

На правах рукописи

ФАЙКОВ Дмитрий Юрьевич

**СИСТЕМНЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ЗАКРЫТЫХ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Москва – 2011

Диссертационная работа выполнена в лаборатории 6-2 «Информатика и диагностика в управлении социальными и экономическими системами»
Учреждения Российской академии наук Институт системного анализа РАН

Научный консультант	доктор экономических наук, Кузнецова Ольга Владимировна
Официальные оппоненты	доктор экономических наук, профессор Гришина Ирина Владимировна доктор экономических наук, профессор Лексин Владимир Николаевич доктор экономических наук, профессор Любовный Владимир Яковлевич
Ведущая организация	Институт региональных экономических исследований

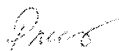
Защита диссертации состоится 24 октября 2011 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 002.086.01 при Учреждении Российской академии наук Институт системного анализа РАН по адресу: 117312 г. Москва, пр-т 60-летия Октября, 9

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института системного анализа Российской академии наук

Автореферат разослан «___» сентября 2011 года и размещен на сайте ВАК <http://vak.ed.gov.ru>

Ученый секретарь
диссертационного совета,

кандидат экономических наук



В.Н.Рысина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Закрытые административно-территориальные образования (ЗАО) являются особым элементом российской экономики. Они представляют собой единый социально-экономический комплекс: стратегически значимый для государства объект, часто имеющий повышенную опасность в силу использования ядерных и других опасных материалов, и населённый пункт, в котором проживают специалисты данного объекта. Комплекс имеет единую специально выделенную и охраняемую территорию, а также ряд ограничений для лиц, находящихся на этой территории, обусловленных режимами секретности и безопасности. Этот комплекс уникален — он имеет исторические, статусные, режимные, административно-территориальные, социально-экономические особенности.

Основная цель создания ЗАО — обеспечение военной безопасности государства. В них расположены предприятия, производящие ядерное оружие, военные объекты, эксплуатирующие это оружие, а также объекты, связанные со стратегическим управлением вооружёнными силами и космическими программами. Большая часть ЗАО создана в 1950-1960-е годы.

За прошедшие 60 с лишним лет произошли значительные изменения во внешней по отношению к ЗАО среде: изменилась страна, поменялись идеология, политика, экономика, закончилась «холодная война» (основной мотивирующий фактор для развития ядерной гонки вооружений). Закрытые города по многим формальным и неформальным отношениям стали ближе к региону своего нахождения (как субъекту Федерации, в котором они расположены, так и близлежащим территориям). Всё больше заметна «открытость» ЗАО — в информационном обмене; в сфере миграции; в экономических отношениях градообразующих предприятий и иных субъектов

хозяйственной деятельности, находящихся на территории ЗАТО; в культурных и социальных отношениях и т.д.

Заметные изменения происходят и внутри самих ЗАТО. Военные части, оснащённые ядерным оружием, постепенно сокращаются. Градообразующие промышленные и научные предприятия в большей или меньшей степени переходят на выпуск продукции гражданского назначения, расширяются производственные контакты с иностранными партнёрами, в ЗАТО развиваются иные виды экономической активности. Изменяется социально-экономическая ситуация в закрытых городах, изменяются их демографические характеристики. Неизменными остаются стратегическая значимость градообразующих объектов в ЗАТО для государства в целом и зависимость закрытых городов от градообразующих объектов. В 1992 году, с выходом Закона «О закрытом административно-территориальном образовании» ЗАТО стали институционализироваться в рамках существующего в стране правового поля. Это повлекло за собой необходимость «открытого» законодательного регулирования различных сфер жизнедеятельности ЗАТО в рамках складывающихся в стране условий. Изменилась роль органов местного самоуправления внутри ЗАТО, их взаимоотношения с федеральными и региональными органами власти, в том числе в части полномочий и формирования бюджета, повысилась роль политического процесса и необходимость лоббистской деятельности на федеральном уровне и т.д.

В условиях катастрофического развала науки 1990-х годов, научно-производственные ЗАТО остались уникальным местом сосредоточения научно-технического потенциала. Этот ресурс может и должен эффективно использоваться как для решения оборонных задач (которые тоже видоизменились со времён «холодной войны»), так и для инновационного развития российской экономики. Однако это достаточно сложная задача, так как совокупность внешних и внутренних изменений привела к формированию в ЗАТО ряда серьёзных проблем и противоречий системного характера. Для того чтобы ЗАТО могли успешно отвечать на вызовы времени, оставаясь центрами

федерального значения, необходимы определённые системные трансформации. Их обоснование невозможно без тщательного анализа современного состояния ЗАТО, особенностей их исторического развития, оценки внешней среды и понимания целей развития.

Несмотря на принципиальную важность ЗАТО для национальной безопасности, до настоящего времени они достаточно редко попадали в поле зрения исследователей-экономистов. Думается, что представленная выше информация в достаточной степени обосновывает актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы

В диссертации проводится рассмотрение закрытых административно-территориальных образований и условий их функционирования с различных точек зрения. В частности, используются исторический, системный, институциональный, ситуационный, модернизационный подходы. Автор в своём исследовании опирался как на труды классиков и основателей соответствующих теорий, так и на работы современных учёных.

В частности, в рамках институционально-эволюционной парадигмы большую роль сыграли труды как зарубежных учёных Р. Коуза, Д.Норта, М.Олсона и других, так и российских: А.А.Аузана, С.Ю.Глазьева, Д.С.Львова, Р.И.Капелюшника, Г.Б.Клейнера, А.Н.Олейника, В.М.Полтеровича, и других.

В российской науке накоплен значительный методологический материал, касающийся региональной составляющей экономики и управления социально-экономическими системами разного уровня. Следует отметить вклад в это направление исследований Э.Б.Алаева, Е.Г.Анимицы, А.Г.Гранберга, В.Я.Любовного, Д.С.Львова, В.Н.Лексина, А.Т.Тертышного, А.И.Трейвиша, Р.Ф.Туровского, В.З.Черняка, А.Н.Швецова и др.

Исследование инновационной деятельности и развитие региональных промышленных систем заложено в трудах Й.Шумпетера и Н.Д.Кондратьева. Среди российских ученых, исследующих процессы модернизации, применительно к цели настоящего исследования стоит отметить труды

Е.Г.Анимицы, А.И.Амосова, С.Ю.Глазьева, С.Губанова, Г.М.Лаппо, В.Я.Любовного, Ю.А.Петрова, П.М.Поляна, И.А.Родионовой, В.Л.Щейниса, Е.Г.Ясина и других.

С точки зрения настоящего исследования важны вопросы, связанные с безопасностью, как на геополитическом, так и на государственном и региональном уровне. Это направление активно развивают такие ученые, как Г.С.Вечканов, В.А.Колосов, С.В.Кортунов, Ю.В.Косов, Н.А.Нартов, В.Ф.Пилипенко и другие.

В последние годы российские исследователи стали активнее обращаться к рассмотрению территорий с особым статусом. Необходимо отметить работы С.Н.Булашова, О.Н.Быковой, О.В.Кузнецовой, И.И.Максимовой, Г.И.Немировой, В.И.Сморчковой и других авторов.

В отечественной научной литературе обращений к теме закрытых городов было совсем немного. Первопроходцами в этом вопросе можно считать Г.М.Лаппо и П.М.Поляна. За последние 10 лет к различным аспектам социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований обращались такие авторы, как А.А.Агирречу, Е.Г.Анимица, М.А.Какушкина, М.В.Карп, Л.В.Коваль, А.Е.Комаров, Ю.Г.Лаврикова, Т.В.Летаева, Н.А.Лубенец, О.В.Пронина, А.А.Редюшев, В.Н.Софронов, Ю.Н.Степанов и др.

Инновационный или модернизационный подход к исследованию закрытых административно-территориальных образований применялся в работах О.В.Вяткиной, А.Г.Чёрной. Политическую и юридическую сторону вопроса рассматривали В.В.Иванов, И.В.Худякова, Р.Лемэтр (Бельгия), А.А.Новиков и др. Социальным проблемам в ЗТО посвящены работы В.М.Копылова, В.В.Лопашова, Н.В.Мельниковой и др.

Целью диссертационного исследования является научное обоснование необходимости системных трансформаций закрытых административно-территориальных образований с учётом изменившихся условий и предложение концептуальных направлений этих трансформаций.

Для достижения поставленной цели в диссертационном исследовании решаются следующие **задачи**:

- предложение и обоснование методологических подходов к исследованию, учитывающих уникальность рассматриваемого объекта;
- выявление факторов и условий, влияющих на развитие ЗАТО, а также направлений и значимости влияния различных факторов;
- обоснование необходимости системных трансформаций исходя из различия и особенностей двух периодов существования ЗАТО, формализация основных принципов и условий существования ЗАТО в эти периоды;
- в контексте системных трансформаций рассмотрение ЗАТО и градообразующих отраслей с точки зрения теории общественных благ, обоснование неразрывной связи закрытых административно-территориальных образований с градообразующими предприятиями и отраслью, обоснование повышенной роли государства в их функционировании; обоснование классификаций ЗАТО с точки зрения их практического использования;
- обоснование необходимости и важности институционального подхода к исследованию закрытых административно-территориальных образований, рассмотрение ЗАТО как самостоятельного института, выявление институциональных особенностей;
- анализ современного социально-экономического состояния системы закрытых административно-территориальных образований, выявление общих тенденций в их развитии, а также особенностей и причин различий; выявление основных проблем и противоречий, характерных для ЗАТО в современных условиях;
- определение концептуальных подходов к выбору цели и основных направлений системных трансформаций, формулировка и обоснование возможных сценариев дальнейшего существования ЗАТО;

- исходя из основных направлений системных трансформаций разработка алгоритма формирования стратегии развития закрытых административно-территориальных образований в современных условиях, апробация научного обоснования на примере конкретного ЗАТО;
- предложение конкретных направлений и способов системных трансформаций закрытых административно-территориальных образований.

Объект исследования: состояние и проблемы закрытых административно-территориальных образований.

Предмет исследования: необходимость системных трансформаций закрытых административно-территориальных образований в современных условиях и направления этих трансформаций.

Теоретической и методологической основой исследования послужили: системный подход к исследуемому объекту и предмету; институциональный подход к исследованию градообразующей отрасли и закрытых административно-территориальных образований; фундаментальные положения модернизационной парадигмы и принципы инновационного развития. При подготовке диссертации использованы теоретические положения и научные принципы, разработанные ведущими отечественными и зарубежными специалистами в области экономики города и региональной экономики.

При обработке фактологического материала использованы общеизвестные научные методы, в том числе: исторического, логического, статистического, сравнительного и ситуационного анализа, изучение социально-экономических процессов, метод научных обобщений. Также применялся табличный и графический методы, которые обеспечили обоснованность и наглядность результатов анализа и разработанных предложений. В качестве инструментов исследования также использованы

методы ранжирования, структуризации, моделирования и метод экспертных оценок.

Документальную и эмпирическую базу исследования составили законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации, аналитические материалы органов государственного управления, официальные документы Правительства Российской Федерации, Государственной Думы Российской Федерации и других федеральных органов власти. В качестве информационных источников использованы статистические данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, статистических подразделений региональных и городских администраций, аналитические материалы по проблематике реформирования и развития атомной отрасли, в том числе Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», отчётные материалы органов местного самоуправления ЗАТО и иных городов, материалы научных конференций, семинаров и средств массовой информации.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

Решена задача общегосударственного значения – научно обоснована необходимость системных трансформаций закрытых административно-территориальных образований и концептуально разработаны основные направления этих трансформаций. Полученные результаты доведены автором до конкретных предложений по формированию стратегии развития отдельных ЗАТО и системы ЗАТО в целом.

Результаты диссертационного исследования дополняют и развивают теорию и практику региональной экономики, институциональной теории и системного анализа, а также способствуют повышению эффективности развития атомной отрасли, отдельных городов, регионов их нахождения и государства в целом.

Научные результаты, отражающие личный вклад автора и выносимые на защиту:

1. В связи с уникальностью объекта исследования выявлена необходимость применения научного подхода, учитывающего его особые характеристики. Для этой цели предложен и обоснован методологический подход, включающий рассмотрение ЗАТО с точки зрения системного, исторического, институционального, ситуационного, модернизационного подходов и подхода с точки зрения безопасности.

2. Основываясь на выявленной специфике ЗАТО, доказана особая роль экзогенных факторов их развития. Выявлен дуалистический характер экзогенного влияния: с одной стороны, ЗАТО как территория нахождения стратегически важных предприятий находится под влиянием факторов, от которых зависит деятельность отрасли (геополитики, политики государства в отношении атомной отрасли и т.д.); с другой стороны, сказывается влияние территориальных факторов регионального и местного значения.

3. С точки зрения обоснования системных трансформаций показана необходимость выделения двух периодов существования ЗАТО. Обоснованы временные рамки этих периодов и формализованы основные принципы и условия существования ЗАТО в эти периоды. Первый период – 1940-е – 1992 год: создание на местном уровне условий для максимально результативного, бесперебойного, секретного и безопасного выполнения стратегически важными предприятиями атомной отрасли своих целевых функций – достижения паритета с США в области ядерного оружия; полное подчинение интересов города интересам градообразующего предприятия. Второй период – 1992 год – настоящее время: 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 органам местного самоуправления; спонтанное расширение в ЗАТО экономической деятельности, не связанной с градообразующим предприятием.

4. Показано, что в контексте системных трансформаций существует необходимость рассмотрения ЗАТО и градообразующих отраслей с точки зрения теории общественных благ. Такой подход объясняет особую роль государства и акцентирует внимание на основных направлениях системных трансформаций. На примере атомной отрасли раскрыты особенности общественных и смешанных благ, производимых градообразующей отраслью: военная безопасность, политический вес государства в мире (потенциальная безопасность), контроль за радиационной и ядерной безопасностью, ликвидация последствий аварий, сохранение природных ресурсов, расширение высокотехнологичного экспорта, развитие науки и образования, занятость населения, региональное развитие. Доказана неразрывная взаимосвязь отрасли и закрытых административно-территориальных образований, из чего сделаны обоснованные выводы о необходимости рассмотрения ЗАТО как производителя общественных благ и повышенной роли государства в деятельности ЗАТО.

5. Обоснована концептуальная необходимость рассмотрения закрытых административно-территориальных образований как самостоятельного института, включающего как формальные правила, основанные на действующем законодательстве, так и неформальные правила, например, особый менталитет жителей ЗАТО. Рассмотрение ЗАТО как отдельного института привело к необходимости обоснования специфики социального контракта в ЗАТО: присутствие в нём третьей стороны – градообразующего предприятия; слабая формализация социального контракта, что осложняет формирование стратегии развития ЗАТО.

6. На основании проведённого анализа социально-экономического состояния выявлены общие характеристики, особенности и противоречия ЗАТО. Выделены четыре основные группы особенностей ЗАТО: 1) связанные со статусом ЗАТО; 2) как малого моноспециализированного города; 3) как «неформального» регионального центра; 4) как территории развития. Эти особенности и неопределённость институциональной среды привели к

появлению ряда принципиальных противоречий: противоречие целей; противоречие между безопасными условиями функционирования объекта и необходимостью расширения внешних контактов для муниципального образования; между необходимостью привлекать наиболее квалифицированную рабочую силу и снижающейся социальной привлекательностью ЗАТО; между локализованным существованием ЗАТО и основным назначением города в принципе – создание эффекта агломерации и т.д. Анализ показал, что серьёзной проблемой инновационного развития является замкнутость закрытого города – инвестиционная, информационная, миграционная.

7. Обоснованы предпосылки и ограничения системных трансформаций и концептуально определены подходы к выбору цели системных трансформаций. В зависимости от изменения условий внешней среды выявлены возможные сценарии развития ЗАТО. В качестве основных предпосылок можно назвать: изменение внешних (мировых и национальных) условий; изменение цели существования градообразующих объектов; наличие системных проблем и противоречий внутри ЗАТО; изменение способов обеспечения секретности и безопасности. Основным ограничением является сохранение ЗАТО своей целевой функции. Для ответа на существующие вызовы ЗАТО должны развиваться как единый социально-экономический комплекс, включающий градообразующее предприятие, муниципальное образование и высокотехнологичные предприятия развития, имеющий безальтернативной целью существования обеспечение национальной безопасности путём развития градообразующего объекта (военная безопасность) и научно-производственной сферы (экономическая и интеллектуальная безопасность). Выявлены возможные сценарии развития ЗАТО: консервативный – сохранение или усиление режима ЗАТО; либеральный – ликвидация или трансформация статуса ЗАТО; инновационный – использование ресурсов градообразующего предприятия и ЗАТО в целом для развития градообразующей отрасли и инновационных предприятий на территории ЗАТО. В качестве приоритетного определён инновационный сценарий.

8. На основании сформулированной цели системных трансформаций разработан алгоритм формирования стратегии развития конкретного ЗАТО. Проведена апробация алгоритма на примере ЗАТО г.Саров. Выявлены обоснованные предложения по формированию инновационной инфраструктуры с учётом интересов градообразующего предприятия, отрасли и региона. Доказано, что социальный контракт может быть формализован с помощью портфеля программ развития по конкретным направлениям, согласованных муниципальным образованием и градообразующим предприятием.

9. Основываясь на рассмотренных предпосылках, представлены и аргументированы конкретные направления и способы системных трансформаций закрытых административно-территориальных образований:

- а) модернизация статуса ЗАТО, которая должна идти по двум направлениям: разделение статуса на несколько категорий; формализация ключевых институтов, способов и последствий принятия и упразднения статуса;
- б) формализация современного толкования понятия «закрытость»;
- в) оценка способов и последствий «открытия» ЗАТО;
- г) последовательное преодоление моноспециализации экономики ЗАТО;
- д) совершенствование способов и системы управления ЗАТО, включая создание на федеральном уровне органа или структуры, координирующей деятельность ЗАТО; объединение межбюджетных трансфертов в единый пул; создание универсального механизма реализации мер общей социальной компенсации в условиях режима ЗАТО; определение порядка присвоения и ликвидации статуса ЗАТО; порядка и сроков переселения граждан из ЗАТО; формирование программ и планов развития ЗАТО с учётом особенностей социального контракта.

Практическая значимость диссертационного исследования

Представленные результаты и выводы исследования были использованы Ассоциацией ЗАТО атомной промышленности в подготовке предложений о внесении поправок в Закон Российской Федерации «О закрытом

административно-территориальном образовании» и иные нормативные акты, связанные со спецификой ЗАТО.

Материалы исследования также нашли применение при подготовке проектов программы развития ЗАТО г.Саров.

Представленные в диссертационной работе разработки включены в подготовку образовательных программ по курсам «Государственные и муниципальные финансы», спецкурсов, посвященных закрытым административно-территориальным образованиям, а также нашли отражение в методических пособиях кафедры экономической теории, финансов и бухгалтерского учета Саровского филиала НИЯУ МИФИ.

Теоретические и методологические аспекты работы, практические инструменты и предложения, представленные в диссертации, могут быть использованы в практической деятельности органов местного самоуправления ЗАТО, а также федеральных и региональных органов государственной власти при осуществлении полномочий в отношении ЗАТО.

Апробация работы и внедрение результатов исследования

Основные теоретические положения и выводы диссертации были представлены в выступлениях автора на следующих мероприятиях: XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества ГУ-ВШЭ, 2011 год; Научно-практическая конференция «ЗАТО - территория государственных интересов», организованная Ассоциацией ЗАТО атомной промышленности, г.Саров 2009 год; X Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества ГУ-ВШЭ, 2009 год; Всероссийская научно-практическая конференция IX Макаркинские научные чтения, Саранск 2009 год; Научная сессия МИФИ-2009; Актуальные проблемы управления, ГУУ, 2008 год; XIII Международная научная конференция «Модернизация экономики и общественное развитие», ГУ-ВШЭ, 2007; Всероссийская научно-практическая конференция «Современная экономика России на пути к безопасности», Саранск, 2007 год; Всероссийская

научно-практическая конференция «Институционализация связей вузов с инновационным сектором экономики», Саранск, 2007 год и других.

Публикации. Основные положения диссертации отражены в 46 научных публикациях общим объемом 40,7 п.л. (вклад автора 38,4 п.л.), в том числе в 2 монографиях, 14 статьях в журналах, включенных в список ВАК.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, девяти глав, заключения с выводами и рекомендациями, списка использованной литературы (230 источников), включает 30 рисунков, 22 таблицы и 14 приложений.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. В связи с уникальностью объекта исследования выявлена необходимость применения научного подхода, учитывающего его уникальные характеристики. Для этой цели предложен и обоснован методологический подход, включающий рассмотрение ЗАТО с точки зрения системного, исторического, институционального, ситуационного, модернизационного подходов, подхода с точки зрения безопасности. Применённый методологический подход показал необходимость системных трансформаций закрытых административно-территориальных образований.

Закрытые административно-территориальные образования – уникальное явление в российской экономике. Уникальность заключается в том, что: а) ЗАТО – это элемент административно-территориального деления государства, отличный от более привычных районов, областей, краёв; б) в отличие от других административно-территориальных единиц, это образование *закрытое*; в) данная административно-территориальная единица имеет особый юридический статус, обозначенный в федеральном законодательстве; г) статус ЗАТО подразумевает ряд особых режимов: передвижения; информационного обмена; проживания; хозяйствования; формирования местного бюджета; распределения полномочий между уровнями власти в отношении ЗАТО;

обозначения границы; д) статус и жизнедеятельность города зависят от градообразующей отрасли и объекта.

Многие особенности ЗАТО имеют институциональную природу. Базовые характеристики ЗАТО, их принципиальные отличия от других городов заложены в наличии формального статуса, следовательно, важен анализ статуса, полнота его формализации, неформальные институты, созданные статусом за время существования ЗАТО. Кроме того, статус придает особенности социальному контракту, формирующемуся в закрытых городах. Анализ общественных благ, производимых градообразующей отраслью также проводится в рамках общей институциональной теории.

ЗАТО зависят от градообразующих предприятий и отрасли в целом, поэтому при их анализе необходимо опираться и на отраслевую точку зрения: территориальное размещение предприятий отрасли, их стратегическая значимость, необходимое качество и количество рабочей силы, энергетические, транспортные и иные потребности и т.д. Градообразующие предприятия и ЗАТО в целом производят важные общественные блага, что подразумевает необходимость государственного участия в их деятельности.

С другой стороны, закрытые административно-территориальные образования – это самостоятельные города, со всей необходимой инфраструктурой, с устоявшимся местом в регионе своего нахождения, и к рассмотрению их социально-экономического развития вполне применим и урбанистический подход.

Для того чтобы не нарушалась логическая целостность явления, при исследовании закрытых административно-территориальных образований необходимо использовать системный анализ. ЗАТО в этом случае могут быть представлены как: а) подсистема градообразующей отрасли; б) подсистема населённых мест. Системный подход позволяет формулировать и стратегические задачи, и институциональные условия, и вырабатывать общие механизмы государственного управления для ЗАТО.

В последнее время всё чаще при рассмотрении закрытых городов (особенно атомной промышленности) их будущее увязывают с процессами модернизации экономики и инновационного развития. Такая точка зрения соответствует ресурсным возможностям ЗАТО и, без сомнения, должна применяться при их анализе и формировании стратегий развития. Исследование ЗАТО с модернизационной точки зрения показало, что существуют объективные и субъективные сложности в возможности реализации инновационного сценария развития закрытых территорий.

Исторический подход позволил провести периодизацию социально-экономического состояния ЗАТО, выделить два важных этапа развития закрытых городов, отличающихся внешними условиями и принципами существования, что позволило сформулировать необходимость системных трансформаций в отношении ЗАТО.

Для выработки конкретной стратегии развития отдельных ЗАТО предлагается использование различных подходов: ситуационного анализа, логического анализа и т.д. В диссертации приведён пример использования SWOT-анализа для определения основных направлений стратегического развития ЗАТО г.Саров.

Необходимость изменения принципов существования закрытых городов определяется и современными подходами к концептуальному пониманию такой категории как национальная безопасность. Наиболее эффективный способ защиты своих интересов (и на внешнем уровне, и на уровне государства) в условиях глобального общества – интеграция в общее экономическое, политическое пространство, занятие в нём лидирующих позиций. Опережающее развитие является ключевым фактором безопасности. Данная концепция не отрицает наличия государственных, военных, коммерческих секретов у государства, не отрицает наличие закрытых производств, использующих эти секреты. Она акцентирует внимание на взаимосвязи развития и интеграции. Без широкой интеграции (с другими регионами,

странами, отраслями и т.д.) не будет развития, а развитие является **основой** конкурентоспособности, в том числе в геоэкономическом пространстве.

2. Основываясь на выявленной специфике ЗАТО, доказана особая роль экзогенных факторов их развития. Выявлен дуалистический характер экзогенного влияния. С точки зрения внешних воздействующих факторов ЗАТО имеет две особенности. Во-первых, существуют две разнородные группы факторов внешней среды, оказывающих существенное (и часто разнонаправленное) влияние (рис. 1). С одной стороны, это глобальные и национальные факторы, от которых зависит отрасль – геополитика, внутренняя и внешняя государственная политика, национальная безопасность, деятельность оборонно-промышленного комплекса в целом и ядерно-оружейного комплекса в частности и т.д. С другой стороны, это факторы регионального и местного значения – географическое положение, взаимоотношения с регионом расположения, миграционные потоки, условия ведения бизнеса и пр., то есть никак не относящиеся к глобальным процессам и тенденциям.

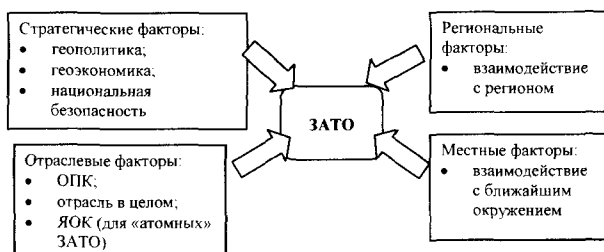


Рис. 1. Воздействие внешней среды на ЗАТО

Во-вторых, генезис ЗАТО имеет ярко выраженный «анклавный» характер. Термин «анклав» в данном случае будем использовать не в международно-правовом смысле, а в более широком – как некоторый объект, находящийся в среде, отличной от сущности этого объекта. Закрытые административно-территориальные образования формировались не исторически-эволюционным путём, а создавались искусственно на основе

административных решений, обоснованием которых были принципы секретности, военной и технологической безопасности. То есть принципы, которые в большей степени применимы к военным объектам, а не к городам.

Дальнейшее развитие ЗАТО, смягчение режимных требований, изменение политической и экономической среды привело к тому, что внешняя среда стала ассимилироваться в этих анклавах, постепенно превращая их в обыкновенные районные центры (по сути, но не по форме). Такие изменения предопределяют и изменения на градообразующем предприятии, которые происходят с определённым лагом запаздывания.

3. С точки зрения обоснования системных трансформаций показана необходимость выделения двух периодов существования ЗАТО. Обоснованы временные рамки этих периодов и формализованы основные принципы и условия существования ЗАТО в эти периоды. До настоящего времени никто из российских авторов не обращался к вопросу формулировки принципиальной (концептуальной) парадигмы существования закрытых городов. Однако понимание и правильная трактовка сути явления необходима для формирования будущего этих городов.

Исторический анализ закрытых административно-территориальных образований позволяет выделить два основных этапа их существования. Главные различия этапов – внешние условия, в которых развивались закрытые города; задачи, стоявшие перед градообразующими предприятиями; способы институционализации закрытых городов. Формально «конструкция» закрытого города не изменялась: объект федерального значения, находящийся в федеральной собственности, выполняющий работы по государственному оборонному заказу, то есть имеющий стратегическое значение для страны; город (поселок), созданный для обслуживания этого предприятия, жизнедеятельность которого обеспечивается государством (наполнение бюджета, содержание повышенных силовых структур и т.д.); оторванность от региона нахождения (отсутствие статуса районного центра, минимальное формальное взаимодействие с областными структурами) и т.д.

Первый этап: с момента основания (конец 1940-х годов – первая половина 1950-х годов) – до 1992 года. Практически весь первый этап проходил в условиях «холодной войны» – жёсткого военно-политического противостояния Запада и Востока. Основная цель предприятий, расположенных в закрытых городах в это время. – создание паритета в ядерном оружии с США, как в качественном, так и в количественном соотношении. Для достижения этой цели задействовались практически любые ресурсы: на предприятия ЗАТО директивно «распределялись» лучшие выпускники ведущих советских вузов, переводились необходимые работники из других предприятий; города получали улучшенное снабжение, а работники – повышенные зарплаты; вопросы охраны, обеспечения правопорядка, снабжения города и предприятий, здравоохранения и т.д. решались на национальном уровне. То есть максимально использовались мобилизационные возможности централизованной плановой экономики.

На балансе градообразующих предприятий находилась значительная часть городской инфраструктуры – энергетика, транспорт, в том числе пассажирский, дошкольные учреждения, учреждения культуры, спортивные объекты и базы отдыха, профилактории и пр. Многие вопросы городского значения решались не городской властью, а руководством градообразующего предприятия, у которого существовала реальная, хотя и не всегда формально обозначенная власть. Город был полностью подчинён целям предприятий, а по некоторым вопросам и непосредственно и зависел от него.

Концептуальную идею существования закрытых городов в этот период можно сформулировать следующим образом: **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.**

Второй этап: с 1992 года – по настоящее время. К середине 1980-х годов Советский Союз смог и по количественному, и по качественному составу ядерного оружия догнать Соединённые Штаты. Обе стороны понимали, что дальнейшее наращивание количества ядерного оружия не имеет смысла, более того, оно увеличивает риск случайных аварий. В 1970-х годах активизировался как многосторонний договорный процесс в области ограничения ядерных вооружений, так и двусторонний – между СССР и США.

В результате заключённых соглашений уже к середине 1990-х годов стали видоизменяться задачи предприятий атомной отрасли, расположенных в закрытых городах. Комбинаты, созданные для получения оружейных материалов (уран, плутоний), переключались на переработку военного урана в мирные цели, производство топлива для атомных электростанций, захоронение радиоактивных отходов, выпуск иных изделий. Серийные заводы занимались демонтажем и разборкой атомных зарядов. Ряд военных соединений был расформирован. В научных центрах стали выделяться направления исследований, не всегда связанные с основной тематикой, однако и в этих областях, и в работе над ядерным оружием сохранился госзаказ.

Изменения деятельности градообразующих объектов сказались и на закрытых административно-территориальных образованиях. Стала снижаться жёсткость режимных ограничений: на территорию ЗАТО стали приезжать иностранные делегации, усилился приток на эти территории населения близлежащих районов. В муниципальную или частную собственность переходили объекты инфраструктуры, находившиеся ранее на балансе градообразующего предприятия. Активизировалась роль органов местного самоуправления, что привело к формированию в городах политического процесса.

Параллельно, и во многом независимо от градообразующего предприятия, шёл процесс формирования городского хозяйства – муниципальных и частных предприятий. Развитие бизнеса привело и к

формированию новой политической элиты, не **связанной с градообразующим** предприятием, но тяготеющей к местной власти.

Вышедший в 1992 году Закон Российской Федерации «О закрытых административно-территориальных образованиях» впервые открыто институционализировал само понятие «ЗАТО». Формирование открытого правового поля потребовало создания системы лоббирования, что привело к формальному и неформальному объединению ЗАТО в Ассоциации закрытых городов.

Практически со времени выхода закона о ЗАТО федеральная власть «заморозила» своё отношение к закрытым городам. Государство ежегодно планировало дотации бюджетам ЗАТО, содержало на их территории воинский контингент, милицию, пожарную охрану, медицину, однако в изменившихся внешних условиях не было предложено ни формальной, ни неформальной новой концепции их дальнейшего развития. В этих условиях органы местного самоуправления ЗАТО в качестве приоритетов своего развития стали рассматривать возможности увеличения налогооблагаемой базы на территории путем расширения хозяйственной деятельности, привлечения инвестиций, создания новых предприятий.

Общие условия функционирования закрытых городов на втором этапе можно сформулировать следующим образом: **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.**

Если первый этап был основан на целенаправленном развитии, то второй – на неопределённости, на выживании в изменившихся условиях.

4. Показано, что в контексте системных трансформаций существует необходимость рассмотрения ЗАТО и градообразующих

отраслей с точки зрения теории общественных благ. Такой подход объясняет особую роль государства и акцентирует внимание на основных направлениях системных трансформаций. Рассмотрение проводилось на примере атомной отрасли и ЗАТО, созданных по роду деятельности предприятий атомной промышленности.

Специфика атомной отрасли состоит в том, что большая часть создаваемых ею благ носит общественный характер или имеет значительные внешние экстерналии. В частности, отрасль является производителем следующих благ.

Военная безопасность - создание условий для граждан и власти, в которых они спокойно могут заниматься деятельностью, направленной на повышение благосостояния общества (экономической, социальной и пр.).

Политический вес государства в мире (потенциальная безопасность¹) - заранее созданные условия, при которых минимизируется недружественное воздействие в отношении любого лица данной страны со стороны других государств или отдельных иностранных лиц.

Сохранение природных ресурсов, экология. Производство энергии на атомных электростанциях снижает потребление минеральных ресурсов (нефти, природного газа, угля) и способствует сохранению природных ресурсов для будущих поколений.

Расширение высокотехнологичного экспорта. Наибольший эффект для российской экономики даёт поставка за рубеж «под ключ» атомных электростанций. Положительный эффект от заключённого контракта распространяется на многие предприятия, что создаёт такие чистые общественные блага, как занятость, доход в бюджет и др.

Контроль за радиационной и ядерной безопасностью. Представляет собой совокупность двух благ – контроль за радиационной безопасностью на

¹ Похожий показатель, обычно именуемый *геополитический статус*, применяют в моделировании военных расходов государства. Величина геополитического статуса характеризует «вес» государства в мировой системе, то есть учитывает экономические, политические, технологические и иные факторы. См., например: Коняхин Б.А., Подкорытов Ю.А., Винокуров Г.Н. Методический подход к исследованию некоторых аспектов глобальной стратегической стабильности на основе математического моделирования динамики геополитических статусов государств // Стратегическая стабильность, 2006. №1. с.9-16

территории своей страны, в зоне расположения атомных объектов, и контроль за нераспространением атомных технологий в военных целях в мире в целом.

Ликвидация последствий аварий. Специфичность последствий аварий на атомных объектах обусловлена наличием радиационного поля и источника излучения. Регулярные службы спасения, такие как МЧС в России, не всегда подготовлены к таким условиям. Для координации их деятельности необходимо присутствие специалистов, обладающих профессиональными знаниями в области ядерной физики. С точки зрения производителя частного блага, содержать такие подразделения невыгодно, так как они не задействованы в ежедневной деятельности, требуют затрат на их содержание.

Развитие науки. Для атомной промышленности огромное значение имеют знания в области физики, математики, химии, материаловедения, баллистики, газодинамики, оптики и т.д., поэтому в рамках технологических процессов необходимо постоянно развивать не только прикладные, но и фундаментальные исследования.

Развитие образования. Высокотехнологичные предприятия требуют пополнения высококвалифицированными кадрами – от рабочих до учёных.

Занятость населения. Производство конечной продукции (электроэнергии на АЭС, ядерного оружия и т.д.) невозможно без таких составляющих, как научные организации, добывающие предприятия, обогатительные комбинаты, серийные заводы, предприятия, производящие дополнительное и вспомогательное оборудование и т.д. Жизненный цикл «изделий» обеспечивается военными и гражданскими специалистами, эксплуатирующими их в военных и в мирных целях, радиационными службами и подразделениями МЧС. Обеспечение режима секретности и безопасности «атомных» предприятий осуществляют воинские подразделения и иные охранные службы.

Региональное развитие. Для обслуживания находящихся в разных регионах страны объектов возводились города и посёлки, прокладывались дороги, железнодорожные ветки. Появление и жизнедеятельность любого, даже

«закрытого» города неизбежно ведет к социально-экономическому развитию окружающей территории. Для такой большой страны, как Россия, эти тенденции являются важным общественным благом.

Общественный характер благ, производимых атомной отраслью показывает её зависимость от государственного участия. С позиций настоящего исследования это означает, что и закрытые административно-территориальные образования, в которых расположены основные предприятия отрасли, не могут оставаться вне поля зрения государства, *рассмотрение их в отрыве от отрасли, от градообразующего предприятия принципиально невозможно.*

Выявлены различные способы классификации ЗАТО. 1) *Классификация ЗАТО по подчинённости градообразующего объекта.* Сегодня все градообразующие объекты закрытых административно-территориальных образований относятся к трём государственным структурам: Министерству обороны Российской Федерации, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Федеральному космическому агентству («Роскосмос»). 2) *Классификация ЗАТО по географическому и административно-территориальному положению.* Макрорегионы нахождения ЗАТО: Центр Европейской части России (10 ЗАТО), Урал (10 ЗАТО), Сибирь (7 ЗАТО), Северо-Запад (6 ЗАТО), Нижнее Поволжье (4 ЗАТО), Дальний Восток (4 ЗАТО). Относительно мегаполисов ЗАТО не имеют однозначного расположения (в отличие от наукоградов): от 10 км (Заречный, Северск), до 250-280 км (Лесной, Трёхгорный). 3) *Классификация ЗАТО по сфере деятельности градообразующего объекта и перспективам развития.* С этой точки зрения их можно разделить на научные (исследовательские и испытательные), производственные, военные. Каждая из этих категорий имеет свои особенности: а) «подвижность» в статусе ЗАТО (приобретение и ликвидация статуса) характерна для населённых пунктов, в которых находятся объекты Министерства обороны, вероятно, это обусловлено изменяющимися военно-политическими условиями, которые в большей степени влияют именно на эти объекты, а не на научно-производственные; б) для ЗАТО, образованных

на базе научных объектов характерно движение в сторону расширения гражданской деятельности; в) наиболее вероятным направлением развития «производственных» ЗАТО является диверсификация их экономики.

5. Обоснована концептуальная необходимость рассмотрения закрытых административно-территориальных образований как самостоятельного института, состоящего из совокупности правил, регулирующих функционирование данных образований в соответствующей институциональной среде.

Формализация института ЗАТО началась с принятия в 1992 году закона «О ЗАТО». Однако сами закрытые города существуют уже более 50 лет и в их деятельности, в отношениях внутри города и с внешней средой сложились неформальные правила, традиции. Совокупность формальных и неформальных правил, существующих в отношении этих городов, и образуют самостоятельный институт ЗАТО.

Анализ формального статуса показал, что в современном его варианте существуют как неурегулированные формально правила, так и противоречия между существующими правилами. Выявлены следующие составляющие формального статуса ЗАТО:

Общие ограничения: ограничение права на свободу передвижения; выбор места пребывания и жительства; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности; владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, землёй и пр.

Полномочия различных уровней власти в отношении ЗАТО. Полномочия федерального уровня власти одинаковы для всех ЗАТО. Разделение полномочий между региональной и местной властью имеет 22 варианта (по числу регионов, где локализованы ЗАТО). Сегодня институт ЗАТО не является единым набором правил.

Формирование бюджета. Межбюджетные трансферты составляют порядка 70% доходной части бюджетов ЗАТО. Особенностью формирования

доходной части бюджета ЗАТО являются отчисления, градообразующих предприятий, обусловленные расположением в ЗАТО.

Деятельность градообразующих предприятий. В ЗАТО градообразующие предприятия несут обязательные расходы на социально-экономическое развитие соответствующей территории. У большинства из них – гарантированный и защищённый в бюджете порядок финансирования деятельности и необходимость наличия физической защиты, что предопределяет наличие в ЗАТО дополнительного воинского контингента.

Особенности территории и границы ЗАТО. Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования объектов. Граница ЗАТО имеет явно выраженное обозначение на местности с целью организации санкционированного доступа граждан на охраняемую территорию закрытого образования. Границы закрытого административно-территориального образования при их создании могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации. Вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Социальные льготы. Законодательство содержит социальные льготы для граждан, проживающих в ЗАТО и работающих на градообразующих предприятиях, которые к настоящему времени практически не применяются, или применяются очень ограниченно (переселение из ЗАТО).

Рассмотрение ЗАТО как отдельного института привело к необходимости обоснования специфики социального контракта в ЗАТО. В развитие теории контрактов формализованы особенности социального контракта в ЗАТО. Особенность социального контракта в моноспециализированной экономике заключается в наличии третьей стороны – градообразующего предприятия. В ЗАТО взаимоотношения между градообразующим предприятием и городом имеют особенности, определённые формальным статусом. В современных условиях социальные контракты в ЗАТО слабо формализованы, что осложняет формирование стратегий их развития.

6. На основании проведённого анализа социально-экономического состояния выявлены общие характеристики, особенности и противоречия ЗАТО. В качестве основных характеристик социально-экономического состояния ЗАТО за последние годы можно назвать следующие:

1. Город зависим от градообразующего объекта. Во-первых, это основное место работы для большинства лиц в трудоспособном возрасте – до 70% трудоспособного населения в «военных» ЗАТО, и 25-45% трудоспособного населения в «атомных» ЗАТО, хотя в динамике этот показатель имеет тенденцию к снижению. Во-вторых, градообразующие предприятия дают большую часть налоговых поступлений в местный бюджет (50-70% от налогового дохода). В-третьих, предприятие часто является владельцем различных общегородских ресурсов – транспорта, связи, энергетики, социальных объектов и пр. Важным ресурсом градообразующего предприятия, а точнее, его руководства, является неформальная власть в городе. В-четвёртых, зависимость города от учредителя градообразующего предприятия.

2. Динамика численности населения ЗАТО зависит от сферы деятельности градообразующего объекта. В «военных» ЗАТО количество населения уменьшается, в «атомных» ЗАТО численность населения в целом стабильна, что обеспечивается в основном за счёт положительного сальдо миграции жителей близлежащих районов.

3. В ЗАТО традиционно невысокий уровень безработицы. В период с 2000 по 2008 годы уровень безработицы во всех ЗАТО составлял в среднем 1,0-2,5% трудоспособного населения, что ниже чем в субъектах федерации, в которых расположены ЗАТО (6-9%). Проблемой для квалифицированных специалистов является узкий рынок труда. В последние годы заметна тенденция выезда жителей ЗАТО на работу в близлежащие крупные города. Также отмечается стремление выпускников школ уехать из ЗАТО.

4. Средняя зарплата на градообразующем предприятии является в целом ориентиром для остальных предприятий ЗАТО. В последние годы стало заметно отставание динамики роста зарплат в ЗАТО по сравнению со

среднероссийским и даже по отношению к средней заработной плате по соответствующему субъекту Федерации, в котором ЗАТО находятся.

5. Бюджеты ЗАТО на 60-70% (в «военных» ЗАТО – до 90%) формируются за счёт межбюджетных трансфертов, что свидетельствует о высокой зависимости ЗАТО от федеральной власти, и, следовательно, политического процесса в стране. Примерно половина налоговых доходов формируется за счёт градообразующего предприятия. Общая бюджетная обеспеченность в ЗАТО достаточно высокая (на уровне, превышающем областные центры), однако отмечается замедление динамики её роста, даже по сравнению с другими городами соответствующих субъектов Федерации.

6. За последние 10 лет основными статьями расходов, практически по всем ЗАТО (с небольшими вариациями) были: образование (в среднем – 30-50% от всех расходов); жилищно-коммунальное хозяйство (15-30%); здравоохранение и физическая культура (5-15%).

Можно выделить четыре основные группы *особенностей ЗАТО* (табл. 1):

Особенности закрытых административно-территориальных образований

Таблица 1.

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

Эти особенности и неопределённость институциональной среды привели к нарастанию ряда *противоречий*:

- противоречие целей (системное противоречие) - муниципальная власть (система низшего уровня), практически в пределах своих ресурсов и полномочий, вынуждена решать задачи федерального уровня (система высшего уровня);
- противоречие между безопасными условиями функционирования объекта и необходимостью расширения внешних контактов для муниципального образования;
- 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.

Анализ показал, что серьёзной проблемой инновационного развития является замкнутость закрытого города – инвестиционная, информационная, миграционная.

7. Обоснованы предпосылки и ограничения системных трансформаций и концептуально определены подходы к выбору цели системных трансформаций. В зависимости от изменения условий внешней среды выявлены возможные сценарии развития ЗАТО. В качестве основных предпосылок можно отметить следующие:

1. Изменение внешних (мировых) условий: военно-стратегических условий, развитие атомной энергетики, развитие научно-технического прогресса и конкурентного преимущества новых знаний и технологий и т.д..

2. Изменение внешних (государственных) условий: сырьевая направленность российской экономики, низкий статус атомной отрасли, муниципальная реформа и другие изменения в региональной политике, изменения приоритетов в обществе, прежде всего, у молодёжи, утрата престижа научной и инженерной деятельности в целом и пр.

3. Изменение цели существования градообразующих объектов: для «атомных» ЗАТО – снижение объёма работ по оборонной тематике, использование научно-технического потенциала для инновационного развития страны; для «военных» ЗАТО – возможность ликвидации градообразующего объекта в зависимости от международных договорённостей.

4. Наличие системных проблем и противоречий в ЗАТО.

5. Изменение способов обеспечения секретности и безопасности и т.д.

Основное ограничение системных трансформаций – сохранение стратегических функций градообразующими предприятиями.

Исходя из основных теоретических подходов, можно сформулировать цель системных трансформаций. ЗАТО – это единый социально-экономический комплекс федерального значения, включающий градообразующее предприятие, муниципальное образование и высокотехнологичные предприятия развития, имеющий безальтернативной целью существования обеспечение национальной безопасности путём развития ядерно-оружейного комплекса (военная безопасность) и научно-производственной сферы (экономическая и интеллектуальная безопасность). Принципы существования: системность (как подсистема федерального уровня); единый статус (институт) на федеральном уровне; индивидуальные стратегии развития, учитывающие региональные и местные особенности и особенности градообразующего предприятия; приоритетность развития на территории ЗАТО видов деятельности, производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью и использующих квалифицированную рабочую силу.

В зависимости от изменения условий внешней среды выявлены возможные сценарии развития ЗАТО.

Консервативный сценарий – сохранение или усиление режима ЗАТО, связанное с приоритетностью военной безопасности. Основной причиной такого сценария может быть внешнеполитическая необходимость усиления

ядерных сил России и перевод ядерно-оружейного комплекса в список важнейших государственных приоритетов.

Либеральный сценарий – ликвидация или трансформация статуса ЗАТО:

а) ликвидация градообразующего объекта и перевод населённого пункта в режим «обычного» поселения; б) трансформация статуса ЗАТО в другой особый статус; в) выделение градообразующего объекта в отдельную охраняемую территорию, перевод населённого пункта в режим «обычного» поселения. Принципиальное изменение при таком сценарии – это снятие с федерального центра (прежде всего, бюджета) ответственности за функционирование муниципального образования. Это будет стимулировать перераспределение муниципальных ресурсов, в том числе и кадровых, в сферы деятельности, не связанные с объектом.

Инновационный сценарий – использование ресурсов градообразующего предприятия и ЗАТО в целом для развития градообразующей отрасли и инновационных предприятий на территории ЗАТО. Данный сценарий требует не только согласованного действия федеральных, региональных и местных властей в институциональной сфере, но и активной деятельности по привлечению на территорию потенциальных инвесторов. Усиливается конкуренция за ресурсы между градообразующим предприятием и иными субъектами хозяйствования. Расширение деятельности, не связанной с градообразующим предприятием будет однозначно вести к усилению «открытости».

В качестве приоритетного определён инновационный сценарий, объединяющий возможности для решения двух важных стратегических задач – выполнение целевой функции градообразующими предприятиями и модернизация экономики.

8. На основании сформулированной цели системных трансформаций разработан алгоритм формирования стратегии развития конкретного ЗАТО. Проведена апробация алгоритма на примере ЗАТО г.Саров. Алгоритм состоит из двух блоков, названных нами «государственный» и «местный» (рис. 2).

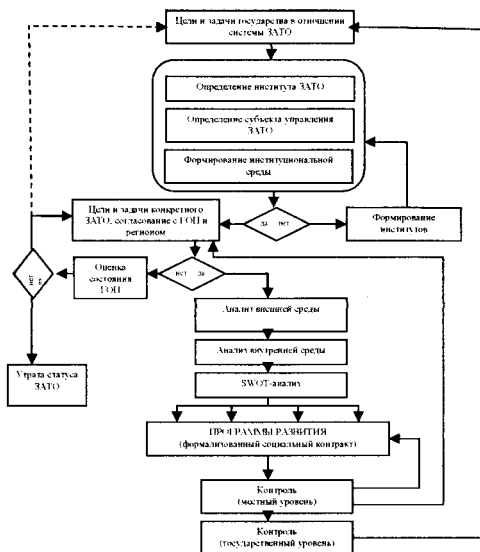


Рис. 2 Алгоритм выработки стратегии развития закрытых административно-территориальных образований

Государственный блок включает в себя целеполагание для системы ЗАТО на государственном уровне, исходя из внешних геополитических условий и контроль выполнения этих целей и задач. В этот блок также входит институционализация ЗАТО и субъекта управления ЗАТО, контроль за состоянием градообразующего предприятия. Пересечением государственного и муниципального блоков является постановка целей и задач конкретного ЗАТО, исходя из государственной стратегии, взаимодействия с градообразующим предприятием и местных условий.

Местный блок начинается с целей и задач конкретного ЗАТО, согласованных с государством и градообразующим предприятием. Дальнейшее построение стратегии основано на известных инструментах управления – анализ внешней среды, анализ внутренней среды, обобщение, например, в виде SWOT-анализа. Далее, в соответствии с принципами программно-целевого метода, хорошо зарекомендовавшего себя при проектировании стратегий муниципальных образований, формируются конкретные программы развития.

С теоретической точки зрения портфель программ развития – это есть *формализованный социальный контракт*, учитывающий интересы города, предприятия и жителей.

Алгоритм включает *двухуровневую систему контроля*: местный контроль и государственный контроль.

С использованием предложенного алгоритма был проведён анализ стратегии развития ЗАТО г.Саров. По его результатам сделаны следующие выводы:

1. В ЗАТО г.Саров частично применяется предлагаемый алгоритм выработки стратегии.

2. Наиболее «проблемной» является государственная часть алгоритма, прежде всего потому, что отсутствует единая цель и стратегии развития.

3. SWOT-анализ показал, что основные опасности, которые будут влиять на формирование будущего ЗАТО г.Саров: непонятное отношение государства к ядерно-оружейному комплексу и ЗАТО, как к институциональной категории; сильная конкуренция на рынке квалифицированной рабочей силы, необходимой для деятельности градообразующего предприятия. Стратегия развития должна строиться следующим образом: обязательное, всестороннее и постоянное взаимодействие города и градообразующего предприятия; активное лоббирование интересов на всех уровнях; высокая заработная плата, возможность научного и карьерного роста специалистов РФЯЦ-ВНИИЭФ; привлекательные (комфортные) условия жизни; развитие инфраструктуры для высокотехнологичных производств; развитие в городе высшего образования; скорейшее использование существующих ресурсов для диверсификации деятельности.

9. Основываясь на рассмотренных предпосылках, представлены и аргументированы конкретные направления и способы системных трансформаций закрытых административно-территориальных образований. В частности, предложено:

1. **Модернизация** статуса ЗАТО, которая должна идти по двум направлениям:

а) разделение единого статуса на несколько категорий, в зависимости, от системообразующей деятельности: ЗАТО военного типа и ЗАТО научно-производственного типа. Общие принципы статуса: усиленные меры безопасности, создаваемые в связи с нахождением на территории особо опасного объекта; регулирование принципиальных условий жизнедеятельности поселения на федеральном уровне; участие градообразующего предприятия в формировании стратегических условий развития населённого пункта; приоритетное создание качественных условий жизни. Особенности принципы: для ЗАТО военного типа усиление внимания к вопросам, связанным с переселением из ЗАТО лиц, утративших производственную связь с градообразующим объектом; для научно-производственных ЗАТО - фиксация приоритетного развития научно-технической деятельности на территориях ЗАТО; возможность расширения территории ЗАТО за пределы контролируемой зоны; придание, в необходимых случаях, особого статуса градообразующим предприятиям.

б) формализация ключевых институтов - статусов, способов и последствий их принятия и упразднения и т.д. Необходимо формализовать: 1) общее понятие ЗАТО – оно должно быть единым; 2) наличие разновидностей ЗАТО; 3) особенные характеристики каждой разновидности, которые связаны с выполняемыми функциями и не должны различаться в зависимости от субъекта федерации; 4) отношения, связанные с разработкой, производством, эксплуатацией и ликвидацией ядерного оружия или других, столь же важных для государства и опасных объектов; 5) статус наиболее важных для отрасли предприятий и т.д.

2. Изменение понятия «закрытость». Изменившиеся внешние и внутренние условия приводят к тому, что для дальнейшего развития ЗАТО необходимо внести коррективы в понятие «закрытость». Во-первых, необходимо разделить понятие закрытости для сведений, составляющих

государственную тайну, и касающихся безопасности градообразующих объектов с «закрытостью» объектов, территорий, лиц и информации, не относящихся к таковым. Во-вторых, процесс глобализации приводит к тому, что основой безопасности является ускоренное развитие, активная интеграция в мировые процессы. Изоляция от мирового сообщества усложняет развитие. Интеграция же требует информационной и коммуникационной доступности, широкого обмена знаниями. В-третьих, «закрытость» директивно ограничивает конкуренцию. Если в производстве ядерного оружия конкуренция должна быть контролируема, то в «гражданских» сферах деятельности, это негативный эффект, тормозящий развитие.

3. Необходимость оценки способов и последствий «открытия» ЗАТО. Открытость для ЗАТО может внести заметные изменения в следующие сферы.

1) *Пространственная открытость, то есть изменение площади и периметра контролируемых и запретных зон*, что изменит способы и стоимость охраны градообразующего объекта, внесёт изменения в объём, направление и состав миграционных потоков, отразится на экономической деятельности на территории, а также на транспортных потоках. 2) *Экономическая открытость, означающая отмену ограничений на её осуществление*. Эта категория тесно связана с пространственной открытостью и обозначает необходимость приоритетного экономического развития для создания качественных условий жизни. 3) *Информационная открытость*, касающаяся тех видов деятельности и информации, которые не затрагивают государственную тайну.

Сама по себе «открытость» в любом проявлении не даёт городу ни преимуществ, ни недостатков. Для реализации потенциальных возможностей развития, которые могут быть при открытии территории, необходимо создать условия, при которых инвесторам будет интересна эта территория.

4. Последовательное преодоление моноспециализации экономики ЗАТО. Для научно-производственных ЗАТО диверсификация должна идти в четырёх направлениях: 1) развитие градообразующего предприятия в рамках отрасли; 2) расширение инфраструктуры и привлечение инвестиций для развития

высокотехнологического бизнеса; 3) развитие образования; 4) улучшение качества жизни в городе. Сложность и особенность процесса заключается в том, что диверсификация городской экономики должна строиться на развитии градообразующего предприятия и постепенном «выходе» из него новых бизнесов, которые должны попадать в поддерживающую инфраструктуру, создаваемую местной властью, и финансироваться рыночными механизмами

5. Совершенствование способов и системы государственного управления ЗАТО. Система управления ЗАТО должна строиться на понимании того, что при любых сценариях развития, кроме ликвидации градообразующего объекта, ЗАТО остаются зависимы от федеральных органов власти, что обусловлено стратегической значимостью градообразующих предприятий. Функция обеспечения бесперебойной и безопасной деятельности этих предприятий для ЗАТО всегда будет основной. Исходя из этого, в диссертации предложен ряд отсутствующих в настоящее время способов управления. 1) Создание на федеральном уровне органа или структуры, координирующей деятельность ЗАТО. Несмотря на единство статуса, все ЗАТО разные. Они существуют в разных экономико-географических условиях, в условиях разных субъектов федерации и т.д. Кроме того, малым городам, которыми и являются ЗАТО, в силу и объективных, и субъективных причин, достаточно сложно в одиночку отстаивать свои интересы на федеральном уровне. 2) Объединение межбюджетных трансфертов (дотации и межбюджетные трансферты на развитие) в единый пул, право распоряжения которым остается за органами местного самоуправления ЗАТО. Предложение обусловлено тем, что ежегодно в различных ЗАТО остаются неиспользованные средства по разным статьям. Распределение средств в рамках муниципального бюджета должно основываться на детальной программе развития, разрабатываемой органами местного самоуправления ЗАТО совместно с градообразующим предприятием. 3) Создание универсального механизма реализации мер общей социальной компенсации в связи с проживанием или работой граждан в условиях особого режима ЗАТО. 4) Определение порядка присвоения и ликвидации статуса

ЗАТО. «Подвижность» статуса ЗАТО и существующий опыт ликвидации этого статуса говорит о необходимости детальной проработки данных институтов. 5) Определение порядка и сроков переселение граждан из ЗАТО, что особенно важно для «военных» ЗАТО. К настоящему времени количество переселённых семей значительно меньше необходимого. 6) Необходимость формирования программ и планов развития ЗАТО с учётом особенностей социального контракта, то есть участия в нём трёх сторон – жителей города; органов местного самоуправления, учитывающих также и региональные интересы; градообразующего предприятия, представляющего также федеральные интересы в лице соответствующего ведомства (учредителя).

Публикации автора

Монографии

1. Файков Д.Ю. Закрытые административно-территориальные образования. «Атомные» города. – Саров : ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ», 2010. – 260 с.
2. Файков Д.Ю. Государственный сектор экономики: современное состояние и вопросы эффективности. – Саров : ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ», 2009. – 182 с.

Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. Файков Д.Ю., Раткевич О.С. Формирование стратегии развития закрытых административно-территориальных образований // Регионология. – Саранск : Мин-во обр. и науки РФ, Прав-во Респ. Мордовия, НИИ регионологии ГОУ ВПО «Морд. Гос. Ун-т им. Н.П.Огарева», 2010. - №2 (64). – ISSN 0131-5706. - С.85-89
2. Файков Д.Ю. Утешева К.К. Формирование и развитие модели частного бизнес-инкубатора // Вестник университета. – М. : Госуд. Ун-т управления, 2010. - №16. – ISSN 1816-4277. - С.248-251
3. Файков Д.Ю. ЗАТО – территория государственных интересов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование .- 2010. - №2, том 3. - С.111-115
4. Файков Д.Ю. Муниципальные предпосылки и ограничения развития предприятий атомной промышленности / Труды института системного анализа

Российской академии наук / Теория и практика системных преобразований / Под ред. А.Н.Швецова. Т.50. – М. : ПолиПринтСервис, 2009. – С.134-143 ISBN 978-5-904466-01-5

5. Файков Д.Ю., Раткевич О.С. Роль рыночных мотиваций при производстве общественных благ в атомной отрасли // Вестник университета. – М. : Госуд. Ун-т управления, 2009. - №17. – ISSN 1816-4277. - С.248-251

6. Файков Д.Ю. Есть ли инновационное будущее у закрытых административно-территориальных образований? / Труды института системного анализа Российской академии наук / Теория и практика системных преобразований: Территории, отрасли и финансовые рынки. Вып.2 / Под ред. А.Н.Швецова. Т.40. – М. : КРАСАНД, 2008. – С.80-88 ISBN 978-5-396-00024-7

7. Файков Д.Ю Социально-экономические перспективы атомной отрасли / Д.Ю.Файков // Вестник университета. – М. : Госуд. Ун-т управления, 2008. - №10 (20) . – ISSN 1816-4277. - С.256-261

8. Сакадынец Е.А., Файков Д.Ю. Инновационные возможности закрытых административно-территориальных образований (на примере г.Саров) // Инновации. – С.-Пб. : ОАО «Трансфер», 2008г. - ISSN 2071-3010 - № 9 (119). – с.74-77

9. Файков Д.Ю. «Закрытые» города: мифы и реальность // Проблемы современной экономики : Евразийский международный научно-аналитический журнал / ООО «НПК «РОСТ». – С.-Пб. : ООО «НПК «РОСТ», 2008 - №3 (27). – ISSN 1818-3395. - С.403-408

10. Гатовская А.В., Файков Д.Ю. Поддержка малого бизнеса органами власти как способ повышения благосостояния населения // Регионология. – Саранск : Мин-во обр. и науки РФ. Прав-во Респ. Мордовия, НИИ регионологии ГОУ ВПО «Морд. Гос. Ун-т им. Н.П.Огарева», 2008. - №3 (64). – ISSN 0131-5706. - С.85-89

11. Файков Д.Ю, Раткевич О.С. Закрытые административно-территориальные образования: возможные сценарии развития // Вестник университета. – М. : Госуд. Ун-т управления, 2008. - №1 (22) . – ISSN 1816-4277. - С.149-156

12. Гатовская А.В., Файков Д.Ю. Основные направления инвестиционной деятельности в муниципальном образовании // Вестник университета. – М. : Госуд. Ун-т управления, 2007. - №3 (21) . – ISSN 1816-4277. - С.151-154
13. Файков Д.Ю. Выбор модели развития российской экономики: может ли государственное вмешательство определить инновационный путь развития? / Экономика атомной отрасли : Сб. статей научно-технических материалов по экономике и кадровой политике : Выпуск 2 (7) / Д.Ю.Файков. – М. : ФГУП «ЦНИИАТОМИНФОРМ», 2006. – С.15-30
14. Кривомазов А.Н., Файков Д.Ю. Проблема нетарифных ограничений в присоединении России к ВТО // ЭПОС. - 2004. - №1 [Специальный выпуск]. – С.44-54

Научные публикации и статьи

1. Файков Д.Ю. Формирование модели инновационного кластера на примере закрытого административно-территориального образования / X Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества [Текст]: в 3 кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин; Гос. ун-т - Высшая школа экономики. - М.: Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2010. - 2000 экз. - ISBN 978-5-7598-0748-3 (в обл.). Кн. 2. - 584, [4] с. - ISBN 978-5-7598-0750-6 (кн.2)
2. Файков Д.Ю. О возможности «местной» модернизации // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование .- 2009. - №6, том 2. - С.129-135
3. Файков Д.Ю. ЗАТО: моногородам-моностатус / ЗАТО - территория государственных интересов : Материалы конференции. г.Саров 12-13 ноября 2009г. [электронный ресурс] диск CD-R
4. Борькина Е.А., Файков Д.Ю. Образовательное пространство как элемент инновационного развития территории / Социально-экономические и правовые проблемы инновационного развития региона в условиях глобализации экономики : Материалы всероссийской научно-практической конференции IX Макаркин. науч. чтения / Мордов.гуманитар.ин-т; [под ред. А.В.Захряпина,

ISBN 978-5-98344-104-0

5. Утешева К.К., Файков Д.Ю. Развитие инновационной инфраструктуры города Сарова на примере бизнес-инкубатора «Опора» / Научная сессия МИФИ-2009. Аннотации докладов. В 3 томах. Т.3 Информационно-телекоммуникационные системы. Проблемы информационной безопасности в системе высшей школы. Экономика, инновации и управление. М. : МИФИ, 2009. С.274. ISBN 978-5-7262-1042-1

6. Раткевич И.С., Файков Д.Ю. Закрытые административно-территориальные образования: объективные противоречия и поиск путей развития / Научная сессия МИФИ-2009. Аннотации докладов. В 3 томах. Т.3 Информационно-телекоммуникационные системы. Проблемы информационной безопасности в системе высшей школы. Экономика, инновации и управление. М. : МИФИ, 2009. С.208. ISBN 978-5-7262-1042-1

7. Файков Д.Ю. Проблемы и противоречия «закрытых» городов // Вестник Саровского физтеха. – 2008. - №15. – С.46-54

8. Борькина Е.А., Файков Д.Ю. Управление инновационным развитием закрытых административно-территориальных образований / Актуальные проблемы управления – 2008 [текст] : Материалы 13-й Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 1 ; Государственный университет управления. – М. : ГУУ, 2008. – С.177-179 ISBN 978-5-215-02006-7

9. Раткевич И.С., Файков Д.Ю. Особенности и противоречия закрытых административно-территориальных образований / Третья всероссийская молодежная научно-инновационная школа «Математика и математическое моделирование» 20-23 апреля 2009г. : Сборник материалов – Саров: Саров.гос.физико-техн.ин-т, 2009. – С.242-246

10.Филаткина И.А., Файков Д.Ю. Собственник – субъект отношений в ЖКХ // Вестник Саровского физтеха. – 2008. - №13-14. – С.153-156

11. Борькина Е.А., Файков Д.Ю. Финансирование инноваций: классификация источников и российская практика // Вестник Саровского физтеха. – 2008. - №13-14. – С.136-141
12. Кузнецов А.В., Файков Д.Ю. Возможности и стратегии развития частно-государственных партнерств на территории города Саров // Вестник Саровского физтеха. – 2008. - №13-14. – С.122-128
13. Утешева К.К., Файков Д.Ю. Стратегия развития малого инновационного предприятия в бизнес-инкубаторе на территории ЗАТО г. Саров / XI международная молодежная научная конференция «Полярное сияние» 2008. Ядерное будущее: технологии, безопасность и экология», С-Петербург: сб. докладов. – М: МИФИ, 2008. – С.72-74.
14. Файков Д.Ю., Раткевич О.С. Инновационная деятельность в закрытых административно-территориальных образованиях: сочетание проблем безопасности и развития. Современная экономика России на пути к безопасности : материалы Всерос.науч.-практ.конф., Саранск, 22-23 нояб.2007г. / редкол.: Н.П.Макаркин (отв.ред.) [и др.]. – Саранск : Изд-во Мордов.ун-та, 2007. – С.137-142
15. Файков Д.Ю. Модель инновационного научно-образовательного территориального комплекса (на примере г. Саров Нижегородской области // Модернизация экономики и общественное развитие [Текст] : в 3 кн. Кн. 1 / отв. ред. Е. Г. Ясин ; Гос. ун-т - Высшая школа экономики. - М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. - 1200 экз. - ISBN 978-5-7598-0574-8 (в обл). С.465-473
16. Утешева К.К., Файков Д.Ю. Технопарк, как инструмент развития инновационной деятельности в отрасли/ Международная научная конференции студентов и молодых специалистов «Полярное Сияние», С-Петербург: сб. докладов. – М: МИФИ, 2007. – С.35-36.
17. Файков Д.Ю. Оборонно-промышленный комплекс как основа развития инноваций в России / Гуманитарное знание в современном информационном обществе : материалы научно-практ.конф. / СарФТИ ; [редкол. : Н.В.Володько и др.]. – Саров ; Саранск : Тип. «Крас.Окт.», 2007. - С.272-279 (0,3 п.л.)

- 18.Файков Д.Ю. Инновационное развитие территории путем создания локального научно-образовательного комплекса (на примере г.Саров Нижегородской области) / Институционализация связей вузов с инновационным сектором экономики : материалы Всероссийской научно-практической конференции, Саранск, 18-19 окт. 2007г. / редкол.: Н.П.Макаркин (отв.ред.) [и др.]. – Саранск : Изд-во Мордов.ун-та, 2007. - С.110-116 (0,4 п.л.)
- 19.Раткевич О.С., Файков Д.Ю. Анализ возможностей инновационного развития страны на базе ОПК: законодательный аспект // Вестник Саровского физтеха. – 2007. - №12. – С.72-78
- 20.Утешева К.К., Файков Д.Ю. Технопарк, как инструмент развития инновационной деятельности: мировой опыт и российские особенности // Вестник Саровского физтеха. – 2007. - №12. – С.67-71
- 21.Комракова Е.В., Утешева К.К., Файков Д.Ю. Сравнительный анализ российских и зарубежных технопарков / Научно-практическая конференция «Экономическая теория и практика: современное состояние, проблемы и перспективы», посвященная 10-летию Экономика-математического факультета Саровского государственного физико-технического института : сб. докладов. – Саров : Саровский государственный физико-технический институт, 2006. – С.54-63.
- 22.Файков Д.Ю. Государственный сектор российской промышленности: методологические особенности и инновационная активность / Научно-практическая конференция «Экономическая теория и практика: современное состояние, проблемы и перспективы», посвященная 10-летию Экономика-математического факультета Саровского государственного физико-технического института : сб. докладов. – Саров : Саровский государственный физико-технический институт, 2006. – С.216-223.
- 23.Файков Д.Ю. Поможет ли усиление роли государства выбору инновационной стратегии развития России? (О модели развития российской экономики) // Вестник Саровского физтеха. – 2005. - №10. – С.61-70

- 24.Файков Д.Ю. Управление государственным сектором экономики в России: анализ современного состояния / Современный российский менеджмент: состояние, проблемы, развитие : сборник статей IV Международной научно-методической конференции. – Пенза : Приволжский дом знаний. - 2005г. - С.292-294 (0,13 п.л.)
- 25.Файков Д.Ю. Современные тенденции в государственном секторе российской экономики // Вестник Саровского физтеха. – 2005. - №9. – С. 63-66 (0,26 п.л.)
- 26.Файков Д.Ю. Государственные предприятия: прошлое или будущее? / Научно-практическая конференция «Актуальные экономические вопросы российской науки и инновационно-активных предприятий» : Сборник докладов / Д.Ю.Файков. - Саров : Саров. гос. физ.-техн. ин-т. - 2005г. - С.46-55 (0,58п.л.)
- 27.Покровский А.И., Файков Д.Ю. Особенности государственного предпринимательства в российской экономике // Экономика XXI век. - 2005. - №1. – С.3-16 (1 п.л.)
- 28.Файков Д.Ю. Роль государства в экономике: экономическая теория и российская практика // Вестник Саровского физтеха. – 2004. - №6. - С.44-53 (0,72 п.л.)
- 29.Файков Д.Ю. К вопросу о реформе в государственном секторе российской экономики / Д.Ю.Файков // Вестник Саровского физтеха. – 2004. - №6. – С. 33-43 (0,8 п.л.)
- 30.Файков Д.Ю. Роль государства в регулировании экономики в период глобализации / Д.Ю.Файков // Вестник Саровского физтеха. – 2003. - №5. - С. 22-33 (0,68 п.л.)

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ»
607188, г. Саров Нижегородской обл., ул. Силкина, 23

Подписано в печать 31.08.11. Формат 60x84/16. Печать электрографическая.

Усл. печ. л. 2,5. Уч.-изд. л. 2. Тираж 110 экз. Зак. тип. 1199-11.