

Глава 1. Научный взгляд на ЗАТО

1.1. Уникальность ЗАТО: вроде бы всё известно, а систематизировать не помешает. 1.2. Методика исследования ЗАТО: комплексность и системность. 1.3. Почему речь идёт о системных трансформациях?

1.1. Уникальность ЗАТО: вроде бы всё известно, а систематизировать не помешает

Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) являются особым и слабо изученным в научном плане элементом российской экономики.

В условиях плановой экономики ничего сверхъестественного в принципах существования таких населённых пунктов не было: все ресурсы страны распределялись по общему плану, в том числе (хотя и приоритетно) – в ЗАТО. Так же приоритетно ресурсы распределялись и в некоторые другие сферы, определяемые государством: космическая отрасль, производство вооружения, ударные стройки и т. д. С переходом страны к рыночным принципам хозяйствования актуализировался вопрос эффективности государственных расходов, в том числе, направляемых на решение стратегических задач. К числу таких расходов сегодня относится и содержание закрытых городов³.

Закрытые города создавались в Советском Союзе, начиная с послевоенного времени для проведения работ повышенной секретности, прежде всего, связанных с созданием атомного оружия, а также для дислокации стратегических военных сил (ракетных, космических, военно-морских). Несколько позже закрытыми стали населённые пункты, в которых располагались полигоны и космодромы, а также те, где происходила утилизация и ликвидация химического оружия. В законе Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориаль-

³ Термин «закрытый город» мы будем использовать как синоним термина «закрытое административно-территориальное образование».

ном образовании» они определяются как «...имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное ... в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан».

Сегодня в стране статус закрытого административно-территориального образования официально имеют 42 муниципальных образования, градообразующими в которых являются: объекты Минобороны России – в 31 ЗАТО, предприятия атомной отрасли – в 10 ЗАТО, предприятия Роскосмоса – в 1 ЗАТО⁴ [29]. «Подчиненность» ЗАТО исторически определялась подчиненностью градообразующего предприятия или объекта. В соответствующих министерствах и ведомствах создавались отделы «по работе с территориями»⁵, на которые возлагались обязанности взаимодействия с муниципальными органами закрытых образований. Однако эти отделы не могли, в силу ведомственности, выполнить многие функции, необходимые для обеспечения жизнедеятельности ЗАТО. Значительное число вопросов, касаемых деятельности собственно муниципальных образований, решалось «напрямую» в федеральных министерствах. Бюджеты ЗАТО прописывались отдельной строкой в бюджете страны, инфраструктурные городские службы имели

⁴ Сравнительная информация о закрытых административно-территориальных образованиях, городах, статус ЗАТО у которых был снят и нестатусных городах, где градообразующим является предприятие атомной отрасли, приведена в Приложении 1.

⁵ Так назывался отдел в Федеральном агентстве по атомной энергии (ранее – Министерстве по атомной энергии, ещё раньше – Министерстве среднего машиностроения). Сегодня в Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» эти функции осуществляет управление по работе с регионами.

статус, приравненный к областным, и подчинялись непосредственно федеральным (союзным) министерствам и ведомствам.

«Приближение» особого статуса закрытых административно-территориальных образований к общему порядку регулирования жизнедеятельности населённых пунктов произошло в 2003–2005 годах с вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», в соответствии с которым ЗАТО признаны городскими округами со всем вытекающим из общего закона кругом прав и обязанностей [6].

Отраслевая «принадлежность» ЗАТО (имеется в виду отраслевая принадлежность объекта, по поводу которого создано закрытое образование) является одной из причин различий этих территорий между собой. Большинство закрытых административно-территориальных образований, в которых расположены объекты Министерства обороны (прежде всего, воинские части) представляют собой относительно небольшие поселения с численностью постоянного населения от 2 до 15 тысяч человек. В силу специфики воинской службы определить всё население этих ЗАТО «постоянным» можно весьма условно (сюда входят офицеры, их семьи, обслуживающий персонал и т. д.). Среди этих ЗАТО можно отметить несколько относительно крупных городов – Североморск (53000 жителей), Александровск (44000), Большой Камень (38000), Знаменск, Краснознаменск, Фокино (все – порядка 32000 жителей), Вилочинск, Мирный (оба – более 25000).

К другому типу ЗАТО можно отнести города, в которых расположены промышленные и научные организации. Это, прежде всего, предприятия атомной промышленности и некоторые объекты Минобороны (например, Научно-исследовательский испытательный лазерный центр «Радуга», ЗАТО г. Радужный) и Роскосмоса (Центр подготовки космонавтов, ЗАТО Звёздный городок). С урбанистической точки зрения эти города в основном относятся к средним (население – 40–120 тысяч человек), для них характерна развитая городская инфраструктура, наличие, в некоторых случаях, иных, нежели градообразующие, крупных предприятий. Данные ЗАТО отличаются избыточным количеством квалифицированной рабочей силы, развитием науки, образования.

Развитие ЗАТО сильно зависит от экзогенных факторов различной природы. Это усложняет процессы управления закрытыми городами, определение стратегий и путей их развития, проведение необходимых преобразований.

Мы посчитали необходимым более подробно рассмотреть специфику закрытых административно-территориальных образований как объекта исследований и выделить ряд их свойств, обосновывающих необходимость *особой методики* таких исследований.

Закрытые административно-территориальные образования являются элементом административно-территориального деления страны.

В настоящее время отсутствует единое общедоказательное правовое регулирование вопросов административно-территориального деления (устройства) субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации лишь закрепляет общие положения, касающиеся административной организации территориального устройства субъектов Российской Федерации. В соответствии с пунктом 1 статьи 67 Конституции территория Российской Федерации включает в себя территорию ее субъектов. Согласно части 1 статьи 72 Конституции к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов относятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, режим пограничных зон, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Современное федеральное российское законодательство не устанавливает единое правовое понятие «административно-территориальное деление» и «административно-территориальная единица». Этот вопрос перенесён на региональный уровень, где он имеет разную трактовку. Во-первых, существует лингвистическое разнообразие. В качестве терминов, описывающих одно и то же правовое и экономическое понятие, применяются, как минимум, два варианта: «административно-территориальное деление» и «административно-территориальное устройство». Как правило, под этими терминами понимается деление территории соответствующей

щего субъекта на части – административно-территориальные единицы (варианты: административно-территориальные образования, объекты административно-территориального деления)⁶.

Административно-территориальное деление в России претерпевало в историческом плане значительные изменения, что достаточно полно отражено в работах А. И. Трейвиша [201] А. Г. Анимицы и А. Т. Тертышного [82], В. А. Колосова и Н. С. Мироненко [124] и других авторов.

Современная ситуация (с 2005 года) отличается очередной сменой принципов административно-территориального деления и законодательной «недоформулированностью» этих принципов. До введения в действие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ административно-территориальное деление описывалось Общероссийским классификатором объектов административно-территориального деления (ОКАТО). В ОКАТО всё множество объектов административно-территориального деления подразделяется на группы согласно территориальному делению, и эти группы располагаются по трем уровням классификации в соответствии с административной подчиненностью, причем в каждый уровень включаются объекты, непосредственно подчиненные объектам предыдущего уровня.

⁶ Так в Законе Ростовской области № 340-ЗС от 25.07.05 «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» различаются понятия *административно-территориальная единица* – сельское или городское поселение в границах и с наименованием, установленными соответствующим областным законом об установлении границ и наделении статусом муниципального образования; и *административно-территориальное образование* – городской округ или муниципальный район в границах и с наименованием, установленными соответствующим областным законом об установлении границ и наделении статусом муниципального образования

⁷ Далее в тексте мы будем приводить краткое наименование законов, которое обычно используется в практической деятельности. В частности данный закон будет обозначаться как 131-ФЗ.

В 2006 году на основе Федерального закона № 131-ФЗ был разработан и введён в действие новый Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО). В отличие от ОКАТО он классифицирует не все объекты административно-территориального деления России, а только муниципальные образования, по критериям, приведённым в указанном законе.

Сравнение классификаторов приведено нами для того, чтобы отметить, что закрытые административно-территориальные образования, как элементы административно-территориального деления присутствуют в обоих случаях, и в классификаторе ОКАТО, и в классификаторе ОКТМО. То есть они, бесспорно, рассматривались и рассматриваются в качестве элемента административно-территориального деления государства.

Закрытые административно-территориальные образования являются территориями с особым статусом.

Наличие как общих, так и особенных правил развития разных территорий внутри государства является объективным процессом, вызванным политическими, военными, социально-экономическими, экологическими и иными причинами. Для выделения территории в общем правовом поле ей придаётся определённый *статус* – совокупность правил (институтов), отличающих её от общих институциональных условий, то есть выделяющих её из ряда других территорий. Учреждение, институционализация статуса, наделение конкретных территорий статусом – прерогатива центральной (федеральной) власти. На уровне федерации, прежде всего, определяются цели введения того или иного статуса. Чаще всего, наличие особого статуса даёт территории дополнительные возможности или ресурсы, вследствие чего, местные и/или региональные власти, лидеры, отдельные социальные группы проявляют значительную заинтересованность в приобретении и сохранении особого статуса.

Сегодня можно выделить, как минимум, две группы формальных статусов территорий, существующих в Российской Федерации. Первая группа – это статусные наименования субъектов Федерации, определённые Конституцией Российской Федерации: республика, край, область, город федерального значения, автономная об-

ласть, автономный округ. При этом Конституция не устанавливает иерархию и формальные содержательные различия данных статусов. Тем не менее, в Конституции указывается, например, что республики имеют свои Конституции, а прочие субъекты Федерации – уставы; республики имеют право устанавливать свои государственные языки; автономные округа, в отличие от всех остальных субъектов, могут выстраивать отношение с субъектом Федерации на основе специально принятых федеральных законов и т. д. [142, с. 52]

Другая группа статусов – это особые статусы, устанавливаемые правовыми актами иными, нежели Конституция Российской Федерации. К ним относятся законы, указы Президента, постановления и распоряжения Правительства, международные договоры и т. д. В этих документах, а также подзаконных актах, обычно указываются цели учреждения статуса, срок, на который статус присваивается, порядок присвоения и снятия статуса для определённой территории, содержание статуса и т. д. К территориям, наделённым особым статусом, можно отнести северные территории, территории арктической зоны, морского побережья, особых экономических зон, зон экологического бедствия, территории реструктуризации базовых отраслей промышленности, закрытых административно-территориальных образований, наукоградов и т. д. Исследованием отдельных проблем статусных территорий занимается большое количество учёных и практиков: [93, 94, 98, 162, 187, 193, 195, 204 и др.]. Комплексный анализ статусности территорий приводится, например, в работе И. И. Максимовой [152].

Статус «закрытое административно-территориальное образование» введён законом от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Данный закон учреждает статус; разъясняет его содержание; определяет порядок создания и упразднения ЗАТО; указывает на особенности местного самоуправления в ЗАТО; устанавливает порядок формирования бюджетов ЗАТО; определяет меры по социальной защите лиц, проживающих и работающих в ЗАТО; определяет круг вопросов, по которым ЗАТО находятся в ведении федеральных органов государственной власти и т. д.

Помимо этого основополагающего закона, институциональные особенности статуса «закрытое административно-территориальное образование» оговариваются в нормативных актах более низкого уровня, например [24, 27, 29, 31, 32].

В редакции Закона «О ЗАТО» от 23.12.2011 термин «статус» заменен на термин «правовой режим». Для целей настоящего исследования мы использовали более общий термин «статус», подразумевая его в качестве синонима «правового режима», применённого в законе.

ЗАТО является закрытым административно-территориальным образованием, имеет явно выраженную, укрепленную границу на местности.

Закрытость обусловлена стратегическими целями, ради которых ЗАТО создано и отражает неразрывную связь и зависимость от отрасли деятельности градообразующего объекта. Подразумевается существование двух видов закрытости – территориальной и информационной.

С точки зрения территориальной закрытости, ЗАТО иногда сравнивают с городом-крепостью, военным и казачьим поселением, основной задачей которых была охрана границ и территории государства. Вне ЗАТО обеспечение режимов секретности и безопасности путём создания физических средств защиты применяется обычно в отношении отдельных организаций, имеющих отношение к закрытым (секретным) работам или обеспечивающим содержание опасных для общества лиц. Ни одно другое административно-территориальное образование в Российской Федерации, ни одно статусное территориальное образование не имеет укрепленных границ по периметру своей территории. Такая специфика обеспечивает выполнение некоторых особых режимов проживания, хозяйствования, передвижения.

Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий, а также с учетом потребностей развития населённых пунктов [14, ст. 1]. В отличие от границ иных муниципальных образований, которые

обозначаются только на картах, граница ЗАТО имеет явно выраженное обозначение на местности. В соответствии с законодательством *«границы контролируемых и запретных зон закрытого образования обозначаются на местности хорошо видимыми знаками, надписями и оборудуются инженерно-техническими средствами»* [24]. Это осуществляется с целью организации санкционированного доступа граждан на охраняемую территорию закрытого образования (контролируемая зона) и исключения доступа граждан на территорию объектов без производственной необходимости (запретная зона). Для осуществления санкционированного прохода граждан и проезда транспорта через контролируемые и запретные зоны оборудуются контрольно-пропускные пункты.

Наличие границы позволяет представить ЗАТО как некую модель государства – есть территория, отделённая от других территорий границей, есть население, легитимно и постоянно проживающее на этой территории, есть власть (органы местного самоуправления), имеющая верховенство (хотя и неполное, разделяемое с органами государственной власти) в пределах данной территории.

Такое представление ЗАТО объективно отличает набор управленческих решений органов местного самоуправления, относительно применяемых в городах такого же масштаба, но не обладающих статусом ЗАТО.

Информационная закрытость подразумевает нераспространение некоторых сведений, касающихся, прежде всего, градообразующих объектов. Информационная закрытость обеспечивается закрытостью территориальной (ограничение доступа для лиц, не имеющих отношения к объекту) и правовыми условиями (обязательства неразглашения информации) для лиц, имеющих доступ на территорию ЗАТО.

Статус «закрытое административно-территориальное образование» подразумевает применение на данной территории особых режимов.

Особый режим передвижения и проживания. В ЗАТО право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации

в соответствии с законами Российской Федерации может быть ограничено [15]. Для въезда в ЗАТО иностранным гражданам требуется специальное разрешение [30]. В пространственном плане существуют ограничения на полеты летательных аппаратов над территорией ЗАТО; оговаривается установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах закрытого административно-территориального образования [14, ст. 3 п. 1].

Особый режим хозяйствования. В ЗАТО существуют ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом. В частности, сделки по приобретению в собственность недвижимого имущества, находящегося на территории закрытого административно-территориального образования, либо иные сделки с таким имуществом могут совершаться только гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими или получившими разрешение на постоянное проживание на территории закрытого административно-территориального образования, гражданами Российской Федерации, работающими на данной территории на условиях трудового договора, заключенного на неопределенный срок с организациями, по роду деятельности которых создано закрытое административно-территориальное образование, и юридическими лицами, расположенными и зарегистрированными на территории закрытого административно-территориального образования. Иные лица допускаются к таким сделкам по особому разрешению [14, ст. 8, п. 2]. Создание и деятельность на территории ЗАТО организаций с иностранными инвестициями допускаются по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, в том числе, ФСБ и МВД [32]. На территории ЗАТО не допускаются создание и деятельность организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также деятельность международных организаций (объединений) [14, ст. 3, п. 2.2].

Особый режим использования земли и установления границ ЗАТО. Земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, изъяты из оборота [14, ст. 6], [2, ст. 20].

Границы закрытого административно-территориального образования при их создании могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации. При установлении и (или) изменении границ ЗАТО и при его реорганизации требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются [14, ст. 1]. Как уже было сказано выше, граница ЗАТО имеет явно выраженное обозначение на местности – для осуществления санкционированного прохода граждан и проезда транспорта оборудуются контрольно-пропускные пункты.

Особый режим формирования местного бюджета. В отличие от иных муниципальных образований, в ЗАТО существует ряд особенностей в формировании доходной части бюджета. Бюджетам ЗАТО предоставляются компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования [14, ст. 5.1]. Эти компенсации осуществляются путем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Межбюджетные трансферты предоставляются в форме: а) дотаций на дополнительные расходы бюджетов ЗАТО, связанные с общей социальной компенсацией проживания или работы граждан в условиях особого режима безопасного функционирования закрытого административно-территориального образования и потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом; б) субсидий на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры; в) межбюджетных трансфертов на переселение граждан, утративших производственную, служебную связь с организациями, расположенными на территории ЗАТО.

Особый режим распределения полномочий между уровнями власти в отношении ЗАТО. К полномочиям федерального уровня

относятся, в частности, следующие вопросы: установления административной подчиненности, границ ЗАТО и земель, отводимых предприятиям, по роду деятельности которых создано ЗАТО; определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования; медико-санитарного обеспечения; выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами, по роду деятельности которых создано ЗАТО; обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности.

Федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в ЗАТО предприятия согласовывают следующие вопросы: планы и программы комплексного социально-экономического развития ЗАТО; генеральный план ЗАТО; проекты планировки территории, подготовленные на основе генерального плана; резервирование земель в границах ЗАТО для муниципальных нужд.

Органы местного самоуправления (ОМС) закрытого административно-территориального образования функционируют в соответствии с общим законодательством по вопросам местного самоуправления, как ОМС городского округа (в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Кроме этого, у них есть специфичные функции, вытекающие из особого статуса ЗАТО [4].

Органы власти субъектов Российской Федерации, в которых расположены ЗАТО, совместно с органами государственной власти Российской Федерации также выполняют в отношении ЗАТО и находящихся в них предприятий ряд специфичных функций, связанных с ядерной безопасностью [4, ст. 11]: Кроме того, они принимают участие в назначении главы администрации ЗАТО [14, ст. 4].

ЗАТО создаются и упраздняются административным путем.

Основным мотивом создания ЗАТО и выбора места их расположения являются задачи военного и геополитического характера. Основные принципы размещения объектов, вокруг которых создаются закрытые административно-территориальные образования - обеспечение безопасности и, в некоторых случаях, секретности. При выборе местоположения большинства ЗАТО практически не учитывалось административно-территориальное деление государства, сложившееся территориальное разделение труда, экономические возможности и потребности региона. В период «холодной войны» эти объекты создавались без учета возможной конверсионной и международной деятельности, не учитывалась и возможность развития на территории закрытых образований иных, кроме градообразующей, видов экономической деятельности.

Население ЗАТО при их создании формировалось также директивными методами. В ЗАТО, созданных по роду деятельности объектов Минобороны, основными жителями являются военнослужащие, которые несут службу там, куда их направило командование. Население «атомных» ЗАТО, несмотря на гражданский статус, формировалось длительное время по такому же принципу. Молодых специалистов после окончания вуза «распределяли» на закрытые предприятия. Многие ученые и специалисты были откомандированы в ЗАТО в директивном порядке из других организаций. В первые годы существования ЗАТО это касалось не только основных производств, но и многих обслуживающих отраслей, например, строительства. Как следствие, ЗАТО становились экономическими и социальными «анклавами» на территории нахождения. Уровень и качество жизни, уровень зарплат, социальные возможности в ЗАТО на порядки превышали эти же показатели в окружающих районах.

1.2. Методика исследования ЗАТО: комплексность и системность

Описанные выше особенности закрытых административно-территориальных образований характеризуют их как уникальные объекты российской экономики, обладающие разноплановыми свойствами. Влияние этих особенностей на жизнедеятельность ЗАТО, на функционирование объекта, по роду деятельности которого ЗАТО созданы, различны. Кроме того, актуализация тех или иных особенностей зависит от активности различных по своей природе экзогенных факторов (рис. 1).

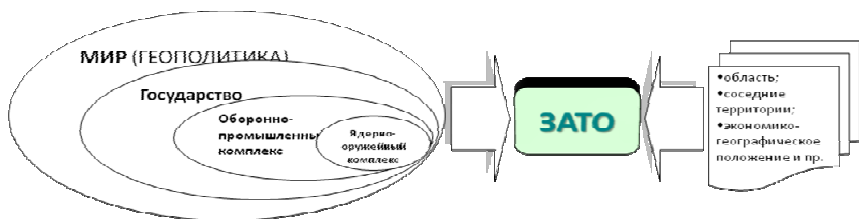


Рис. 1. Воздействие внешней среды на ЗАТО

Всё это требует применения к исследованию закрытых административно-территориальных образований и формированию регулирующих воздействий особой методики. Такая методика должна быть комплексной, то есть должна включать в себя различные научные подходы, с помощью которых можно наиболее полно оценить ту или иную сторону функционирования ЗАТО. С нашей точки зрения, комплексность лучше всего учитывается в системном подходе, который должен стать основополагающим в предлагаемой методике. Отдельные особенности закрытых образований исследуются на основе других научных подходов, в частности, институциональном, историческом, отраслевом, региональном, модернизационном, ситуационном и т. д. Дадим краткую характеристику основным применяемым подходам и определим их место в комплексной методике исследования закрытых административно-территориальных образований.

Системный подход – одно из активно применяемых методологических направлений современной науки, связанное с представлением, изучением и конструированием объектов как систем. Системой принято называть совокупность взаимодействующих элементов, объединенных общей целью, составляющих единое целое, обладающее эффектом эмерджентности либо положительной синергией [130, с. 58].

Применительно к настоящему исследованию системный подход используется для рассмотрения и проектирования регулирования закрытых административно-территориальных образований вместе и поодиночке как: а) отраслевой подсистемы; б) подсистемы территориального деления (в масштабах страны – все вместе, как особый вид территориальных образований; в масштабах региона – индивидуально, как часть экономики региона); в) самостоятельной экономической системы.

В то же время, ЗАТО, как экономические системы, тесно связаны и зависимы от систем технических – основных производств и технологий градообразующих объектов. С этой точки зрения необходимо представлять различие между системами разной природы. Обычно выделяют три вида таких систем: технические, биологические и социальные. Они различаются, прежде всего, по уровню непредсказуемости, то есть по возможности возникновения рискованных ситуаций. Наиболее сложной является социальная система.

Систематизация экономических объектов невозможна без использования *институционального подхода*. Принципиальной основой институциональной теории, ее отличием от других экономических направлений является постановка в центр изучения категории «институт». Институты рассматриваются с двух точек зрения. 1) Как «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, «созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми» [165, с. 17], включающие формальные правила (законы, права собственности) и неформальные ограничения (традиции, привычки, неписанные нормы, кодексы поведения). 2) Как механизм координации, управления контрактными отношениями. Институты не находятся в застывшем состоянии – они постоянно возникают, изменяются, отмирают. Например, не-

формальные нормы становятся формальными, не подкрепленные санкциями формальные правила становятся неформальными и т. д.

Исследование и формирование необходимых институтов и институциональной среды важно при регулировании закрытых административно-территориальных образований. Статус ЗАТО – это набор правил и процедур, применительно к совокупности индивидов (физических и юридических лиц), находящихся на определенной территории и в определённой институциональной среде. Кроме того, за десятилетия своего существования внутри и в отношении ЗАТО сложились устойчивые неформальные институты, которые не всегда соответствуют создаваемым сегодня формальным правилам.

Применительно к закрытым административно-территориальным образованиям большое значение имеет также понятие транзакционных издержек. В институциональной теории (теории прав собственности и родственных ей концепциях) базовой единицей анализа признается акт экономического взаимодействия, сделка – транзакция. Совершение сделок может требовать значительных затрат и сопровождаться серьезными потерями. Такие издержки получили название «транзакционных».

Специфичные транзакционные издержки, обусловленные особым статусом ЗАТО, возникают у индивидов, совершающих сделки с пересечением границ ЗАТО. Также существуют транзакционные издержки вызванные противоречием разных институтов. Например, существуют противоречия между общими правилами проведения конкурсов и торгов за счет государственных средств, устанавливаемые Федеральным законом № 94-ФЗ и особенностями въезда в закрытое административно-территориальное образование (закон «О ЗАТО») и т. д.

В институционализме рассматриваются различные типы контрактов. Для целей нашего исследования интерес представляет так называемый социальный контракт, то есть взаимодействие между государством и индивидом, в котором один из его участников (агент) делегирует другому участнику (принципалу) права контроля над своими действиями. В более широком смысле, социальный контракт – это система ожиданий и обязательств, которые государство и граждане берут по отношению друг к другу. В общетеорети-

ческом смысле государство едино. В реальности власть имеет три уровня – федеральная, региональная и местная, и все они в тех или иных полномочиях представляют для гражданина государство. Следовательно, и социальный контракт для конкретного индивида является триединым – он ожидает каких-то действий от каждого из уровней власти и, соответственно, выполняет свои обязательства перед каждым из них. Для закрытых административно-территориальных образований муниципальная часть социального контракта усложняется в связи с особым статусом ЗАТО.

Возможность государства использовать силу принуждения даёт гражданам государства уверенность, что оно успешнее их самих справится с реализацией ряда функций по обеспечению взаимодействия, в тех случаях, когда рынок оказывается не в состоянии обеспечить эффективное использование (распределение) ресурсов. Эти случаи получили название «провалы» рынка. Такие провалы рынка, как внешние эффекты и общественные блага исключительно важны при анализе и проектировании регулирования функционирования ЗАТО. Градообразующие предприятия ЗАТО производят продукцию, которую можно рассматривать как чистое общественное благо, следовательно, и сам институт ЗАТО, и возможности его развития, необходимо рассматривать с этой же позиции.

Исторический подход или принцип историзма – один из наиболее универсальных методологических принципов. Он заключается в рассмотрении мира, природных и социально-культурных явлений в динамике их изменения, в связи с конкретно-историческими условиями их существования.

Исследование закрытых административно-территориальных образований невозможно вне понимания исторических условий их возникновения и существования. Исходя из важности для ЗАТО экзогенных факторов, необходимо понимание складывающейся в тот или иной исторический период ситуации, как в мире, так и в стране, регионе, самом городе. Для проектирования будущего ЗАТО также необходимо «конструирование» будущих внешних условий.

Отрасль, к которой относятся градообразующие предприятия (объекты) оказывает принципиальное влияние на развитие ЗАТО.

Поэтому в методике исследования ЗАТО составной частью должен присутствовать *отраслевой анализ*.

Основной градообразующей отраслью экономики для ЗАТО является атомная промышленность. Она включает в себя предприятия, выпускающие разные виды конечной продукции: добывающие и обогащительные производства выпускают сырьё; результатами деятельности научно-исследовательских институтов являются идеи (разработки), технологии, опытные образцы; серийные заводы выпускают машинотехническую продукцию широкой номенклатуры; атомные электростанции производят электрическую энергию и т. д. Разделять эти предприятия по разным отраслям промышленности с управленческой точки зрения невозможно, так как их деятельность составляет единую технологическую цепочку, и получаемая продукция в большинстве случаев может использоваться только следующими предприятиями этой цепочки. Для того чтобы отрасль была оформлена в организационном плане, все её предприятия структурно входят в соответствующую управленческую структуру государства (статус и название которой изменялись – Министерство среднего машиностроения, Министерство по атомной энергии, Федеральное агентство по атомной энергии, Государственная корпорация «Росатом»).

Региональный и социально-экономический анализ. Исследование любого города невозможно без учёта его экономико-географического положения, которое обозначает положение данного пункта по отношению к объектам, расположенным вне его [179, с. 118], в частности, к источникам сырья, энергии, производственных мощностей, транспортных магистралей и узлов, рынков сбыта, трудовых ресурсов; к административным, экономическим, расселенческим ареалам; к другим городам и территориям различного масштаба [225, с. 87].

Исследование региона или отдельного города всегда носит комплексный характер. Исследовать только экономику, невозможно без учёта её связей с населением, природной средой, институциональной средой и пр. Именно поэтому речь обычно идёт о рассмотрении не экономического, а социально-экономического развития.

Методология региональных исследований и оценка социально-экономического развития крайне важна для рассмотрения закрытых административно-территориальных образований. Например, В. Н. Лексин отмечает, что *«в России существует не имеющая аналогов ни за рубежом, ни в недавнем отечественном прошлом территориальная среда, в которой осуществляются попытки функционирования сети производств (и связанных с ними населённых пунктов), созданных в 20–80-е годы прошлого столетия и размещённых по критериям эффективности народнохозяйственного комплекса СССР, связанного нерыночными хозяйственными отношениями»* [142, с. 219]. Многие авторы (А. Г. Гранберг, В. Я. Любовный, А. А. Агирречу и др.) в классификациях городов или особых статусов территориальных образований упоминают ЗАТО, однако чаще всего классифицируют их как города с высоким научно-промышленным потенциалом. В то же время, этот потенциал практически не анализируется ни с точки зрения экономико-географического положения города, ни с точки зрения социально-экономического развития.

Необходимость использовать ресурсы ЗАТО для развития страны, подразумевает применение при исследовании *модернизационного подхода*. Существуют различные интерпретации понятия модернизации. По мнению П. Штомпка, в общем смысле, модернизация – это синоним всех прогрессивных социальных изменений, когда общество движется вперед. Сюда включаются процессы индустриализации, урбанизации, рационализации, бюрократизации, демократизации, доминирующего влияния капитализма, распространения индивидуализма и мотивации успеха, утверждения разума и науки и т. д. Также термин «модернизация» характеризуется как общественно-исторический процесс, в ходе которого традиционные общества становятся индустриально развитыми [172, с. 147].

В последнее время появляются работы, в которых модернизация рассматривается не только на уровне государства, но и более узко – на уровне региона или даже города (В. Любовный [150], О. В. Вяткина [98], мы также рассматривали этот вопрос в работе [57]). Если возможно выстроить хотя бы часть модернизационных процессов на уровне отдельно взятого города, если они при-

живаются, то это, скорее всего, будет означать, что и на уровне государства в целом модернизация возможна.

Закрытые административно-территориальные образования (прежде всего те, где градообразующими объектами являются предприятия атомной промышленности), как отмечает, например, В. Любовный [150], способны играть роль «генераторов» инновационного роста страны. При этом отмечается широкое понятие инновационности (более относящееся к модернизации): уровень интеллектуального потенциала горожан, степень развитости городской среды, обеспеченность современными видами коммуникаций и т. д.

Закрытые административно-территориальные образования изначально создавались для обеспечения безопасности государства. Следовательно, к их исследованию должен применяться *подход с точки зрения безопасности*. Безопасность – это «состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» [13 ст. 1], «способность к сдерживанию или парированию опасных воздействий, а также к быстрой компенсации нанесенного ущерба. Безопасность означает сохранение системой стабильности, устойчивости и возможности саморазвития» [88].

Безопасность – категория системная. Она предполагает наличие системы, которую необходимо защитить, связи с другими системами и внешнюю среду. При этом важным является то, что любой объект в реальной жизни находится сразу в нескольких, иногда не зависимых друг от друга системах и для того, чтобы обеспечить его безопасность необходимо идентифицировать эти системы. В этом случае, в соответствии с известной теоремой Курта Геделя (согласно которой нельзя обосновать непротиворечивость включенных систем, если не апеллировать к системе более высокого порядка [110, с. 243].) необходимо рассматривать безопасность как составляющую часть системы более высокого порядка. В современных условиях глобализации это положение наглядно иллюстрируется с точки зрения национальной безопасности любого государства – построить действенную систему безопасности изолировано невозможно. Включённость стран в мировые связи требует взаимодействий и в сфере безопасности.

Для государства понятие «безопасность» комплексно выражается категорией «национальная безопасность». Национальная безопасность включает в себя экономическую, военную, геополитическую, общественную, экологическую, информационную и другие виды безопасности.

Закрытые административно-территориальные образования изначально создавались для обеспечения деятельности стратегически важных предприятий и объектов, обеспечивающих военную безопасность государства. Учитывая, что в большинстве ЗАТО находятся предприятия атомной отрасли или стратегические военные силы, то они обеспечивают не просто военную безопасность, но и геополитическую безопасность России. Именно вопросы безопасности задавали местоположение ЗАТО, структуру их экономики, численность населения, инфраструктуру и т. д. В настоящее время стратегические вопросы существования ЗАТО также определяются вопросами геополитической и военной безопасности.

Сегодня к вопросам стратегической безопасности для ЗАТО добавились вопросы безопасности экономической. Эта специфика имеет двойственный характер. С одной стороны, в ряде ЗАТО (прежде всего атомной промышленности) сосредоточены серьезные интеллектуальные ресурсы, которые могут и должны быть использованы для развития российской экономики и общества. С другой стороны, в изменившихся социально-экономических и политических условиях сами ЗАТО, как муниципальные образования, должны обеспечивать свою экономическую безопасность.

1.3. Почему речь идёт о системных трансформациях?

Внешняя среда является определяющим фактором для существования закрытых административно-территориальных образований. За время, прошедшее с момента создания большинства ЗАТО (1950–1960-е годы) внешние условия серьёзно изменились. Кроме того, произошли заметные изменения уже и с момента институционализации статуса ЗАТО в 1992 году. Многие из этих изменений имеют характер системных, они принципиально изменили общественные отношения (политические, экономические, социальные

и пр.) на разных уровнях. Более того, некоторые системы, имевшие непосредственное влияние на ЗАТО (например, система социализма), вообще перестали существовать; появились новые системы (система рыночных отношений в России).

Внутри системы ЗАТО также произошли изменения. Закрытые административно-территориальные образования из «поселений при объекте» постепенно превратились в самостоятельные города, поддерживающие не только интересы градообразующего предприятия или объекта, но и имеющие свои интересы, своё муниципальное хозяйство, более или менее развитый частный сектор и т. д. То есть они превратились в самостоятельную экономическую систему, особенностью которой является наличие закрытого градообразующего объекта и обусловленный этим статус, предполагающий ряд ограничений.

Отношения внутри этих систем также постепенно изменяются. Внутренние взаимоотношения, в отличие от внешних условий, изменяются намного медленнее, сказывается влияние неформальных институтов, которые, как известно, изменяются очень медленно. В итоге – сложившиеся обычаи и традиции входят в противоречие с динамично меняющейся внешней средой. Далее кратко обозначим основные уже произошедшие системные трансформации, требующие адекватного реагирования для уверенного, поступательного развития системы закрытых городов.

Изменение геополитических и военно-стратегических условий. Закрытые административно-территориальные образования создавались (и это позже было закреплено в Законе «О закрытом административно-территориальном образовании») как территории, на которых расположены объекты, имеющие для государства особую важность. Эти объекты к тому же являются опасными, они связаны с делящимися материалами и химическим оружием.

Начиная с 1946 года, когда США впервые применили атомное оружие, оно стало основой военной мощи ведущих государств, прежде всего, СССР и США. До настоящего времени военные доктрины обеих стран были основаны на его применении. Понимание последствий ядерной войны породило и другой эффект обладания этим оружием – сдерживающий.

К настоящему времени произошли существенные изменения, повлиявшие на расстановку политических, экономических и военных сил в мире. Распад СССР уменьшил территорию России, что привело к приближению вооружённых, в том числе, стратегических ядерных сил вероятного противника к политическим, экономическим и военным центрам страны. Развал системы социализма также ослабил военную и экономическую позицию России в мире. Появление новых сильных экономик, обладающих ядерным оружием (Китай, Индия, Израиль) изменяет соотношение и военных сил в мире. Развитие научно-технического прогресса ведёт к изменению военной стратегии. Всё большее значение отводится высокоточному оружию, скорости достижения цели, маскировке, информационной и радиоэлектронной борьбе. Формируются принципиально новые стратегии «сетевых войн», «войн шестого поколения» и т. д. Параллельно идёт и договорный процесс, направленный на сокращение ядерных вооружений.

Изменение роли ядерного оружия в мире напрямую отражается на закрытых административно-территориальных образованиях. Прекратилась наработка оружейного плутония и урана – ранее секретные перерабатывающие комбинаты, расположенные в ЗАТО, работают на международном рынке атомного топлива. Сокращается количество носителей ядерного оружия – сокращается количество военных частей, оснащённых этим оружием, в том числе, дислоцированных в закрытых административно-территориальных образованиях. Уменьшаются объёмы исследовательских работ в области ядерного оружия – научные центры, расположенные в ЗАТО, постепенно переходят в другие научные сферы.

Изменения государства и общества. Переход к рыночной экономике принципиально изменил все сферы общественных отношений. Принципы «шоковой терапии» не позволили своевременно сформировать соответствующую институциональную среду деятельности государственного сектора экономики. Резкое снижение финансирования оборонно-промышленного комплекса страны в 1990-е годы привело к деградации многих предприятий и отраслей: произошёл массовый отток квалифицированных кадров, часть предприятий перестала существовать, вид деятельности «работа

в оборонно-промышленном комплексе (в том числе, в атомной промышленности)» стала не престижной. Отрасль стала испытывать потребность в молодых кадрах. Рыночные принципы экономики требуют сокращения площадей, занимаемых предприятиями, избавления от непрофильных активов и видов деятельности и т. д. Изменилась приоритетность для государства атомной отрасли в целом и ядерно-оружейного комплекса в частности.

Закрытые административно-территориальные образования, имевшие ранее значительные статусные отличия, постепенно «вписываются» государством в образ обыкновенного города. Это касается принципов формирования муниципального бюджета, распределения полномочий между местным, региональным и федеральным уровнем, подчинённости силовых, медицинских и прочих служб и т. д. Отношение региональной власти к ЗАТО объективно иное, нежели властей федерального уровня, так как деятельность градообразующих объектов в ЗАТО соответствует федеральным (и далеко не всегда, региональным) интересам, регулируется на федеральном уровне.

Появление новых вызовов общегосударственного уровня. Глобализация и развитие научно-технического прогресса выводят в мировые лидеры государства, обладающие умением быстро внедрять инновации в производственные процессы, формирующие широкие международные связи на всех уровнях и занимающие в этих связях лидирующие позиции. Россия же на сегодняшний день имеет достаточно отсталую структуру экономики, весьма посредственные позиции в мировом научном сообществе и практически никак не представлена на рынках высокотехнологичных товаров и услуг.

Сохранение роли державы мирового уровня требует активизации усилий по развитию инновационной экономики. Для этого необходим ряд существенных условий: наличие государственной воли, выраженной в действиях по поддержке и развитию инновационного бизнеса; наличие квалифицированных кадров; наличие инфраструктуры. Закрытые административно-территориальные образования до настоящего времени сохранились как места концентрации научно-технического ресурса высочайшего уровня. Здесь есть

необходимые кадры, есть идеи, научные и производственные школы. Этот ресурс может и должен быть использован для модернизации российской экономики. Основная задача – правильно организовать данный ресурс. Помимо высокой профессиональной компетенции, кадровый ресурс ЗАТО можно охарактеризовать как специфический, ведь большая часть специалистов имеет достаточно узкую специализацию. Также существуют ментальные особенности жителей ЗАТО и сотрудников градообразующих предприятий, которые не способствуют развитию бизнеса в этих городах. Всё это говорит о том, что необходимо формирование системы, способной объединить высокий научно-производственный потенциал ЗАТО с принципами конкурентной деятельности на глобальных рынках.

С этой точки зрения «закрытость» территории противоречит современным тенденциям развития науки, образования, инновационной деятельности.

Системные противоречия внутри ЗАТО. Переход закрытых городов из состояния «поселение при объекте» к состоянию города или посёлка, привёл к появлению самостоятельных муниципальных интересов, отличных от интересов градообразующих объектов, и, соответственно, градообразующей отрасли. К настоящему времени многие вопросы развития ЗАТО зависят от возможностей разрешения основного противоречия: с одной стороны – необходимость соблюдения режимов безопасности и секретности, налаженных существующим порядком и обусловленных наличием на территории соответствующего градообразующего объекта; с другой стороны – необходимость развития городской экономики, иных, кроме градообразующих производств, инновационного сектора экономики, привлечение на территорию инвестиций и т. д. Закрытость, моноспециализация и «провинциальность» порождает ещё одно важное противоречие: для развития градообразующего предприятия и инновационного бизнеса необходимы молодые, квалифицированные, предпринимательно активные кадры; но уровень социальной привлекательности ЗАТО значительно ниже, чем в других городах, претендующих на привлечение активной и талантливой молодёжи. Новые не приезжают, свои также стремятся уехать.

Указанные выше уже свершившиеся изменения требуют соответствующей реакции со стороны закрытых городов и градообразующих предприятий. Основные цели, ради достижения которых эти территориальные образования создавались, ещё стоят на повестке дня. То есть, принципиально, говорить о ликвидации ЗАТО (как минимум, о полной ликвидации градообразующих объектов) нельзя. С другой стороны, эти цели претерпевают изменения. К тому же, многие ЗАТО стали достаточно важным для экономики страны и региона нахождения явлением. Думается, что такой взгляд на ЗАТО приводит к пониманию необходимости их системных трансформаций и в достаточной степени объясняет основные направления таких трансформаций.

Во-первых, закрытые административно-территориальные образования разные. Их различает не только географическое, административное положение и климат. Различия кроются также в виде деятельности градообразующего объекта, подчиненности этого объекта, экономико-географическом положении ЗАТО. Данный факт должен быть учтён при формировании стратегии и тактики развития ЗАТО. С другой стороны, официальный статус, понимаемый как институт, должен быть неизменен. Следовательно, статус должен содержать общие основные характеристики и специальные, относимые к определённым категориям ЗАТО. Принципы деления на категории должны также быть институционализированы.

Во-вторых, изменившиеся внешние и внутренние условия требуют корректировки понятия «закрытость». Абсолютная отгороженность от внешнего мира сегодня неприемлема. Развитие науки и высокотехнологичных производств, образования, инновационной деятельности требуют широкого информационного обмена как внутри страны, так и с зарубежными партнёрами. Развитие территории требует привлечения на территорию инвестиций, создания условий для расширения экономической деятельности. В закрытом пространстве это невозможно.

В-третьих, происходит изменение ряда принципов обеспечения безопасности, в частности, экономической. Сегодня экономическая безопасность достигается путём широкого участия в международных процессах, занятия в них лидирующего или ключевого поло-

жения. При этом, понятия «государственная тайна» и «физическая и информационная безопасность» для стратегических объектов не отменяется, но для их сохранения необходимо активнее применять современные технические и информационные способы.

В-четвёртых, развитие ЗАТО, в том числе и градообразующих предприятий (это относится к научно-производственным ЗАТО) зависит от возможности диверсификации их экономики. Моноспециализация, особенно основанная на высокотехнологичных видах деятельности, опасна с точки зрения обеспечения кадрами.

В-пятых, институт ЗАТО должен быть дополнен и другими, связанными с ним, институтами. В частности, практика показала, что статус ЗАТО подвижен – закрытые административно-территориальные образования вновь создаются, ликвидируются. Следовательно, должны быть подробно институционализированы понятия создания, и, особенно, ликвидации ЗАТО.

В-шестых, существование системы ЗАТО требует соответствующего управления. В настоящее время управление всей системой ЗАТО разрознено, что нарушает системный принцип и тормозит развитие этих образований.

* * *

Подведём краткий итог. Закрытые административно-территориальные образования являются уникальным, и в то же время слабо изученным в научном плане элементом российской экономики. Они обладают набором характеристик, не встречающихся больше ни у каких населенных пунктов. Жизнедеятельность закрытых административно-территориальных образований принципиально зависят от экзогенных факторов, различных по своей природе. Всё это требует применения к исследованию и регулированию закрытых административно-территориальных образований особой методики. Такая методика должна быть комплексной, включать в себя различные научные подходы. С нашей точки зрения, комплексность лучше всего учитывается в системном подходе, который должен стать основополагающим. Отдельные особенности закрытых образований исследуются на основе других научных

подходов: институционального, исторического, отраслевого, регионального, модернизационного, ситуационного и т. д.

За время, прошедшее с момента создания большинства ЗАТО внешние условия серьёзно изменились. Многие из этих изменений имеют системный характер, они принципиально изменили общественные системы на разных уровнях: глобальном, национальном, региональном. В то же время, изменения внутри ЗАТО происходят достаточно медленно, что связано, в том числе, и с сильной традиционностью неформальных институтов. Противоречия между изменившейся внешней средой и медленно меняющимися традиционными неформальными институтами тормозят развитие ЗАТО. Мелкими, местными мерами это противоречие преодолеть невозможно, нужны серьёзные, системные трансформации, учитывающие произошедшие и будущие изменения глобальных тенденций развития.