

Глава 7. Обоснование необходимости системных трансформаций закрытых административно-территориальных образований

7.1. Произошедшие системные трансформации: повод для размышлений. 7.2. Процесс институционализации ЗАТО: основные этапы. 7.3. Видение развития системы ЗАТО органами государственной и муниципальной власти.

7.1. Произошедшие системные трансформации: повод для размышлений

Обобщая рассмотренные в предыдущих главах различные аспекты существования закрытых административно-территориальных образований, можно отметить, что от момента возникновения ЗАТО до настоящего времени произошли серьезные системные трансформации, как внешней среды, так и внутри самих ЗАТО. В частности, к наиболее существенным для ЗАТО можно отнести:

- 1) значительно изменились внешние условия, как глобального, так и национального масштабов;
- 2) произошли изменения в целях функционирования градообразующих объектов;
- 3) в ЗАТО сформировались проблемы и противоречия системного характера, которые всё заметнее влияют на различные стороны жизнедеятельности ЗАТО и градообразующих объектов;
- 4) процессы глобализации и развитие научно-технического прогресса изменили способы обеспечения секретности и безопасности.

Если исходить из того, что ЗАТО, как комплексный объект государству нужен, то произошедшие трансформации требуют соответствующих изменений в формализации ЗАТО, в практике управления ими, в выстраивании отношений внутри ЗАТО и т. д.

В настоящем параграфе более подробно остановимся на итоговой группировке произошедших в мире, стране и самих ЗАТО системных трансформациях. Указанные выше четыре группы трансформаций можно разделить на ряд более узких (рис. 47).



Рис. 47. Предпосылки системных трансформаций ЗАТО

Изменение внешних (мировых) условий.

1. *Военно-стратегические условия.* Несмотря на многие изменения, произошедшие в мире за последние десятилетия, роль ядерного оружия кардинально не изменилась – это пока ещё мощнейшее военное средство, оказывающее, прежде всего, сдерживающий эффект. В отличие от предыдущих десятилетий, в настоящее время эффективное применение ядерного оружия всё больше связывается с информационными системами, системами наведения, обнаружения и противоракетной обороны, космическими группировками, высокоточными средствами доставки как ядерных, так и неядерных боеприпасов. Эти технологии имеют и достаточно широкое гражданское применение, поэтому часто их развитие зависит от конкурентоспособности на рынках не военной продукции (лазеры, оптические системы, информационные технологии, материалы и т. д.). Чтобы оставаться в статусе не третьестепенной страны, необходи-

мо обладать наиболее современным вооружением и военными технологиями.

Россия перестала быть одной из двух сторон в глобальном противостоянии, однако опасности, связанные с территориальной целостностью страны реально существуют. Территория Российской Федерации значительно меньше территории СССР. Военные базы вероятного противника, а также системы доставки ядерных боеприпасов до жизненно важных объектов России, линии обнаружения и противоракетной обороны, находятся значительно ближе к нашим границам. Это также усиливает значимость самых современных технологий, связанных с обнаружением вероятного противника и необходимым противодействием. Постоянно идёт разработка новых видов оружия, которое могло бы противостоять ядерному оружию или заменить его.

2. *Атомная энергетика* в условиях удорожания сырьевых ресурсов имеет перспективы и это позволяет активно работать на внешних рынках. Для этого у России есть весомые предпосылки: а) научные и производственные школы, технологии мирового уровня, реализуемые как внутри страны, так и за рубежом; б) уже имеющийся международный опыт и задел в комплектных поставках и строительстве АЭС; в) возможности для разработки, производства оборудования, поставки топлива и работы с ОЯТ (полный цикл услуг по строительству и деятельности АЭС).

3. *Изменения конкуренции*. Сегодня лидерами становятся государства, первыми создающие новые знания и технологии и умеющие их использовать для развития своей экономики. Для конкурентоспособного развития науки и наукоёмкого производства требуется широкий и быстрый обмен знаниями, доступ к достижениям, произведённым в других странах, совместная деятельность и т. д.

Изменение внешних (государственных) условий.

1. *Деиндустриализация и деинноватизация экономики*. Реальным приоритетом государства является сырьевая направленность российской экономики. Такое распределение ресурсов тормозит развитие всех других сфер экономики, в том числе и высокотехнологичных отраслей. Производство ядерного оружия также не входит в первостепенные приоритеты государства.

2. *Централизация в региональной политике.* Муниципальная реформа и другие изменения в региональной политике направлены на уравнивание всех муниципальных образований, в том числе, в плане формирования бюджетов, социальных льгот и т. д. Централизация доходов с последующим перераспределением делает бюджеты зависимыми от политического процесса в стране.

3. *Утрата престижа научной и инженерной деятельности.* Изменения менталитета и приоритетов в обществе, прежде всего, у молодёжи. Утрата престижа научной и инженерной деятельности в целом, и деятельности по производству атомного оружия в частности. Формирование в стране негативного имиджа ядерного оружия.

Изменение цели и принципов существования градообразующих объектов.

1. *Инновационное развитие.* Для «атомных» ЗАТО – снижение объёма работ по оборонной тематике, увеличение объёма работ по «гражданским» направлениям. Использование научно-технического потенциала для инновационного развития страны.

2. *Зависимость от внешней политики.* Для «военных» ЗАТО – существующая возможность ликвидации градообразующего объекта в зависимости от международных договорённостей. Ликвидация градообразующего объекта обозначает резкое изменение статуса, цели существования и интереса жителей к данному населённому пункту.

3. *«Двоевластие».* Градообразующий объект перестаёт быть системообразующим для города. Непрофильные функции передаются или передаются в муниципальное хозяйство, приоритетом которого в развитии является расширение иных, кроме градообразующего, производств.

Системные проблемы и противоречия в ЗАТО.

1. Расширение «гражданской» направленности экономики ЗАТО и принципов закрытости несовместимы. Развитие ЗАТО не соответствует мировым тенденциям развития научных поселений.

2. Противоречие между необходимостью кадрового обеспечения градообразующих объектов и социальной непривлекательностью малого города.

3. Недоинституционализация статуса. Статус должен соответствовать функциям и помогать их развивать, а не тормозить. Функции «военных» и «научно-производственных» ЗАТО разные, значит и статус должен видоизменяться.

4. ЗАТО созданы как «искусственное образование», без учёта исторических традиций развития региона, экономико-географического положения и пр. «Искусственное» не выживает в долгосрочном периоде, надо переходить на естественный путь развития

Изменение способов обеспечения секретности и безопасности.

1. Наиболее действенный способ защиты национальных интересов – интеграция в международные процессы, и занятие в этих процессах лидирующих позиций. Эта деятельность должна иметь общенациональный характер. Обособление, закрытость в глобальном мире снижает степень безопасности, создаёт новые угрозы.

2. Повышение роли экономических способов защиты (как минимум, экономическая мотивация для соблюдения работниками градообразующего предприятия режимов секретности и безопасности), а также информационных и технических средств защиты.

7.2. Процесс институционализации ЗАТО: основные этапы

Закрытые административно-территориальные образования – объекты федерального интереса. Поэтому понимание их будущего невозможно без оценки общих направлений государственной политики Российской Федерации. К сожалению, до настоящего времени однозначности в этом вопросе не наблюдается. С одной стороны, в стране декларируется политика либерализма, показавшая неспособность регулировать экономику не только у нас в стране, но и за рубежом. С другой стороны, несмотря на либеральную доктрину, государственный дирижизм возведён в ранг императива. С завидной регулярностью возникают бурные кампании «государственности» - административная реформа, муниципальная реформа, государственные корпорации и пр., призванные максимально сконцентрировать власть и финансовые потоки в руках федерального центра. Планы приватизации ежегодно не выполняются, и процент их выполнения ежегодно уменьшается [207, с. 86].

Статус ЗАТО по различному формировался в разные годы. С институциональной точки зрения статус является отдельным институтом, который, во-первых, должен быть определен, то есть формализован. Он должен содержать набор правил и механизмов принуждения индивидов к исполнению этих правил. В случае ЗАТО речь идет о наборе именно формальных правил, так как они обеспечивают такие важные для государства цели, как обороноспособность и геополитические интересы. Во-вторых, формальный институт должен соответствовать неформальным институтам – обычаям и традициям, сложившимся в обществе. В-третьих, институт должен быть одинаков для всех индивидов, взаимодействующих с ним. Например, правовой статус населенного пункта – «городской округ», «городское поселение» и др., не изменяется в зависимости от названия, местоположения, размера этого населенного пункта.

Исходя из этих принципов, рассмотрим исторический процесс институционализации ЗАТО. В этом процессе можно выделить три периода: 1) до принятия в 1992 году Закона «О закрытом административно-территориальном образовании»; 2) 1992–2003 годы – период частичной институционализации ЗАТО; 3) после 2003 года (после принятия закона №131-ФЗ) – период «размывания» института ЗАТО (рис. 48).



Рис. 48 Периодизация институциональных изменений статуса «закрытое административно-территориальное образование»

До принятия Закона «О ЗАТО» в 1992 году, большая часть правил существования ЗАТО была неформальной или осуществлялось по принципам функционирования Минсредмаша СССР. Имеется в виду сугубо централизованное и засекреченное финансирование, проектирование, обеспечение интеллектуальными, трудовыми и материальными ресурсами, физическая и информационная защита объекта, строительство градообразующего предприятия, закрытого города и городской инфраструктуры, подготовка производства, вывод на проектную мощность, выполнение и изменение государственного заказа, независимое от внешней (региональной) среды жизнеобеспечение населения. Существовала жесткая система принуждения людей к исполнению существующих и подразумеваемых правил.

В 1950–1970-х годах эти неформальные правила – требования секретности, безопасности, связанные с этим ограничения – воспринимались относительно спокойно. Это было обусловлено сложившимися до этого в обществе правилами поведения – особенностями предвоенного, военного и послевоенного времени, когда иностранная агрессия была очень вероятна, и люди привыкли воспринимать ограничения, исходя из высшей ценности – независимости страны. К тому же советские граждане знали, как работает механизм принуждения к выполнению как формальных, так и неформальных правил. Все закрытые города по всем вопросам своего функционирования были подчинены исключительно федеральному (союзному) центру, никаких разделений полномочий с регионами не было.

Несмотря на то, что в этот период была неполная формализация института «закрытого города» или «объекта», существовавшие в стране неформальные институты соответствовали и дополняли его. Сам институт «объекта» был однозначен и не имел вариантов.

Второй период институционализации ЗАТО можно определить с 1992 года по 2003 год. В 1992 году Законом «О ЗАТО» государство присвоило всем закрытым городам и поселкам статус «закрытое административно-территориальное образование» и определило основные правила этого института. Для 1992 года это был значительный юридический прорыв – тогда не было ещё Конституции (1993 год), Гражданского, Налогового, Таможенного кодексов, ог-

ромного количества других законов – а закон «О ЗАТО» уже был [210]. В законе статус ЗАТО был определён не до конца, не была формализована ответственность за нарушения многих правил, однако закон был созвучен существовавшим до этого неформальным представлениям, что предопределило его восприятие в обществе. К тому же, он предполагал трансферты из федерального бюджета, и ни сами ЗАТО, ни федеральная, ни региональные власти, особо не имея никаких стратегий и перспектив в отношении закрытых городов, ничего менять не стремились.

Происходящая в стране формализация институтов и рыночные преобразования затронули и институт ЗАТО. Начиная с 1995–1996 годов закрытые территории, используя возможности закона «О ЗАТО» стали предоставлять льготы по налогам предприятиям, зарегистрированным на территории этих ЗАТО (эти льготы в некоторых ЗАТО доходили до 90-100% от всей суммы налогов). В закрытых городах стали активно регистрироваться дочерние фирмы нефтяных, металлургических, химических и иных компаний. Однако реакция федеральной власти – коррекция правил, последовала только в 2000–2002 годах. До этого существующий закон позволил ЗАТО без потерь пережить дефолт и кризис 1997–1998 годов. С 2002 года предоставление льгот по большинству налогов было запрещено.

Следующий период институционализации ЗАТО начался в 2003 году с выходом Федерального закона № 131-ФЗ. Этот и ряд последующих правовых актов изменили порядок распределения полномочий между ЗАТО, региональной и федеральной властью, порядок межбюджетных отношений. В бюджетах ЗАТО резко сократились налоговые поступления, проявилось недофинансирование социальной сферы, ЗАТО превратились в средство «перекачки» федеральных средств в областные бюджеты и т. д. По многим вопросам ЗАТО стали приравнены к обыкновенному городскому округу. Эти действия принципиально изменили заложенную ранее логику института ЗАТО, они явно противоречили неформальным институтам.

К тому же, перенос ряда полномочий на региональный уровень, предопределил различия в них в зависимости от субъекта Федерации. Таким образом, институт ЗАТО перестал быть абсолютно

единым набором правил, а так как наличие и разброс различий не формализован, следовательно, сегодня его сложно воспринимать как единый «институт».

Исторический анализ показывает, что, как и в других сферах, в отношении ЗАТО однозначная федеральная (и уж тем более, региональные) стратегии отсутствуют. Складывается впечатление, что за последние 18 лет власть «заморозила» свое отношение к этим субъектам. С одной стороны, нельзя сказать, что отрасли и закрытые города были полностью «забыты» федеральным центром – свое непосредственное отношение к ЗАТО власть выражает наличием трансфертов и их размерами. С другой стороны, статус атомной отрасли (как одной из образующих для ЗАТО) на федеральном уровне неуклонно снижался: сначала было Министерство по атомной энергии; затем Федеральное агентство, хотя и подчинявшееся непосредственно Председателю Правительства; потом – Государственная корпорация «Росатом», хотя и наделенная полномочиями органа власти, но, по сути – юридическое лицо, а не структура публичной власти.

Мы попробовали сформулировать основные принципы функционирования ЗАТО до принятия Закона «О ЗАТО» и после (рис. 48).

До 1992 года: *Создание на местном уровне условий для максимально результативного, бесперебойного, секретного и безопасного выполнения стратегически важными предприятиями атомной отрасли своих целевых функций – достижение паритета с США в области ядерного оружия, основанное на использовании мобилизационных возможностей централизованной плановой экономики; полное подчинение интересов города интересам градообразующего предприятия.*

После 1992 года (институциональные изменения 2003–2006 годов не сильно повлияли на сам принцип): **Отсутствие** чётко обозначенной государственной **стратегии в отношении ядерно-оружейного комплекса и системы ЗАТО**; включение ЗАТО как самостоятельного равноправного института в формирующуюся систему рыночных отношений; выживание градообразующих предприятий, во многом самостоятельное; передача заботы о городе в руки органов местного самоуправления; расширение в ЗАТО

экономической деятельности, не связанной с градообразующим предприятием.

Получается парадоксальная ситуация – проблемами функционирования ЗАТО в последние годы озабочены в первую очередь муниципальные органы власти, к которым в некоторых (не во всех!) случаях, примыкают градообразующие предприятия. Эта ситуация не стабильная, и сохраняться неопределённо долго она не может. К тому же, органы местного самоуправления в целях поддержания экономической безопасности вынуждены уделять внимание развитию налогооблагаемой базы. В условиях, когда государство не выстраивает «правила игры» в ЗАТО, логичной является надежда на собственные силы, то есть на расширение иных производств, нежели градообразующее предприятие, и перераспределение в их пользу ограниченных ресурсов ЗАТО.

7.3. Видение развитие системы ЗАТО органами государственной и муниципальной власти

Закрытые административно-территориальные образования, как и любой город, представляют собой отдельную социально-экономическую систему. Особенность ЗАТО – неразрывная связь с градообразующим объектом и зависимость от отрасли, к которой этот объект относится. Следовательно, можно говорить о том, что ЗАТО является элементом (подсистемой) и в соответствующей отрасли.

Однако ЗАТО – это не только предприятие, но и административно-территориальная единица, которая входит в региональную социально-экономическую систему, в общегосударственную социально-экономическую систему.

Как известно, управление любой системой невозможно без понимания цели и стратегии деятельности. Если применить такой подход к системе закрытых городов, то их будущее невозможно без понимания государственной стратегии в части: а) развития отрасли: использования атомной энергии (прежде всего, функционирование ядерно-оружейного комплекса) – для «атомных» ЗАТО; облика и перспектив развития ядерного оружия, способов организации войск, использующих его (для «военных» ЗАТО); развития

космической отрасли – для ЗАТО, связанных с космосом; б) полномочий муниципальных образований, в том числе, имеющих статус ЗАТО.

Рассмотрим указанный подход на примере «атомных» ЗАТО.

По *первому направлению (отрасль)* на сегодняшний день стратегическое видение формулируется в следующих документах:

- Стратегия национальной безопасности до 2020 года;
- Государственная программа вооружений;
- Программа развития атомной отрасли;
- ФЦП «Развитие ядерно-оружейного комплекса»;
- ряд специальных Постановлений Правительства Российской Федерации и Указов Президента Российской Федерации (секретные).

Указанные документы формируют цели и задачи ядерно-оружейного комплекса (ЯОК), а также в определённой степени институционализируют его. Однако даже в этих основополагающих документах функции государства в отношении ЯОК выражены не совсем явно, что оставляет большое поле для появления неформальных институтов в отрасли.

Так, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [21] указывается, что *«Стратегические цели совершенствования национальной обороны состоят в ... осуществлении стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны. Стратегическое сдерживание предполагает разработку и системную реализацию комплекса взаимосвязанных политических, дипломатических, военных, экономических, информационных и иных мер, направленных на упреждение или снижение угрозы деструктивных действий со стороны государства-агрессора (коалиции государств)»*. Во второй главе указывалось, что единственным способом стратегического военного сдерживания на сегодня является ядерное оружие. С этой точки зрения непонятно уменьшение его роли в Стратегии. В дальнейшем тексте «Стратегии...» говорится только лишь о *«...сохранении потенциала стратегических ядерных сил»*.

Такой стратегический подход, бесспорно, задаёт низкую планку для ядерно-оружейного комплекса страны. Это также может являться косвенной причиной того, что не актуализируются действия

по формированию необходимого институционального поля в отношении ядерного оружия и ЗАТО. С формальной точки зрения, после Стратегии регулирующими документами для ЯОК являются указанные выше программы. Между Стратегией и программами отсутствуют законы – основные акты, институционализирующие те или иные отношения.

Можно отметить, что частично этот пробел восполняется Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом «Об использовании атомной энергии». Однако думается, что этого недостаточно. С практической точки зрения необходимы законы «О ядерном оружии», «О статусе Российского федерального ядерного центра» и т. д. С их помощью институционализировались бы важные понятия, используемые сегодня де-факто, но не имеющие достаточного обоснования де-юре. Эти понятия являются, по сути, неформальными институтами, что может, во-первых, истолковываться по-разному, во-вторых, неформальные институты не имеют официального механизма защиты, ответственности за нарушение этого института. В-третьих, формализация самого ядерного оружия и важнейших научных центров, в которых оно разрабатывается, формализовало бы и механизмы управления ими, в том числе, финансирования. Что касается федеральных ядерных центров, то законодательные аналогии в Российской Федерации существуют, например, юридически закреплён статус Государственного научного центра [17].

Необходимо отметить, что проекты упомянутых выше законов разрабатывались и рассматривались в Государственной Думе, однако их обсуждение пока отложено.

По *второму направлению (ЗАТО как муниципальное образование)* законодательная база более основательная (глава 4), хотя она требует существенных доработок и изменений. Основными законодательными актами, которые регулируют деятельность закрытых административно-территориальных образований как городских округов (муниципальных образований) являются:

- Закон «О закрытом административно-территориальном образовании»;

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон «Об общих принципах...» (и ещё ряд документов, например, Федеральный закон № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») приравнивает ЗАТО к обычным муниципальным образованиям, что, в частности, делает его зависимым от региона нахождения. Это приводит к тому, что помимо «перекачивания» федеральных средств в бюджет региона [147, с. 50], появляется ситуация, когда органы местного самоуправления и региональные власти должны решать задачи стратегического, общегосударственного значения.

Исходя из логики указанных законов, закрытые административно-территориальные образования рассматриваются как «обычные» города. Но в таком случае должен быть ликвидирован отдельный статус «закрытое административно-территориальное образование». Однако этого не происходит. Следовательно, существует противоречие между двумя основными законодательными актами, регулирующими деятельность закрытых образований, что не способствует их нормальному развитию.

Теория управления говорит о том, что для любого объекта управления должен существовать субъект управления. В системе закрытых административно-территориальных образований такого единого субъекта на сегодняшний день нет. Он также требует институционализации. Градообразующие объекты в различных ЗАТО подчиняются трём ведомствам: Государственной корпорации «Росатом», Министерству обороны, Федеральному космическому агентству. Отраслевые отличия, естественно присутствуют. В функционирование ЗАТО как муниципального образования различия вносят и регионы, на территории которых расположены закрытые города. Конечно же, различные города в различных регионах страны, с различными градообразующими предприятиями не могут существовать совершенно одинаково, однако общие принципы у закрытых территориально-административных образований, представляющих собой один институт, должны быть. Чтобы исключить существующие различия необходимо единое понимание института

ЗАТО и наличие единого координирующего органа государственной власти, который представлял бы интересы ЗАТО на федеральном уровне, и в то же время, учитывал отраслевую специфику. Одним из примеров такого подхода может служить государственное управление особыми экономическими зонами, которое в разных формах осуществляется с 2005 года.

Определённая работа в этом направлении ведётся. В настоящее время достаточно активно функционируют общественные организации – Ассоциации закрытых городов атомной промышленности и Минобороны. Однако эти органы не являются государственными и могут только помогать в работе официальных структур.

Сегодня ассоциации ведут широкую деятельность по выявлению недооформленных институтов и формированию стратегии развития ЗАТО. За последние годы, в частности Ассоциацией ЗАТО атомной промышленности было проведено ряд мероприятий, среди которых:

- круглый стол «Проблемы финансового обеспечения закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) в условиях разграничения полномочий между уровнями власти и реформирования местного самоуправления», проведенного Финансовой академией при Правительстве Российской Федерации, г. Москва 20 февраля 2007 года;

- совместное выездное заседание Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности и Комитета Совета Федерации по промышленной политике «О совершенствовании правовых основ развития ядерно-оружейного комплекса Российской Федерации», 21 марта 2007 года, г. Северск, Томская обл.;

- научно-практический семинар на тему «Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». Практика пятнадцати лет применения и вопросы совершенствования в новых законодательных условиях», проведенного ассоциациями закрытых административно-территориальных образований Министерства обороны Российской Федерации и Федерального агентства по атомной энергии, г. Санкт-Петербург, 10–14 сентября 2007 года;

- Общественные слушания по проблемам ЗАТО, инициированные Общественной палатой Российской Федерации г. Саров, март 2007 года;

- научно-практическая конференция: «ЗАТО – территория государственных интересов», г. Саров, 12–13 ноября 2009 года;

- конференция: «ЗАТО – территория государственных интересов», г. Саров, 16–17 февраля 2011 года и другие.

Ещё одним важным вопросом, находящимся вне поля зрения законодателей, остается взаимодействие муниципального образования и градообразующего предприятия в ЗАТО. Предприятие не исключено из вопросов формирования стратегии развития ЗАТО, однако это взаимодействие опять же базируется на неформальных институтах и различно для разных закрытых городов. Конечно, можно рассматривать предприятие и город как разные экономические субъекты, с разными миссиями, целями, задачами. Именно так и происходит в некоторых моноспециализированных городах, в результате чего возникают ситуации, подобные Пикалёво⁸⁵. Статус ЗАТО изначально соединил город и предприятие в единый социально-экономический комплекс. Современное восприятие ЗАТО предполагает закрепление именно такого статуса – «социально-экономический комплекс федерального значения», подчеркивающий неразрывность города и предприятия и их совместную федеральную значимость.

В ГК «Росатом» существует управление по работе с регионами, в задачи которого входят вопросы сотрудничества с общественными организациями и органами власти на территориях, на которых расположены атомные объекты. Но одного такого органа недостаточно для формирования согласованной полноценной стратегии развития ЗАТО по всем вопросам. Государственная корпорация вряд ли в своей деятельности может выйти за рамки отрасли.

⁸⁵ Осенью 2008 года в городе Пикалёво Ленинградской области в связи с остановкой трех градообразующих предприятий были сокращены тысячи людей, а в мае 2009 года в городе были отключены горячая вода и газоснабжение. В начале лета жители города перекрыли федеральную трассу. На «разбор полетов» в Пикалёво приехал В. В. Путин.

А вопрос стратегии ЗАТО – комплексный, в его решении должны участвовать и другие министерства, а также региональные и местные власти.

В противном случае будет формироваться односторонний взгляд, что для ЗАТО неприемлемо. В качестве такого примера можно привести документ, названный «Концепция и стратегия развития ЗАТО Саров до 2020 года», подготовленный в 2006 году и утвержденный всего лишь коллегией администрации города. Составленная на основе этой Концепции «Программа социально-экономического развития, на 2010-2015 годы и до 2020 года», утверждена решением городской Думы. И всё. Эти документы не имеют формального согласования ни с градообразующим предприятием, ни с ГК «Росатом»; нельзя сказать, что они учитывают стратегию развития атомной отрасли или планы РФЯЦ-ВНИИЭФ. Кроме того, эти базовые для развития документы никак не согласуются с регионом нахождения.

Получилась ситуация, о которой говорилось выше – система низшего порядка (город) пытается формировать стратегию для системы высшего порядка (отрасль, государство). Понятно, что должно быть наоборот – местный блок разработки стратегии должен начинаться с целей и задач конкретного ЗАТО, согласованных с государством (в том числе, на региональном уровне), и градообразующим предприятием (отраслью).

В связи с тем, что существует проблема наличия целей и задач государственного уровня, сложно ставить цели нижнего (муниципального) уровня. Конечно, многие задачи местного самоуправления (указанные в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления ...») не зависят от наличия или отсутствия статуса ЗАТО. Город должен обеспечивать услуги ЖКХ, содержать дороги, общественные здания, обеспечивать дошкольное и среднее образование и т. д. С другой стороны, выполнение этих задач тесно увязано с доходами местного бюджета. Именно здесь и существуют отличия ЗАТО от «обычного» города. Размер межбюджетных трансфертов, с помощью которых пополняется бюджет ЗАТО, зависит от его стратегической значимости, и, следовательно, является частью государственной стратегии, что находит

отражение не только в обеспечении заказами градообразующего предприятия, но и в финансировании соответствующего ЗАТО.

Для дальнейших рассуждений будем исходить из того, что существует взаимопонимание и конструктивный диалог между органами местного самоуправления и градообразующим предприятием. (Мы опять обращаемся к неформальным соглашениям – а что, если конструктивного диалога не существует? – как формировать стратегию?)

В рассматриваемом примере – ЗАТО г. Саров, такое взаимопонимание и диалог существуют. Он не всегда формализован, однако можно считать, что оба субъекта имеют схожее понимание перспектив развития, ценностей, существующего положения.

Градообразующее предприятие – ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ» имеет достаточный портфель заказов, работает устойчиво. Его значимость для государства не вызывает сомнения. Внутри атомной отрасли проходят реформы, прежде всего, управленческие. В связи с этим, происходят определённые изменения и в РФЯЦ-ВНИИЭФ, в частности, идёт постепенное снижение численности работников.

С нашей точки зрения, в Сарове сегодня только начинает формализовываться согласование городом, предприятием и государством целей и задач развития⁸⁶. Именно это согласование и должно являться основой стратегии развития. Зная стратегические цели, можно формировать набор конкретных мероприятий, ведущих к её выполнению.

Исходя из существующих взаимодействий, и мнений, озвучиваемых на разных уровнях, можно считать, что стратегическая цель развития ЗАТО г. Саров, поддерживаемая и органами местного самоуправления, и РФЯЦ-ВНИИЭФ, и ГК «Росатом», и областной властью – *развитие исследований и технологий мирового уровня путём укрепления Ядерного центра, как производителя общественных*

⁸⁶ Наглядно это проявилось при подготовке заявки (программы) Саровского инновационного кластера. Первый и самый принципиальный вопрос – цель развития, вызвал наиболее длительные и острые дебаты среди разных общественных сил города.

(наука и ядерные технологии) и частных (инновационная продукция) благ и города Сарова, как комфортного места проживания.

* * *

Таким образом, от момента возникновения ЗАТО до настоящего времени произошли серьезные системные трансформации, как внешней среды, так и внутри самих ЗАТО. В частности, к наиболее существенным для ЗАТО можно отнести: 1) значительное изменение внешних условий, глобальных и национальных; 2) изменения в целях функционирования градообразующих объектов; 3) формирование в ЗАТО проблем противоречий системного характера, которые всё заметнее влияют на различные стороны жизнедеятельности ЗАТО и градообразующих объектов; 4) изменения в способах обеспечения секретности и безопасности. Эти трансформации можно рассматривать в качестве основных предпосылок системных изменений внутри ЗАТО.

В историческом процессе институционализации ЗАТО можно выделить три периода: 1) до принятия в 1992 году Закона «О закрытом административно-территориальном образовании» – период неформальной институционализации; 2) 1992–2003 годы – период частичной институционализации ЗАТО; 3) после 2003 года (после принятия закона № 131-ФЗ) – период «размывания» института ЗАТО.

Ключевой проблемой стратегического развития является отсутствие формальных целей развития не только конкретных ЗАТО, но и для всей системы ЗАТО, и для градообразующих отраслей в целом. Такая ситуация тормозит развитие каждого конкретного города.