

Глава 4. Институциональная характеристика ЗАТО

4.1. Правовые условия и ограничения, формирующие особый статус (правовой режим) «закрытое административно-территориальное образование». 4.2. Полномочия органов власти разных уровней в отношении ЗАТО. 4.3. Особенности социального контракта в закрытых административно-территориальных образованиях.

4.1. Правовые условия и ограничения, формирующие особый статус (правовой режим) «закрытое административно-территориальное образование»

Особый статус (правовой режим) «закрытое административно-территориальное образование» – это набор юридических норм, создающих специфичные общественные отношения (условия жизни людей и деятельности предприятий) на определённой территории. Наличие и состав этого набора норм обусловлены целью существования объектов, в связи с деятельностью которых организованы ЗАТО, а также внешними условиями. Стратегическая цель существования объектов подразумевает выполнение требований безопасности и секретности.

К значимым условиям внешней среды можно отнести политическую ситуацию в мире, внутреннюю, в том числе, экономическую политику государства, криминализированность общества, общую экономическую ситуацию в стране, регионе и ближайшем окружении ЗАТО, которая влияет на занятость и уровень доходов населения и т. д.

В связи с тем, что правовой режим ЗАТО отличается от правового режима других населённых пунктов, можно предположить, что эти отличия влияют на социальные, экономические, политические процессы, происходящие в закрытых административно-территориальных образованиях, на перспективы их развития. Здесь стоит отметить, что перспективы развития и интерес к наличию

этих перспектив заметно различаются у научно-производственных и военных ЗАТО. Эти различия стали актуализироваться в последние десятилетия. Одна из важнейших причин – возможность научно-производственных ЗАТО работать не только на оборону (тем более, что эта сфера деятельности сужается), но и на рынок гражданских наукоёмких технологий, в том числе, ориентируясь и на рынок международный.

До 1992 года тема закрытых городов в отечественном открытом законодательстве практически отсутствовала. Будущий статус ЗАТО назывался «город или посёлок закрытого типа». Тип поселения устанавливался Указами Президиума Верховного Совета республики СССР. Принципиальным шагом, по включению ЗАТО в общую правовую систему страны стал Закон от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Важное значение этого закона состояло в том, что он:

- признавал существование «закрытых городов» как меры обеспечения безопасного функционирования предприятий ядерно-оружейного комплекса, иных предприятий и объектов военно-стратегического значения;

- устанавливал правовой статус закрытой территории;
- определял (пусть и не в полной мере) порядок создания и упразднения таких образований;
- регулировал особенности местного самоуправления в ЗАТО;
- устанавливал порядок формирования бюджетов ЗАТО;
- определял меры по социальной защите лиц, проживающих и работающих в ЗАТО;
- определял круг вопросов, по которым ЗАТО находятся в ведении федеральных органов государственной власти.

В более позднем распоряжении Правительства от 4 января 1994 года №3-р «открывались» не только названия городов и посёлков, но и данные о численности их населения [34]. Эти сведения были впервые опубликованы в 1995 году в ежегодном справочнике Госкомстата России «Численность населения Российской Федерации по городам, посёлкам городского типа и районам на 1 января 1995 года».

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 508 «Об утверждении перечня закры-

тых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населённых пунктов», этим статусом обладало 42 поселения, в 10 из которых градообразующими были предприятия Министерства Российской Федерации по атомной энергии (бывшего Министерства среднего машиностроения), в остальных – предприятия и объекты Министерства обороны.

К настоящему времени и в сам Закон, и в список ЗАТО внесены определённые коррективы (рис. 24). В соответствии с текущим текстом Закона *«закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления*

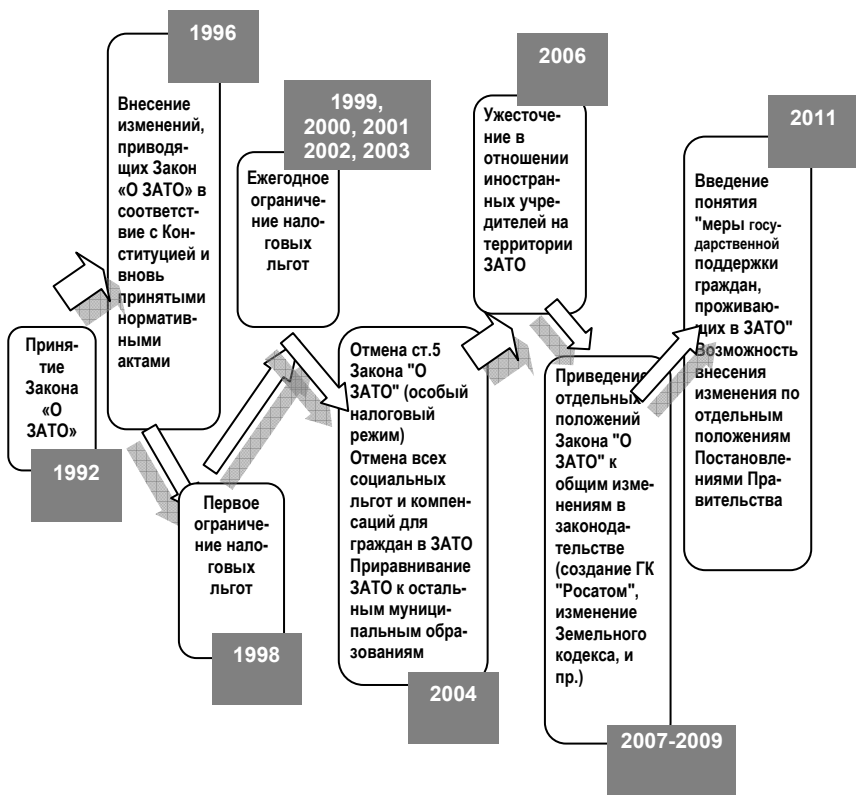


Рис. 24. Изменения Закона «О ЗАТО»

территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан. [14, ст. 1]. После нескольких количественных изменений, по состоянию на начало 2012 года статус ЗАТО имеют 42 населенных пункта, Все они *«являются территориями муниципальных образований со статусом городского округа»* [14, ст. 1]. В 10 ЗАТО градообразующими являются предприятия атомной промышленности, в 31 – объекты Министерства обороны, в 1 ЗАТО – объект Роскосмоса.

Ограничения в ЗАТО

Правовой режим закрытого административно-территориального образования предусматривает ряд ограничений, вытекающих из основной цели их существования.

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]. Сегодня иногда высказываются мнения о несоответствии данного положения нормам международного права³⁸, однако ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации прямо указывает: *«Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом ... в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства»*

Для въезда в ЗАТО иностранным гражданам требуется специальное разрешение [30]. Кроме этого, территория вокруг ЗАТО является территорией с регламентированным посещением для ино-

³⁸ Зарубежными исследователями говорится, что ограничения на передвижение для жителей ЗАТО, а также ограничения на доступ в ЗАТО иных граждан России и иностранцев нарушают обязательства, которые взяла на себя Российская Федерация согласно Международному Пакту о гражданских и политических правах (ст. 12) и Европейской конвенции о защите прав и свобод человека (ст. 2 протокола № 4) [143, с. 51]

иностранцев, для въезда на эту территорию требуется разрешение ФСБ, согласованное с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся предприятия, по роду деятельности которых создано ЗАТО [22].

В пространственном плане существуют ограничения на полеты летательных аппаратов над территорией ЗАТО; оговариваются установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах закрытого административно-территориального образования [14, ст. 3 п. 1].

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 [14, ст. 8 п. 1].

Участие граждан и юридических лиц, не указанных в предыдущем абзаце, в совершении сделок, предусмотренных в этом абзаце, допускается по решению органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования, согласованному с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых создано закрытое административно-территориальное образование [14, ст. 8 п. 2].

Отдельные ограничения существуют для иностранных предпринимателей. Создание и деятельность на территории закрытого адми-

нистративно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями допускаются по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, в ведение которого находятся предприятия, по роду деятельности которых создано соответствующее закрытое административно-территориальное образование, Федеральной службой безопасности и Министерством внутренних дел [32].

На территории закрытого административно-территориального образования 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].

Земельные участки, занимаемые организациями и (или) объектами, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, находятся в федеральной собственности и передаются в постоянное (бессрочное) пользование этим организациям и (или) объектам [14, ст. 6], [2, ст. 20].

Социальные льготы в ЗАТО

Первоначальная редакция Закона «О закрытом административно-территориальном образовании» включала ряд конкретных мер по социальной поддержке граждан, проживающих и работающих в ЗАТО:

- обязательное бесплатное государственное страхование на случай причинения ущерба жизни, здоровью и имуществу из-за радиационного или иного воздействия при аварии на предприятиях и (или) объектах;

- право на досрочный (но не более чем за два года) выход на пенсию в случае ликвидации предприятий, уменьшения объемов или перепрофилирования производства, влекущих за собой сокращение штата.

В 2003 году обязательство бесплатного государственного страхования было приостановлено (Федеральный закон РФ «О федеральном бюджете на 2003 год», Приложение № 20), а в 2004 году обе указанные льготы были отменены (Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).

Современная редакция Закона «О закрытом административно-территориальном образовании» включает более общее понятие – меры государственной поддержки граждан, проживающих в ЗАТО. Эти меры включают: повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости. Конкретные меры государственной поддержки устанавливаются федеральными законами, а также решениями Правительства Российской Федерации [14, ст. 7 п. 1]. По состоянию на середину 2012 года никаких конкретных мер установлено не было.

Таким образом, закон, как и ранее, даёт только общие принципы социальной поддержки граждан, проживающих на территориях ЗАТО. Несмотря на наличие в законодательстве этих общих принципов, они применяются на практике лишь частично.

Повышенная бюджетная обеспеченность населения в ЗАТО как будто бы существует. «Как будто», так как не понятно (да и не указывается в законе) по сравнению с чем она должна быть «повышенная». Если по сравнению с соседними малыми городами – то закон выполняется. Если по сравнению с региональными центрами – то, наверное, тоже, а если по сравнению со столицами или «нефте-, газо- городами», то не выполняется вовсе. (Сравнение приведено на рис. 41).

Однако темпы роста бюджетной обеспеченности ЗАТО в абсолютном выражении не высокие. Например, в городах Нижегородской области: бюджетная обеспеченность в г.Дзержинске выросла в период с 2005 по 2010 годы на 99,2 % (практически в 2 раза), в г. Арзамас – на 69 %, в то время как в ЗАТО Саров – всего на 7,4 %³⁹. Эти данные показывают, что достигнутый в прежние годы жизненный уровень жителей ЗАТО снижается. Если в абсолютном значении бюджетная обеспеченность несколько увеличивается, то с учётом инфляции она постепенно снижается (рис. 25).

³⁹ Данные взяты с официальных сайтов администраций соответствующих городов <http://adm.sarov.ru>; <http://dzt.nnov.ru>; <http://www.arzamas.org> и [62].

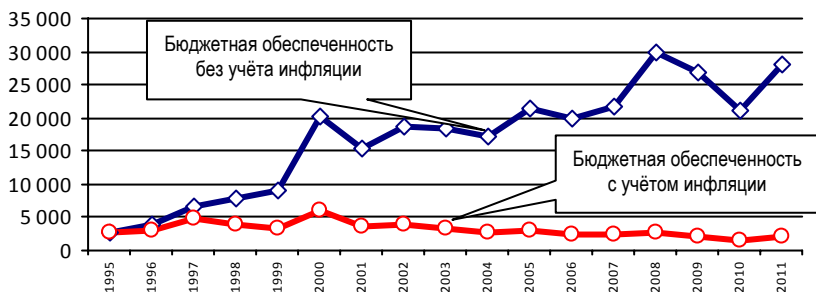


Рис. 25. Бюджетная обеспеченность в ЗАТО Саров в абсолютном выражении и с учетом инфляции

Источник: данные за 1991–2004 – паспорт города Сарова, 2005–2009 – статбюллетень, 2010–2011 – данные Нижегородстата для отчета об эффективности деятельности ОМСУ⁴⁰

Льготой по оплате труда можно назвать 20 % надбавку, получаемую лицами, работающими в ЗАТО. Она была установлена в 1954 году секретным Постановлением Совета Министров СССР. В настоящее время, многие предприятия, находящиеся в ЗАТО данную надбавку не выплачивают. Иных льгот по оплате труда в ЗАТО нет.

Гарантии занятости. Органы местного самоуправления ЗАТО и руководство градообразующего объекта не дают гарантии занятости населению закрытых административно-территориальных образований. Так же, как и в других городах в них существуют отделения Федеральной службы занятости, которые ведут учет безработных. Несмотря на невысокий уровень безработицы в ЗАТО (не выше 3–4 %), она существует. Так в 2007 году в государственную службу занятости г.Саров обратилось за государственной услугой содействия в поиске подходящей работы и зарегистрировано в качестве лиц, ищущих работу 2986 человек, или на 20 % выше факта

⁴⁰ Расчеты и построение графика выполнены и любезно предоставлены автору в мае 2012 года В. Л. Лавровым, занимавшем с 1990 по 2005 годы должность заместителя Главы города Саров по экономике.

2006 года, в 2008 году – 3122 человека. Зарегистрированных безработных в 2007 году в г. Саров было 271 человек, в 2008 году – 305 человек, в 2009 году – порядка 460 [62], [65], [72]. В ЗАТО Минобороны безработица также существует. Так, по состоянию на 1 января 2007 года на учёте в службе занятости населения ЗАТО г. Мирный состояло 29 человек, на 1 января 2008 года – 49 человек [59], в сопоставимом по количеству населения ЗАТО Знаменск в 2008 году было зарегистрировано в качестве безработных 146 человек, в 2009 году – 499 человек, прогноз на 2010 год – 753 человека [69].

Особенности бюджетного процесса в ЗАТО

В отличие от обычного муниципального образования, в ЗАТО существует ряд особенностей в формировании доходной части бюджета.

Во-первых, 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 бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам закрытых административно-территориальных образований. Межбюджетные трансферты предоставляются в форме:

- 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;

- субсидий на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры, которые направляются на проведение проектно-исследовательских работ, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов образования, здравоохранения, физической культуры и массового спорта, культуры, жилищного строительства,

коммунальной и инженерной инфраструктуры, а также на приобретение для них основных средств стоимостью свыше 1000 рублей;

- межбюджетных трансфертов на переселение граждан, утративших производственную, служебную связь с организациями, расположенными на территории ЗАТО, включая оплату стоимости проезда к новому месту жительства, провоз домашнего имущества и выплату единовременного денежного пособия.

Дотации и субсидии рассчитываются исходя из численности населения, проживающего в ЗАТО [31].

Помимо этого, как и другие городские округа, ЗАТО получают трансферты из регионального бюджета: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности; субсидии; субвенции на осуществление отдельных государственных полномочий.

До введения в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», все межбюджетные трансферты направлялись напрямую из федерального бюджета в местные бюджеты ЗАТО и указывались отдельной строкой в законах о федеральном бюджете. В настоящее время в федеральном бюджете отдельной строкой указываются только дотации на дополнительные расходы, на переселение и субсидии на развитие инфраструктуры. Остальные трансферты, направляются в ЗАТО из регионального бюджета и указываются в нормативных актах субъекта Федерации, в котором находится ЗАТО.

В связи с передачей финансирования отдельных полномочий в ЗАТО от федерального уровня к региональному, сложилась ситуация, когда субъекты Федерации по-разному наделяют ЗАТО, находящиеся на их территории, полномочиями, и по-разному финансируют эти полномочия. Так, появилось 22 варианта (по количеству субъектов Федерации, где локализованы ЗАТО) версий разграничения полномочий и межбюджетных отношений. В зависимости от региона серьезно отличаются количество и качество устанавливаемых мер социальной поддержки населения, стандарты финансирования общеобразовательного процесса, стоимость территориальных программ госгарантий, размер платежей бюджетов за неработающее население в фонды обязательного медицинского страхования и т. п.

В тех субъектах, где органы местного самоуправления ЗАТО потеряли ряд полномочий, прежде всего, касающихся содержания отдельных видов учреждений (учреждения среднего профессионального образования, специализированные учреждения образования для детей с отклонениями в развитии и т. д.), произошло сокращение муниципальной бюджетной сети. Например, в ЗАТО Новоуральск в 2006–2007 годах по этой причине прекратили деятельность 12 муниципальных учреждений. По сути, запущен процесс разрушения комплексной и самодостаточной социальной инфраструктуры закрытых территорий, изначально призванной обеспечить жителям полный спектр социальных услуг в плане оговоренной законом «общей социальной компенсации» за проживание в условиях ЗАТО [147, с. 49].

Второй особенностью формирования доходной части бюджета ЗАТО являются отчисления в местный бюджет, связанные с деятельностью предприятий, по роду деятельности которых образовано ЗАТО (подробнее будет рассмотрено ниже).

Квази-оффшоры

В первоначальной редакции Закона «О закрытом административно-территориальном образовании» была статья о том, что в доходы бюджета ЗАТО зачисляются все налоги и другие поступления с его территории (ст. 5, абзац 2). Такой порядок формирования бюджета подразумевал возможность предоставления льгот по всем налогам органами местного самоуправления ЗАТО, чем они в определённый период активно пользовались.

Возможность предоставления налоговых льгот была использована закрытыми образованиями для формирования на своих территориях «квази-оффшорного» режима: на территории ЗАТО регистрировались компании, работающие в других городах и регионах России (чаще всего это были «дочки» крупных нефтяных, металлургических, химических компаний, спиртопроизводящих предприятий и т. д.), этим компаниям предоставлялись значительные льготы по налогам. Но даже небольшая часть налогов крупнейших российских экспортеров стала значительным доходом в бюджет для небольших по сути ЗАТО. «Квази-оффшорный» режим активно использовался в 1997–2002 годах. В частности, ситуация в ЗАТО

г. Саров приведена на рис. 26. Видно, что в эти годы произошло резкое увеличение налоговых доходов местного бюджета.

По данным Счётной палаты Российской Федерации, в 1998 году сумма предоставленных по налогам льгот по всем ЗАТО в целом составляла около 15 млрд. руб., в 2000 году – 14,46 млрд. руб., в 2001 году – 7,2 млрд. руб. Объём государственных трансфертов всем закрытым административно-территориальным образованиям составил в 2000 году – 7,94 млрд. руб., в 2001 году – 10,58 млрд. руб. [40, с. 152]

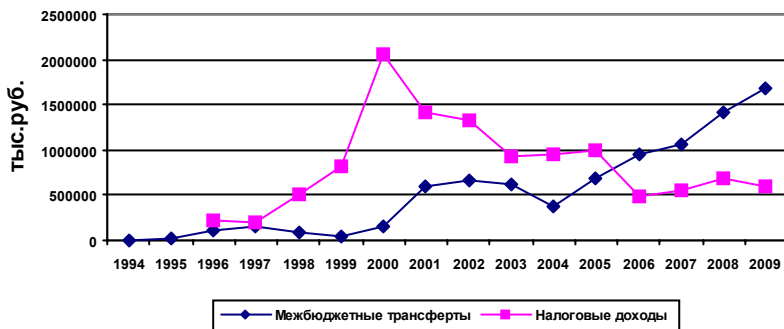


Рис. 26. Объём налоговых доходов и межбюджетных трансфертов в доходе бюджета ЗАТО Саров, тыс. руб.

В 1998 году Федеральным законом от 31 июля 1998 года № 144-ФЗ было введено первое ограничение на предоставление налоговых льгот. Порядок предоставления льгот был установлен Федеральным законом от 2 апреля 1999 года № 67-ФЗ: «Право на получение указанных льгот имеют организации, имеющие не менее 90 процентов основных средств и осуществляющие не менее 70 процентов своей деятельности на территориях соответствующих закрытых административно-территориальных образований (в том числе не менее 70 процентов среднесписочной численности работников таких организаций должны составлять лица, постоянно проживающие на территории соответствующего закрытого административно-территориального образования, и не менее 70 процентов фонда оплаты труда должно выплачиваться работникам, посто-

янно проживающим на территории соответствующего закрытого административно-территориального образования)».

Начиная с 2000 года действие нормы о зачислении в доходы бюджета ЗАТО всех налогов и других поступлений с его территории, было приостановлено. В 2000 году эта норма действовала только для ЗАТО, на территории которых находились федеральные ядерные центры (установлена Федеральным законом от 31 декабря 1999 года № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год»). Размер предоставляемых льгот не мог превышать 50 % от сумм, начисленных по налогам и сборам в соответствующем отчетном периоде. Предоставление налоговых льгот по акцизам и подакцизным товарам запрещалось. Кроме того, общая сумма налоговых льгот, предоставляемых на территории указанных ЗАТО, не могла превышать 2 млрд. руб.

В 2001–2004 годах предоставление налоговых льгот приостанавливалась для всех ЗАТО (до 31 декабря 2001 года – Федеральным законом от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ, по 31 декабря 2002 года – Федеральным законом от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ, по 31 декабря 2003 года – Федеральным законом от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ, по 31 декабря 2004 года – Федеральным законом от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ). С 2004 года норма о зачислении всех налогов и других поступлений с территории ЗАТО в его бюджет полностью исключена из законодательства (Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).

Помимо прямых затрат на поддержку бюджетов ЗАТО, государство расходовало средства и на финансирование подразделений внутренних войск МВД России, охраняющих контролируемые и запретные зоны ЗАТО. В частности, по ЗАТО Минатома России для этих целей в период с 1997 по 2002 год было израсходовано 3900,0 млн. рублей из средств федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» [40].

Законодательство о деятельности градообразующих предприятий (объектов) в ЗАТО

Закрытые административно-территориальные образования создаются для обеспечения особого режима функционирования опре-

делённого предприятия или объекта. Соответственно, правовой режим функционирования этих предприятий важен для всего муниципального образования. В законе «О ЗАТО» есть положения о том, что в бюджет муниципального образования отчисляются [14, ст. 5]:

- не менее 10 процентов от затрат на производственное строительство сверх предусмотренных в соответствии с действующими нормативами, при условии строительства объектов капитального строительства, а также их реконструкции за счёт ассигнований из федерального бюджета и с сохранением их оборонной направленности;

- 1 процент от объёма финансирования государственного оборонного заказа. Эти отчисления направляются на «дополнительное финансирование программ в области экологии и здравоохранения» (в редакции указанного закона) или *«на финансирование мероприятий по социальной защите населения, проживающего на прилегающих к особо опасным объектам территориях, ...а также на финансирование развития социальной инфраструктуры этих территорий»*⁴¹.

В законодательстве однозначно указывается, на что должны идти эти средства [26]:

- развитие сети медицинских учреждений и функционирование органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а также медицинских учреждений, обслуживающих работников особо опасных объектов;

- мероприятий по улучшению радиационно-экологической обстановки;

- развитие сети организаций, обеспечивающих полноценный отдых и оздоровление граждан, включая санатории, профилактории, дома отдыха, пансионаты, лагеря для отдыха детей и подростков;

- развитие сети спортивных сооружений;

- развитие сельскохозяйственных предприятий и организаций пищевой промышленности (независимо от форм собственности), осуществляющих поставки продовольствия и другой сельскохозяй-

⁴¹ В редакции Федерального закона Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 29-ФЗ «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов»

ственной продукции (учитываемой в объёме закупок в федеральные фонды продовольствия) населению;

- информационно-разъяснительной работы с населением о функционировании особо опасных объектов и мероприятий по обеспечению экологической безопасности.

Основной целью формирования и использования централизованных средств на социальное развитие является привлечение на эти цели дополнительных источников финансирования: добровольных взносов юридических и физических лиц, средств на социальное развитие, предоставленных на возвратной основе [26].

С точки зрения предприятий, находящихся в ЗАТО, данная норма дополняется ещё двумя отчислениями в соответствующие фонды [5]:

- 1,5 процента от себестоимости реализуемой продукции – на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ, выполняемых в целях совершенствования технологии и повышения безопасности функционирования указанных объектов;

- 3 процента от себестоимости реализуемой продукции – на финансирование работ по конверсии оборонных производств на особо опасных объектах.

Стабильность социально-экономического положения ЗАТО обеспечивается, в том числе, и рядом мер, направленных на стабильное функционирование градообразующих предприятий:

- гарантированное, достаточное, своевременное предоставление ассигнований из федерального бюджета, обеспечивающих безопасное и устойчивое функционирование объектов;

- расходы, связанные с деятельностью этих предприятий, предусматриваются Правительством Российской Федерации в проекте федерального бюджета на соответствующий год в составе защищенных статей текущих расходов федерального бюджета, подлежащих финансированию в полном объёме;

- финансирование расходов, предусмотренных федеральным бюджетом на деятельность таких предприятий, осуществляется с обязательным авансированием этих расходов в размере 40 процентов годового объёма бюджетных ассигнований.

Предприятия, которые являются градообразующими для ЗАТО, входят в перечень особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств [23], и к ним применяется несколько специфических норм, в том числе, норма об обязательной физической защите [4]. В связи с этим на территории ЗАТО должны располагаться следующие силовые структуры: органы внутренних дел, осуществляющие свои постоянные функции в муниципальных образованиях, силовые структуры, охраняющие ЗАТО в целом, и силовые структуры, охраняющие (и обороняющие) ядерно-опасные объекты. Последними являются подразделения внутренних войск Министерства внутренних дел, Министерства обороны Российской Федерации, вневедомственной охраны Министерства внутренних дел или ведомственной охраны ядерно-опасных объектов [25].

Ещё одной специфичной нормой, формирующей социально-экономическое положение в ЗАТО, и, прежде всего, менталитет работников градообразующего предприятия, является запрет на проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций, блокирования транспортных коммуникаций и других несанкционированных общественных мероприятий на территории предприятия, и прилегающих зонах [4, ст. 39].

Территория ЗАТО

До введения в действие Федерального закона № 131-ФЗ закрытые административно-территориальные образования могли быть и городским и сельским населённым пунктом. В соответствии с вышеуказанным законом, все ЗАТО получили статус городского округа [6, ст. 80]. Вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа. Таким образом, в юридическом статусе были уравнены такие населённые пункты, как ЗАТО Восход (1600 жителей) и Новосибирск (1,4 млн. жителей).

На территориях некоторых ЗАТО располагается несколько населённых пунктов (табл. 13). В соответствии с современным законодательством все они являются не самостоятельными и входят в состав городского округа.

Таблица 13

Населённые пункты, входящие в состав ЗАТО

Наименование ЗАТО	Населённые пункты, входящие в состав ЗАТО
Александровск	Города Гаджиево, Снежногорск, Полярный, населённые пункты Кувшинская Салма, Оленья Губа, Сайда-Губа, Горячие Ручьи, Ретинское, село Белокаменка
Большой Камень	г. Большой Камень, с. Петровка, с. Суходол
Железногорск	г. Железногорск, п. Подгорный, п. Тартат, д. Додоново, д. Новый Путь, д. Шивера
Лесной	г. Лесной, п. Таёжный, п. Ёлкино (Чашавита), п. Бушуевка
Новоуральск	г. Новоуральск, п. Мурзинка, с. Тарасково, д. Пальники, д. Починок, д. Елани
Озёрск	г. Озёрск, посёлки Метлино, Новогорный, Татыш, Бижеляк, деревни Селезни и Новая Теча
Островной	Город Островной, населённые пункты Дроздовка, Качаловка, Лумбовка, Корабельное, Святой Нос, Мыс Чёрный, Маяк-Городецкий, Терско-Орловский Маяк
Североморск	г. Североморск, п. Росляково, п. Сафоново, населённые пункты Североморск-3, Щукозеро
Северск	г. Северск, п. Самусь, п. Орловка, п. Чернильщиново, д. Кижирово, д. Семиозерки
Снежинск	г. Снежинск, п. Ближний Береговой, д. Ключи
Фокино	г. Фокино, п. Дунай, п. Путятин

Земли закрытого административно-территориального образования, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, находятся в ведении органов местного самоуправления.

В соответствии с действующим законодательством существуют особенности в определении и правовом режиме территории ЗАТО. Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций или объектов, а также с учетом потребностей развития населённых пунктов [14, ст. 1]. Границы

ЗАТО определены соответствующими Указами Президента Российской Федерации. В отличие от границ иных муниципальных образований, которые обозначаются только на картах, граница ЗАТО часто 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.

Границы закрытого административно-территориального образования при их создании могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации.

При установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его реорганизации требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются [14, ст. 1].

В случае установления вредного воздействия предприятий и (или) объектов, расположенных в закрытом административно-территориальном образовании, на территории, прилегающие к границам закрытого административно-территориального образования, этим территориям присваивается статус зоны воздействия. Перечень зон воздействия, их границы, режим землепользования, экологические мероприятия определяются Правительством Российской Федерации.

4.2. Полномочия органов власти разных уровней в отношении ЗАТО

Полномочия в отношении ЗАТО осуществляются органами власти разных уровней.

В общем случае полномочия *федерального уровня* осуществляет Правительство Российской Федерации. К полномочиям федерального уровня относятся следующие вопросы:

- установление административной подчиненности, границ ЗАТО и земель, отводимых предприятиям, по роду деятельности которых создано ЗАТО;

- определение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования;

- медико-санитарное обеспечение;

- выдача разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами, по роду деятельности которых создано ЗАТО;

- обеспечение особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности.

Решения по указанным вопросам принимаются Правительством Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В 2000 году федеральным органом исполнительной власти, координирующим деятельность иных федеральных органов исполнительной власти, связанную с обеспечением функционирования закрытых административно-территориальных образований было определено Министерство экономики Российской Федерации [27]. В его функции входили вопросы: создания и упразднения ЗАТО; социально-экономического развития ЗАТО; совершенствования законодательства Российской Федерации в области функционирования ЗАТО. Сейчас эти функции находятся в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации формируют и вносят в Правительство Российской Федерации предложения ЗАТО по объёмам и назначению межбюджетных трансфертов, для компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО [31].

Важную роль в развитии ЗАТО играют федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в ЗАТО предприятия и объекты. Сегодня это, как уже говорилось выше: а) Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»; б) Министерство обороны Российской Федерации; в) Федеральное космическое агентство (Роскосмос). Выполняя одинаковые функции в отношении ЗАТО, эти структуры формально имеют разный уровень полномочий (разный статус), разную организационно-правовую форму.

Министерство обороны и Роскосмос являются органами исполнительной власти. Руководство деятельностью Министерства обороны осуществляет Президент Российской Федерации, Руководство деятельностью Федерального космического агентства – Правительство Российской Федерации. ГК «Росатом» является юридическим лицом [9, ст. 3], которому переданы некоторые полномочия органов власти [9, ст. 6], в частности, по осуществлению от имени Российской Федерации прав собственника федерального имущества; полномочия в отношении закрытых административно-территориальных образований, в которых расположены предприятия (объекты) госкорпорации и другие.

Органы местного самоуправления ЗАТО согласовывают с этими структурами 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.

Также ведомства, в которые входят градообразующие предприятия ЗАТО, принимают участие в назначении главы администрации ЗАТО. Конкурсная комиссия, которая проводит конкурс на замещение указанной должности, на одну треть состоит из представителей, назначаемых законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, на одну треть – из представителей, назначаемых представительным органом закрытого административно-территориального образования, на одну треть – из представителей, назначаемых федеральными

ми органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в ЗАТО предприятия [14, ст. 4].

Федеральный орган исполнительной власти, в ведение которого входит объект, в связи с деятельностью которого создано закрытое административно-территориальное образование, согласовывает Положение о постановке на учёт граждан, утративших служебную связь с организацией (объектом) и желающих выехать на новое место жительства из ЗАТО и обеспечении их жильём [28].

Для проведения государственной политики в отношении ЗАТО в этих ведомствах создаются соответствующие подразделения. Например, в ГК «Росатом» вопросами взаимодействия с ЗАТО и местными органами власти регионов, в которых расположены объекты Госкорпорации занимается Управление по работе с регионами. В структуре Роскосмоса функции по взаимодействию с субъектами Российской Федерации возложены на ФГУП «Центр эксплуатации объектов наземной космической инфраструктуры»

Органы власти субъектов Российской Федерации, в которых расположены ЗАТО, совместно с органами государственной власти Российской Федерации выполняют в отношении ЗАТО и находящихся в них предприятий ряд специфических функций, связанных с ядерной безопасностью [4, ст. 11]:

- осуществляют полномочия собственников на радиационные источники и радиоактивные вещества, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации;

- осуществляют мероприятия по обеспечению безопасности радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

- устанавливают порядок и организуют с участием организаций, общественных организаций (объединений) и граждан обсуждение вопросов использования атомной энергии;

- принимают решения о размещении и сооружении на подведомственных им территориях радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

- принимают участие в обеспечении защиты граждан и охраны окружающей среды от радиационного воздействия, превышающего установленные нормами и правилами в области использования атомной энергии пределы;

- осуществляют контроль за обеспечением радиационной безопасности населения и охраной окружающей среды на подведомственных им территориях, готовностью организаций и граждан к действиям в случае аварии на объекте использования атомной энергии;

- осуществляют учет и контроль радиоактивных веществ на подведомственных им территориях в рамках системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ;

- организуют обеспечение физической защиты радиационных источников, радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

- выполняют иные функции в области использования атомной энергии в пределах имеющихся полномочий.

Органы власти субъектов Российской Федерации, в которых расположены ЗАТО, принимают участие в назначении главы местной администрации ЗАТО (см. выше про конкурсную комиссию).

Кроме того, органы власти Российской Федерации или субъекта Федерации могут делегировать органам местного самоуправления ЗАТО ряд полномочий, превышающий список вопросов местного значения городского округа, установленный федеральным законом № 131-ФЗ «О местном самоуправлении». Как указывалось в предыдущем разделе, в настоящее время каждый субъект Федерации, в котором расположены ЗАТО, установил свой перечень таких полномочий. Частично это отражено в уставах ЗАТО. Например, в Уставе муниципального образования ЗАТО город Радужный Владимирской области перечислено 23 полномочия органов местного самоуправления, в Уставе городского округа ЗАТО Большой Камень (Приморский край) – 10, в Уставе города Саров (Нижегородская область) – ни одного. Несколько различаются и права органов местного самоуправления ЗАТО на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения. Также органы

местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, не отнесённые законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения. Наделение органов местного самоуправления ЗАТО такими полномочиями осуществляется федеральными законами или законами соответствующего субъекта Федерации. Сравнение набора полномочий, передаваемых муниципальным образованиям (которые распространяются на закрытые административно-территориальные образования) Пензенской, Владимирской, Нижегородской и Мурманской областей приведены в работе [233].

Органы местного самоуправления 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]. К этим функциям относятся:

- координация деятельности организаций и (или) объектов, подразделений охраны, полиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;
- разработка схем оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на территориях организаций и (или) на объектах либо при их угрозе;
- в случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения в результате аварии на территории организации и (или) на объекте, осуществление мер по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости принятие решения об эвакуации населения;
- участие в определении пропускного режима за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;
- выдача разрешение на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон (по согласованию с органами федеральной службы безопасности);

- осуществление контроля за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территорий ЗАТО, за исключением режимных территорий организаций (объектов), находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

- выполнение функций заказчика на строительство и ремонт жилых помещений, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории [14, ст. 4];

- участие в обсуждении и решении вопросов размещения на подведомственных им территориях ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

- участие в проведении экологической экспертизы проектов объектов использования атомной энергии, намечаемых к сооружению ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения на подведомственных им территориях;

- принимают решения о размещении и сооружении на подведомственных им территориях радиационных источников и радиоактивных веществ и не содержащих ядерных материалов радиоактивных отходов, находящихся в собственности муниципального образования;

- информирование населения через средства массовой информации о радиационной обстановке на подведомственных им территориях [4, ст. 12].

4.3. Особенности социального контракта в закрытых административно-территориальных образованиях

Формальные правовые условия – это важная, но не единственная составляющая института «закрытое административно-территориальное образование». Любое муниципальное образование, в том числе и закрытое, также как государство или фирму можно представить как особый вид организации, построенной на основе властных отношений, в которой один из ее участников (агент) делегирует другому участнику (принципалу) права контроля над своими

действиями. Такое делегирование прав получило название *социальный контракт*.

В последнее время в литературе достаточно активно обсуждаются вопросы, связанные с ролью, составом и значимостью данного институционального понятия. Вероятно, этому способствовало вхождение термина «социальный контракт» в политический оборот. В поручении Председателю Правительства Российской Федерации от 29 января 2010 года Президент России сформулировал понятие «социальный контракт» как *«государственная социальная помощь малоимущим гражданам»*. В российской политической ипостаси институциональный термин теперь используется именно так. Бесспорно, это важная, но не единственная функция социального контракта как общественного института.

В более широком смысле, социальный контракт – это система ожиданий и обязательств государства и граждан по отношению друг к другу. В общетеоретическом смысле государство едино. В реальности публичная власть имеет три уровня – федеральная, региональная и местная, и все они в тех или иных полномочиях представляют для гражданина государство⁴². 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.

Исследования в области формирования стратегий развития муниципальных образований ещё раз подтвердили, что для выполнения этой задачи важно понимать взаимодействие не только властей разных уровней в отношении конкретного города и его жителей, но

⁴² В данном случае мы в определённой степени моделируем ситуацию, поскольку в реальной юридической практике государственная власть в Российской Федерации осуществляется федеральными органами и органами субъектов Федерации (ст.11 Конституции Российской Федерации), а органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Однако и федеральная, и региональная, и местная власть в пределах своих полномочий занимаются созданием общественных благ, что позволяет рассматривать их с точки зрения гражданина как три уровня публичной власти в государстве.

и взаимоотношения различных сил внутри города – населения, общественных организаций и объединений, градообразующих предприятий и иных сил. Эти взаимоотношения есть не что иное, как муниципальная часть социального контракта. Все силы имеют по отношению друг к другу определенные ожидания и обязательства, в некоторых случаях формализованные.

Рассмотрим, в чём состоит муниципальная часть социального контракта⁴³. Опираясь на общее определение социального контракта, можно говорить о том, что житель города ожидает от местной власти, как минимум, следующих благ.

Возможность работать и зарабатывать. Самое главное, что ожидают жители города от местной власти, и за что они готовы быть лояльными к этой власти – это наличие рабочих мест в городе и уровень оплаты труда. Эти рабочие места могут быть в любых предприятиях, любой формы собственности. Если люди зарабатывают – это хороший город (читай – хорошая власть). Органы местного самоуправления сами не создают много высокооплачиваемых рабочих мест, но они могут обеспечить благоприятный инвестиционный климат, который способствует притоку в город капитала и созданию рабочих мест.

Благоустройство города. В большей или меньшей степени людям свойственен эмоциональный способ восприятия жизни. Города, как место проживания, сравниваются не только по их экономической или культурно-исторической ценности, но, и, в немалой степени, по тому насколько комфортно там жить. Известны сложившиеся определения городов: Москва – шумная, суетливая; Санкт-Петербург – спокойный; Одесса – хитрая и т. д. В значительной степени такое впечатление создает городская инфраструктура и благоустройство города. Мы быстро замечаем ухоженность (или неухоженность) городских улиц и парков, чистые (грязные) тротуары, качество дорожного покрытия и т. д. Людям приятно жить в благоустроенном городе, и они ожидают этого благоустройства от местной власти.

⁴³ Эту тему автор раскрывал в публицистическом виде в статье: Файков Д. Ю. Кто в Сарове главный? // Вести города. – 2010. – № 41(78) от 13 октября URL: <http://vesti.sarov.net/?id=22507>

Вопросам благоустройства больше внимания уделяется в небольших городах. Часто, это одно из их конкурентных преимуществ. С другой стороны, российские малые города не превосходят (и в абсолютном большинстве не могут превосходить) крупные города по удельным экономическим показателям, заработной плате, возможностям в трудоустройстве и т. д.

Охрана права собственности, личная и имущественная безопасность. Важным индикатором деятельности власти является уровень преступности в конкретном населённом пункте. Индивид ожидает от местной власти, что именно она организует защиту личности и собственности, создаст условия, при которых в пределах населенного пункта уровень безопасности будет максимально возможным.

Это ожидание влияет и на предпринимательскую активность населения. Сложная криминогенная обстановка, неурегулированность вопросов защиты собственности не способствуют динамичному увеличению количества предпринимателей и активному расширению их деятельности. Например, в Нижегородской области за 2008–2009 годы при небольшом росте числа малых предприятий (с 6846 ед. до 7136 ед.), произошло снижение количества микропредприятий с 39134 ед. до 24035 ед., а индивидуальных предпринимателей – с 60 тыс. чел. до 55,6 тыс. чел. В Мурманской области за тот же период количество микропредприятий увеличилось с 3866 ед. до 6934 ед., количество малых предприятий снизилось с 1722 ед. до 1611 ед., число индивидуальных предпринимателей также уменьшилось с 14,5 тыс. чел. до 12,2 тыс. чел.⁴⁴

Организация производства и предоставления социальных благ – образования, здравоохранения, социальной помощи и пр. Абсолютное большинство людей прекрасно осведомлено, что местная власть должна обеспечить жителей города основными общественными благами. На основе имеющегося опыта мы предполагаем

⁴⁴ Федеральная служба государственной статистики. Центральная База Статистических Данных. Институциональные преобразования в экономике. Малое и среднее предпринимательство. URL <http://www.gks.ru/dbscripts/Cdsb/DBInet.cgi> (дата обращения 20.12.2010)

ем (и часто молча соглашаемся с этим), что такие блага, созданные непосредственно государством (организациями государственного или муниципального секторов экономики) и предлагаемые, как общественные, будут не самого высокого качества. Многие готовы приобрести такие же, по сути, блага, но более высокого качества, как частные, заплатив за них собственные деньги (это и медицинские услуги, и образовательные услуги, и услуги социальных работников или няни и т. д.). Однако жители конкретного города уверены, и однозначно ожидают от местной власти, что: а) основные общественные блага усилиями власти и предприятий общественно-государственного сектора будут созданы и доступны для населения; б) власть создаст условия для деятельности коммерческих предприятий, предоставляющих данные блага и проконтролирует эти организации на предмет предоставления качественных услуг. То есть, в целом жители конкретного города ожидают не просто наличия общественных благ, а наличие выбора в способах и качестве получения общественных (смешанных) благ.

Организация производства и предоставления коммунальных услуг. Сегодня большинство российских граждан понимают, что за жилищно-коммунальные и коммуникационные услуги необходимо платить, и платить их конкретному производителю. Обязанность муниципалитета, которую ожидают жители – это создание или привлечение производителей всех жилищно-коммунальных услуг, качественное и своевременное выполнение работ этими компаниями, контроль за производством услуг. При этом не все жители конкретного дома точно знают, смогут ли они заплатить сегодня за все услуги, однако предполагают, что власть должна обеспечить возможность снабжения каждого дома максимально широким спектром современных и качественных жилищно-коммунальных и коммуникационных услуг.

Возможность удовлетворения социальных, культурных и экономических потребностей. Человеческое общество давно стало обществом потребления. Почему молодежь уезжает из маленьких городов, даже не совсем бедных? В них объективно меньше возможностей проведения досуга, то есть удовлетворения социальных и культурных потребностей. В них значительно меньше выбор

продаваемых товаров и услуг (что само по себе тоже объективно). А хочется больше – как в Москве. Жители городов, особенно небольших, ожидают от местной власти действий, направленных на повышение своего социального, культурного и «экономически-потребительского» статуса.

Посмотрим на муниципальную часть социального контракта и с другой стороны – со стороны обязательств жителя города. Что жители готовы отдать за предоставление перечисленных выше ожидаемых благ?

Часть налогов, идущих в муниципальную казну. На сегодня доля налогов в доходах бюджетов ЗАТО (как впрочем, и любого муниципального образования) незначительна. Например, по ЗАТО г. Саров она в последние годы составляет порядка 30 % всех доходов. По другим городам Нижегородской области ненамного больше. Это очень небольшие средства, которые не покрывают потребности муниципального бюджета. Города получают межбюджетные трансферты из областного бюджета, а закрытые административно-территориальные образования, еще и из федерального бюджета. Таким образом, жители, например, Сарова отдают «в оплату» муниципальной части социального контракта и часть налогов федерального уровня, что, кстати, нисколько не смущает жителей, даже, скорее, воспринимается с удовлетворением.

Свой голос на местных выборах. Российские граждане в целом не очень активны на выборах любого уровня, но к выбору местных политиков всегда относятся с большим пристрастием. Особенно, в небольших городах, ведь в этом случае речь часто идёт о знакомых или полужнакомых людях.

Часть своих свобод, в соответствии с местным законодательством. Например, в Нижегородской области прошла серьёзная кампания по борьбе с автомобилистами, паркующими свои автомобили на газонах. В итоге заезжать на газоны стали меньше. В закрытых административно-территориальных образованиях ограничений свобод ещё больше – ограничены свобода передвижения, обмена информацией, свобода предпринимательства и пр. Понимая, что это часть оплаты за возможность неплохо, по меркам

близлежащих районов, зарабатывать, за повышенную бюджетную обеспеченность, за несколько большую защищённость, горожане воспринимают это спокойно, даже как само собой разумеющееся.

В этой части социального контракта кроется потенциальная опасность статуса ЗАТО. Если ограничения, устанавливаемые данным статусом, не будут компенсироваться какими-то дополнительными бонусами (повышенной заработной платой, доступностью жилья, качеством жизни, карьерным ростом и т. д.), то постепенно жители, и, прежде всего, квалифицированные молодые работники будут покидать город и градообразующее предприятие. Эта опасность относится в большей степени к научно-производственным ЗАТО.

Для выявления дальнейших особенностей социального контракта в ЗАТО, необходимо отметить ещё одну характеристику закрытых городов – моноспециализированность их экономики. В моноспециализированных городах в социальном контракте появляется третье лицо – градообразующее предприятие. Укажем основные причины, по которым мы делаем такой вывод.

1. Градообразующее предприятие, не являясь частью государства или органов местного самоуправления, тем не менее, создаёт общественные блага. Рассмотрим эти блага на примере ЗАТО г. Саров, в котором одно градообразующее предприятие – Российский федеральный ядерный центр - ВНИИЭФ. Градообразующее предприятие создаёт следующие общественные блага:

- собственно рабочие места – это благо и для жителей (способ самореализации и получения дохода), и для местной власти: жители города имеют работу и возможность зарабатывать, значит в городе хорошая власть; обеспеченные жители вряд ли будут организовывать социальные и другие формы протестов. В Сарове на градообразующем предприятии трудится примерно треть населения города в трудоспособном возрасте;

- повышенная оплата труда на градообразующем предприятии, и как внешний эффект – повышенная, по сравнению с округой, оплата труда на некоторых других предприятиях города. Другой внешний эффект - эффект мультипликатора: у жителей города есть деньги – значит развивается торговля, сфера обслуживания и иные виды деятельности;

• потребность градообразующего предприятия в квалифицированных кадрах ведет к развитию образования в городе. Например, в Сарове, градообразующее предприятие РФЯЦ-ВНИИЭФ само развивает и финансирует образовательные программы в местном вузе, а также создает такой внешний эффект, как понимание необходимости профессионального образования⁴⁵. Практически во всех научно-производственных ЗАТО есть филиалы региональных или федеральных вузов (табл. 14);

Таблица 14

Вузы в ЗАТО

ЗАТО	Вузы
Большой Камень	<ul style="list-style-type: none"> • Большекаменский институт экономики и технологий (филиал) Дальневосточного государственного технического университета (ДВПИ имени В. В. Куйбышева).
Железнодорожск	<ul style="list-style-type: none"> • Филиал Сибирского Федерального университета • Сибирский филиал Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России • Филиал Красноярского педагогического университета имени В. П. Астафьева • Филиал Сибирского Государственного Аэрокосмического Университета им. академика М. Ф. Решетнева
Заречный	<ul style="list-style-type: none"> • Зареченский технологический институт – Филиал Пензенской государственной технологической академии в г. Заречном
Зеленогорск	<ul style="list-style-type: none"> • Филиал Сибирского государственного аэрокосмического университета им. академика М. Ф. Решетнева в г. Зеленогорске. • Филиал Сибирского федерального университета в г. Зеленогорске
Знаменск	<ul style="list-style-type: none"> • Филиал Астраханского государственного университета в г. Знаменске.
Краснознаменск	<ul style="list-style-type: none"> • Краснознаменский (г. Краснознаменск Московской области) филиал Международного юридического института при Министерстве юстиции Российской Федерации. • Краснознаменский филиал Московской финансово-промышленной академии.
Лесной	<ul style="list-style-type: none"> • Технологический институт – филиал МИФИ • Филиал Уральского института экономики, управления и права • Филиал Уральского государственного университета им. А. М. Горького.

⁴⁵ В 2009–2011 годах более 80 % выпускников саровских школ поступает в вузы. Из них до 70 % уезжает учиться в крупные города – Москву, Нижний Новгород, Санкт-Петербург и пр. (например, см.: 70 % выпускников уехали в Москву. 09 октября 2009. Саров.Net. Саров в Internet. URL <http://www.sarov.net/news/&d=20091009> Дата обращения 10.01.2011)

ЗАТО	Вузы
Мирный	<ul style="list-style-type: none"> • Филиал Архангельского государственного технического университета в г. Мирном.
Новоуральск	<ul style="list-style-type: none"> • Новоуральский технологический институт – филиал МИФИ • Новоуральский филиал Современной гуманитарной академии • Филиал Уральского государственного педагогического университета в г. Новоуральске • Филиал Уральского государственного университета им. А. М. Горького в г. Новоуральске
Озёрск	<ul style="list-style-type: none"> • Озёрский технологический институт – филиал МИФИ • Озёрский филиал Уральского государственного лесотехнического университета • Филиал Южно-Уральского государственного университета в г. Озерске
Саров	<ul style="list-style-type: none"> • Саровский филиал Современной гуманитарной академии • Саровский физико-технический институт – филиал МИФИ
Северск	<ul style="list-style-type: none"> • Северский технологический институт – филиал МИФИ
Снежинск	<ul style="list-style-type: none"> • Снежинский физико-технический институт – филиал МИФИ • Филиал Московского педагогического государственного университета в городе Снежинске • Филиал Южно-Уральского государственного университета в г. Снежинске • Институт менеджмента и права.
Трёхгорный	<ul style="list-style-type: none"> • Трёхгорный технологический институт - филиал МИФИ • Филиал Южно-Уральского государственного университета в г. Трёхгорном • Филиал Челябинского государственного университета

• развивает культурные, спортивные, рекреационные возможности города. На балансе градообразующего предприятия в Сарове находятся два культурных центра города (Дом ученых и Центр культуры и досуга), несколько спортивных объектов, профилакторий, детские лагеря и базы отдыха – они используются не только для работников предприятия, но и для всех жителей города. РФЯЦ-ВНИИЭФ принимает участие в финансировании культурных мероприятий общегородского значения, помогает в восстановлении культовых объектов и т. д.;

• способствует (чаще – косвенно, путем внешних контактов, наличием квалифицированных кадров и т. д.) созданию в городе высокотехнологичных предприятий;

2. Градообразующее предприятие может выступать и как деструктивная сила, вносящая негативный эффект в классический социальный контракт «власть – индивид». Например, когда заработная плата на градообразующем предприятии начинает резко увеличиваться по сравнению с оплатой труда работников остальных предприятий и организаций города. Ни муниципальные предприятия, ни бюджетные организации, ни частный бизнес объективно не имеют возможности столь же быстро повышать заработную плату. Для примера – тот же Саров или города, где градообразующими являются предприятия группы ТВЭЛ (рис. 27 и рис. 29).

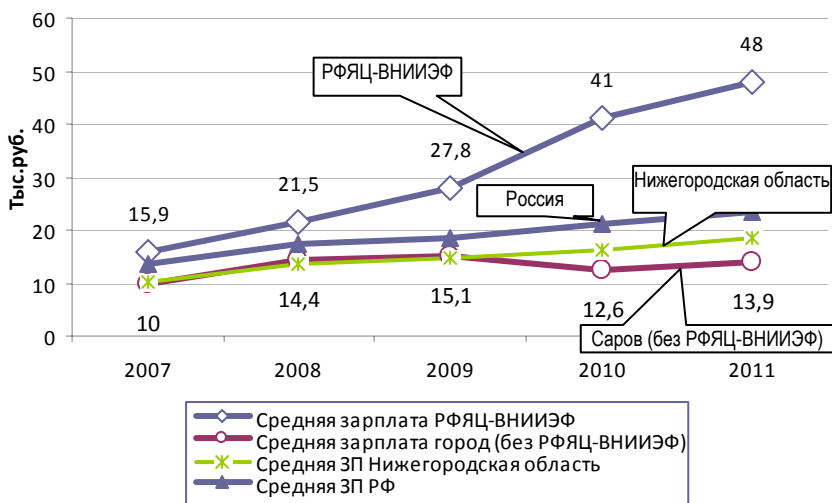


Рис. 27. Средняя заработная плата: РФЯЦ-ВНИИЭФ, г. Саров (без РФЯЦ-ВНИИЭФ), Нижегородская область, Российская Федерация

В последних (Северск, Новоуральск, Зеленогорск) ситуация осложняется тем, что происходит «оптимизация» численности работников градообразующих комбинатов (вряд ли кто-то в постсоветской России посчитает «оптимизацию» увеличением количества работников). Такая ситуация обостряет социальную ситуацию в городе, вносит серьёзные противоречия во взаимодействия местной власти и градообразующего предприятия, создаёт нездоровую обстановку на самом предприятии.

Столь же негативной может стать и обратная ситуация – невыплаты заработной платы или закрытие градообразующего предприятия.

3. Градообразующее предприятие формирует общественные группы (как минимум – руководство предприятия, профсоюз, коллектив предприятия и т. д.), с которыми не может не считаться местная власть. Эти общественные группы оказывают влияние не только в повседневной жизни, но и на местных выборах, где предприятие формирует свою команду; во взаимодействии с региональной и федеральной властью и пр. Сотрудники предприятия склонны больше доверять и искать защиты именно у руководства предприятия, а не у руководства города.

4. Именно из-за расположения на территории соответствующего предприятия (объекта), административно-территориальное образование получает статус «закрытого», со всеми вытекающими отсюда особенностями, в том числе, экономическими: повышенное бюджетное обеспечение; федеральный статус и финансирование медицины, некоторых других служб.

Особенностью муниципальной части социального контракта в ЗАТО является то, что существуют формальные правила⁴⁶, в соответствии с которыми местная власть передает градообразующему предприятию часть своих полномочий. В частности, это участие в деятельности по обеспечению пропускного режима; участие в назначении главы местной администрации (через федеральный орган исполнительной власти, в ведение которого находится расположенное в ЗАТО предприятие) и т. д.

Исходя из предыдущих рассуждений, можно сформировать модель муниципальной части социального контракта для моноспециализированного города (рис. 28).

⁴⁶ Определены в законе от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»

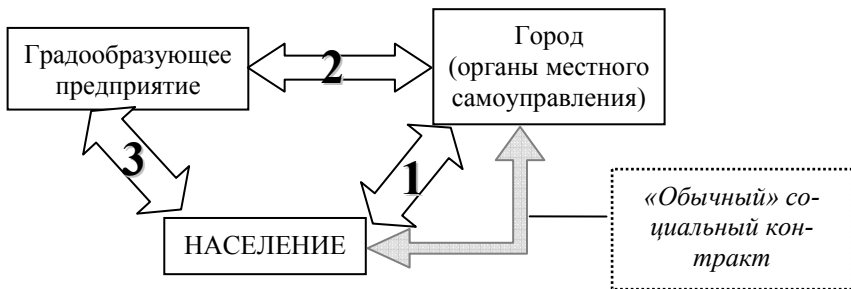


Рис. 28 Особенности муниципальной части социального контракта в моногородах

Можно говорить о том, что в моноспециализированных городах муниципальная часть социального контракта включает в себя три взаимосвязанных контракта. Первый – это классический социальный контракт «власть-индивид» (№ 1). Второй – между органами местного самоуправления и градообразующим предприятием, в котором каждая из сторон имеет по отношению к другой обязательства и ожидания (№ 2). Само же предприятие нанимает на работу жителей города (хотя, можно сказать и по-другому – работники предприятия становятся жителями города), заключая с ними трудовой договор, который также можно представить как часть социального контракта (№ 3). Для лиц, не являющихся работниками предприятия третий контракт неявный, так как они также имеют определенные ожидания в отношении предприятия. Как минимум, они ожидают его устойчивого функционирования, как гарантии благополучия города.

Указанную совокупность контрактов рассматривать по отдельности можно только в теоретическом плане, для объяснения баланса выгод и издержек каждой стороны. В реальной жизни их действие пересекается и усиливается друг другом: город предоставляет индивиду блага, обусловленные повышенной бюджетной обеспеченностью (например, благоустроенность города, инфраструктура); повышенная бюджетная обеспеченность определяется статусом ЗАТО, который город имеет благодаря нахождению на его территории определенного предприятия; благоустройство и иные блага

предоставляет жителю именно город, а не градообразующее предприятие. Выгоды и издержки, которые получает каждая из сторон этого социального контракта, представлены в табл. 15.

Важное прикладное значение социального контракта, и, в частности, его муниципальной составляющей состоит в возможности моделировать процесс развития конкретного муниципального образования. Контракт обозначает переговорный процесс и итоговое согласие всех сторон на видение перспектив развития. Кстати, сделать это на уровне муниципального образования значительно проще, чем на уровне субъекта или федерации в целом.

Сложность социального контракта в его, чаще всего, неявной форме. Он предполагает такой обмен правомочиями, который часто закреплён в обычаях, а иногда – только в ожиданиях сторон. Для формирования реальной стратегии развития необходима формализация социального контракта. Четкая спецификация прав снимает дополнительные издержки на поиск информации, на организацию их защиты и т. д. Кроме того, предполагает планирование и выделение ресурсов на выполнение этого контракта. Также появляется возможность формально оценить выполнение контракта не только гражданами (их выполнение контракта как раз формализовано – через уплату налогов, участие в выборах), но и другими сторонами, прежде всего, властью. Есть условия контракта (например, программы развития), и есть итог выполнения – отчет о выполнении этих программ.

Баланс выгод и издержек социального контракта в ЗАТО

Градообразующее предприятие		Город		Жители	
Предоставляет блага	Ожидает получить от других сторон контракта	Предоставляет блага	Ожидает получить от других сторон контракта	Предоставляет блага	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Статус ЗАТО: <ul style="list-style-type: none"> • повышенная бюджетная обеспеченность; • федеральная медицина; • эффект защищенности ➤ Налог в местный бюджет ➤ Рабочие места: стабильные, оплачиваемые выше, чем в округе, престижные ➤ Развивает и поддерживает образование в городе ➤ Обеспечивает безопасность (содержание службы безопасности, дополняющей силовые структуры города) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Рабочую силу необходимого качества ➤ Социальную стабильность ➤ Комфортные условия жизни персонала ➤ Безопасность в городе (правопорядок) ➤ Согласие на необходимые ограничения (в передвижении, в выезде за границу, в ведении экономической деятельности) ➤ Согласие на работу на опасном производстве ➤ Согласие на соблюдение режима секретности 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Содержание инфраструктуры города ➤ Организация потребительского рынка ➤ Обеспечение правопорядка ➤ Обеспечение противопожарной безопасности ➤ Обеспечение образования, медицинского обслуживания и предоставления других социальных благ 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Сохранение статуса ЗАТО (повышенная бюджетная обеспеченность) ➤ Уплата налогов ➤ Стабильные, высокооплачиваемые рабочие места ➤ Безопасность (отсутствие аварий) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Налог ➤ Рабочая сила ➤ Электротариф ➤ Согласие на ограничение своих прав ➤ Согласие на минимальные возможности смены работы 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Стабильные рабочие места ➤ Повышенную зарплату ➤ Социальные гарантии ➤ Социальное обслуживание ➤ Доступное жильё ➤ Комфортные условия жизни ➤ Безопасность ➤ Образование для детей ➤ Отсутствие безработицы

Одним из возможных способов формализации социального контракта является, например, портфель программ развития (программ по разным направлениям деятельности) конкретного муниципального образования. В моноспециализированной экономике, такой набор программ должен быть согласован не только выбранной населением властью, но и градообразующим предприятием, как одной из сторон социального контракта. Конкретный индивид передает свое право формировать программы развития местной власти в моменты выборов. Взамен своего голоса он затем получает оговоренные в программах развития блага. В этом случае индивид знает, что это за блага – они формализованы. И, следовательно, далее может делать выводы об эффективности выбранной власти (эффективности своей «покупки»).

Органы местного самоуправления ЗАТО, как участник социального контракта, попадают в двоякую ситуацию. С одной стороны, они должны поддерживать особый статус ЗАТО, ограничивающий иную, кроме градообразующего предприятия, хозяйственную деятельность на территории. С другой стороны, необходимо развивать местную экономику, в том числе, для минимизации рисков, связанных с изменением статуса ЗАТО или с деятельностью градообразующего предприятия или объекта (например, сокращение численности персонала).

Кроме отношения к экономической жизни города, существует определённое политическое противоречие между принципами формирования органов местного самоуправления и руководством градообразующего предприятия. Первые формируются путём выборов, то есть подразумевают широкий политический процесс, в котором участвуют все жители города, вне зависимости от принадлежности к градообразующему предприятию. Вторые назначаются вышестоящим ведомством, расположенным в Москве и слабо мотивированным относительно того или иного населённого пункта. Как одно из следствий различия в процессе формирования этих участников социального контракта – различие интересов, которые будут «движущей силой» их дальнейшей работы.

Данное противоречие появилось с момента придания закрытым «объектам» статуса города. До принятия Закона «О ЗАТО», оно не

было столь заметно. В настоящее время наступает понимание необходимости взаимного согласования интересов между этими двумя участниками социального контракта, которых некоторые исследователи именуют даже «политической оппозицией» друг другу [108, с. 64]. С этой точки зрения интересен пример ЗАТО Саров, где между руководством градообразующего предприятия – РФЯЦ-ВНИИЭФ и двумя ветвями местной власти был подписан «Меморандум о взаимопонимании», который можно представить как часть формального социального контракта (Приложение 3).

Возможное разрешение экономического противоречия часто обосновывают принципами разделения труда, исходя из теории международного разделения труда Э. Хекшера и Б. Олина. Такие принципы основываются на обладании территорией избыточным ресурсом. Закрытые административно-территориальные образования (научно-производственного типа) имеют два специфических и избыточных ресурса – квалифицированная рабочая сила и уже существующие условия безопасного и секретного производства. На основании этого делается вывод, что на территории ЗАТО возможно активное развитие видов деятельности, которые близки к деятельности градообразующего предприятия (использование ресурсов этого предприятия, в том числе, избыточного ресурса – квалифицированной рабочей силы), или использующие преимущества статуса ЗАТО (например, требующие секретности, дополнительных мер безопасности и т. д., то есть требующие дополнительных транзакционных издержек, которые в ЗАТО уже произведены в связи с деятельностью градообразующего предприятия).

Однако такой подход часто противоречит сложившимся в обществе ЗАТО неформальным институтам – недоверие частному бизнесу, вера в стабильность рабочего места на градообразующем предприятии, минимальная рыночная мотивация и т. д. В литературе отмечается, что для изменения неформальных институтов, даже при благоприятных обстоятельствах требуется как минимум 30–40 лет [128, с. 230].

В качестве примера можно рассмотреть развитие инновационного бизнеса (а именно о нем идет речь) в ЗАТО Саров. В результате проведенного исследования было выведено, что, несмотря на

серьезные ресурсные предпосылки для развития инновационной деятельности (наличие крупного научного центра, значительного количества *spin-off*-эффектов, вуза), она на территории ЗАТО развивается очень слабо. В условиях, когда деятельность градообразующего предприятия принципиально не изменяется, ни у самого предприятия, ни у городской власти нет мотиваций для развития инновационной инфраструктуры. Особо отмечается, что для развития инновационного бизнеса требуются не только инженеры и техники, но и, в первую очередь, организаторы бизнеса – люди, имеющие как инженерный опыт, так и предпринимательские способности. Большинство таких людей ушли в бизнес еще в конце 1980-х – начале 1990-х годов [190]. А новое поколение, обладающее достаточными техническими и научными знаниями, а также способное к развитию бизнеса, еще не сформировалось. Как и в большинстве городов страны, отдельно существуют предприниматели, отдельно – научно-технические работники.

Особенность социального контракта ЗАТО заключается ещё и в том, что два социума – работники градообразующего предприятия и иные жители ЗАТО – являются слабопересекающимися. У этих социумов разные ожидания в отношении городской власти, в отношении градообразующего предприятия, в отношении будущего ЗАТО.

* * *

В заключение главы, можно сказать, что с институциональной точки зрения ЗАТО – это отдельный институт, то есть набор норм, создающих специфичные общественные отношения (условия жизни людей и деятельности предприятий) на определённой территории. В этот набор входят как формальные, так и сложившиеся неформальные нормы. К формальным нормам можно отнести следующие: 1) Ограничения в ЗАТО – на передвижение, на ведение экономической деятельности, на проживание и т. д. 2) Особенности бюджетного процесса в ЗАТО – существует ряд особенностей в формировании доходной части бюджета. 3) Территория ЗАТО – существует её выделение на местности, запреты на передвижение и т. д. 4) Особенно-

сти деятельности градообразующих предприятий (объектов) в ЗАТО, например, обязательства на отчисление части средств в бюджет ЗАТО помимо налогообложения. 5) Социальные особенности – переселение граждан, потерявших связь с градообразующим предприятием или объектом, констатация необходимости социальных льгот в ЗАТО и т. д. 6) Особенности распределения полномочий в отношении ЗАТО между всеми уровнями власти.

К неформальным нормам относятся, например, особенности социального контракта. В моноспециализированных городах в социальном контракте появляется третье лицо – градообразующее предприятие. Особенностью муниципальной части социального контракта в ЗАТО является то, что местная власть передает градообразующему предприятию и его учредителю часть своих полномочий.