса на территории муниципального образования для хозяйствующих субъектов из других регионов, в том числе, иностранных;
- изменение условий миграции;
- изменение структуры формирования доходной (частично, и расходной) части муниципального бюджета;
- усиление физической защиты градообразующего объекта;
- изменение качества жизни для городского населения, в том числе, для работников градообразующих предприятий.

---

<sup>93</sup> Это относится к дивизиям, дислоцированным в Тейково (Ивановская область), Козельске (Калужская область), Новосибирске (мкр. Зелёный), Иркутске (мкр. Пашино), Йошкар-Оле.

*Возможности сценария.* Либеральный сценарий в варианте В может создать благоприятную среду для привлечения на территорию инвесторов. Эта среда, тем не менее, будет предопределяться общим трендом развития градообразующего объекта (предприятия). Будет предприятие развиваться – будет интерес у инвесторов, не будет развиваться – скорее всего, интереса для прихода на не самую удобную территорию не будет.

*Риски сценария.* На сегодняшний день, ЗАТО – наиболее выгодный с точки зрения бюджетного обеспечения статус. Поэтому перевод в любой другой статус (вариант Б), и, тем более, отмена статусности, ухудшит состояние муниципального бюджета.

При любом варианте либеральный сценарий снижает бюджетную обеспеченность территории, что напрямую сказывается на комфортности проживания. Соответственно, на привлекательности территории для инвестиций и квалифицированной рабочей силы.

Любой вариант либерального сценария упрощает режим передвижения, что может достаточно сильно повлиять на миграционные и демографические характеристики муниципальных образований. Повышенные в целом заработные платы (варианты Б и В) привлекут жителей окружающих территорий, что может создать определённую социальную напряжённость.

Усложнится поддержание правопорядка, что тесно связано с режимом секретности и безопасности объекта.

Негативные последствия либерального сценария в большей степени возможны для городов, имеющих неудобное экономико-географическое положение, а также для городов с низкой социальной привлекательностью. Ликвидация статуса ЗАТО может серьёзно отразиться на кадровом обеспечении градообразующего предприятия.

***Инновационный сценарий – диверсификация экономики ЗАТО, использование существующих ресурсов для развития, как градообразующего предприятия, так и других сфер деятельности<sup>94</sup>.***

---

<sup>94</sup> О приоритетности данного сценария говорят многие исследователи ЗАТО, например, это отражено в одной из работ Г. М. Лаппо и П. М. Поляна, посвящённой ЗАТО и наукоградам [141]

Сценарий подразумевает использование специфических ресурсов ЗАТО, благоприятных условий и вызовов внешней среды для развития высокоинтеллектуальных видов деятельности в интересах как градообразующей, так и иных отраслей экономики. Инновационный сценарий предполагает сохранение основной стратегической цели существования ЗАТО и градообразующего предприятия, и в то же время, создание новых компаний, используя *spin-off* эффекты и привлечение высокотехнологического бизнеса с других территорий.

Инновационный сценарий вероятен в первую очередь для научно-производственных ЗАТО. Хотя нельзя говорить о том, что он в принципе неприменим к «военным» ЗАТО. Речь, скорее всего, может идти не о чисто инновационном, а об индустриальном развитии таких ЗАТО. В качестве примеров можно привести ЗАТО Большой Камень, привлекающий иностранные инвестиции для создания современных производств; ЗАТО Звёздный, предполагающий развитие, как логистический центр межрегионального масштаба.

Расширение возможностей для бизнеса и привлечения инвестиций требует определённого изменения режимных ограничений. Необходимо совмещение двух принципов – режима секретности и безопасности для градообразующего объекта и доступности (транспортной, инвестиционной, информационной) для предприятий иных сфер деятельности. Сегодня существуют и реальные примеры, и проектные наработки совмещения этих принципов: выделение «открытых» территорий ЗАТО за пределами контролируемых зон, в том числе, создание там «зон развития» (технопарки и пр.); развитие высшего образования, создание «университетского городка»; развитие инновационной инфраструктуры на территории ЗАТО и пр.

Важным (а, возможно, и ключевым) элементом инновационного сценария является развитие образования. Речь идёт не только о воспроизводстве кадров для нужд градообразующего и иных предприятий, а о создании системы, привлекающей внешних слушателей и студентов. Закрытая образовательная система не способна готовить кадры, обладающие широким кругозором и ориентированные на развитие в международном плане. Это именно тот

ресурс, которого не хватает закрытым городам в современной экономике. Образовательная система должна быть открытой – использовать внешние возможности и ресурсы, и привлекать внешних слушателей. Необходима образовательная мобильность. Открытая образовательная система имеет не только прикладное значение для подготовки кадров. Она может выполнять функцию продвижения для товаров, услуг и идей, создаваемых в ЗАТО. Кроме того, это эффективный способ распространения (и обмена) необходимой информации.

Инновационный сценарий сложен в исполнении, так как требует согласованного действия федеральных, региональных и местных властей, градообразующих ведомств (учредителей градообразующих предприятий), собственно предприятий, общественности, образовательных учреждений и пр. Кроме того, реализация инновационного сценария усиливает конкуренцию за ресурсы между градообразующим предприятием и иными субъектами хозяйствования. Если градообразующее предприятие эту конкуренцию не выдерживает (а это зависит не только от руководства предприятия, но и от федерального финансирования, наличия госзаказа, статуса работников этого предприятия и пр.), то его деградация усиливается нарастающими темпами. Вписывается ли такой ход событий в государственную стратегию развития? Расширение деятельности, не связанной с градообразующим предприятием будет формально и неформально вести к усилению «открытости». То есть, если параллельно не изменять принципы обеспечения секретности и безопасности, внутреннего противоречия статуса ЗАТО в будущем не избежать.

*Возможности сценария.* Принципиальная возможность сценария – создание зон инновационного развития, крайне необходимых для экономики России. Объективно, это очень сложная задача, но предпосылки для её реализации имеются. Более узкие возможности, которые даёт инновационный сценарий – удержание и развитие на определённой территории квалифицированной рабочей силы. То есть развитие ресурса необходимого и для градообразующей отрасли, и для других высокотехнологичных отраслей. Интерес к инвестированию в пределах ЗАТО может далее трансформироваться в инвестиции в других частях региона, что важно для ре-

гиональной власти. К тому же, с помощью регионального правительства можно сосредоточить усилия на необходимых для области направлениях деятельности.

Важной возможностью сценария является возможность достижения общественного согласия в вопросах развития, поскольку реализация инновационного сценария требует реального диалога между основными общественными группами и нахождение взаимоприемлемых способов и путей развития.

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

Оценивая привлекательность и вероятность рассмотренных сценариев, можно отметить, что, безусловно, наиболее привлекательным является инновационный, так как он сочетает в себе выполнение двух важных государственных задач.

Наиболее вероятным представляется сочетание инновационного сценария для научно-производственных ЗАТО с одной из вариаций либерального сценария для других ЗАТО. Инновационный и либеральный сценарии в данном случае похожи тем, что предполагают большее или меньшее открытие территории ЗАТО. То есть, в любом случае, усиление активного общения с «внешним» миром. Принципиальное различие – в том, как осуществить такое «открытие», и какова роль в этом процессе местной власти.

Консервативный сценарий в «чистом виде» маловероятен, однако он содержит в себе определённые элементы уже наработанной практики (что есть, кстати, и в варианте ликвидации градообразующего объекта), что важно для формирования реальной стратегии развития.

### **8.3. Алгоритм формирования стратегии развития ЗАТО**

Выбор сценария развития ЗАТО в явном или неявном виде задаётся на федеральном уровне. Далее, в рамках этого сценария должны формироваться стратегии развития конкретных городов.

Вопрос о необходимости формирования стратегии развития закрытых административно-территориальных образований в последние годы регулярно поднимается на разных уровнях. Причина проста – отсутствие общей формальной федеральной стратегии (как минимум, формально выбранного сценария) не даёт возможности сформировать и реальную стратегию отдельного ЗАТО.

Думается, что формализация процесса стратегирования является важной системной трансформацией, которую необходимо осуществить.

Почему мы относим стратегирование именно к системным трансформациям? Во-первых, ЗАТО, как указывалось ранее, является с одной стороны, подсистемой отрасли, к которой относится градообразующий объект, с другой стороны – подсистемой государственного устройства. Формирование стратегии развития ЗАТО должно учитывать интересы обеих систем, то есть необходим механизм согласования их интересов. Во-вторых, стратегия представляет собой способ формализации сложного социального контракта, что подразумевает определение необходимых институтов, прежде всего, самого института ЗАТО. И, в-третьих, существовавшее долгое время директивная и секретная система управления закрытыми административно-территориальными образованиями больше не существует, а новая система управления, прежде всего, стратегического, пока до конца не создана.

Исходя из изложенных выше подходов, предлагается следующий алгоритм выработки стратегии развития закрытых административно-территориальных образований<sup>95</sup> (рис. 51).

---

<sup>95</sup> Ранее варианты этого алгоритма рассматривались нами в работах [217] [182]

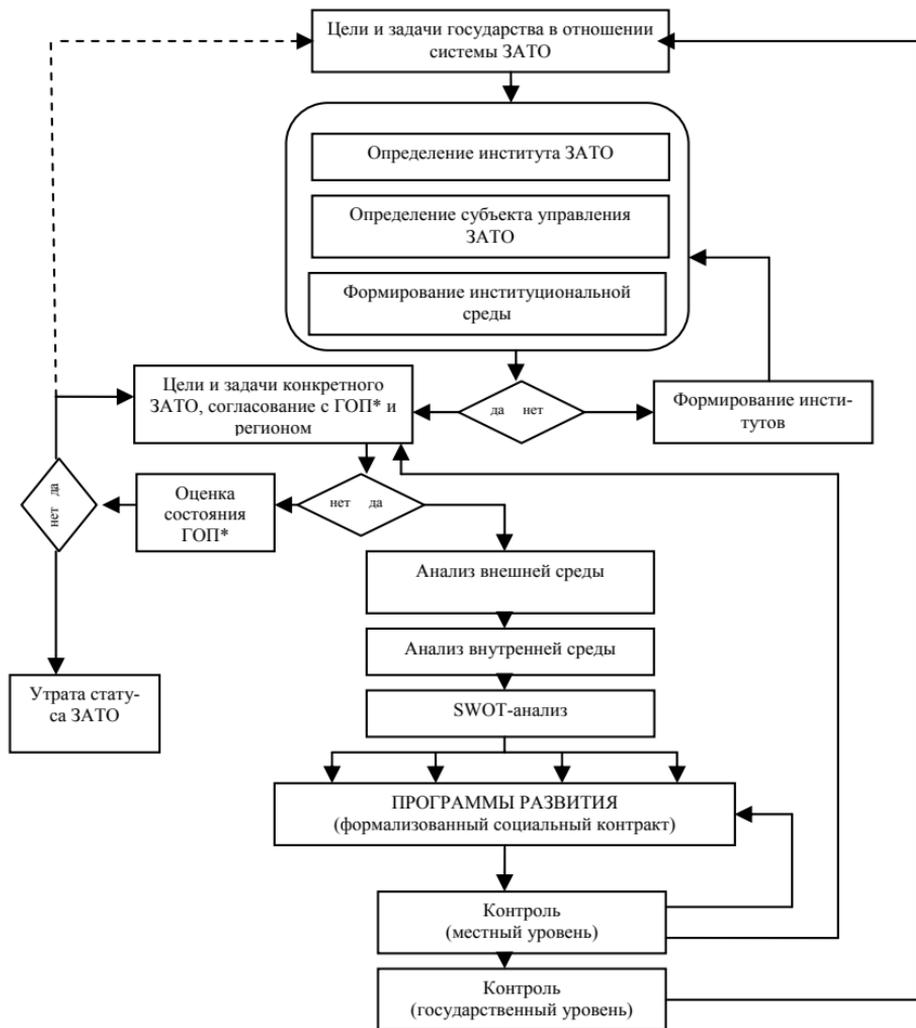


Рис. 51. Алгоритм выработки стратегии развития закрытых административно-территориальных образований

\* – ГОП – градообразующее предприятие

Алгоритм состоит из двух блоков, условно названных нами «Государственный» и «Местный».

**Государственный блок** (рис. 52) включает в себя целеполагание для системы ЗАТО на федеральном уровне, исходя из внешних

геополитических условий и контроль выполнения этих целей и задач. В этот блок также входит институционализация ЗАТО, включающая как формирование самого института ЗАТО, так и всей институциональной среды, в которой эти образования функционируют. В том числе, необходима институционализация субъекта управления.

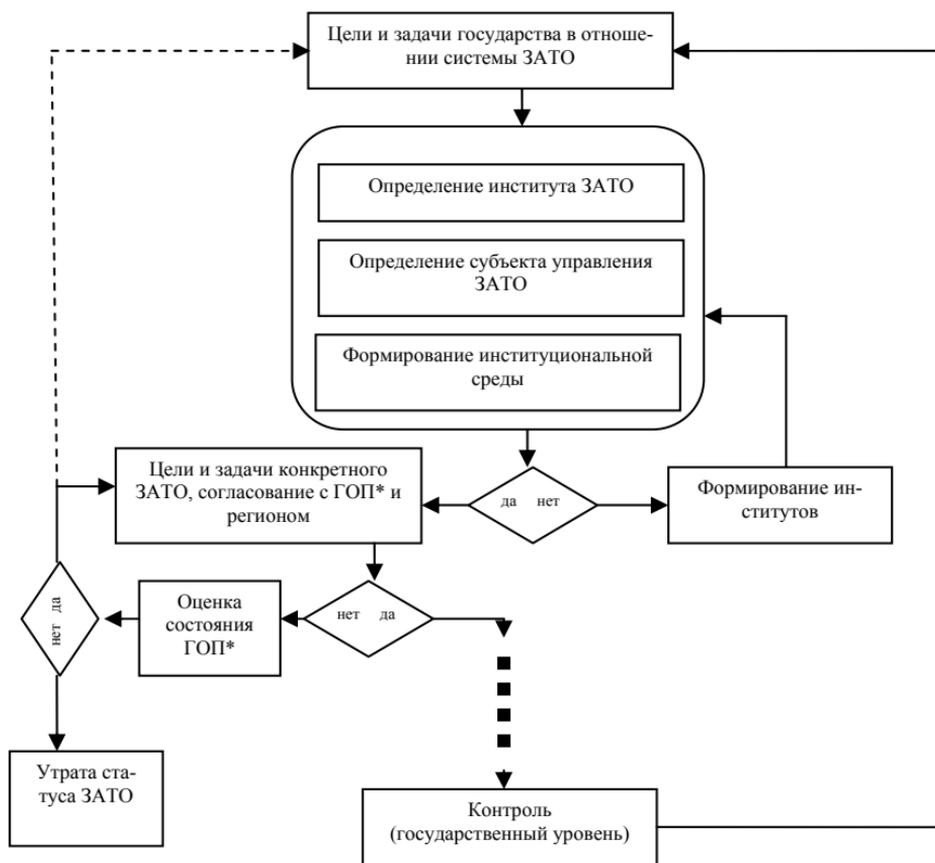


Рис. 52. «Государственный» блок алгоритма

\* – ГОП – градообразующее предприятие

Государственный блок включает в себя контроль за состоянием градообразующего объекта (предприятия). В случае его неудовлетворительного состояния (ликвидация, банкротство и пр.) насе-

ленный пункт теряет статус ЗАТО, что само по себе также является важным институтом и должно устанавливаться государством.

Государственный контроль является функцией координирующего органа для ЗАТО. Его задача – выявлять соответствие осуществляемых в конкретном ЗАТО мероприятий государственной стратегии.

Пересечением государственного и муниципального блоков является постановка целей и задач для каждого ЗАТО, исходя из федеральной стратегии, взаимодействия с градообразующей отраслью и предприятием, с учётом интересов региона и местных условий. Как показано на схеме, 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, градообразующей отраслью (и предприятием) и регионом (рис. 53).

Для конкретного ЗАТО принципиально важна деятельность градообразующего предприятия. Поэтому, в данном блоке мы факультативно оставили оценку состояния предприятия и обратную связь к целеполаганию (что на самом деле является прерогативой государства). Смысл этой связи в том, что город (органы местного самоуправления, общественные партии и движения, иные общественные силы) и предприятие в ЗАТО обязаны договориться друг с другом о путях развития. Если же такая договоренность, ни при каких условиях на местном уровне достигнута быть не может, разрешение вопроса должно передаваться на государственный уровень (пунктирная стрелка вверх к государственному целеполаганию на рис. 23).

Дальнейшее построение стратегии основано на известных инструментах управления – анализ внешней среды, например с помощью метода, получившего название STEP (варианты – PEST, STEEPV и пр.) – анализ. Анализ внутренней среды, основанный обычно на анализе социально-экономического положения города, формализованного в настоящее время набором индикаторов эффективности деятельности органов местного самоуправления [20].

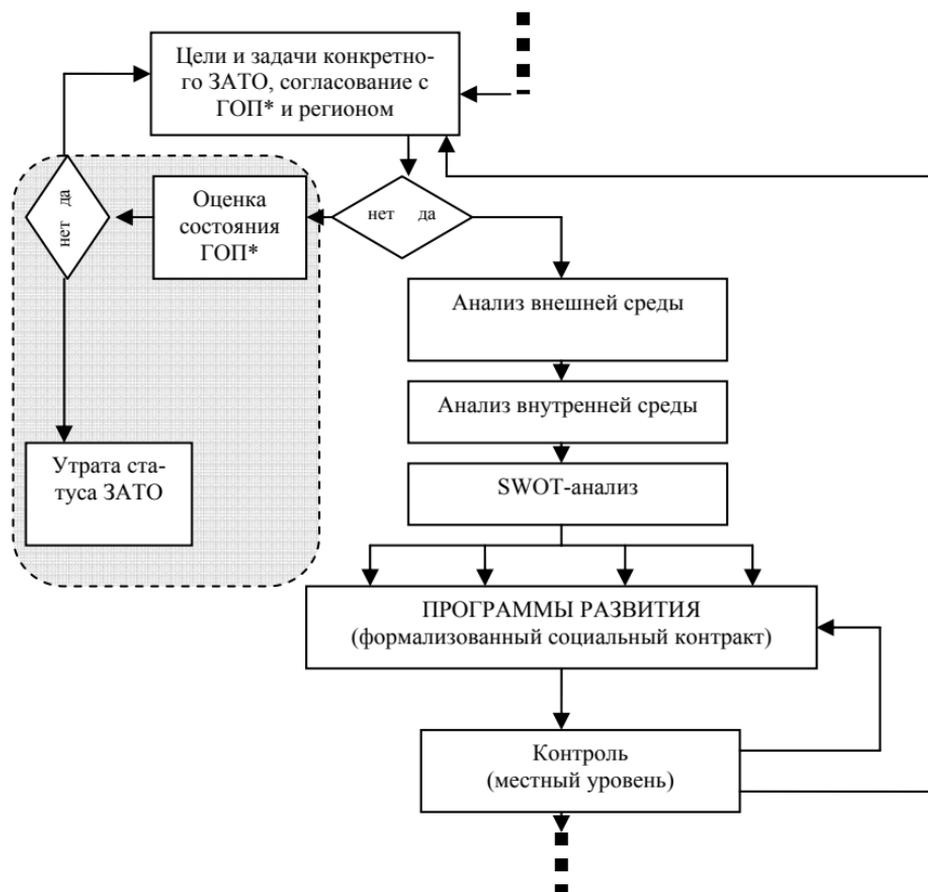


Рис. 53. «Местный» блок алгоритма

\* – ГОП – градообразующее предприятие

Не вдаваясь глубоко в анализ этих индикаторов, хочется заметить, что среди них не хватает, как минимум, индикаторов институциональности. Например, наличие и качество способов отведения земель, определения способа выбора предприятий для получения поддержки от органов местного самоуправления, формализация понятия «инновационное предприятие» и т. д.

Далее собранные данные обобщаются, ранжируются, на их основе проводится анализ, и формируются общие направления стра-

тегии. Для этого возможно применение SWOT-анализа. Этот метод получил широкое распространение благодаря своей простоте, наглядности, отсутствию специальных требований к уровню подготовки исследователей<sup>96</sup>.

На основании собранных и проанализированных данных, установленных 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 есть формализованный социальный контракт, учитывающий интересы города, предприятия и жителей. Если программы 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.

Следующим шагом алгоритма является контроль. Особенность системы контроля состоит в её двухуровневости. Первый уровень – это контроль местный. Система местного контроля призвана оценивать текущее выполнение социального контракта (городских программ) и взаимодействия между городом и предприятием в целеполагании и определении перспектив в соответствии с государственной стратегией. Сегодня отчётом о выполнении программ служит объём истраченных средств. Задаются названия мероприятий и их стоимость. По этим же показателям идет и отчёт об их выполнении. При составлении программ далеко не всегда определяются принципиальные индикаторы, по которым можно судить

---

<sup>96</sup> Конечно же, указанные методы анализа состояния муниципальной экономики не единственные. Они приведены в качестве примера, как наиболее популярные и часто употребляемые.

о реальном улучшении комфортности проживания в городе. Кроме того, отчёт о выполнении отдельных программ сводится к отчёту о социально-экономическом развитии города, что не даёт возможность оценить эффективность каждой программы.

Приведённый алгоритм не является чем-то абстрактным, выдуманным ради новизны какой-то диссертационной работы. Он базируется на реальной практике стратегирования муниципальных образований, в том числе закрытых административно-территориальных образований. Для примера рассмотрим ЗАТО Саров.

Настоящий алгоритм частично используется при составлении программ развития города. В частности, органы местного самоуправления регулярно разрабатывают различные целевые муниципальные программы. Однако нам кажется, что эти, без сомнения необходимые и достаточно подробные программы (Приложение 4), не в полной мере соответствуют принципу социального контракта. Программы составляются профильными подразделениями городской администрации и утверждаются решением городской думы. Из процесса формально «выпадает» важный участник социального контракта – градообразующее предприятие. В данном случае не обсуждая механизмы согласования программ (это отдельный и важный вопрос), стоит отметить, что даже такие, казалось бы, чисто городские программы, как «Развитие массовой физкультуры и спорта», «Молодёжь Сарова», «Дети Сарова» и пр. имеют важное значение для градообразующего предприятия, поскольку оно заинтересовано в развитии комфортности проживания в городе в связи с необходимостью привлечения квалифицированных (и молодых) специалистов. Градообразующее предприятие может по-разному участвовать в реализации этих программ, но сам факт их совместной подготовки (и отчёта за их выполнение) необходим.

Конечно, такой подход требует участия предприятия в жизни города, что не является его прямой функцией с точки зрения теории организации. Наоборот, для улучшения финансовых показателей необходимо минимизировать социальную нагрузку на предприятие, что сейчас и происходит в ряде ЗАТО. Однако существуют и другие примеры. В частности в г.Заречном (Свердловская область), градообразующим объектом которого является Белоярская

АЭС, на баланс станции переданы объекты отопления, горячего водоснабжения, электроэнергетики. Такая мера вызвана тяжёлым положением муниципального хозяйства моногорода.

В том, что градообразующему предприятию в ЗАТО необходимо всё-таки участвовать в принятии решений на городском уровне заключается особенность закрытого административно-территориального образования, как единого социально-экономического комплекса. Нам представляется, что предприятие не обязательно должно содержать на своем балансе социальные объекты, однако оно должно принимать участие в формировании планов и программ развития и участвовать в системе контроля. Подразумевается, что градообразующее предприятие участвует в системе планирования и контроля с целью обеспечить комфортные условия проживания для сотрудников и членов их семей, что подразумевает и возможное материальное участие предприятия в реализации программ развития.

Если вернуться к примеру ЗАТО Саров, то можно отметить, что основные принципы приведённого выше алгоритма реализуются. На городском уровне согласовываются интересы органов местного самоуправления и градообразующего предприятия, региона (Нижегородской области) и градообразующей отрасли (ГК «Росатом») <sup>97</sup>. Градообразующее предприятие – РФЯЦ-ВНИИЭФ, участвует в принятии решений по многим вопросам жизнедеятельности города, участвует в строительстве жилья и т. д. В рамках РФЯЦ-ВНИИЭФ создан отдел по связям с государственными и муниципальными органами власти, что предлагалось нами ранее в работах [182, с. 182], [233, с. 309]. Важными вехами представляется подписание Меморандума о сотрудничестве между органами местного самоуправления и градообразующим предприятием (Приложение 3) и совместная общегородская работа по созданию Саровского инновационного кластера.

---

<sup>97</sup> Без сомнения, реальный процесс согласования интересов сложен и изобилует различными противоборствами, о которых можно писать отдельные исследования и детективные романы. Однако принципиально можно утверждать, что диалог существует, стороны понимают необходимость нахождения взаимоприемлемых решений.

Для Сарова, как и для других ЗАТО, не хватает действий в области государственного блока алгоритма. Воздействовать на эту ситуацию можно, например, усилив статус и активность Ассоциации ЗАТО атомной промышленности, что также происходит в последнее время.

\* \* \*

Подводя итог главе, стоит отметить, что цель системных трансформаций ЗАТО можно сформулировать следующим образом: системные трансформации необходимы для того, чтобы нынешние ЗАТО развивались сами и приносили эффект всему государству. Эффект который представляется возможным получить, должен быть двойной: а) обеспечение эффективной обороны государства; б) повышение конкурентоспособности страны путем инновационного развития. Для достижения такой цели необходимо создать: а) комфортные условия жизни; б) возможности для деятельности градообразующего объекта; в) возможности для развития инноваций.

Можно выделить три основных возможных сценария развития ЗАТО. 1) Консервативный сценарий – развитие ЗАТО на базе существующих ресурсов градообразующей отрасли при положительных для градообразующей отрасли внешних условиях. 2) Либеральный сценарий – ликвидация или существенное изменение статуса ЗАТО в сторону приравнивания к обычным муниципальным образованиям при кардинальном изменении деятельности градообразующего объекта. 3) Инновационный сценарий – диверсификация в развитии ЗАТО, использование существующих ресурсов для развития, как градообразующего предприятия, так и других сфер деятельности. Наиболее привлекательным является инновационный сценарий, так как сочетает в себе выполнение двух важных государственных задач – обеспечение обороноспособности и инновационного развития. Такое направление развития интересно для государства и может быть поддержано на федеральном уровне. Наиболее вероятным представляется сочетание инновационного сценария для научно-производственных ЗАТО с одной из вариаций либерального сценария для других ЗАТО. Консервативный сцена-

рий в «чистом виде» маловероятен, однако он содержит в себе определённые элементы наработанной практики.

Выбор сценария является основой для формирования стратегий конкретных ЗАТО. Формализация процесса стратегирования является важной системной трансформацией, которую необходимо осуществить.

Формирование стратегии развития должно учитывать особенности ЗАТО, в частности, особенности социального контракта в ЗАТО, различия ЗАТО, внешние воздействия. Предложенный алгоритм выработки стратегии развития закрытых административно-территориальных образований, состоит из двух блоков – «государственного» и «местного». Государственный блок включает в себя целеполагание для системы ЗАТО на федеральном уровне, исходя из внешних геополитических условий и контроль выполнения этих целей и задач. Местный блок, на основании собранных и проанализированных данных, установленных целей и задач, имеющихся ресурсов формирует конкретные программы развития, которые и составляют формализованный социальный контракт, учитывающий интересы города, предприятия и жителей.