

## **Глава 9. Некоторые предложения по направлениям и способам системных трансформаций ЗАТО**

9.1. Модернизация статуса «закрытое административно-территориальное образование». 9.2. Изменение понятия «закрытость». 9.3. Оценка последствий «открытия» ЗАТО. 9.4. Последовательное преодоление моноспециализации ЗАТО. 9.5. Совершенствование способов и системы государственного управления ЗАТО.

### **9.1. Модернизация статуса «закрытое административно-территориальное образование»**

С нашей точки зрения, основные изменения, связанные с самим статусом ЗАТО, должны идти по двум направлениям: 1) выделение в едином статусе нескольких категорий, в зависимости, прежде всего, от системообразующей деятельности на территории ЗАТО; 2) формализация ключевых институтов, то есть статусов, способов и последствий их принятия и упразднения и т. д.

#### **Выделение в едином статусе нескольких категорий.**

Проведённые исследования закрытых административно-территориальных образований показали, что этим юридическим статусом объединены достаточно разные муниципальные образования. Объединяющим для этих населённых пунктов является наличие на их территории объектов, связанных с оружием массового поражения или по иным причинам требующие условий секретности и безопасности. Все эти объекты имеют непосредственное отношение к обороноспособности государства. Такое состояние дел соответствует существующей нормативной базе, и, в первую очередь определению ЗАТО, зафиксированному в законе «О закрытом административно-территориальном образовании».

Действительно, данный закон и сформированная на его основе правовая база стали важным шагом на пути институционализации

российской экономики в 1990-е годы. Формализация понятия «закрытое административно-территориальное образование» помогло российской атомной промышленности, и, прежде всего, ядерно-оружейному комплексу страны, пережить сложные годы трансформации всех общественных отношений в стране. Жизнеспособность данного института, а, следовательно, его объективность и необходимость для государства, косвенно подтверждается тем, что в последние 20 лет, в том числе, и в 2009 году, образовывались новые ЗАТО.

Статус ЗАТО объединяет объект, по поводу которого создаётся такое образование, и населённый пункт, в котором этот объект находится. Под объединением понимается не только единая, специально выделенная и охраняемая территория, но и единые стратегические цели существования и объекта, и населённого пункта. Эта идея просматривается в существующем законодательстве достаточно явно. Вторая важная идея, характеризующая институт «закрытое административно-территориальное образование» – это федеральная значимость данного образования. Изменения, происходящие в законодательстве о ЗАТО в течение последних лет, несколько уменьшили непосредственную зависимость каждого ЗАТО от федерального центра, переведя ряд отношений и полномочий на региональный уровень, но общий принцип прослеживается достаточно однозначно.

С момента появления статуса ЗАТО в 1992 году, в российском обществе произошли значительные изменения практически во всех сферах общественных отношений. Практика использования статуса показала его необходимость и важность. С другой стороны, выявилось и разное восприятие статуса и разные ожидания от его применения представителями разных групп ЗАТО – военных с одной стороны, научно-производственных – с другой. Обычно данная тема рассматривается в относительно узком кругу лиц, причастных к деятельности ЗАТО или их градообразующих объектов. Однако в последнее время дискуссия стала иногда «всплывать» и на «открытом» уровне. В качестве примера можно привести дискуссию на страницах журнала «Российская Федерация сегодня» между председателем Ассоциации ЗАТО атомной промышленности

Г. Н. Лисавкиным и председателем Совета депутатов ЗАТО г. Североморск Е. Алексеевым [146] [79]. Причина дискуссии – разное отношение к статусу ЗАТО и перспективам их развития у представителей научно-производственных ЗАТО, среди которых преобладают ЗАТО, созданные по роду деятельности предприятий атомной промышленности, и «военных» ЗАТО, созданных на базе объектов Министерства обороны.

Изменяющиеся внешние условия, изменения, происходящие в самих ЗАТО, приводят к тому, что «атомные» ЗАТО в большей степени стремятся диверсифицировать свою экономику, такая же тенденция наблюдается в деятельности градообразующих предприятий. Развитие науки, образования, современных видов производства, требуют расширения внешних контактов, широкого информационного обмена, активизации деятельности органов местного самоуправления в плане развития экономики и инфраструктуры городов, формального и неформального взаимодействия градообразующего предприятия, вышестоящего ведомства, местной и региональной власти и т. д.

Для «военных» ЗАТО, в которых градообразующие объекты не изменяются, развитие иных видов экономической деятельности не является критическим и обязательным. Целевая функция этих ЗАТО – дееспособность воинских частей и иных военных объектов, расположенных на их территории. Обеспечение военной безопасности, содержание вооружённых сил – чистое общественное благо, создаваемое и финансируемое государством.

Исходя из приведённых рассуждений, думается, что существующий набор правил, формирующих статус ЗАТО достаточно адекватно отражает специфику именно «военных» закрытых административно-территориальных образований. Прежде всего, тех, которые имеют обширную территорию, на которой находятся не только отдельные военные части, но и вспомогательные производства, и сопутствующие военные объекты. Этим критериям соответствуют, например, ЗАТО, на территории которых находятся военно-морские базы, так как вместе с ними располагаются вспомогательные воинские части, судоремонтные и иные заводы, арсеналы, места хранения ОЯТ и т. д. Образуется достаточно крупный комплекс,

включающий в себя разные типы организаций (военные и гражданские), значительное количество военнослужащих, гражданских работников и членов их семей. Численность жителей и их профессиональный состав в таких населённых пунктах регулируется в значительной степени административным путём, так как зависит от количества военнослужащих в воинских частях.

Для «атомных» ЗАТО существующий статус в определённой степени исчерпал себя. Не вызывает сомнений, что любые предприятия, использующие и для исследований, и для производства делящиеся материалы, должны относиться к особой группе наиболее опасных, следовательно, быть надёжным способом изолированы и охраняемы. Также не вызывает сомнений необходимость соблюдения режима секретности при разработке ядерного оружия, так как, во-первых, оно является стратегически важным для государства, во-вторых, необходимо гарантированно предотвратить попадание технологии его производства в руки государств или лиц, которые могут применить это оружие.

В то же время, градообразующие предприятия «атомных» ЗАТО имеют потенциал, который даёт возможность проводить исследования, создавать и производить продукцию в значительно более широких областях и сферах деятельности, чем только потребности ядерно-оружейного комплекса. Специфические ресурсы градообразующих предприятий ЗАТО (специалисты в узких и уникальных областях, технологии производства, исследовательские комплексы и т. д.) и высокий уровень научно-технического развития позволяют вести разработки и производить продукцию в наиболее высокотехнологичных (следовательно, капиталоемких) сферах деятельности. Такие возможности можно и нужно использовать для развития всей российской экономики, в том числе, на международном уровне. В некоторой степени это происходит и сегодня: предприятия по переработке делящихся материалов поставляют продукцию во многие страны мира, занимая прочные позиции на мировых рынках.

Кадровый потенциал градообразующих предприятий «атомных» ЗАТО, в отличие от военных объектов, не может быть создан административным путём. Всегда существует вероятность недостатка в работниках или их избыточного количества. Узость рынка

труда закрытого города не позволяет использовать свой потенциал многим сотрудникам градообразующих предприятий вне этого предприятия. Это одна из причин, по которой выпускники вузов не стремятся на работу в ЗАТО. С этой точки зрения и для градообразующего предприятия, и для города выгодно наличие на территории ЗАТО иных высокотехнологичных производств, где могут быть востребованы умения и знания, необходимые сотрудникам градообразующих предприятий. К тому же, в таких предприятиях могут быть коммерциализированы «непрофильные» продукты и разработки, созданные на градообразующем предприятии. С точки зрения города и региона, развитие таких предприятий – это ещё и дополнительный бюджетный доход, улучшение имиджа, увеличение доходов населения.

Однако развитие неградообразующих предприятий и непрофильных производств на градообразующем предприятии, также как и развитие науки и образования, требуют большей инвестиционной, транспортной и информационной открытости. Это требование противоречит режимам секретности и безопасности, лежащим в основе статуса ЗАТО.

Таким образом, мы подошли к выводу, что существующий статус закрытого административно-территориального образования требует определённой модификации, исходя из складывающихся внешних и внутренних условий. С нашей точки зрения, статус ЗАТО можно разделить на два типа: закрытое административно-территориальное образование военного типа и закрытое административно-территориальное образование научно-производственного типа. Чтобы не изобретать что-то совершенно новое и незнакомое российскому праву, в качестве аналога мы взяли принцип деления особых экономических зон на несколько типов: общие условия «особости» есть у всех, но в зависимости от преобладающего вида деятельности предусмотрена определённая специфика.

Общие принципы статуса ЗАТО: усиленные меры безопасности, создаваемые в связи с нахождением на территории особо опасного объекта; регулирование принципиальных условий жизнедеятельности поселения на федеральном уровне; участие градообразующего предприятия в формировании стратегических условий

развития населённого пункта; приоритетное создание качественных условий жизни.

Особенные принципы таковы:

- для ЗАТО военного типа действующий статус является принципиально соответствующим выполняемой функции. Что точно требует усиления – это вопросы, связанные с переселением из ЗАТО лиц, утративших производственную связь с градообразующим объектом, и, прежде всего механизм этого переселения и его финансирование. Второй вопрос – социальная защищённость жителей ЗАТО. Как указывалось выше, необходимо создать систему, в которой индивиду будет выгодно работать на государство;

- для научно-производственных ЗАТО: фиксация приоритетного развития научно-технической деятельности на территориях ЗАТО и меры государственной поддержки этой деятельности; признание, в необходимых случаях, особого статуса градообразующим предприятиям; возможность расширения территории ЗАТО за пределы контролируемой зоны.

Приоритетное развитие научно-технической деятельности на территориях ЗАТО – этот принцип, заложенный в качестве образующего, в дальнейшем должен реализовываться путём включения территорий научно-производственных ЗАТО в соответствующие федеральные и региональные программы, с соответствующим финансированием муниципального бюджета (с уклоном в развитие качества жизни, образования и т. д.).

### **Формализация ключевых институтов**

Фиксация разновидностей ЗАТО требует внесения этого положения в соответствующее законодательство. Таким образом, говоря о необходимости формализации ключевых институтов, начинать необходимо с самого института ЗАТО. Как указывалось выше, необходимо формализовать: 1) общее понятие ЗАТО – оно должно быть единым; 2) наличие разновидностей ЗАТО; 3) особенные характеристики каждой разновидности, которые связаны с выполняемыми функциями и не должны различаться в зависимости от субъекта Федерации.

Также неформализованными остаются некоторые принципиальные институты, с которыми тесно связано понятие закрытого административно-территориального образования. Прежде всего, речь идёт о ядерном оружии. В 1999 году закон «О ядерном оружии» был разработан и принят обеими палатами Федерального собрания, однако Президент возвратил его в Государственную Думу «без рассмотрения».

Формализация отношений, связанных с разработкой, производством, эксплуатацией и ликвидацией ядерного оружия с точки зрения нашего исследования кажется необходимой и оправданной, так как создание таких особых статусов как ЗАТО должно быть оправдано лишь наличием на их территории объектов, связанных с ядерным оружием или других, столь же важных для государства и опасных объектов. Иные объекты, не относящиеся к ядерному оружию, должны быть также формализованы.

В атомной промышленности есть ещё один институт, который, как нам кажется, должен быть также формализован. Это институт, получивший официальное название «Российский федеральный ядерный центр». Официальное название включает прямое указание на национальную значимость данного предприятия («российский»), на федеральную форму собственности («федеральный»). Сегодня в стране два предприятия имеют указанное название – РФЯЦ ВНИИЭФ (г. Саров) и РФЯЦ-ВНИИТФ им. ак. Забабахина (г. Снежинск). Оба имеют организационно-правовую форму федеральных государственных унитарных предприятий. По роду деятельности эти предприятия являются крупными научно-исследовательскими институтами, включающими опытные производства, осуществляющими исследования в широком спектре научных областей.

Как рассматривалось в предыдущих главах, данные предприятия имеют важные особенности: 1) только они являются центрами по разработке ядерного оружия; 2) ведут как фундаментальные, так и прикладные исследования; 3) обладают возможностями для формирования инновационных кластеров, включающих и собственную деятельность, и поддержку других предприятий.

С нашей точки зрения, необходима формализация не только названия этих научных центров, но и их статуса, включающего го-

сударственный приоритет в развитии, поддержку научной деятельности и т. д. Принципиальные аналогии в российском законодательстве существуют – это статус «государственный научный центр» (ГНЦ), утверждённый Указом Президента Российской Федерации [17].

## 9.2. Изменение понятия «закрытость»

Существующее в настоящее время и закреплённое в законе «О ЗАТО» понятие «закрытости» территории, включает в себя ограничения на передвижение и на экономическую деятельность. Параллельно с этим, практически вся деятельность, связанная с ядерным оружием в соответствии с российским законодательством [16] относится к государственной тайне, что устанавливает ограничения и на информационный обмен.

Стоит отметить, что понятие «закрытость» являлось важным, устоявшимся и хорошо понимаемым неформальным институтом советского общества. В СССР «закрытыми» были многие объекты: научные институты, заводы, вузы, города, «распределители» и т. д. Смысл «закрытости» в общем плане трактовался как «только для тех, кто имеет допуск».

Военное и политическое противостояние СССР с другими государствами (как в период Второй мировой войны, так и до, и после неё) подразумевало активную деятельность иностранных разведывательных и иных служб на территории государства. Для сохранения государственной и военной тайны доступ ко многим сведениям ограничивался. В государстве, пережившем практически подряд несколько крупнейших войн, такая постановка вопроса была понятна большинству жителей. Вдобавок к этому, все граждане знали о существовании жёсткой репрессивной системы, призванной соблюдать «закрытость» многих сведений. Порядок отнесения сведений к «закрытым» был недоступен для обычных граждан СССР, а излишняя любопытность могла быть воспринята как попытка узнать государственную тайну. Таким образом, в сознании советских граждан сформировался устойчивый неформальный институт «закрытости», который: а) не подлежал сомнению, воспринимался как



императив; б) любые вопросы, рассуждения о нём представлялись потенциально опасными с точки зрения личной безопасности.

С этой точки зрения закон «О ЗАТО» стал одним из первых нормативных актов, который формализовал само понятие «закрытости», условия его применения и ликвидации. Позже, эта формализация дополнилась ответственностью за нарушения принципов «закрытости».

Сегодня понятие «закрытость», применяемое по отношению к ЗАТО, представляет собой три основных вида ограничений: а) ограничения в передвижении через границы ЗАТО; б) ограничения в осуществлении экономической деятельности на территории ЗАТО; в) ограничения на информационный обмен для жителей ЗАТО, относительно сведений, составляющих государственную тайну. Рассмотрим данные аспекты «закрытости».

**Ограничение передвижения** через границы ЗАТО обеспечивается линией физической защиты (заграждений из колючей проволоки, заборов и т. д.) и создание специальных мест для санкционированного прохода (контрольно-пропускных пунктов). Такие заграждения с точки зрения безопасности представляют собой первый рубеж защиты градообразующего объекта. Если внутри этого рубежа защиты большая часть проживающего населения имеет непосредственное отношение к градообразующему объекту, то нахождение этого населения в охраняемой зоне логично и приемлемо. Такая ситуация сейчас существует в «военных» ЗАТО, где до 70 % населения служит или работает в градообразующих воинских частях. Оставшиеся 30 % – в основном члены их семей. В первые годы существования научно-производственных ЗАТО, ситуация в них была такая же. К настоящему времени на градообразующих предприятиях работает на более 30–40 % экономически активного населения, что составляет максимум  $\frac{1}{4}$  часть всего населения ЗАТО. Получается, что для 75 % населения ЗАТО внешний периметр охраны принципиально не нужен. Для неградообразующих предприятий такая охрана тоже не нужна, более того, она увеличивает транзакционные издержки.

Что касается градообразующих предприятий, то они в любом случае должны иметь необходимую, установленную нормами безопасности, защиту. Во-первых, любые предприятия, использующие и для исследований, и для производства делящиеся материалы, относятся к группе наиболее опасных. Причина – возможная нештатная ситуация (авария), которая может быть вызвана или технологическими причинами (внутренними) или диверсией (внешняя причина). С этой точки зрения территория предприятия должна быть отделена от остальной территории населённого пункта, а также надёжно охраняться от внешних недружественных воздействий. Во-вторых, значительная часть информации о деятельности предприятий ядерно-оружейного комплекса входит в состав государственной тайны и, значит, эта информация должна охраняться не только от попыток несанкционированного доступа к ней внешних лиц, но и несанкционированного распространения лицами, имеющими допуск к такой информации. Следовательно, система охраны должна быть многоступенчатой, с применением разных методов и средств.

Таким образом, определённые рубежи физической защиты, безусловно, должны быть (их реальное расстояние от объекта, оснащение и пр. рассматриваются специалистами по безопасности), но достаточно большая часть населения и неградообразующих производств от нахождения внутри контролируемой зоны получают дополнительные издержки.

Следовательно, необходимо «развести» контролируемую территорию (с необходимой для неё инфраструктурой) и место проживания и ведения хозяйственной деятельности для лиц, не имеющих отношения к градообразующему объекту. Например, это можно сделать путём вынесения части территории ЗАТО за контролируемую зону.

**Ограничения в осуществлении экономической деятельности** на территории ЗАТО. Данные ограничения касаются, прежде всего, лиц, не проживающих (физические лица) и не зарегистрированных (юридические лица) на территории ЗАТО. Дополнительные сложности и правовые коллизии возникли в связи с необходимо-

стью реализации положений закона № 94-ФЗ о государственных и муниципальных закупках. Данный закон не учитывает особенностей, налагаемых «закрытостью» территории. Простой пример: строительная компания, зарегистрированная вне ЗАТО выиграла конкурс на строительство / ремонт объекта в ЗАТО за счёт муниципальных средств. Для оформления документации представитель компании должен въехать в ЗАТО. Оформление по существующим правилам может занимать до 2 месяцев. Далее, должны быть также оформлены разрешения на въезд для строителей. Если в ходе выполнения работ кто-то из работников увольняется, заболевает и т. д., или по иным причинам требуется добавить на стройку нового работника, он тоже должен пройти оформление. При этом срок выполнения муниципального контракта не изменяется. Стоит добавить, что проверяющие органы могут не разрешить въезд в ЗАТО тех или иных лиц.

Ограничения экономической деятельности на территории ЗАТО для иногородних инвесторов и подрядчиков ограничивают конкуренцию. Это приводит к тому, что на территории ЗАТО искусственно повышаются цены на товары и услуги, производимые или продаваемые местными компаниями. Из теории и практики известно, что определённая доля протекционизма всегда должна присутствовать, однако этот протекционизм должен защищать качественные, конкурентоспособные товары и услуги, производимые на своей территории. Протекционизм должен помогать в развитии территории, а не консервировать отсталость. Данные рассуждения отражают, прежде всего, конкуренцию в области низкотехнологичных (традиционных) отраслях экономики: розничная и оптовая торговля, производство продуктов питания, строительных материалов, строительство, бытовые услуги, транспортные услуги. Анализ отчётных документов администраций «атомных» ЗАТО за последние несколько лет показывает, что в них развиваются только эти виды деятельности. Развитие высокотехнологичных производств является исключением.

Тем не менее, в официальных документах: программах, стратегиях развития и пр. большинство администраций «атомных» ЗАТО уже не первый год постоянно заявляют в качестве приоритета раз-

витие высокотехнологичного бизнеса. Эта уверенность, скорее всего, происходит из «ресурсного» взгляда на возможности развития, то есть не учитывает: а) внешнюю среду; б) конкуренцию; в) условия развития высокотехнологичного бизнеса на своей территории. По аналогии с теориями международного разделения труда, можно сказать, что ресурсный взгляд соответствует классическим теориям – Смита, Риккардо, Хекшера-Олина. Современный же взгляд на конкурентоспособность более широк и выражается, например, идеями М. Портера, который учитывает не только ресурсные особенности, но и степень развитости бизнеса на своей территории (конкуренция, поддерживающие отрасли, спрос) и степень поддержки его государством (в нашем случае к этому понятию относится и муниципалитет). Рассмотрение конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей в ЗАТО с такой точки зрения дают достаточно точное представление о том, почему он не развивается на данных территориях:

1) Избыточный ресурс – квалифицированная рабочая сила. Для своего использования требует специализированных условий, сфер деятельности, социальных гарантий. Всё это есть на градообразующих предприятиях, но далеко не во всех остальных предприятиях в ЗАТО.

2) Спрос на высокотехнологичную продукцию инновационного бизнеса. Внутри отдельного ЗАТО стремится к нулю или его нет вообще. Значит, предприятия должны выходить на общероссийские или зарубежные рынки. Это сложно, требует соответствующего менеджмента и маркетинговой деятельности, что для условий ЗАТО часто является проблемой (дефицитным ресурсом).

3) Конкуренция. Необходимо оценивать конкуренцию на трёх рынках: на рынках готовой продукции, квалифицированных кадров, капитала. Внутри ЗАТО можно отметить только конкуренцию за квалифицированные кадры. Рынки готовой продукции располагаются за пределами ЗАТО и на них конкурентами выступают ведущие мировые и отечественные компании. На рынках капитала компании, находящиеся в ЗАТО, имеют не самые лучшие позиции, так как существующие ограничения и экономико-географическое положение увеличивают транзакционные издержки. С этой точки

зрения территории ЗАТО по инвестиционному климату серьёзно проигрывают мегаполисам и территориям расположения особых экономических зон технико-внедренческого типа.

4) Поддерживающие и сопутствующие отрасли. Чаще всего, таких в ЗАТО просто нет.

5) Роль государства. Местные администрации прилагают очень незначительные усилия для развития высокотехнологичного бизнеса на территориях ЗАТО. В основном такие, которые не требуют финансовых затрат. Федеральных преференций нет (пока).

Таким образом, существующие в ЗАТО ограничения экономической деятельности: а) ограничивают конкуренцию на территории ЗАТО (известно, что это одна из причин развития коррупции); б) наиболее негативно сказываются на возможности развития высокотехнологического бизнеса, однако стоит отметить, что это не единственная причина его медленного развития.

В связи с тем, что эти ограничения заданы в основном институционально (законодательно), то решить эту проблему на уровне муниципального практически невозможно. Необходима государственная политика, направленная на создание в ЗАТО привлекательного инвестиционного климата для высокотехнологичного бизнеса. Инициировать разработку такой политики силами ЗАТО возможно и необходимо.

### **Ограничения на информационный обмен для жителей ЗАТО.**

Под этим ограничением мы, в первую очередь, подразумеваем сложности (заметим, не *невозможность*, а именно, *сложности*) в обмене знаниями с российскими и иностранными научными и учебными организациями. В первую очередь речь идёт о градообразующих научно-исследовательских институтах, вузах и частично высокотехнологичных предприятиях расположенных в ЗАТО.

Сегодня такой обмен знаниями и совместная научная деятельность осуществляются в явно недостаточном объёме.

Говорить о том, что международного общения нет вообще, будет неверно. Обогащительные комбинаты (УЭХК, СХК, ЭХЗ, АЭХК) ведут активные поставки своей продукции и услуг на внешние рынки, занимая 17 % мирового рынка топлива для энергетических

реакторов<sup>98</sup>. Научно-исследовательские институты участвуют в совместных исследованиях, например, в ЦЕРНе, имеют отдельные контракты с различными международными и иностранными организациями. Предприятия частного бизнеса, например, в ЗАТО Са-ров, экспортируют свою продукцию более, чем в 50 стран мира<sup>99</sup>.

Значительный объём международной деятельности проводился в рамках таких организаций и программ, как Международный научно-технический центр (МНТЦ) и Британско-российское партнёрство «Атомные города» (ПАГ). Обе программы к 2012 году закрыты. Основные задачи этих институтов: *«предоставление «оружейным» учёным России...возможности для переориентации ... на мирную деятельность»*<sup>100</sup> (МНТЦ); *«...создание рабочих мест в гражданском секторе для учёных и специалистов, обладающих знаниями, возможностями доступа к ядерным материалам...»*<sup>101</sup> (ПАГ). Несложно заметить направленность данных программ на переориентацию учёных-ядерщиков (то есть очень узкоспециализированных квалифицированных специалистов) в неразвитый гражданский сектор экономики ЗАТО. Вызывает очень большие сомнения, что специалист в области атомного ядра сможет столь же эффективно применить свои знания в разработке и, самое важное, выведении на рынок и эффективной продаже конкретного, пусть и высокотехнологичного, товара. Кроме того, на этот процесс можно посмотреть и как на ослабление конкурента (русской атомной отрасли) на мировом рынке, и как на ослабление вероятного военного противника. В любом случае, деятельность данных организаций носит скорее политический, чем экономический, и уж тем более, научный характер.

---

<sup>98</sup> Топливная компания Росатома «ТВЭЛ» URL: <http://www.tvel.ru/wps/wcm/connect/tvel/tvelsite/about/activity/> (Дата обращения 20.08.2012).

<sup>99</sup> Например, ООО «ГлобалТест» ([http://globaltest.ru/info/info\\_about/](http://globaltest.ru/info/info_about/)), ООО «НПП «Измерительные технологии» (<http://mtels.ru/>), ЗАО «Объединение «Бинар» (<http://www.binar.ru/ru/8/14/>) и другие.

<sup>100</sup> Международный Научно-технический Центр. Миссия. URL: [http://www.istc.ru/istc/istc.nsf/va\\_WebPages/MissionRus](http://www.istc.ru/istc/istc.nsf/va_WebPages/MissionRus) (Дата обращения 19.02.2011).

<sup>101</sup> Программа Британо-Российского партнёрства «Атомные города». URL: <http://www.cncr.ru/indexr.shtml> (Дата обращения 19.02.2011).

Вузы, расположенные в ЗАТО (филиалы) международной деятельности практически не ведут.

Сложности информационного (в том числе, научного) обмена заключаются в немалой степени в следующем:

а) в формальных ограничениях, которые существуют для посещения ЗАТО иногородними, а тем более, иностранными гражданами. Требования касаются, в том числе и контролируемых территорий;

б) в требованиях о неразглашении государственной тайны, действующих на градообразующих предприятиях и в ЗАТО в целом. Это совершенно законное и логичное требование, не подлежащее сомнению, но только для тех сведений, которые действительно составляют тайну. В условиях глобального общества значительное количество запретов, разработанных в 1950–1970 годах, и действующих до настоящего времени, становятся просто бессмысленными;

в) в формальных ограничениях на выезд за границу работников градообразующего предприятия, имеющих допуск к определенному виду документам. Не секрет, что многие руководители градообразующих предприятий ЗАТО регулярно выезжают в различные страны, у многих работников этих предприятий (прежде всего, занимающих руководящие должности) за границей живут дети и внуки. А простой инженер не имеет права отдохнуть в Турции. Думается, что вопрос выезда за границу, в совокупности с общим требованием о неразглашении государственной тайны, требует серьезного анализа;

г) менталитете, который сложился в ЗАТО в связи с такими ограничениями. Историческое отсутствие международных контактов распространяется и на среднюю школу, и на вузы ЗАТО. Сегодня вся система образования ЗАТО «выключена» из международного общения. Кроме того, что это наносит ущерб качеству образования, это формирует и взгляды будущих работников градообразующих предприятий. Искусственная закрытость высшего образования консервирует низкий уровень преподавательского состава, отсутствие исследовательской деятельности, слабую материально-техническую базу. Будущих работников ведущих предприятий отрасли не учат получению знаний и информации из иностранных

источников, не готовят к совместным исследовательским работам. Работники предприятий, затем воспроизводят такой менталитет, готовя следующие поколения работников.

Для развития же науки и высокотехнологичных производств на мировом уровне, для подготовки соответствующих специалистов развитие широких информационных контактов является обязательным условием.

Информационная «закрытость» в ЗАТО имеет и другую сторону. Непрозрачность экономических отношений, приводит к возникновению условий для развития коррупции. Если экономическая деятельность закрыта для конкуренции, а в ЗАТО ведётся она чаще всего за счёт федеральных или муниципальных средств, то у чиновников с большой вероятностью возникает соблазн к завышению цен, к снижению качества работ и т.д.

Таким образом, существующие в ЗАТО информационные ограничения: а) принципиально оправданы в плане защиты государственной тайны; б) принципы построения информационной защиты государственной тайны требуют пересмотра в связи с изменившимися условиями; в) информационная закрытость консервирует научную и образовательную отсталость; г) информационная закрытость приводит к возникновению условий для развития коррупции.

Изменения в информационных вопросах достаточно сложны. С одной стороны, они должны учитывать требования защиты государственной тайны, это федеральная сфера ответственности, в которой профессионально работают несколько ведомств; с другой стороны, расширение международных контактов в образовании и в несекретных исследованиях могут обеспечить только сами участники отношений – вузы, предприятия и пр. То есть, необходима воля конкретных руководителей, специалистов.

Обобщая необходимость трансформации понятия «закрытость», стоит выделить следующие аргументы.

Ограничения, защищающие государственную тайну и обеспечивающие режим секретности и безопасности для градообразующих объектов объективно необходимы. В то же время, «закрытость» (пространственная, экономическая, информационная) услож-



няет развитие неградообразующих предприятий, образования и, частично, градообразующих предприятий, создавая дополнительные, иногда существенные, трансакционные издержки. «Закрытость» консервирует отсталость, ограничивает конкуренцию и благоприятна для развития коррупции. Наибольший отрицательный эффект имеют высокотехнологичные сферы производства и образование.

Не претендуя на истину в последней инстанции, видятся некоторые пути трансформации понятия «закрытость»: 1) разделение контролируемой территории (с необходимой для неё инфраструктурой) и мест проживания и ведения хозяйственной деятельности для лиц, не связанных с необходимостью соблюдать требования секретности и безопасности; 2) чёткая идентификация сведений, составляющих государственную тайну и внесение изменений в существующую систему информационной безопасности; 3) создание в ЗАТО привлекательного инвестиционного климата для высокотехнологичного бизнеса.

Конкретные мероприятия по трансформации понятия «закрытость» должны быть согласованы и осуществляться комплексно. В этом процессе должны участвовать и федеральные органы, и местные. Также необходимо участие в этом процессе непосредственно предприятий и организаций, расположенных в ЗАТО.

### **9.3. Оценка последствий «открытия» ЗАТО**

Возможность и последствия «открытия» ЗАТО, то есть, ликвидации для конкретного населённого пункта статуса «закрытое административно-территориальное образование» уже несколько лет активно обсуждаются и в среде ЗАТО, и в среде градообразующих ведомств (в частности в ГК «Росатом»). Например, в 2009 году прошла информация, что управление по взаимодействию с регионами ГК «Росатом» планирует в течение трёх лет оценить необходимость статуса ЗАТО для городов, в которых расположены предприятия отрасли, оценить возможные последствия снятия этого статуса. По состоянию на 2012 год, никакой открытой информации по результатам этой работы не было.

В то же время, опросы, проводившиеся в разных «атомных» ЗАТО, показывают, что большинство жителей закрытых городов считают открытие негативным фактором, боятся его ([148, с. 57], [127, с. 147] и др.).

В предыдущей главе были рассмотрены возможные принципиальные сценарии развития ЗАТО. Все, кроме консервативного, подразумевают некое изменение существующего статуса. Попробуем рассмотреть, какие изменения может повлечь за собой такое действие.

Во-первых, необходимо определиться, что понимается под термином «открытие». Выше было рассмотрено, что противоположное ему понятие «закрытость» воспринимается, как минимум, в трёх значениях: пространственная закрытость, экономическая и информационная. Понятно, что все они в достаточной мере взаимосвязаны, хотя имеются различия. Следовательно, и «открытие» каждой из сфер будет иметь свои особенности, свои действия и свои последствия.

В своих рассуждениях мы считаем, что такие принципиальные положения статуса ЗАТО, как порядок формирования муниципального бюджета, распределение полномочий между органами государственной и муниципальной власти и некоторые другие, не изменяются.

### **Пространственная открытость**

Подразумевает перенесение охраняемого периметра с границ муниципального образования на границы градообразующего предприятия<sup>102</sup>. Такое действие изменит, как минимум, следующие сферы: способы охраны градообразующего объекта, миграцию населения, экономическую деятельность на территории, изменение транспортных потоков.

*Охрана градообразующего объекта.* Увеличение вероятности нахождения недружественного субъекта в непосредственной близости

---

<sup>102</sup> Не рассматриваем сценарий ликвидации градообразующего объекта, как наименее вероятный для научно-производственных предприятий. Однако учитываем, для военных частей, то есть для «военных» ЗАТО, этот сценарий вполне реален.

сти от объекта усиливает требования безопасности к этому объекту. Должна рассматриваться не только информационная безопасность, но и физическая безопасность, то есть предупреждение условий для возникновения террористического акта, случайной или намеренной аварии на коммунальных объектах, подъездных путях и т. д.

*Изменение миграции.* Важными с точки зрения жителей города и органов местного самоуправления можно считать изменение следующих видов миграции:

1) Трудовая миграция. На территорию города поедут жители соседних районов и иные мобильные лица в поисках более высокооплачиваемой работы, лучших социальных условий и т. д. Предполагается, что первое время это будет достаточно активный процесс. Усилится конкуренция на рынке труда, снизятся зарплаты.

2) Туристическая миграция. Скорее всего, на территорию бывших закрытых городов поедут люди для того, чтобы просто посмотреть, то есть с экскурсионными целями.

3) Криминальная миграция. По общероссийским меркам жители ЗАТО живут в хороших условиях, получая достаточно высокие зарплаты. Уровень преступности в этих городах в среднем ниже, чем в округе. Всё это будет притягивать различного рода криминал. Скорее всего, начнётся «передел влияний» в криминальном мире этих территорий.

*Изменения экономической деятельности.*

1) На территорию ЗАТО с относительно высоким уровнем зарплат придут компании и частные предприниматели, в первую очередь, торговые, из близлежащих районов и регионов, областных центров. Это скажется на усилении конкуренции, и, возможно, разорении ряда местных предпринимателей, не привыкших к более жёстким конкурентным условиям.

2) Изменение собственности. На территории города будет увеличиваться количество объектов (компаний, филиалов, представительств, объектов недвижимости и т. д.), находящихся в собственности лиц, не являющихся резидентами города. Это усилит отток из города наличных средств и налогов.

3) Скорее всего, изменятся цены на рынке жилья. С одной стороны, на них повлияет спрос вновь прибывающих в город жителей

округи, в более длительном периоде – снижение в связи со снижением статуса и социальной привлекательности места.

*Изменение транспортных потоков*, что также сказывается на экономической деятельности.

1) Увеличение количества иногороднего транспорта в городе, улицы которого не предназначены для транзитного проезда. В настоящее время в ЗАТО количество автомобилей уже значительно превышает транспортные возможности этих городов, добавление транзитных может привести к существенным проблемам в организации транспортных потоков.

2) Снятие пространственных ограничений упростит въезд в города грузового и пассажирского транспорта, что снизит транзакционные издержки для развития бизнеса и туризма.

### **Экономическая открытость**

Скорее всего, эта категория тесно связана с пространственной открытостью, ограничить экономическую деятельность в условиях пространственно открытой территории представляется довольно затруднительным. Экономическая открытость позволит иногородним юридическим и физическим лицам активно участвовать в сделках с недвижимостью на территории ЗАТО, регистрировать компании и филиалы. Это, бесспорно, приведёт к усилению конкуренции во всех сегментах рынка.

С другой стороны, экономическая и пространственная открытость могут стать предпосылкой для развития высокотехнологичных производств, для прихода в эти сферы иногороднего и иностранного капитала. Однако, мировая практика показывает, что для активизации такого процесса необходима серьёзная государственная и муниципальная поддержка.

### **Информационная открытость**

«Открытость» относится к сведениям, не затрагивающим государственную тайну. В условиях пространственной открытости способы сохранения государственной тайны на градообразующем предприятии несколько видоизменяются. Должна быть усилена физическая защита градообразующего объекта. В современных ус-

ловиях это подразумевает не только ограждение, контрольно-следовую полосу и вооружённую охрану, но и технические средства контроля, помогающие обнаружить попытки несанкционированного пересечения периметра и обмена информацией с территорией охраняемого объекта.

Сама по себе информационная открытость ЗАТО, то есть возможность без каких-либо ограничений общаться с «внешним» миром, не даёт городу ни преимуществ, ни недостатков. Для реализации этой возможности необходимо создать такие условия, чтобы внешним организациям был интересен такой информационный обмен. Другими словами, информационная открытость может стать ресурсом для развития только при активной позиции предприятий и организаций, расположенных на территории ЗАТО.

Таким образом, информационная открытость с одной стороны, усиливает требования к защите государственной тайны, с другой стороны, для реализации её в виде потенциала развития требует приложения значительных усилий, со стороны градообразующего предприятия, местной власти и высокотехнологичного бизнеса.

#### **9.4. Последовательное преодоление моноспециализации ЗАТО**

Одним из направлений системных трансформаций, которое может способствовать развитию закрытых административно-территориальных образований, является ликвидация моноспециализации данных городов.

Несмотря на широкое использование данной формулировки, ликвидация моноспециализации является крайне сложным и длительным процессом. Не берусь утверждать, что где-то в России данный процесс успешно осуществлён.

Рассматривалось, что моноспециализация, с точки зрения поддержания и воспроизводства кадрового ресурса, особенно опасна для городов с градообразующими высокотехнологичными предприятиями. В случае увольнения с этого предприятия, квалифицированные специалисты не смогут найти работу по своему профилю, и вынуждены будут или уезжать в другой город (а это допол-

нительные и заметные издержки времени и денег), или переходить на менее квалифицированную и менее престижную работу. Осознавая такие последствия, значительная часть талантливой молодежи уезжает из ЗАТО, а иногородние молодые кадры также не спешат приезжать, предпочитая более крупные города.

Ликвидация моноспециализации требует активного участия всех уровней власти. При этом задача государства – создать благоприятный инвестиционный и деловой климат, способствующий притоку инвестиций. В условиях малого города такие действия с большой долей вероятности становятся гипотетичными. У федеральной власти проекты более глобальные, для региональной власти приоритетом обычно является областной центр (тем более что в ЗАТО приходится de-facto делить власть с профильным ведомством), местные власти не имеют ресурсов и, часто желания и опыта, для проведения необходимых преобразований. Такой вывод можно сделать, изучая аналитические документы, составляемые органами местного самоуправления некоторых закрытых городов.

Уже рассматривался парадокс, что практически во всех научно-производственных ЗАТО помимо градообразующего предприятия развиваются только традиционные (торговля, услуги) виды бизнеса и в небольших количествах (в каждом из городов ЗАТО порядка 10 предприятий) относительно высокотехнологичное производство: производство кабеля, различной аппаратуры (газовой, световой, и т. д.), строительных материалов и др. Конечно, есть предприятия, создающие и выводящие на рынок высокотехнологичную продукцию, но таких – единицы. Причина такого парадокса, скорее всего в том, что сотрудники градообразующих предприятий в очень редких случаях переходят в бизнес, не основывают производств, в которых используются их профессиональные навыки и разработки. Традиционными сферами бизнеса в ЗАТО в абсолютном большинстве занимаются лица, не имеющие отношения к градообразующему предприятию. Это объясняется тем, что для создания высокотехнологичного производства необходимо не только умение придумывать и создавать технические новшества, но также продвигать их на рынок, необходимо наличие средств, знаний в области финансов, маркетинга, экономики, команды, специализированных помещений и т. д.

Указанные причины являются сдерживающими факторами для ликвидации моноспециализированного характера экономики ЗАТО. Однако, как рассматривалось в предыдущих главах, только полифункциональное развитие может гарантировать выполнение городом целевой функции и создать на его базе современный инновационный центр.

Ликвидация моноспециализации – это долгосрочный процесс, который должен включать в себя несколько этапов: 1) Оценка социально-экономического состояния города, тенденций его развития за последние, как минимум, 10 лет, изменений внешней среды за тот же период. 2) Оценка перспектив развития отрасли, региона, градообразующего предприятия на среднесрочную перспективу. 3) Совместно с отраслью и регионом выбор приоритетов развития на среднесрочную перспективу. 4) Выработка детальной программы развития и предполагаемых показателей на краткосрочную и среднесрочную перспективу. 5) Мониторинг выполнения программы, анализ, внесение необходимых корректив.

Представляется, что для научно-производственных ЗАТО развитие, предполагающее снижение моноспециализации, должно идти в четырёх направлениях: 1) развитие градообразующего предприятия в рамках отрасли и диверсификация в смежные отрасли; 2) расширение инфраструктуры и привлечение инвестиций для развития высокотехнологичного бизнеса, в том числе, поддерживающего для градообразующего предприятия; 3) развитие образования; 4) улучшение качества жизни в городе. Сложность и особенность процесса заключается в том, что расширение полифункциональности городской экономики должно строиться на развитии градообразующего предприятия и постепенном «выходе» из него новых бизнесов, которые должны попадать в поддерживающую инфраструктуру, создаваемую местной властью, и финансироваться рыночными механизмами.

## 9.5. Совершенствование способов и системы государственного управления ЗАТО

Закрытые административно-территориальные образования постоянно находятся в двух уровнях взаимоотношений: «ЗАТО – регион» и «ЗАТО – федерация». Даже если ЗАТО по своим полномочиям полностью уравнивать с другими населёнными пунктами и оставить только взаимоотношения «органы местного самоуправления – региональное правительство», то останется взаимодействие «градообразующее предприятие – вышестоящее ведомство», которое является структурой федеральной власти. А для ЗАТО, как рассматривалось выше, значение градообразующего предприятия сильнее, чем для других моноспециализированных городов. Исходя из этого, при любых сценариях развития, кроме ликвидации градообразующего объекта, ЗАТО остаются зависимы от федеральных органов власти. Эта зависимость обусловлена стратегической значимостью градообразующих предприятий. Функция обеспечения бесперебойной и безопасной деятельности этих предприятий для ЗАТО всегда будет основной.

Исходя из этого, при формировании любых правил, касаемых закрытых административно-территориальных образований, их необходимо расценивать как *единый социально-экономический комплекс федерального значения*.

Даже современная задача, стоящая перед ЗАТО – выступить в роли локомотивов инновационного развития, используя возможности градообразующих предприятий и сложившегося кадрового потенциала, имеет общедоуперальное значение. Следовательно, особенность статуса для таких населённых пунктов, скорее всего, будет сохраняться. Другими словами, будет сохраняться отдельный институт, который является частью существующей институциональной среды и который должен быть связан с другими правовыми нормами.

Несмотря на единство статуса, все города ЗАТО разные. Малым городам, которыми и являются ЗАТО, в силу и объективных, и субъективных причин, достаточно сложно в одиночку отстаивать свои интересы на федеральном уровне. Эти две основные причины позволяют предложить необходимость *создания на федеральном*



*уровне органа или структуры, координирующей деятельность ЗАТО.* Это может быть как существующий орган федеральной власти, так и вновь созданный. Данная мера также не является оригинальной по сути. Подобный федеральный орган существует для координации деятельности особых экономических зон – Департамент особых экономических зон и проектного финансирования в Министерстве экономического развития Российской Федерации.

Основные функции предлагаемого института – представлять общие и частные интересы ЗАТО на федеральном уровне, координировать деятельность ЗАТО, разрабатывать согласованную стратегию развития, институционализировать единый статус ЗАТО с учётом изменяющихся внешних условий.

Одним из инструментов развития ЗАТО может служить упрощённое перераспределение по статьям расходов поступающих в бюджет ЗАТО средств, в том числе, поступающих в виде межбюджетных трансфертов. В предельном варианте, такое действие можно рассматривать, как *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 бюджетах различных ЗАТО остаются неиспользованные средства по разным статьям (рис. 54).

Распределение этих средств в рамках муниципального бюджета должно основываться на детальной программе развития, разрабатываемой органами местного самоуправления ЗАТО совместно с градообразующим предприятием и утвержденной в соответствующих федеральных структурах.

Необходимо сформировать практически отсутствующий *механизм реализации мер государственной поддержки граждан, проживающих в ЗАТО.* Закон «О ЗАТО» указывает, что меры государственной поддержки включают повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости. Если повышенный уровень бюджетной обеспеченности (хотя вопрос – по сравнению с чем он должен быть повышенный?) по сравнению с малыми и средними городами соответствующих субъектов Федерации

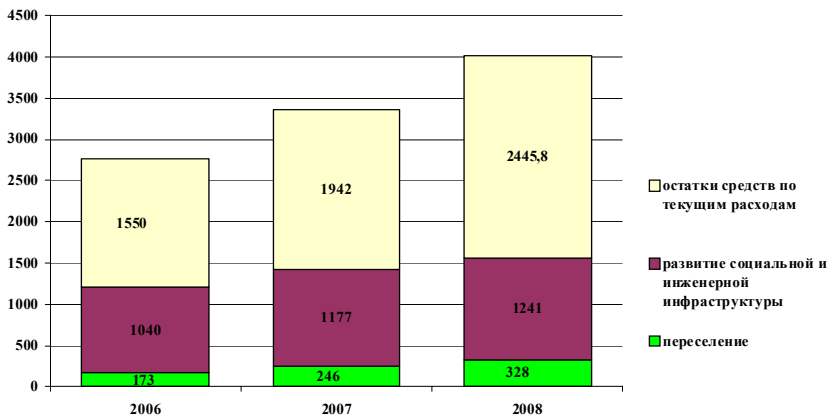


Рис. 54 Структура остатков средств бюджетов ЗАТО в 2006–2008 годах, млн. руб.

**Источник:** Бежаев О. Г. Современные системы государственной поддержки ЗАТО и пути их совершенствования. Научно-практическая конференция «ЗАТО – территория государственных интересов». Саров, 12–13 ноября 2009 г.

в целом существует, то остальные меры государственной поддержки лишь продекларированы. Никаких механизмов и обязательств их применения не существует.

Здесь совершенно логичен вопрос – все ли жители ЗАТО должны получать такую поддержку? Если речь идёт о мерах, связанных с проживанием рядом с опасным объектом – то, конечно, да. Более того, эти меры должны быть унифицированы не только для ЗАТО, но и для иных городов, в которых находятся опасные предприятия, например, городов при АЭС. Такая мера поддержки, как гарантия занятости может существовать для работников градообразующего предприятия или градообразующей отрасли. Применять её ко всем жителям ЗАТО (вспомним, что 75 % жителей не имеют отношения к таким предприятиям) вряд ли логично.

Практика показывает, что важным институтом является не только сам статус ЗАТО, но и **порядок изменения и упразднения статуса ЗАТО**. Законодательство не устанавливает причин для

изменения или упразднения статуса ЗАТО. Исходя из определения ЗАТО, единственной причиной может быть ликвидация градообразующего объекта или серьёзное изменение сферы его деятельности. То есть, если объект не будет использоваться для обеспечения обороны страны и безопасности государства, и не будет требовать особого режима безопасного функционирования и охраны государственной тайны. Однако прямой ссылки в законодательстве об этом нет. То есть возможен вариант ликвидации или видоизменения статуса ЗАТО без ликвидации градообразующего предприятия. В этом случае город не теряет рабочие места и не требуется переселение жителей на другое место жительства и работы. Изменения, которые могут произойти при «открытии» ЗАТО рассматривались в предыдущем разделе. Основываясь на этих рассуждениях, можно предположить, что порядок ликвидации статуса ЗАТО должен предполагать ряд этапов.

Во-первых, информация об изменении статуса должна быть доведена до жителей города не менее чем за 5 лет до такого действия. Это достаточный срок для изменения места жительства или места работы, реорганизации бизнеса, принятия иных организационных мер, которые граждане и предприятия считают необходимыми.

Во-вторых, после упразднения статуса приоритетное бюджетное финансирование должно быть сохранено, ещё на несколько лет. В оптимальном случае – наличие стратегически важного предприятия должно сохранять за населённым пунктом приоритетное финансирование бюджета. Такая мера обусловлена необходимостью для органов местного самоуправления научиться работать в ином статусе, расширить деятельность по привлечению в бюджет налоговых и неналоговых поступлений.

В-третьих, упразднение статуса ЗАТО в некоторых случаях должна сопровождаться принятием нормативных актов о наделении особым статусом градообразующих предприятий (например, Российских федеральных ядерных центров, если речь идёт о Сарове или Снежинске), а также о присвоении, если это возможно, статусов «наукограда».

Таким образом, с нашей точки зрения, закрытые административно-территориальные образования научно-производственного

типа, даже в случае упразднения статуса ЗАТО (в современном толковании), не должны быть приравнены к обыкновенным городам, в силу нахождения на их территории крупных стратегически важных и опасных объектов. Статусность этих населённых пунктов должна оставаться.

Ещё один институт, заявленный в законодательстве, но не имеющий однозначного механизма реализации - *порядок и сроки переселение граждан из ЗАТО*. В большей части этот институт касается военных ЗАТО, но при определённых условиях может оказаться важным и для других категорий закрытых городов. Сам по себе данный механизм представляется вполне логичным, он помогает минимизировать население закрытых территорий, не связанных с градообразующим объектом, соответственно, снизить ненужную нагрузку на бюджеты, уменьшить возможную социальную неудовлетворённость и т. д. Однако к настоящему времени количество переселённых семей значительно меньше необходимого (рис. 55).

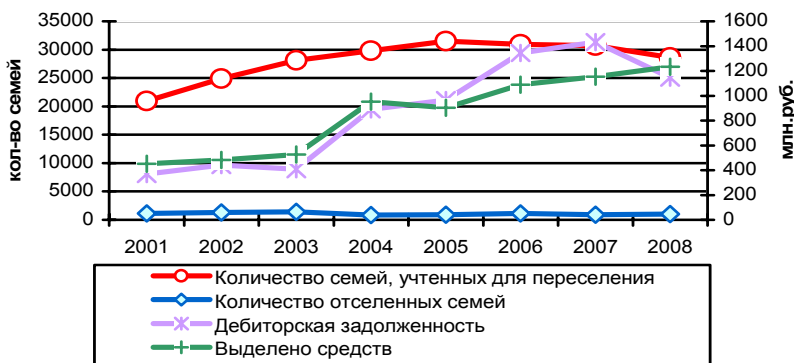


Рис. 55. Динамика переселения граждан из ЗАТО

**Источник:** Бежаев О. Г. Современные системы государственной поддержки ЗАТО и пути их совершенствования. Научно-практическая конференция «ЗАТО – территория государственных интересов». Саров, 12–13 ноября 2009 г.

Сегодня переселение граждан из ЗАТО идёт несколькими путями: участие в долевом строительстве, покупка жилья муници-

пальным образованием, предоставление субсидий и компенсаций. Думается, что первые два способа усложняют данный механизм и провоцируют возможность появления противозаконных действий. Переход только на предоставление субсидий и компенсаций, рассчитываемых по установленному алгоритму, представляется более эффективным.

***Необходимость программ и планов развития – учёт особенностей социального контракта.*** Важным механизмом управления в ЗАТО должна быть формализация социального контракта. В предыдущих главах рассматривались особенности этого контракта, учёт его особенностей при формировании стратегии развития, планов и конкретных программ развития. Социальный контракт в ЗАТО отличается участием в нём трёх сторон – жителей города; органов местного самоуправления, учитывающих также и региональные интересы; градообразующего предприятия, представляющего также федеральные интересы в лице соответствующего ведомства (учредителя).

Формализация представляет собой необходимость составления стратегии развития ЗАТО, основанной на стратегии развития государства, ставящей цели для градообразующей отрасли (и, соответственно, градообразующего объекта), региона и, возможно, отдельного города. Стратегия должна быть согласована с градообразующим предприятием, его учредителем, регионом нахождения ЗАТО. В рамках принятой стратегии составляется портфель программ развития (по направлениям), которые также согласуются с градообразующим предприятием. Система управления предполагает наличие подсистемы контроля, включающей два уровня: муниципальный – контроль выполнения отдельных программ; государственный – контроль выполнения стратегии.

Предполагается, что существенную роль в формировании стратегии развития отдельных ЗАТО должен играть координирующий федеральный орган, создание которого предложено выше.

\* \* \*

В заключение главы вынесем основные предлагаемые направления системных трансформаций закрытых административно-территориальных образований.

1) Модернизация статуса «закрытое административно-территориальное образование» путём выделения из единого статуса нескольких категорий и формализация ключевых институтов – статусов, способов и последствий их принятия и упразднения и т. д.

2) Изменение понятия «закрытость», в части ограничения в передвижении через границы ЗАТО; ограничения в осуществлении экономической деятельности на территории ЗАТО; ограничения на информационный обмен для жителей ЗАТО. Понятие «закрытость» должно обязательно сохраняться относительно сведений, составляющих государственную тайну.

3) Определение того, что изменится при «открытии» ЗАТО.

4) Ликвидация моноспециализации. Для научно-производственных ЗАТО снижение моноспециализации, должно идти в четырёх направлениях:

- развитие градообразующего предприятия;
- расширение инфраструктуры и привлечение инвестиций для развития высокотехнологичного бизнеса;
- развитие образования;
- улучшение качества жизни в городе.

5) Совершенствование способов и системы управления ЗАТО. Предлагается создание на федеральном уровне органа или структуры, координирующей деятельность ЗАТО; объединение межбюджетных трансфертов в единый пул, право распоряжения которым остается за органами местного самоуправления ЗАТО; создание универсального механизма реализации мер общей социальной компенсации в связи с проживанием или работой граждан в условиях особого режима ЗАТО; определение порядка присвоения и ликвидации статуса ЗАТО; определение порядка и сроков переселение граждан из ЗАТО; необходимость формирования программ и планов развития ЗАТО с учётом особенностей социального контракта, то есть участия в нём трёх сторон – жителей города; органов местного самоуправления, градообразующего предприятия.