

Глава 6. Сводные результаты исследования особенностей ЗАТО

6.1. Особенности функционирования ЗАТО, связанные с его статусом. 6.2. Особенности ЗАТО, как малого моноспециализированного города. 6.3. Особенности ЗАТО, как регионального центра расселения. 6.4. Особенности ЗАТО, как территории развития. 6.5. Выявленные противоречия и проблемы закрытых административно-территориальных образований.

Рассмотрев различные характеристики закрытых административно-территориальных образований, выделим их наиболее значимые особенности, которые могут повлиять на возможные перспективы развития ЗАТО и, соответственно, на необходимость и направления их системных трансформаций. С нашей точки зрения эти особенности можно классифицировать на четыре группы (табл. 19). Первые три группы особенностей относятся ко всем ЗАТО, последняя группа – только к научно-производственным ЗАТО.

Т а б л и ц а 19

Особенности закрытых административно-территориальных образований

Специфические, связанные со статусом	Как малого моноспециализированного города	Как регионального центра	Как территории развития
1. Расположение, обусловленное требованиями секретности и безопасности 2. Физическая защита территории, ограничения передвижения 3. Ограничения на информационный и инвестиционный обмен 4. Формирование бюджета – федеральные трансферты 5. Скачкообразные изменения политической и социально-экономической ситуации на территории при присвоении или снятии статуса ЗАТО	1. Экономическая база территории – градообразующий объект 2. Наличие двух «полосов власти» – органы местного самоуправления и руководство градообразующего объекта 3. Ограниченная социальная и инженерная инфраструктура 4. Специфичный демографический и кадровый потенциал территории 5. Узкий рынок труда	1. Центр расселения – основная цель миграции окружающего сельского населения 2. Отсутствие формального статуса регионального центра	1. Компактно локализованная квалифицированная рабочая сила 2. Сложившиеся научные и производственные школы 3. Перспективные высокотехнологичные сферы деятельности градообразующего предприятия 4. Наличие заказов (финансирования) у градообразующего предприятия

6.1. Особенности функционирования ЗАТО, связанные с его статусом

В качестве специфических особенностей ЗАТО, то есть тех, которые связаны именно с этим статусом, можно выделить следующие.

Расположение.

Расположение закрытых административно-территориальных образований при их создании задавалось исключительно стратегическими целями градообразующих объектов.

Сегодня расположение ЗАТО влияет не только на выполнение градообразующими объектами своей основной функции, но и на социально-экономическую жизнь населённого пункта и на возможности его развития. Это, прежде всего, важно для научно-производственных ЗАТО, которые могут сыграть важную роль в инновационном развитии государства. С такой точки зрения рассматривается не просто расположение, а *экономико-географическое положение (ЭГП)* закрытых территорий, для которого важны следующие факторы:

- отношение к элементам общественного производства – какая часть производственного процесса производится на градообразующем предприятии, совпадает ли это производство с основной специализацией региона в территориальном разделении труда;

- положение по отношению к транспортным сетям и потокам;

- отношение к территориям различного масштаба: благоприятствует развитию макрорасположение города в регионах Северо-Запада, Европейского Центра и Урало-Поволжья, в зоне влияния основных полимагистралей (автодорог и железных дорог), связывающих крупнейшие центры общенационального значения (Москву, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Екатеринбург);

- с точки зрения мезоположения благоприятствует развитию расположение в агломерации (зоне влияния) республиканского, краевого, областного центра или другого крупного города; в группе территориально сближенных поселений; на пересечении железных и крупных автомобильных дорог.

Некоторые российские авторы (например, В. Н. Софронов в работе [197, с. 110]) считают, что все ЗАТО (автор рассматривал «атомные» ЗАТО) имеют выгодное экономико-географическое положение. Исходя даже из военно-политических условий времён «холодной войны», думается, что это не совсем так. Мы считаем, что по отношению к территориям различного масштаба и экономического развития, а также по отношению к основным транспортным путям (оставив пока за скобками первый фактор, который будет рассмотрен ниже) научно-производственные ЗАТО различны, и их можно разделить на три основные группы:

Первая группа – удобное ЭГП. Расположение до 20–30 км от областного центра: Северск, Заречный. Эти ЗАТО находятся в непосредственной близости от областного центра, входят (или практически входят) в соответствующие агломерации, находятся в достаточно благоприятных макрорегионах.

Вторая группа – относительно удобное ЭГП. До 60–70 км от областного центра: Новоуральск, Железногорск, Краснознаменск, Радужный. Первые два ЗАТО расположены в пределах 60–70 км от городов с населением более одного миллиона человек, Краснознаменск имеет наиболее выгодное среди всех рассматриваемых ЗАТО положение, так как находится в 40 км от Москвы. Радужный расположен в 30 км от не самого экономически развитого и крупного областного центра – Владимира, но в относительной транспортной близости от Москвы (10 км от трассы М7 «Волга», 200 км от Москвы).

Третья группа – неудобное ЭГП. Более 100 км от областного центра, вне основных транспортных магистралей. В этой группе можно выделить две подгруппы, различающиеся отношением к макрорегиону нахождения:

- а) в относительной близости от Москвы (Саров);
- б) в относительной близости от крупных областных центров (Снежинск, Озёрск – в 110–120 км от Екатеринбурга и Челябинска);
- в) в значительном удалении от Москвы и крупных областных центров (Трёхгорный, Лесной, Зеленогорск, Знаменск, Мирный).

Экономико-географическое положение начинает играть значительную роль при снятии с населённого пункта статуса ЗАТО. В качестве примера можно привести г. Юбилейный, социально-эконо-

мическое развитие которого после снятия статуса в целом не ухудшилось. Этому способствовало два фактора: 1) нахождение в московской агломерации, в непосредственной близости, как от Москвы, так и от городов Королёв, Мытищи; 2) продолжение деятельности градообразующих предприятий (4 ЦНИИ Министерства обороны РФ и НИИ космических систем) после снятия статуса ЗАТО.

Для «военных» ЗАТО экономико-географическое положение имеет меньшее значение с точки зрения возможностей «гражданского» развития. Однако, как и для научно-производственных ЗАТО, экономико-географическое положение становится определяющим в случае ликвидации данного статуса. С этой точки зрения «военные» ЗАТО сегодня можно разделить на две группы: 1) ЗАТО, в которых градообразующий объект ликвидирован или находится в стадии ликвидации; 2) действующие ЗАТО.

В нынешних ЗАТО Горный, Звёздный, Локомотивный помимо расформированных соединений РВСН дислоцированы другие части Министерства обороны, в связи с чем, статус ЗАТО скорее всего трансформируется в статус военного городка, как это произошло с ЗАТО Вулканный. Общая функциональная направленность населённого пункта в целом не изменится. Скорее всего, не сильно изменится и социально-экономическая ситуация, так как она в значительной мере зависит от Министерства обороны. Несмотря на это, органы местного самоуправления ЗАТО Звёздный уже предпринимают попытки для использования своего экономико-географического положения (расположение в непосредственной близости от г. Пермь рядом с транспортной магистралью Пермь-Екатеринбург) для развития гражданских производств.

Неудобное экономико-географическое положение ЗАТО Островной, Первомайский, Шиханы (вместе с уменьшением количества рабочих мест на градообразующем объекте) приводят к тому, что население этих ЗАТО резко сокращается, хотя формально статус ЗАТО еще сохраняется.

Существование физической защиты территории, ограничений передвижения.

Исходя из соображений секретности и безопасности при создании закрытых административно-территориальных образований, изначально планировалось минимум два рубежа защиты градообразующего объекта, особенности каждого из которых определены заранее в нормоустанавливающих документах. Первый рубеж защиты – это внешний периметр всего ЗАТО. Второй периметр защиты проходит непосредственно вокруг защищаемых объектов.

Режим физической защиты включает в себя наличие ограждения, применение технических средств охраны, пропускной режим въезда-выезда для людей, досмотр грузов. Для осуществления физической защиты необходимо наличие повышенного контингента силовых структур. Пропускной режим требует наличие специальной службы, осуществляющей сбор данных, их проверку, оформление пропусков и контроль за их оборотом.

Деятельность по поддержанию в надлежащем состоянии физической защиты, пропускного режима приводит к дополнительным расходам муниципального образования и градообразующего предприятия.

Стоит отметить, что формально существующий пропускной режим и поддержание в надлежащем состоянии систем физической защиты не во всех ЗАТО соблюдается одинаково.

Необходимые с точки зрения режима безопасности ограничения усложняют экономическую деятельность, вводя дополнительные транзакционные издержки.

В экономической литературе встречается мнение, что протекционистские меры на уровне местной администрации, введению которых способствует режим физической защиты территории в ЗАТО, способны поддержать муниципальную экономику ЗАТО [145]. Безусловно, в ряде случаев в этом есть здравый смысл, особенно если речь идёт об инфраструктурных производствах. В то же время, ресурсные особенности ЗАТО и необходимость инновационного развития требуют широкого общения, научного обмена, активной работы с иногородними и иностранными контрагентами. Рынки высокотехнологичной продукции обычно сильно конкурентные, и,

следовательно, любые дополнительные транзакционные издержки, могут снизить конкурентоспособность предприятий, находящихся в ЗАТО.

С точки зрения социально-экономического положения ЗАТО такие издержки тормозят развитие, так как не дают возможности притока инвестиций на территорию города, а также «консервируют» экономические условия на территории ЗАТО, устраняя конкуренцию со стороны иногородних поставщиков товаров и услуг. Такая «консервация» способствует, в частности, нездоровому поведению местной власти, которая в условиях отсутствия конкуренции может создавать приоритетные условия деятельности одним экономическим субъектам, и усложнять деятельность другим.

Ограничения на информационный и инвестиционный обмен.

Существуют ограничения для лиц, не проживающих постоянно и не зарегистрированных на территории ЗАТО, на совершение операций с недвижимым имуществом на данной территории. Особенно жёсткие ограничения существуют для иностранных инвесторов. Эти ограничения сужают возможности по расширению на территории ЗАТО налогооблагаемой базы, по созданию новых рабочих мест, по использованию высококвалифицированной рабочей силы вне градообразующего предприятия и т. д. Данные ограничения особенно заметны в научно-производственных ЗАТО, для которых важным становится инновационное, в том числе, «гражданское» развитие территории. Высокие технологии, образование требуют широких контактов, как внутри страны, так и на международном уровне.

В отличие от ограничений передвижения, которые требуют значительных вложений в создание и поддержание системы физической защиты территории, ограничения на инвестиционный и информационный обмен менее затратны для местного бюджета и бюджета градообразующего предприятия.

Формирование бюджета.

Речь, прежде всего, идёт о дополнительном государственном финансировании закрытых территорий. За последние 6–7 лет общий объём межбюджетных трансфертов в общих доходах бюдже-

тов ЗАТО составляет до 70–80 %. Это означает, что развитие ЗАТО сильно зависит от политического процесса в регионе и стране.

Межбюджетные трансферты сегодня направляются не напрямую из федерального бюджета в местный, а через бюджеты субъектов Федерации, в которых расположены ЗАТО. Такая ситуация приводит к тому, что ЗАТО, с точки зрения формирования своего бюджета, участвуют в двух уровнях взаимоотношений – на федеральном уровне и региональном. Понятно, что далеко не каждая администрация ЗАТО имеет возможности и желание «спорить» и с региональным, и с федеральным Минфином.

К тому же, как указывалось в предыдущей главе, субъекты Федерации передают закрытым административно-территориальным образованиям разный объём полномочий, что делает федеральный статус «ЗАТО» не единым, а зависящим от конкретного региона.

Скачкообразные изменения политической и социально-экономической ситуации на территории при присвоении или упразднении статуса ЗАТО.

Получая статус закрытого административно-территориального образования, населённый пункт автоматически приобретает статус городского округа, вне зависимости от своего размера, экономической базы, количества жителей и т. д. Соответственно, приобретается и определённый круг обязанностей, обусловленный действующим законодательством (прежде всего, федеральным законом 131-ФЗ). Если населённый пункт преобразуется из военного городка в ЗАТО⁷⁹, то появляется иная система управления – должны быть сформированы органы местного самоуправления. По вопросам хозяйственной, политической, социальной деятельности населённый пункт переходит от взаимоотношений с Министерством обороны к взаимодействию с региональной властью. В населённом пункте появляются две общественные новации: 1) политическая жизнь, что

⁷⁹ Именно такой способ образования ЗАТО осуществлялся в последние годы: Указом Президента России от 19 января 2009 года № 68 созданы два ЗАТО путём преобразования из военных городков: ЗАТО Звёздный городок и ЗАТО Власиха.

в большей или меньшей степени изменяет менталитет жителей, в том числе, и в отношениях с градообразующим объектом; 2) взаимоотношения органов местного самоуправления с градообразующим объектом (прежде всего, его руководством).

Присвоение статуса «ЗАТО» вносит и экономические изменения. Населённый пункт выделяется территориально из границ соответствующего района. Соответственно, происходят изменения и в экономике района, откуда выделяется закрытое административно-территориальное образование. ЗАТО переходит из внутриведомственного формирования бюджета к общей бюджетной практике муниципальных образований. В ЗАТО появляется значимость местных налогов, то есть проявляется эффект от деятельности предприятий и организаций, находящихся на территории городского округа. От градообразующего предприятия к органам местного самоуправления переходят обязанности, связанные с муниципальным хозяйством. На территории появляется возможность для деятельности иных, кроме градообразующего, предприятий.

Снятие статуса ЗАТО изменяет возможность доступа на территорию. Большинство жителей закрытых административно-территориальных образований, как показывают социологические исследования (описанные, например, в работах [148, с. 57], [127, с. 147] и др.), боятся «открытия» города, то есть ликвидации статуса ЗАТО. Основная причина – усиление преступности, появление на территории асоциальных личностей, нелегальных эмигрантов и других лиц, вызывающих антипатии в традиционном обществе.

С точки зрения административно-территориального деления, ликвидация статуса ЗАТО: а) изменяет статус территории, например, ЗАТО Кедровый после снятия статуса ЗАТО из городского округа был преобразован в сельское поселение, а ЗАТО Ступино-7 в район города Ступино; б) изменяет территорию района (а в некоторых случаях и субъекта Федерации), из состава которого было ранее выделено ЗАТО. Изменение статуса территории влечёт за собой определённые изменения в круге прав и обязанностей органов местного самоуправления, особенно, если поселение переходит на другой уровень административно-территориального деления.

С финансовой точки зрения, упразднение статуса изменяет общий объём межбюджетных трансфертов, перечисляемых муниципальному бюджету. Ликвидируются прописанные отдельной строкой в федеральном бюджете трансферты для ЗАТО на социальную и инженерную инфраструктуру, переселение и дотации. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов рассчитываются исходя из общих для субъекта или района принципов.

Для органов местного самоуправления повышается значимость местных доходов (налоговых, от использования имущества) и, соответственно, деятельности по привлечению на территорию инвестиций и налогоплательщиков.

6.2. Особенности ЗАТО, как малого моноспециализированного города

С теоретической точки зрения моноструктурная специализация – это преобладание на какой-то территории одной – двух отраслей экономики. Часто, говоря о моноспециализации города, речь идёт даже не об отраслях, а об одном-двух предприятиях, которые формируют экономику города.

Что касается юридического подхода к терминологии, то понятие «моноспециализация» в российском законодательстве однозначно не закреплено. Существует несколько критериев градообразующего предприятия, не совсем идентичных между собой, но дающих общую картину явления.

Постановлением Правительства от 24 августа 1994 года № 1001 утверждено положение «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими». В нем предложено считать градообразующими предприятия, на которых занято не менее 30 % от общего числа работающих, либо которые содержат на своем балансе объекты жилищно-коммунального хозяйства и соцкультбыта, обслуживающие не менее 30 % населения. (Заметим, что к настоящему времени многие градообразующие предприятия, в том числе,

и в ЗАТО, активно «избавляются» от непрофильных активов – объектов социальной, жилищно-коммунальной и иной инфраструктуры).

Закон о несостоятельности (банкротстве) предприятий от 8 января 1998 года № 6-ФЗ (ст. 132) указывал, что при процедуре банкротства предприятие признается градообразующим, если его работники и члены их семей составляют не менее половины жителей данного населенного пункта.

В 2002 году понятие градообразующего было расширено с предприятий на организации. Согласно ст. 169 Федерального Закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ под градообразующими организациями понимаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее 25 % численности работающего населения соответствующего населенного пункта.

В Федеральном Законе «О статусе наукограда в Российской Федерации» от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ введено понятие градообразующего научно-производственного комплекса.

Понятие монопрофильности и соответствующие критерии, по которым поселение можно отнести к монопрофильному, упоминаются лишь в одном документе, утвержденном Минтрудом и Минэкономразвитием России от 30 сентября 1999 года № 6489-ММ «Перечень монопрофильных городов и других населённых пунктов с критической ситуацией в сфере занятости». В качестве основных критериев монопрофильности здесь фигурируют следующие показатели: доля продукции монопрофильного предприятия в продукции промышленности поселения более 50 %, либо доля занятых на монопрофильном производстве более 25 % от занятых в экономике города. Это определение чаще всего используется исследователями в практической деятельности.

Моноспециализация является характерным явлением для российской экономики. В 2004 году из 1097 городов Российской Федерации около 500 имели моноструктурную специализацию, а из 1864 посёлков городского типа моноструктурных было не менее 1200. В таких поселениях проживало порядка 16 млн. человек [179, с. 5]. К настоящему времени пропорции не изменились (учитывая, что городов осталось примерно столько же, а количество посёлков городского типа сократилось до 1280).

В российской классификации городов, закрытые административно-территориальные образования часто выделяются как особый тип городов (например, [100]). Кроме того, они рассматриваются именно как подвид моноспециализированных городов.

По происхождению монопрофильные города можно разделить на три основные категории: возникшие как монопрофильные и продолжающие ими быть (осознанно или из-за невозможности более широкого развития); ставшие монопрофильными в процессе развития (например, специализация в составе агломерации); потерявшие полипрофильность из-за сужения экономической базы (изменение приоритетов отраслей промышленности, невыгодное экономико-географическое положение) [161, с. 17], [179]. Закрытые города относятся к первой группе – они задумывались и проектировались под основное производство, дальнейшее полипрофильное развитие их не предполагалось. В частности из-за этого в ЗАТО ограниченная инфраструктурная база, например, энергетические мощности.

Существование монопрофильных городов на протяжении длительного периода свидетельствует об объективности явления, и, скорее всего, обусловлено особенностями хозяйственного и пространственного освоения территории. Для ЗАТО можно добавить особенности политического характера. К общим особенностям монопрофильных городов можно отнести следующие⁸⁰: экономическая база территории – градообразующее предприятие; наличие двух «полюсов власти» - органов местного самоуправления и руководства градообразующего предприятия; ограниченная социальная и инженерная инфраструктура; специфичный кадровый потенциал территории; узкий рынок труда. Все эти особенности характерны и для закрытых административно-территориальных образований. Рассмотрим их подробнее.

Экономическая база территории – градообразующий объект.

В научно-производственных ЗАТО обычно градообразующим является одно предприятие. Исключением, наверное, является

⁸⁰ Выделение похожих особенностей можно встретить у разных авторов, исследующих проблематику моноспециализированных городов, например, [179, с. 19–21], [138, с. 43–44] и других.

только Железногорск, где на сегодня (2012 год) два градообразующих предприятия, с примерно одинаковой численностью занятых – по 7,5 тыс. человек. В «военных» ЗАТО иногда дислоцируется несколько военных частей, присутствуют ремонтные заводы и другие предприятия и объекты, однако все они объединены одной сферой деятельности. В 5 главе было подробно рассмотрено значение градообразующего объекта для экономики ЗАТО.

В условиях плановой экономики существование монопрофильных поселений представлялось достаточно эффективным, оно минимизировало градостроительные затраты, а градообразующие предприятия имели плановую загрузку своих мощностей. Предприятия атомной промышленности к тому же имели приоритетный государственный заказ. Геополитическая эффективность моноспециализации ЗАТО заключалась также в сохранении режимов секретности и безопасности, что позволяло минимизировать утечку стратегической информации и снизить вероятность поражающего фактора в случае начала военных действий.

С изменением геополитических принципов, переходом к рыночным формам хозяйствования и снижению государственного вмешательства в экономику, многие градообразующие предприятия резко сократили объёмы производства. Эта ситуация затронула и предприятия атомной промышленности, находящиеся в ЗАТО. В частности, уменьшился госзаказ, задерживались выплаты по нему, произошла реструктуризация экономики, далеко не всегда благоприятная для атомной промышленности. Ещё значительнее были затронуты градообразующие объекты «военных» ЗАТО. В результате подписания ряда международных договоров были ликвидированы не только ракеты и пусковые объекты в ЗАТО, но и расформированы целые соединения, являвшиеся градообразующими. Ликвидация градообразующего объекта привела в ряде случаев, практически к ликвидации населённого пункта (п. Ясненский (Оловянная-4), пгт. Кедровый, ЗАТО Островной).

В последние годы практически во всех «атомных» ЗАТО одной из приоритетных задач органов местного самоуправления ставится уход от моноспециализации путём развития иных, кроме градообразующего, производств. ЗАТО участвуют в программах ком-

плексного развития моногородов. Однако, как показывает практика, это очень сложный и, скорее всего, длительный процесс. Он требует комплексного подхода, с участием, как местной власти и градообразующего предприятия, так и усилий региональной и федеральной власти. Безуспешность попыток изменить моноспециализацию ЗАТО, даже путём массивованных инвестиций, предпринимаемые в последние 15 лет, однозначно говорят о том, что без целенаправленных и последовательных действий всех заинтересованных сторон, все такие попытки будут и дальше неудачными.

Наличие двух «полюсов власти» - органов местного самоуправления и руководства градообразующего объекта.

Выше эта особенность уже упоминалась, однако необходимо отметить, что она является «фирменной чертой» не именно ЗАТО, а любого моноспециализированного города. С нашей точки зрения, рассмотрение вопроса взаимодействия этих «полюсов власти», лучше всего вписывается в исследование социального контракта. Это объясняется не только территориальным единством, но и, прежде всего, учётом поведения и ожиданий населения. Развитие города возможно только в случае взаимопонимания и взаимодействия этих сил.

После вступления в силу закона № 131-ФЗ в ЗАТО появилась третья политическая сила, которая раньше практически не рассматривалась – региональная власть. Градообразующие предприятия в ЗАТО (как, впрочем, во многих моноспециализированных городах) часто относятся к крупнейшим предприятиям в регионе. Их бюджет в несколько раз превышает бюджет соответствующего населённого пункта. Контроль над этими и другими ресурсами ЗАТО привлекает и региональных чиновников.

Ограниченная социальная и инженерная инфраструктура.

Известно, что благоустроенная городская среда может выступать в качестве ресурса развития. При этом необходимо оценивать следующие социальные показатели обустройства городской территории: благоустройство жилого фонда, работа жилищно-коммунальных служб, озеленённость территории, в том числе, на-

личие парков и других природных объектов, наличие исторических сооружений и памятников, обеспеченность объектами здравоохранения, образования, культуры и бытового обслуживания, низкий уровень загрязнённости территории. Благоприятная городская среда – важнейший фактор инвестиционной привлекательности города. В случае с научно-производственными ЗАТО – это ещё и фактор привлечения учёных и молодых специалистов для градообразующего предприятия.

Инженерная инфраструктура – источники энергетических ресурсов города (электричество, газ, тепло, вода), коммуникационные и коммунальные сети, транспортные возможности и пр., также крайне важна для расширения экономической базы и диверсификации хозяйства. В моноспециализированных городах, особенно в тех, где не предполагалась диверсификация производства, потребление отдельных видов энергии (в том числе – электричества, газа) может быть лимитировано. В частности, это характерно для «атомных» ЗАТО. Развитие инженерной инфраструктуры зачастую связано с высокими затратами, которые превышают возможности городского бюджета. С другой стороны, вопрос о расширении инженерной инфраструктуры ЗАТО, не относящейся к градообразующему производству, связан с согласованием его на региональном уровне, где могут быть и другие приоритеты территориального развития.

Другая проблема, о которой уже упоминалось – социальная инфраструктура ЗАТО. Высококвалифицированные кадры, особенно молодёжь, имеют и достаточно высокие социальные ожидания. Необходима соответствующая сфера досуга. Люди, имеющие повышенный доход хотят реализации своих покупательских ожиданий, то есть, необходим широкий выбор товаров и услуг и т. д. Реализовать всё это в малом городе объективно невозможно. Поэтому в ЗАТО появляется неудовлетворённость социальной, досуговой сферой. С этой точки зрения, расположение ЗАТО вблизи крупного города предпочтительнее, так как жители имеют возможность совместить положительные стороны небольшого города с социальными и рекреационными возможностями областного центра.

Специфичный демографический и кадровый потенциал территории.

Демографический состав населения и профессиональный состав рабочей силы являются одними из важнейших показателей при определении перспектив развития территории. Депрессивное состояние экономической базы, слабо привлекательная социальная среда поселения часто вызывает отток населения в трудоспособном возрасте и особенно молодежи. Потенциал территории определяется именно молодым населением в трудоспособном возрасте, его уровнем образования и профессиональным составом. Именно эта часть населения, а также дети определяют и перспективную демографическую ситуацию в аспекте трудовых ресурсов. Для монопрофильных городов с высокотехнологичным градообразующим предприятием («атомных» ЗАТО, наукоградов) такая проблема очень актуальна. Ведь они конкурируют за трудовые ресурсы с наиболее социально и инфраструктурно развитыми городами – Москвой, Санкт-Петербургом, региональными столицами.

ЗАТО (в том числе и научно-производственные) создавались административным путём, персонал градообразующих и вспомогательных предприятий комплектовался лучшими научными, инженерными, рабочими кадрами с территории всего Советского Союза. До конца 1980-х годов на градообразующие предприятия распределялись выпускники лучших советских вузов. Относительно жёсткий режим въезда в ЗАТО минимизировал попадание в эти города лиц, не имевших постоянного места жительства в ЗАТО и рабочего места на предприятиях города. В ЗАТО сложились достаточно уникальные сообщества, по ментальным, национальным и профессионально-квалификационным характеристикам резко отличающиеся от окружающего населения.

С 1990-х годов картина значительно изменилась. На градообразующие предприятия практически перестали приезжать выпускники иногородних вузов. Имеющиеся вакансии с конца 1990-х годов стали заполнять выпускники местных институтов, студентами которых являются, в большей части, жители ближайших к ЗАТО районов. Ослабление пропускного режима привело к активной миграции населения близлежащих населённых пунктов в ЗАТО.

Большинство из этих людей не имеет никакого отношения к градообразующему предприятию. Некоторые предприятия, находящиеся в ЗАТО, например, строительные, предпочитают ввозить рабочих из-за пределов города, так как это более дешёвая рабочая сила. Такой же подход можно встретить и в отношении градообразующих промышленных предприятий (например, в отношении ФГУП ПО «Маяк» [144, с. 86]). В судах неоднократно оспаривалось запрещение въезда в ЗАТО лиц, отбывших срок наказания.

В силу сохранения высокого качества среднего образования многие выпускники школ ЗАТО уезжают получать высшее образование в ведущие вузы Москвы, Санкт-Петербурга, региональных центров. Если дети первого поколения жителей ЗАТО достаточно часто возвращались на градообразующее предприятие, то их дети, в большинстве случаев, стараются остаться жить в крупных городах. Эта тенденция отмечается во всех «атомных» ЗАТО.

Таким образом, в «атомных» ЗАТО постепенно происходит замещение жителей, прибывших туда в 1950–1980-х годах и их детей на жителей ближайшей округи и выравнивание демографических характеристик закрытых городов со средними по району нахождения.

При этом уровень образования населения этих ЗАТО остаётся достаточно высоким – более половины населения имеет высшее, неоконченное высшее или среднее профессиональное образование ([127, с. 110], [144, с. 85], [74], [42] и пр.). Данный уровень поддерживается требованиями градообразующих предприятий.

В ходе реструктуризации атомной отрасли происходит сокращение численности градообразующих предприятий «атомных» ЗАТО. Этот процесс отмечается в Снежинске, Сарове, Новоуральске, Озёрске, Северске, Железногорске, Заречном, то есть практически во всех закрытых городах. Можно предположить, что, если этот процесс будет продолжаться, то будет снижаться и общий образовательный уровень жителей ЗАТО.

Узкий рынок труда.

В «атомных» ЗАТО наблюдается высокая концентрация квалифицированных работников близких профессий и узких специальностей, вплоть до уникальных. В рыночных условиях это нега-

тивно сказывается на мобильности научно-инженерных кадров, возможностях их профессионального использования в других сферах. Малое количество специализированных рабочих мест порождает конкуренцию, которая далеко не всегда является честной. Причина проста – специалист, не занявший данное рабочее место, становится просто ненужным. Он не может применить свои узкопрофессиональные знания и навыки в других предприятиях закрытого города. Для реализации своего потенциала он вынужден будет переехать в другой город или устроиться на работу по другой специальности. Проблема «подогревается» увеличивающимися на ряде градообразующих атомных предприятий заработными платами.

У работников градообразующих предприятий появляется «комплекс чиновника» – не сделать чего-нибудь, что могло бы спровоцировать недовольство руководства. Такой подход к работе принципиально неприменим в творческой деятельности, например в рамках научно-исследовательских институтов и подразделений. Соответственно, наибольшие сложности в привлечении квалифицированных специалистов, как объективного, так и субъективного характера, существуют именно в тех ЗАТО, где расположены научные организации.

6.3. Особенности ЗАТО, как регионального центра расселения

В отечественной научной литературе неоднократно отмечалось (например, работы Ж. А. Зайончковской, Г. М. Лаппо и др.), что миграционные потоки в последние десятилетия СССР и в начальный постсоветский период в России имели чёткую направленность. Активная часть сельских жителей перебирается в малые города, жители малых городов переезжают в большие и крупные, их жители – в административные центры, из которых стремятся попасть в столицу страны.

К середине-концу 1990-х годов сложилась несколько иная картина, характерная, как для России, так и для стран ближнего зарубежья. Основной поток миграции составляют сельские жители и жители малых и средних городов, которые перебираются в сто-

лицы и наиболее развитые областные центры. Такое направление миграции характерно и для «атомных» ЗАТО, например, Сарова, Озёрска, Новоуральска. В частности, большая часть выпускников школ Сарова уезжает получать высшее образование в Москву, Нижний Новгород, Санкт-Петербург, где позже старается остаться. Туда же переезжает и активная часть молодых специалистов, не адаптировавшаяся в условиях узкого рынка труда ЗАТО.

С точки зрения миграционной привлекательности ЗАТО имеют две основные особенности: они являются целью миграции окружающего сельского населения; при этом ЗАТО не имеют формального статуса территориального центра.

ЗАТО - центр расселения, важная цель миграции окружающего сельского населения.

В 5 главе указывалось, что население «атомных» ЗАТО увеличивается или остаётся неизменным только за счёт внешней миграции, которую составляют жители близлежащих районов. Повышенные зарплаты, повышенная бюджетная обеспеченность, отсутствие вблизи больших и крупных городов привлекают сельских жителей больше, чем близлежащие районные центры. Соседство же с крупным административным центром (Северск – Томск, Заречный – Пенза, Новоуральск – Екатеринбург, Железногорск – Красноярск) приводит к превалированию иного процесса – усиливается миграция из ЗАТО в административный центр. И население ЗАТО, и сельское население в данном случае также стремится в региональный центр. Указанные миграционные тенденции характерны как для постоянной, так и для маятниковой миграции.

Миграционные потоки приводят к заметному изменению демографических характеристик ЗАТО, изменению менталитета, усложняют режимную работу и т. д. Закрытые города все больше «наполняются» лицами, не имеющими никакого отношения к градообразующему предприятию и отрасли в целом. При этом бюджетная обеспеченность таких жителей ЗАТО, то есть душевая доля общественных благ, создаваемых за счёт федерального бюджета, для них такая же, как и для работников предприятий, по роду деятельности которых созданы ЗАТО. С этой точки зрения вопрос эффективности использования государственных средств остается открытым.

ЗАТО не имеют формального статуса территориального центра.

Являясь «центром притяжения» для многих жителей округа, ЗАТО не имеют официального статуса в отношении этих территорий для упорядочивания социальных, экономических, территориальных процессов. Некоторые ЗАТО, например, Саров, Снежинск являются таким неформальным центром для территорий, входящих в разные субъекты Федерации, при этом сам закрытый город административно подчиняется одному субъекту. Следовательно, регулирование спорных вопросов и вопросов взаимодействия усложняется. Контактируя с ближайшей округой, органы местного самоуправления ЗАТО вынуждены часто находиться в статусе «просителя», так как их полномочия заканчиваются на границах ЗАТО.

В то же время, к настоящему моменту экономические и социальные интересы ЗАТО часто выходят за его территориальные границы. Это касается развития бизнеса, не связанного с градообразующим предприятием, контактов с иногородними и иностранными контрагентами, развития торговли и сферы услуг и т. д. Таким образом, существует необходимость (и эта идея в той или иной форме регулярно озвучивается различными представителями ЗАТО) в наличии внережимной территории ЗАТО.

6.4. Особенности ЗАТО, как территории развития

Компактно локализованная квалифицированная рабочая сила.

В предыдущих главах уже приводились взгляды на обеспеченность ЗАТО квалифицированной рабочей силой и восприятие её как основного ресурса развития. Эта рабочая сила имеет ряд особенностей:

1) Она локализована в достаточно узком территориальном пространстве. Жители ЗАТО, особенно работники градообразующих производств привыкли «ощущать» границы «объекта» и ЗАТО. Требования секретности формируют у работников основных производств привычку минимального проявления своих профессиональных качеств вне «закрытой» территории.

2) В большинстве случаев это слабомобильная рабочая сила. Большинство работников градообразующих предприятий в очень малой степени склонны к перемене места работы, а тем более, жительства.

3) Продолжая аналогию с теориями международного разделения труда, можно говорить о том, что квалифицированная рабочая сила является избыточным ресурсом ЗАТО.

4) Квалифицированная рабочая сила является специфическим ресурсом, для полноценного использования которого необходимы соответствующие условия, инфраструктура и пр., которые существуют на градообразующих предприятиях. Создать такую же инфраструктуру заново, то есть вне градообразующего предприятия, достаточно сложно.

Сложившиеся научные и производственные школы.

Эти школы позволяют воспроизводить высококвалифицированную рабочую силу, даже в случае её недостаточной квалификации после получения высшего образования. Важно подчеркнуть, что роль научных школ состоит не только в возможности развития науки (что тоже очень важно), а именно в воспроизводстве научных кадров [105]. В этом смысле роль градообразующего предприятия в подготовке научных и производственных кадров в ЗАТО является решающей.

Понятие «научной школы» в большинстве случаев является неформальным. Она формируется вокруг одного или нескольких учёных, работающих в одном направлении исследований. Со временем научная школа пополняется новыми учёными, прошедшими в ней путь от аспиранта до доктора наук (если рассматривать по формальным критериям). О научной школе можно говорить, когда пройдёт несколько таких циклов – учёный подготовит докторов наук, которые в свою очередь также подготовят докторов наук в рамках того же направления исследований.

РФФИ пытается формализовать понятие научной школы, выделяя гранты на такой вид неформальных научных сообществ. Однако сферы деятельности градообразующих предприятий ЗАТО очень часто являются секретными, вследствие чего формализовать

такие школы на «открытом» уровне РФФИ (и других организаций) не представляется возможным. Это одна из причин того, что научные школы предприятий ЗАТО во многом зависят от внутренней среды предприятия, что не является лучшим способом развития науки.

Перспективные высокотехнологичные сферы деятельности градообразующего предприятия.

Востребованность продукции градообразующих предприятий ЗАТО является залогом развития не только их самих, но и городов в целом. С этой точки зрения у научно-производственных ЗАТО достаточно хорошие возможности для развития, так как градообразующие предприятия этих ЗАТО работают в перспективных отраслях экономики и науки – атомной энергетике, космических исследованиях, лазерной технике.

Практика 1990-х годов показала, что специализированные научно-технические предприятия, расположенные в ЗАТО, не могут в рамках конверсии изменять основную сферу деятельности или переходить на производство технологически простых товаров массового спроса. Негативным примером конверсии является деятельность судостроительных и судоремонтных заводов в ЗАТО Фокино (СРЗ № 30) и ЗАТО Большой Камень («Звезда»). Эти заводы, обладающие уникальным оборудованием и технологиями, в результате снижения государственного заказа, непродуманной налоговой и инвестиционной политики государства оказались к середине первого десятилетия XXI века практически на грани закрытия, несмотря на существующий спрос на различные суда гражданского и военного назначения, как для российских, так и для иностранных заказчиков. Заводы используются в лучшем случае, как место перевалки коммерческих грузов [95, с. 102].

Снижение работ по военной тематике, в частности в ядерно-оружейном комплексе, в настоящее время начинает компенсироваться загрузкой производственных коллективов перспективными направлениями исследований. В частности, в РФЯЦ-ВНИИЭФ (ЗАТО Саров) ведутся широкие исследования в области разработки и производства суперкомпьютеров, математического моделирования, лазерной техники. Саровские суперкомпьютеры уже постав-

лены российским заказчикам – ОАО РЖД, ОАО «Камаз», ОАО «Компания «Сухой». С российскими авиационными, ракетно-космическими и иными предприятиями ведутся работы по применению программных продуктов, созданных в РФЯЦ-ВНИИЭФ.

Активизация российской политики и бизнеса на Дальнем Востоке приводит к тому, что всё-таки окажутся востребованными судостроительные заводы в ЗАТО Большой Камень. Их выгодное расположение и мощности способствуют привлечению иностранных инвестиций для создания совместных предприятий по строительству крупных судов на базе ОАО «Дальневосточный завод «Звезда» (совместно с южнокорейской компанией «ДЭУ») и на базе Завода судового оборудования «Восток» – филиала ОАО «Амурский судостроительный завод» (совместно с сингапурско-китайским концерном Yantay CIMC Raffles Shipyard Ltd.).

Наличие заказов (финансирования) у градообразующего предприятия.

Градообразующие предприятия, как было рассмотрено в главе 5, являются основой развития инновационной системы в ЗАТО. С этой точки зрения важно, чтобы деятельность этих предприятий не претерпевала кардинальных (негативных) изменений. Ведь именно они формируют и развивают квалифицированную рабочую силу, способствуют появлению *spin-off* эффектов, создают спрос на поставки различных видов продукции.

Но, как было рассмотрено в предыдущем примере, градообразующие предприятия ЗАТО сильно зависимы от государственной политики. Основная сфера их деятельности в большей части входит в сферу государственных, в том числе, оборонных интересов и финансируется через государственный заказ. С этой точки зрения сложная ситуация складывается, например, в космической сфере. Так, ещё в 2003 году 76 % средств, выделенных в федеральном бюджете на НИОКР в космической сфере, приходились на проект «Международная космическая станция» (МКС). Россия, как космическая страна имеет значительно больше проектов, связанных с космосом. В таких условиях необходимо было осуществлять или «капельное» финансирование остальных проектов, просто, чтобы

они не рассыпались, или закрыть 75 % всех космических проектов страны [137, с. 23]. Эта ситуация остро отражалась, например, на ЗАТО Знаменск (космодром «Капустин Яр»), где с 1988 по 1998 годы не было осуществлено ни одного запуска космических летательных аппаратов.

6.5. Выявленные противоречия и проблемы закрытых административно-территориальных образований

Рассмотренные социально-экономические процессы и особенности ЗАТО показывают наличие двойственности статуса «закрытое административно-территориальное образование». С одной стороны – это территория, специально выделенная и обустроенная для решения задач национальной безопасности, что в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации отнесено исключительно к ведению Российской Федерации; с другой стороны – рядовой городской округ с типовым набором вопросов местного значения, решаемых в рамках общего законодательства о муниципальных образованиях. Производственные и иные комплексы, по роду деятельности которых и созданы ЗАТО, являются стратегическими, важными для страны объектами. С другой стороны, не все они приносят прибыль, что в рамках существующей управленческой парадигмы не приветствуется. Кроме того, возникшие и развившиеся вокруг этих производств города, стали самостоятельными территориальными единицами, постепенно вписывающимися в формирование системы населённых мест не как ЗАТО, а как обыкновенный малый город.

Такая двойственность содержит несколько отдельных важных проблем и противоречий, каждое из которых важно как само по себе, так и в совокупности. Здесь необходимо отметить, что, несмотря на единую юридическую «конструкцию», все ЗАТО разные. И не всегда проблемы одних присутствуют у других. Различаются и ресурсы, доступные разным ЗАТО. Но есть и общие противоречия и проблемы, сформированные под воздействием объективных обстоятельств. Именно о них и пойдет речь далее.

Первое противоречие – между целевой функцией существования ЗАТО и естественным развитием муниципального образования.

Данное противоречие отмечается большинством авторов (например, в работах [98], [197], [125], [149] и других) рассматривающих социальные и экономические аспекты развития закрытых административно-территориальных образований. В последнее время формализация этого противоречия в той или иной форме стала проявляться и в официальных материалах, подготавливаемых органами местного самоуправления ЗАТО ([74], [50], [52] и другие)

С нашей точки зрения, данное противоречие имеет более глубокую основу и его можно рассматривать как разновидность *противоречия между правилом и исключением*. Закрытые административно-территориальные образования создаются не естественным, а административным путём, что само по себе делает их исключением из естественного развития той или иной территории. ЗАТО обладают статусом городского округа, вне зависимости от размера, численности населения, развитости экономики и т. д., что также часто делает их исключением среди подобных населённых пунктов. Противоречие действительно связано с целевой функцией существования ЗАТО, то есть его можно определить как *статусное противоречие*.

В рамках этого противоречия можно выделить несколько ключевых проблем, которые в большей или меньшей степени влияют на существование ЗАТО и функционирование градообразующих объектов.

1). Существовавшая двойственность привела к тому, что *муниципальная власть, практически в пределах своих ресурсов, вынуждена решать задачи федерального уровня*. Для того чтобы градообразующее предприятие работало нормально (а это требование федерального уровня), необходимы более-менее комфортные условия существования его работников – жильё, коммунальные, транспортные и другие услуги, работа торговли, охрана правопорядка, деятельность медицинских, образовательных учреждений и т. д. То есть всё то, что составляет поле деятельности органов местного самоуправления. Для их нормального функционирования необходимы ресурсы, которые в ЗАТО являются ограниченными.

Длительное время государство напрямую поддерживало высокое обеспечение жителей ЗАТО общественными и частными благами через специальные распределительные сети. В постперестроечные времена государство (Федерация) напрямую обеспечивало работу органов правопорядка, медицины, пожарной службы, охрану ЗАТО. К настоящему времени, эти службы постепенно переходят в региональную и муниципальную собственность с соответствующим уровнем финансирования. Повышенная бюджетная обеспеченность ЗАТО, которая действительно существует и призвана компенсировать сложности наполнения местных бюджетов за счёт налогов и использования имущества, также постепенно снижается.

Стоит учитывать, что для пополнения градообразующего предприятия качественной высококвалифицированной рабочей силой необходимы достаточно комфортные условия проживания, то есть муниципальная власть должна создавать условия жизни на уровне, значительно выше средних по региону. И создавать она их должна во всё большей степени за счёт своих, муниципальных ресурсов, которые имеют тенденцию к усреднению относительно региона расположения ЗАТО.

Данная проблема усугубляется общим сужением налоговой базы муниципалитетов вообще и ЗАТО – в частности. Бюджетообразующие налоги муниципального уровня (на землю, имущество физических лиц, часть налогов, взимаемых с субъектов малого предпринимательства) крайне невелики в силу ограничений, связанных со статусом ЗАТО, а также вывода из-под налогообложения федеральных земель, занимаемых градообразующими предприятиями. К тому же с вступлением в силу закона № 131-ФЗ круг налоговых источников не менялся, а количество вопросов местного значения выросло с 27 в первой редакции закона до 35.

2). В условиях снижения бюджетного финансирования муниципальная власть может увеличить объём доходов бюджета путём активизация экономической деятельности на территории. На градообразующее предприятие ОМС повлиять не могут, значит необходимо привлечение различных инвестиций в расширение иных видов деятельности. Эта задача порождает следующую ключевую проблему – *привлечение инвестиций требует открытости тер-*

ритории и широких контактов, статус ЗАТО минимизирует эти возможности.

Начиная с конца 1990-х годов, многие муниципалитеты ЗАТО делали попытки развития на своих территориях малого и среднего предпринимательства, привлечения инвестиций из других регионов страны и из-за рубежа. Сегодня это направление деятельности является безусловным приоритетом для органов местного самоуправления большинства ЗАТО. Однако фактические условия – местоположение, требования секретности и безопасности, пропускной режим и т. д. являются негативными с точки зрения развития бизнеса. Также можно отметить, что большинство жителей ЗАТО работают в государственном и муниципальном секторах экономики⁸¹. Люди привыкли, что государство даёт им работу, они не готовы к серьёзным переменам, достаточно настороженно относятся к частному бизнесу вообще. Единицы из сотрудников градообразующих предприятий уходят и создают собственное дело. Если в среднем по Российской Федерации количество индивидуальных предпринимателей чуть более 5 % трудоспособного населения⁸², то в среднем по ЗАТО их в два раза меньше (2,6 %).

Необходимость информационной и хозяйственной «открытости» привносит и существующий порядок размещения заказов на поставку товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Проблема в том, что этот закон не учитывает режимные особенности ЗАТО, невозможность или сложность заключения некоторых контрактов с компаниями, находящимися вне ЗАТО.

3). Проблема открытости создаёт более узкую, но, с точки зрения развития государства, важную проблему – *закрытость территории и информационных контактов противоречит принципам*

⁸¹ Например, в Сарове, Озёрске – порядка 75 % трудоспособного населения [122, с. 70].

⁸² Информационный центр поддержки малого предпринимательства МЭР [сайт] URL: <http://smb.economy.gov.ru/> (Дата обращения 11.09.2009).

инновационного развития. Развитие инновационного сектора экономики – важнейший приоритет государства. Использование для этого существующих ресурсов и возможностей ЗАТО было бы очень логично. Но очень не просто.

4). Улучшая возможности и условия работы частного и муниципального секторов экономики в ЗАТО, местная власть тем самым способствует перераспределению ресурсов (ограниченных) от градообразующих предприятий к иным формам хозяйственной деятельности. В качестве ресурсов необходимо рассматривать не только средства муниципального бюджета, но и рабочую силу, социальную, коммунальную, коммуникационную и производственную инфраструктуру. Расширение контактов, привлечение инвесторов, а уж, тем более, развитие инновационного бизнеса на территории ЗАТО может сказаться на деятельности градообразующего предприятия. С точки зрения кадрового потенциала мы подробно рассматривали этот вопрос в работе [212, с. 470], где отмечали, что конкуренция за кадры между градообразующим предприятием и инновационными компаниями наиболее выгодна для самих работников и создаёт интерес для них жить и работать на данной территории. С точки зрения градообразующего предприятия она также выгодна, так как приносит в коллектив рыночный дух и способствует повышению оплаты труда. Но эти выгоды получить для градообразующего предприятия сложнее, чем для инновационного бизнеса, в силу, прежде всего, организационных причин⁸³.

5). Целевая функция и принципы создания ЗАТО подразумевали их поддержку и, следовательно, зависимость от федеральной власти. Соответственно, *ЗАТО сильно зависят от государственной политики. Такая зависимость делает их уязвимыми от внешних факторов.*

⁸³ Стоит отметить положительные примеры в этой деятельности. Например, в Сарове, градообразующее предприятие устанавливает для молодых специалистов гарантированный уровень заработной платы, предлагает программы помощи в покупке жилья, активно способствует карьерному и научному росту путём обучения в аспирантуре и учёта научного статуса при назначении на должности и т.д. (по материалам сайта РФЯЦ-ВНИИЭФ URL: <http://www.vniief.ru> Дата обращения 27.01.2011).

Например, снижение объёмов госзаказа или остановка градообразующего предприятия может привести к «угасанию» города (безработица вследствие ограниченности сферы приложения труда, изоляция городов от региональных систем расселения, отсутствие налаженных экономических связей с прилегающими территориями и пр.). Сегодня данная проблема проявляется, например, в отсутствии на федеральном уровне скоординированной политики по отношению к ЗАТО.

Второе противоречие – между необходимостью привлекать наиболее квалифицированную рабочую силу и снижающейся социальной привлекательностью ЗАТО.

Данное противоречие имеет несколько иную природу, чем предыдущее. Оно характерно для малых городов (особенно моноспециализированных, и особенно, с научно-производственным градообразующим комплексом), расположенных в удалении от крупных административных центров.

В отличие от уже работающих лиц, выпускники вузов имеют возможность выбора: или – достаточно стабильное рабочее место, секретность, повышенная, по сравнению с округой, зарплата, в некоторых случаях (например, в ЗАТО Саров) – возможность с меньшими затратами, чем на свободном рынке приобретение жилья; или – приложение своих знаний на «большой земле» – с большим риском, но и с большими возможностями и отсутствием секретности [149, с. 155].

На рынке высококвалифицированной рабочей силы градообразующие предприятия ЗАТО конкурируют за выпускников престижных вузов с ведущими научными центрами, иностранными компаниями, крупнейшими российскими компаниями, расположенными в Москве, Санкт-Петербурге. Мотивации для приезда в ЗАТО выпускников минимальны. Как минимум, попадая на объект, специалист становится носителем секретных сведений, а значит «невыездным» не только на время работы, но и на несколько лет после увольнения.

Наблюдения показывают, что широкое применение данного принципа, как обеспечение сохранности государственной тайны

имеет достаточно много изъянов. Стоит остановиться на нескольких. Первое – развитие научной и инновационной деятельности в замкнутом сообществе невозможно. Необходимо налаживание широкой сети контактов не только с российскими, но и зарубежными коллегами. Современная практика научной деятельности и развития наукоёмкой промышленности всё больше тяготеет к совместным, в том числе, международным, проектам. Второе – не секрет, что «всесоюзной здравницей» давно стали не российское Черноморское побережье, а Турция, Египет и ряд других государств. Ущемление прав человека на передвижение, в том числе, с рекреационной целью, вряд ли сильно спасает государственную тайну⁸⁴ в условиях глобального информационного пространства. Третье – наиболее «выездными» на закрытых предприятиях являются, как ни странно, представители высшего звена управления – лица, которые обладают комплексными знаниями о технологиях возглавляемого ими предприятия. Не секрет, что у данной группы лиц достаточно часто дети проживают в странах Западной Европы и США. С этой точки зрения выглядит не совсем логичным запрет выезда за границу инженерного и младшего научного состава.

В качестве других примеров снижения социальной привлекательности можно отметить досуговую привлекательность, которая в любом случае будет уступать крупным городам. Также негативными с точки зрения привлекательности являются некоторые изменения, происходящие в последнее время в социально-экономическом развитии ЗАТО. В частности, речь идёт о потере органами местного самоуправления ряда ЗАТО полномочий по содержанию отдельных видов социальных учреждений и, соответственно, сокращении сети бюджетных учреждений. Как следствие – снижение качества социальных услуг, предоставляемых населению ЗАТО. К негативным примерам можно отнести и либерализм в отношении

⁸⁴ Общее число поездок российских граждан за рубеж в 2011 году составило 43,7 млн., то есть выезжал примерно каждый второй россиянин в возрасте от 10 до 60 лет. С 2000 года число выездов увеличивалось примерно в два с половиной раза. (Показатели выезда российских граждан за рубеж в 2011 году Федерального агентства по туризму (Ростуризм) URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140897/> Дата обращения 09.07.2012).

проживания в ЗАТО лиц, потерявших связь с градообразующим предприятием и имеющим судимости по наиболее тяжким статьям Уголовного кодекса. В более широком смысле можно отметить нарастание проблем в обеспечении общественной безопасности в ЗАТО [147, с. 50].

Третье противоречие - между локализованным существованием ЗАТО и основным назначением города в принципе – созданием эффекта агломерации.

Под «локализованным существованием» мы понимаем ограниченность контактов различной природы: экономических, социальных, культурных, политических и пр. с близлежащими территориями, с регионом. Такая ограниченность была заложена в самом статусе закрытого города, которые изначально создавались самодостаточными – со своей системой жизнеобеспечения города (жилищная, коммунальная, инженерная, транспортная, коммуникационная инфраструктуры), со своей социальной системой (медицина, образование всех уровней, социальные услуги), со своей системой безопасности (охрана, правопорядок, пожарная служба и пр.), со своей системой продовольственной и экономической безопасности (строительство, производство строительных материалов, производство хлеба и других продуктов первой необходимости) и т. д. Сюда можно добавить распределение на градообразующие предприятия выпускников различных вузов, строгий отбор работников иных предприятий города. Все сферы жизни закрытого города были локализованы внутри него, отгорожены от соседних территорий и не зависели от них. Закрытые города не предполагали развития за счёт ресурсов соседних районов и регионов. Не предполагалась и использование ресурсов закрытых городов для развития соседних территорий.

В первые годы после создания (1950–1960-е) закрытые города практически полностью были отгорожены от жизни всей страны (в том числе и информационно). Позже произошло «приоткрытие» ЗАТО, но в основном это касалось взаимоотношений с федеральными структурами, со смежными предприятиями, а для большинства жителей – с родными, которые проживали по всему Советскому

Союзу. Дольше всего локализация сдерживала отношения с близлежащими районами и субъектом Федерации, в котором находились ЗАТО.

Несмотря на происходящие в обществе перемены, ЗАТО, созданные самодостаточными, и сегодня включены в региональные социальные и экономические процессы в несколько «усечённом» формате. Ограничения, налагаемые статусом ЗАТО, локализуют объём потребительского рынка в городе, деятельность силовых и социальных служб, ограничивают использование земли и недвижимости, предпринимательскую активность и пр.

Тем не менее, можно отметить, что эффект создания агломерации (эффект неформальный) для ряда ЗАТО присутствует. Причина этого проста – вдали от крупных региональных центров есть вполне развитые города (ЗАТО), с высокой бюджетной обеспеченностью, с развитой городской инфраструктурой, с потребностью в разной рабочей силе (и квалифицированной, и неквалифицированной), с неудовлетворённым спросом потребителей и недостаточным рынком для производителей и продавцов. В связи с этим постепенно сложились явные и неявные местные миграционные потоки, появилась неформальная зависимость близлежащих районов от города (как минимум – от уровня заработной платы в ЗАТО), сложился рынок загородного жилья и т. д.

То есть можно констатировать, что, несмотря на изначально заданное и существующее до сих пор самодостаточное, локализованное состояние ЗАТО, эффект агломерации постепенно появляется. Хотя и с большим трудом.

В рамках этого противоречия можно выделить наиболее острую проблему, которая касается «военных» ЗАТО – развивающееся депрессивное состояние населённого пункта при ликвидации градообразующего объекта. Закрытость и моноспециализация не дают возможности дополнительного развития «военных» ЗАТО. Если в научно-производственных ЗАТО специалисты могут перейти на работу в другие предприятия, основать отдельное производство или заняться каким-либо видом бизнеса, то в «военных» ЗАТО, где до 70 % работающих составляют военнослужащие, это практически невозможно. Соответственно, ликвидация градообразующего

объекта подразумевает ликвидацию практически всех рабочих мест в населённом пункте. Отсутствие налаженных связей с близлежащими территориями усложняет адаптацию такого населённого пункта в «открытом» мире.

Наличие явных и скрытых противоречий в системе ЗАТО приводит, во-первых, к снижению возможностей эффективного выполнения градообразующими предприятиями своих целевых задач, во-вторых, к увеличению риска возникновения нештатных ситуаций на опасных производствах, в-третьих, к расширению возможности для утраты государственной тайны. Если исходить из посыла, что ядерное оружие стране нужно, то «проблемы ЗАТО» должны быть сформулированы шире, как «проблема создания условий, в которых гражданам выгодно работать на стратегические интересы государства». Эти условия должны создаваться системой государственного управления. Без сомнения, такая система управления должна быть многоуровневой, включающей не только федеральные, областные и местные органы власти, но и заинтересованные ведомства и организации, а итоговые решения должны приниматься на уровне Президента и Федерального Собрания [206, с. 460].

* * *

В заключение главы выделим основные её положения. Современное состояние ЗАТО формируется под влиянием двух основных тенденций: 1) исторически заложенных принципов безопасности и секретности, обусловленных сферой деятельности градообразующих предприятий; 2) развитием рыночных отношений, требующих открытости и мобильности.

Можно выделить основные группы особенностей ЗАТО: 1) связанные со статусом ЗАТО; 2) особенности малого моноспециализированного города; 3) особенности «неформального» регионального центра; 4) особенности территории инновационного развития. Эти особенности и неопределённость институциональной среды привели к появлению ряда противоречий:

- «противоречие между правилом и исключением», то есть попыткой ликвидировать де-юре (путем изменения юридического

статуса, замены полномочий и т. д.) существующее де-факто исключение (естественные особенности ЗАТО, связанные с выполняемой целевой функцией);

- противоречие между необходимостью привлекать наиболее квалифицированную рабочую силу и снижающейся социальной привлекательностью ЗАТО;

- противоречие между локализованным существованием ЗАТО и основным назначением города в принципе – создание эффекта агломерации.