

## Новые тенденции в развитии закрытых административно- территориальных образований (на примере ЗАТО атомной промышленности)

Д.Ю. Файков, Д.Ю. Байдаров

Президент Российской Федерации в текущем году поставил задачу сохранить стабильное развитие закрытых административно-территориальных образований, отметив, что «...безусловно, [закрытые административно-территориальные образования] будут развиваться, и [им] будет оказываться специальная поддержка»<sup>1</sup>. Для эффективности такой поддержки необходима качественная система государственного управления ЗАТО, а также связанных с ней муниципального управления и ведомственного управления градообразующим предприятием (объектом). Кроме того, необходимо понимание внутреннего состояния самих закрытых административно-территориальных образований. В настоящее время в ЗАТО происходят определенные негативные процессы, которые могут повлиять на эффективность системы государственного управления. В статье рассмотрены причины этих процессов и предложены действия по их нейтрализации. Также сделаны некоторые обобщения, которые могут быть интересны для управления любыми малыми городами и их инновационной активностью.

**Историческая справка.** В непростой военно-политической ситуации 1940–1970-х гг. для размещения наиболее важных предприятий, работающих в сфере разработки и производства атомного оружия, была создана особая административно-территориальная единица — закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО<sup>2</sup>), включающее территорию, стратегически важный объект (или предприятие) и населенный пункт (город или поселок). Цель создания ЗАТО была четко обозначена — обеспечение безопасности страны, в том числе ядерного паритета с США. Для достижения этой цели закрытые города в приоритетном порядке снабжались всем необходимым, в городах создавались

---

<sup>1</sup> Встреча В.В. Путина с молодыми учеными-ядерщиками // <http://news.kremlin.ru/news/46647> (дата обращения: 05.10.2014).

<sup>2</sup> Фактически статус ЗАТО был юридически легализован в 1992 г. с принятием Закона РФ «О закрытых административно-территориальных образованиях». Традиционно их еще называют «закрытые города». В статье мы также будем использовать это традиционное название.

улучшенные условия жизни, на предприятия распределялись лучшие выпускники вузов<sup>3</sup>.

В закрытых городах атомной промышленности расположены основные предприятия ядерного оружейного комплекса и основные комбинаты, производящие ядерное топливо. Их стратегическое значение для государства по сравнению с советским периодом не изменилось. Это важное замечание, поскольку исходя именно из него выстраивается вся система государственного управления закрытыми административно-территориальными образованиями.

Сегодня руководством страны поставлена задача сохранить стабильное развитие закрытых административно-территориальных образований. Это обусловлено как выполнением основной оборонной функции, так и необходимостью развития конкурентоспособной импортозамещающей наукоемкой продукции, которая, как показала практика, может создаваться в закрытых городах. В то же время в рамках деятельности Государственной корпорации «Росатом» ставятся серьезные задачи по оптимизации и повышению эффективности деятельности предприятий атомной отрасли, в том числе и расположенных в ЗАТО, что ведет в ряде случаев к сокращению численности персонала за счет перехода к новым технологиям.

**Современное состояние.** В настоящее время закрытые города формально выглядят более чем привлекательно. Бюджетная обеспеченность и доходы населения выше, чем во многих других городах в соответствующих регионах<sup>4</sup>, оплата труда на градообразующих предприятиях в 2000-х, а особенно в 2010-х, стала достаточно интенсивно возрастать, уровень безработицы минимален, доля населения с высшим и средним профессиональным образованием выше, чем в соседних городах. Тем удивительнее появление в последние годы в ЗАТО некоторых тенденций, характерных для депрессивных территорий: население городов стало уменьшаться; доля населения, занятого на градообразующих предприятиях, сокращается; малый бизнес в ЗАТО развивается медленнее, чем в регионах нахождения этих городов; инженерная инфраструктура стареет и находится на пределе своего развития.

Сами по себе указанные негативные тенденции не являются чем-то уникальным, они характерны практически для всех малых и средних городов России, особенно для городов с моноспециализированной экономикой. Но для абсолютного большинства моногородов страны такие трансформации были результатом спада или остановки деятельности градообразующего предприятия, снижения зарплат, отсутствия средств в местных бюджетах<sup>5</sup>, чего в закрытых городах нет.

---

<sup>3</sup> В статье рассматриваются закрытые административно-территориальные образования, созданные по роду деятельности предприятий атомной промышленности (10 ЗАТО). Кроме них в России существует еще 32 ЗАТО, градообразующие объекты которых входят в структуры Министерства обороны РФ, Роскосмоса и Минпромторга России.

<sup>4</sup> Файков Д.Ю. Закрытые административно-территориальные образования. Системные трансформации: монография. Саров : ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ», 2012. С. 151, 159.

<sup>5</sup> Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России. Серия «Библиотека местного самоуправления», Выпуск 54. М. : Московский общественный научный фонд, 2004. С. 27–29.

Несмотря на то что с точки зрения структуры экономики почти все ЗАТО — это типичные моногорода (на градообразующих предприятиях работает от 20 до 40% экономически активного населения города), механически причислять их к данной категории населенных пунктов нельзя. Принципиальное отличие от иных моногородов заключается в законодательно установленной роли градообразующего предприятия и федеральной власти в политической, экономической, социальной жизни города<sup>6</sup>. Предприятие несет часть ответственности за жизнедеятельность города, федеральный бюджет поддерживает повышенное качество жизни и повышенные меры безопасности на территории ЗАТО. Такая особенность отражает и стратегическую значимость для государства бесперебойной эффективной работы градообразующих предприятий ЗАТО, и ответственность за сохранение стабильности и безопасности на их территории.

Таким образом, наблюдаемые противоположные тенденции говорят о существовании в закрытых городах сложных скрытых внутренних процессов. Чтобы выстраивать оптимальную систему мер государственного управления ЗАТО, необходимо понимать, что это за процессы, каковы их реальные причины, как они могут развиваться дальше. Также мы считаем, что выявление причин происходящих в ЗАТО изменений может быть важно и для эффективного управления другими территориями с особым статусом, и для использования в практике деятельности моноспециализированных городов России.

**Население городов сокращается.** Динамика общей численности населения — комплексный показатель экономического развития и качества жизни в населенном пункте. Постоянное сокращение количества жителей показывает наличие проблем, которые чаще всего связаны с деградацией экономики (невозможность трудоустройства, низкий уровень заработной платы и пр.), безопасностью и качеством жизни (обеспечение правопорядка, экология, наличие и качество жилья, качество социальной и рекреационной сферы и пр.).

За период с 2010 по 2014 г. в семи из десяти ЗАТО наблюдается стабильное сокращение населения: в Северске, Железногорске, Зеленогорске, Новоуральске и Озерске — более быстрыми темпами, в Трехгорном и Лесном — менее значительными (некоторые примеры приведены на рис. 1). Незначительное, но постоянное уменьшение численности началось ранее — примерно с 2003 г. Это показывает, что проблемы накапливаются уже более 10 лет. Почему же началось сокращение населения? Этот вопрос важен не только для самих ЗАТО, но и для понимания некоторых глубинных причин миграционных процессов в масштабах всей страны. Одним из основных катализаторов уменьшения количества населения в последние годы (но не единственной причиной) стало сокращение численности работников на градообразующих предприятиях, произошедшее в процессе их реструктуризации. Динамика сокращения населения городов практически полностью соответствует доле высвобождаемых работников градообразующих предприятий: там, где доля сокращенных работников была больше, там и снижение количества жителей шло быстрее. То есть эта причина воздействовала на ЗАТО точно так же, как и на любые другие моногорода России.

---

<sup>6</sup> Эти нормы закреплены в Законе РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

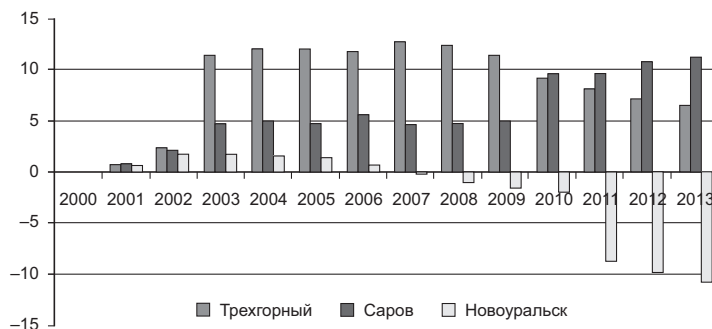


Рис. 1 Темпы изменения количества населения некоторых ЗАТО, % от 2000 г.<sup>7</sup>

Практически во всех ЗАТО идет процесс естественной убыли населения — смертность превышает рождаемость (исключения — Снежинск и Трехгорный, Челябинская область). Это тоже относительно новая тенденция для ЗАТО, поскольку города были построены 50–60 лет назад, и примерно до конца 1980-х гг. возрастная структура населения в них отличалась от средней по стране и региону нахождения в сторону преобладания более молодых групп жителей. К настоящему времени возрастная структура населения ЗАТО в целом сравнялась со средней по своему региону. Эта причина также важна для построения системы управления, поскольку задача формирования новых высокотехнологичных производств требует молодых специалистов, более того — формирования молодежного инновационного, творческого климата. Сделать это в стареющем городе значительно сложнее.

Сальдо миграции долгое время практически во всех ЗАТО было положительным — градообразующие предприятия и комфортные условия жизни привлекали новых жителей. Со снижением количества рабочих мест на градообразующих предприятиях уменьшилось количество людей, въезжающих в город: и молодых специалистов, и временно занятых. Сальдо миграции стало отрицательным в шести из десяти ЗАТО, еще в двух — небольшое положительное сальдо миграции примерно соответствует естественной убыли населения. В тех ЗАТО, которые расположены относительно недалеко от крупных городов (на расстоянии до 70–80 км), резко возросла маятниковая миграция — явление, ранее практически отсутствовавшее в ЗАТО. Например, в таких городах, как Заречный (Пензенская область), Новоуральск (Свердловская область), Железногорск (Красноярский край), Северск (Томская область) ежедневная маятниковая миграция составляет 5–9 тысяч человек (примерно 10% экономически активного населения). Объем трудовой маятниковой миграции зависит в большей степени от расстояния до областного центра (крупного города) и не связан с наличием или отсутствием статуса закрытого административно-тер-

<sup>7</sup> Расчеты авторов по: Регионы России. Основные характеристики субъектов РФ. Федеральная служба государственной статистики // [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138625359016](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138625359016) (дата обращения: 01.10.2014).

риториального образования<sup>8</sup>. Это также относительно новая тенденция, поскольку еще даже в 1990-х гг. миграция в ЗАТО определялась не столько объективными потребностями экономики, сколько режимными ограничениями на передвижение.

Еще одной причиной стабильного оттока населения из ЗАТО является невозвращение выпускников школ после получения высшего образования за пределами своего города. Все ЗАТО, созданные по роду деятельности предприятий атомной промышленности, характеризуются качественной системой общего среднего образования. Традиционно в вузы поступает не менее 80–90% выпускников школ, в том числе 60–70% в ведущие университеты крупных городов: Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Нижнего Новгорода, Казани, Томска, Красноярска и пр. С уменьшением количества рабочих мест в своем городе (то есть со снижением возможности трудоустроиться с приемлемой заработной платой, а иногда и просто найти работу) эти выпускники стараются после получения высшего образования остаться жить и работать в крупных городах.

Может быть, не самым заметным, но провоцирующим невозвращение выпускников фактором является высокая стоимость жилой недвижимости в ЗАТО. Например, в закрытых городах Нижегородской, Пензенской, Челябинской, Томской областей она сопоставима со стоимостью недвижимости в региональных центрах. В таких условиях покупка жилья (родителями для детей) в крупном городе становится иногда предпочтительнее, поскольку рынок труда там шире.

**Доля населения, занятого на градообразующих предприятиях, сокращается.** Параллельно с общим сокращением количества жителей в ЗАТО наблюдается также процесс снижения доли населения, работающего на градообразующих предприятиях. Сегодня это — от 20 до 40% экономически активного населения города (Снежинск — 39%, Саров — 38%, Трехгорный — 30,5%, Озерск — 30%, Железногорск — 29%, Заречный — 24% и т. д.)<sup>9</sup>. В 1990-х гг. это значение было выше в среднем на 10%<sup>10</sup>. Численность занятых на градообразующих предприятиях уменьшается в целом быстрее, чем численность общего населения ЗАТО. Это подтверждает предположение, что далеко не все бывшие сотрудники предприятий уезжают из города и, следовательно, причины общего сокращения населения не только в этом. Кроме того, например в

<sup>8</sup> Байдаров Д.Ю., Файков Д.Ю. Региональные особенности закрытых административно-территориальных образований (на примере Нижегородской и Пензенской областей) // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 3. С. 34–35.

<sup>9</sup> Комплексный инвестиционный план развития города Снежинска (утвержден Собранием депутатов города Снежинска от 29 августа 2013 года № 89); Программа «Развитие производительных сил городского округа город Саров на 2013–2020 годы»; Основные направления Комплексной программы развития федерального государственного унитарного предприятия «Производственное объединение «Маяк» и закрытого административно-территориального образования г. Озерск на период до 2020 года (утверждены решением Собрания депутатов Озерского городского округа от 25.04.2014 № 60); Комплексная программа развития ФГУП ФНПЦ «ПО «Старт» им. М.В.Проценко» и ЗАТО г. Заречный Пензенской области на 2015–2020 годы (утверждена решением Собрания представителей закрытого административно-территориального образования города Заречного Пензенской области от 25.07.2014 № 504).

<sup>10</sup> Файков Д.Ю. Указ. соч. С. 140.

Заречном, количество занятых на градообразующем предприятии сократилось еще несколько лет назад. С этим было связано небольшое уменьшение общего количества населения в городе, однако в настоящее время, хотя доля занятых на градообразующем предприятии не самая большая, общее количество населения медленно, но стабильно увеличивается.

Сокращение доли населения, работающего на одном предприятии, показывает пусть медленную, но диверсификацию экономики города. Сегодня такая диверсификация идет в основном «естественным» путем, без активного вмешательства государства, то есть без четко обозначенной государственной стратегии и усилий, направленных на развитие конкретных, а именно высокотехнологических, предприятий. Это приводит к тому, что малый и иной бизнес преимущественно ориентируется, с одной стороны, на организацию «альтернативных» производств по гражданскому профилю градообразующих предприятий (где это возможно), с другой стороны — на традиционные услуги и производства (торговля, строительство, производство строительных материалов и т. д.), которые не требуют специализированной квалифицированной рабочей силы. Следовательно, постепенно в городах в целом идет замещение квалифицированных (научных, инженерных) кадров на рабочих и неквалифицированный персонал сфер услуг (продавцы и пр.). Так, в Заречном заметной в масштабах экономики города становится такая отрасль, как мебельное производство (более 20% от общего объема отгрузки по городу в 2013 г.)<sup>11</sup>. Такая ситуация постепенно «размывает» существующий кадровый потенциал территорий, что может привести в перспективе к потере их инновационных возможностей.

Чтобы этого не произошло, необходимо даже в условиях сокращения количества занятых на градообразующих предприятиях максимально эффективно использовать в экономике города существующие квалифицированные кадры, существующие научные и производственные школы, систему образования для развития именно наукоемких видов деятельности. Известно, что для развития такого бизнеса требуется не только обязательная и целенаправленная государственная поддержка, но и согласованные действия различных общественных сил конкретной территории: региональной, местной власти, градообразующего предприятия, бизнеса.

***Малый бизнес в ЗАТО развивается медленнее, чем в регионах нахождения этих городов.*** Несмотря на сокращение доли занятых на градообразующих предприятиях, количество жителей ЗАТО, занятых в малом и среднем бизнесе, устойчиво меньше, чем в среднем по стране и по региону нахождения. В среднем в ЗАТО в малом и среднем бизнесе занято 19–24% (до 30%) от общего числа занятых в экономике. В соответствующих по размеру городам тех же регионов эти значения чаще находятся в диапазоне 30–50% (Нижегородская, Пензенская, Челябинская области)<sup>12</sup>. В закрытых городах также меньше и количество субъ-

<sup>11</sup> Комплексная программа развития ФГУП ФНПП «ПО «Старт» им. М.В. Проценко» и ЗАТО г. Заречный Пензенской области на 2015–2020 годы.

<sup>12</sup> Данные с официальных сайтов администраций городов Нижегородской области (Саров, Арзамас, Дзержинск), Пензенской области (Заречный, Кузнецк), Челябинской области (Златоуст, Троицк, Миасс, Трехгорный, Озерск, Снежинск), Свердловской области (Лесной, Первоуральск, Каменск-Уральский).



ектов малого предпринимательства, чем в сопоставимых по размеру городах соответствующих субъектов Федерации, например, в Нижегородской области примерно в 2 раза, в Пензенской области примерно в 1,5 раза<sup>13</sup>.

Выше указывалось, что в ЗАТО, несмотря на высокую концентрацию квалифицированной рабочей силы, слабо развивается инновационный бизнес. Наличие относительно большого количества инновационных частных компаний (около 30), занимающихся собственными научно-техническими разработками и продажей созданных на их основе товаров и услуг, характерно, вероятно, только для Сарова, где некоторые из них выросли до размера средних и крупных. Можно выделить еще Заречный, где наиболее заметно проявилась другая тенденция — создание частных компаний, производящих продукцию, конкурирующую с гражданской продукцией градообразующего предприятия. В остальных ЗАТО инновационных предприятий в разы меньше. В ряде ЗАТО развиваются производственные компании, серийно выпускающие сложные товары в основном на импортном оборудовании: производство кабеля (Трехгорный, Железнодорожск), насосного оборудования (Трехгорный), электроприводов, керамогранита (Снежинск), инсулина и инфузионных растворов (Новоуральск), запорной арматуры для АЭС (Саров) и пр. Но и эти предприятия в основном единичны в закрытых городах.

Можно выделить несколько причин медленного развития малого и среднего предпринимательства. Первая — часто неудобное экономико-географическое положение ЗАТО и замкнутый рынок. Бизнес, особенно традиционный, работает на строго ограниченный круг потребителей, который не изменяется в силу экономико-географического положения и ограничений на передвижение. Серьезное расширение деятельности в таких условиях невозможно. В то же время повышенные заработные платы на градообразующем предприятии образуют нереализованный спрос, который не удовлетворяется местными поставщиками. Отсюда — значительный «вывоз денег» из ЗАТО в магазины и сферу услуг областных центров и близлежащих крупных городов. Замкнутость внутреннего рынка подтверждает, что для развития ЗАТО необходимо создания бизнеса, работающего на внешние по отношению к ЗАТО поставки. Неудобное экономико-географическое положение делает приоритетным производство относительно компактных наукоемких изделий, технологий и информационных услуг.

Вторая причина — объективное отсутствие бизнес-лидеров, обладающих необходимым предпринимательским талантом и достаточными техническими знаниями и опытом. В условиях моноспециализированного небольшого города необходимый опыт можно получить только на градообразующем предприятии. Соответственно, такие люди должны быть готовы уйти с предприятия ради создания инновационного бизнеса. Думается, что далеко не все захотят поменять гарантированное рабочее место с высоким доходом (в среднем в 2–3,5 раза выше, чем по городу в целом)<sup>14</sup> на неопределенность малого бизнеса.

<sup>13</sup> Байдаров Д.Ю., Файков Д.Ю. Указ. соч. С. 33.

<sup>14</sup> Файков Д.Ю., Байдаров Д.Ю. Закрытые административно-территориальные образования: новые задачи и необходимые трансформации // Федерализм. 2014. №1. С. 92.

Третья причина — отсутствие поддержки для развития инновационного бизнеса. Конечно, стандартная поддержка малого и среднего бизнеса, которая осуществляется регионом и муниципалитетом, везде присутствует, но ее недостаточно для развития новых высокотехнологичных производств. Практика показывает, что поддержка может иметь разный характер. Например, в ЗАТО Саров она выражена в виде деятельности технологического парка, создание которого инициировано градообразующим предприятием — Российским федеральным ядерным центром ВНИИЭФ. Благодаря активным действиям предприятия удалось получить поддержку региональной власти (в том числе финансирование строительства некоторых зданий, получение налоговых льгот и пр.), крупных компаний (Государственная компания «Росатом», ОАО «РОСНАНО» и пр.). На территории технопарка создаются предприятия, учреждаемые в том числе и градообразующим предприятием для выполнения его заказов. Постепенно некоторые компании выходят на самостоятельное развитие. Тесная взаимосвязь предприятия и технопарка позволила потенциально активным сотрудникам РФЯЦ-ВНИИЭФ реализовать себя в качестве предпринимателей, при этом имея определенные гарантии от градообразующего предприятия.

***Инженерная инфраструктура стареет и находится на пределе своего развития.*** Эта ситуация отмечается практически во всех ЗАТО. Инженерная инфраструктура создавалась вместе с предприятием и городом и была ориентирована в первую очередь на бесперебойную работу градообразующего предприятия, затем уже — на жилые кварталы и «вспомогательные» отрасли экономики города. Поэтому почти во всех ЗАТО ресурсными компаниями являлись сами градообразующие предприятия, а сегодня — их дочерние компании.

Инженерная инфраструктура в ЗАТО геоцентрична, то есть практически везде физически существует только один поставщик тепла, один поставщик воды, одна точка водосброса (очистные сооружения) и т. д. Такая организация инфраструктуры имеет объективно заданный предел по объему предоставляемых услуг. Сегодня закрытые города подошли как раз к этому пределу. Строительство новых жилых кварталов, новых производств становится затруднительным, потому что не хватает возможностей инфраструктуры. Например, практически во всех ЗАТО ощущается нехватка электроэнергии, в том числе из-за сложности новых подключений. Во всех ЗАТО инженерная инфраструктура подошла к максимально возможному возрасту, степень износа — до 70–80%<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Подробно инфраструктурные проблемы ЗАТО изложены в следующих документах: Комплексный план модернизации и развития моногорода Саров на 2010–2020 годы (утвержден постановлением администрации города Сарова от 05.07.2011 № 2753); Инвестиционные, инфраструктурные и социальные проекты ЗАТО г. Снежинска. Выдержка из Комплексной программы развития ЗАТО до 2020 г. // <http://www.snzadm.ru/?p=68&art=7717>; Комплексная программа «Социально-экономическое развитие ЗАТО г. Трехгорный Челябинской области на 2013–2015 годы и на период до 2020 года» (утверждена решением Собрания депутатов города Трехгорного от 26.11.2013 № 89); Основные направления Комплексной программы развития федерального государственного унитарного предприятия «Производственное объединение «Маяк» и закрытого административно-территориального образования г. Озерск на период до 2020 года; Комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования «Закрытое административно-территориальное образование Железнодорожск» до 2020 года (утверждена решением Совета депутатов ЗАТО город Железнодорожск от 30.10.2012 № 30-171Р); Комплексная программа развития ФГУП ФНПЦ «ПО «Старт»



Инфраструктурные ограничения снижают качество жизни в городах, осложняют расширение территории городов, новое жилищное строительство, развитие новых производств и инвестиционных площадок.

**Выводы для ЗАТО.** Таким образом, выявлены причины новых для ЗАТО тенденций, которые стали проявляться относительно недавно и которые могут негативно повлиять на жизнедеятельность и перспективы развития закрытых городов.

1. Уменьшение численности занятых на градообразующих предприятиях инициирует снижение общего количества населения, а также приводит к изменению квалификационного состава всего населения города: снижается количество специалистов, увеличивается количество малоквалифицированной рабочей силы, занятой в традиционных отраслях экономики (торговля, транспорт, строительство и пр.)

2. В школах ЗАТО сохраняется высокий уровень подготовки учеников, однако узкий рынок труда приводит к невозвращению выпускников школ после получения высшего образования вне города. После окончания вуза многие из них предпочитают оставаться в крупных городах.

3. В связи с сокращением количества рабочих мест на градообразующих предприятиях постепенно уезжает наиболее активная часть жителей (в основном молодежь).

4. Система поддержки развития инновационного бизнеса недостаточна, она не обеспечивает создание необходимого количества квалифицированных рабочих мест, которые могли бы занять сотрудники градообразующих предприятий, или лица подобного уровня квалификации.

5. Инженерная инфраструктура закрытых городов системно и физически устарела и требует комплексной реорганизации. Это необходимое условие поддержания конкурентоспособного качества жизни, которое обеспечит стабильное развитие ЗАТО.

Указанные причины могли бы быть катастрофичны в условиях остановки деятельности градообразующими предприятиями и острой нехватки средств в бюджетах. В ЗАТО же ситуация прямо противоположная — градообразующие предприятия имеют стабильный портфель заказов, что обеспечивает их функционирование на достаточную перспективу, сохраняется повышенная бюджетная обеспеченность. В ходе предыдущих исследований<sup>16</sup> было выявлено, что сам статус ЗАТО дает территории, которой он предоставлен, а также субъекту Федерации больше выгод, чем потерь, в плане наполнения бюджетов, создания качественных условий жизни, создания новых рабочих мест. Следовательно, и у субъекта Федерации, и у органов местного самоуправления должны быть явные стимулы для развития ЗАТО.

С точки зрения общих подходов к развитию города, а также построения системы государственного управления ЗАТО можно выделить следующее.

---

им. М.В.Проценко» и ЗАТО г. Заречный Пензенской области на 2015–2020 годы; Комплексный инвестиционный план развития города Снежинска».

<sup>16</sup> Байдаров Д.Ю., Файков Д.Ю. Указ. соч. С. 34.

Основная проблема в том, что ЗАТО — это малый город с узким рынком труда. Для привлечения и удержания квалифицированных специалистов необходимы высокие заработные платы и высокое качество жизни, то есть условия, конкурирующие с крупными городами. Понятно, что по некоторым характеристикам качества городской среды, таким как рекреационные и потребительские возможности, малый город не может конкурировать с крупными городами. Качество жизни в ЗАТО должно обеспечиваться преимуществами малого города: безопасностью, экологичностью, качеством жилья, доступностью обязательных, в том числе медицинских, услуг, качеством образования для детей и т. д.

В условиях повышенного бюджетного обеспечения ряд этих условий создать вполне возможно, и по состоянию на сегодняшний день они создаются в ЗАТО. Например, традиционно высокое качество дошкольного и общего среднего образования, повышенный уровень охраны правопорядка характерны для большинства ЗАТО: благоустройство и озеленение территории города, активное развитие физкультуры и спорта; в некоторых ЗАТО идет строительство качественного многоэтажного и индивидуального жилья и т. д. В условиях изменяющихся миграционных процессов этим направлениям деятельности должно и дальше уделяться самое пристальное внимание.

С другой стороны, есть как минимум три сферы деятельности, где средств местного бюджета и усилий только органов местного самоуправления для решения проблем явно недостаточно. Первое — это развитие высокотехнологичного бизнеса. Мировой опыт показывает, что для этого требуются значительные усилия со стороны государственных органов разного уровня, системы образования, крупных предприятий. В условиях ЗАТО, если градообразующее предприятие работает в нормальном режиме (а сейчас именно так и происходит), развитие бизнеса как источник пополнения бюджета является фактором не первого уровня приоритетности. Активизировать эту деятельность органы местного самоуправления могут или благодаря каким-то нефинансовым мотивам, или рассчитывая на получение дополнительной помощи от государства. Для градообразующего предприятия развитие высокотехнологичного бизнеса не входит в круг прямых интересов и может быть полезно только опосредованно, например, как сфера для аутсорсинга или коммерциализации некоторых своих технологий, а также как некая кадровая «подушка безопасности».

Второе — обеспечение высокого уровня оказания медицинских услуг в ЗАТО как важная составляющая конкурентоспособного качества жизни. Сегодня медицина в закрытых городах представлена федеральными учреждениями, подведомственными Федеральному медико-биологическому агентству. С одной стороны, это снижение нагрузки на региональный и местный бюджеты, с другой стороны, при сложных ситуациях ни местная, ни региональная власть не может оказать необходимой помощи учреждениям здравоохранения. В последние годы в связи с различными реорганизациями качество оказываемых медицинских услуг в ЗАТО заметно снизилось, что стало даже причиной вмешательства в этот вопрос Президента Российской Федерации.

Третье — реорганизация системы инженерных и коммунальных услуг. Думается, для решения этой задачи необходима подготовка специальной целенаправленной федеральной программы, поскольку проблема характерна для всех

ЗАТО и решать ее необходимо системно на основе приоритетности для государства тех или иных сфер деятельности. Средств самих ЗАТО и регионов для реорганизации инженерных сетей не хватит.

**Некоторые обобщения.** Основываясь на анализе социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований, в том числе на изменениях, происходящих в последние годы, можно сделать более широкие обобщения, относящиеся к развитию малых городов и инновационной деятельности.

Стабильное развитие малого города, находящегося в не самом выгодном экономико-географическом положении, даже при наличии особого статуса и ресурсов в экономике города, возможно только при наличии целенаправленной государственной стратегии и системы управления.

В этих условиях и формирование конкурентоспособного инновационного бизнеса возможно только при наличии серьезной государственной поддержки, формы которой могут быть различны. В противном случае инновационный потенциал территории снижается за счет оттока активных квалифицированных кадров, в том числе и перехода их в другие сферы деятельности.

### Список используемых источников

1. Байдаров Д.Ю., Файков Д.Ю. Региональные особенности закрытых административно-территориальных образований (на примере Нижегородской и Пензенской областей) // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 3.
2. Встреча В.В. Путина с молодыми учеными-ядерщиками // <http://news.kremlin.ru/news/46647> (дата обращения: 05.10.2014).
3. Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 № 3297-1.
4. Закон РФ «О закрытых административно-территориальных образованиях».
5. Инвестиционные, инфраструктурные и социальные проекты ЗАТО г. Снежинска. Выдержка из Комплексной программы развития ЗАТО до 2020 г. // <http://www.snzadm.ru/?p=68&art=7717> (дата обращения: 24.11.2014).
6. Комплексная программа развития ФГУП ФНПЦ «ПО «Старт» им. М.В.Проценко» и ЗАТО г. Заречный Пензенской области на 2015–2020 годы (утверждена решением Собрании представителей закрытого административно-территориального образования города Заречного Пензенской области от 25.07.2014 № 50).
7. Комплексная программа «Социально-экономическое развитие ЗАТО г. Трехгорный Челябинской области на 2013–2015 годы и на период до 2020 года» (утверждена решением Собрании депутатов города Трехгорного от 26.11.2013 № 89).
8. Комплексный инвестиционный план развития города Снежинска (утвержден Собранием депутатов города Снежинска от 29 августа 2013 года № 89);
9. Комплексный план модернизации и развития моногорода Саров на 2010–2020 годы (утвержден постановлением администрации города Сарова от 05.07.2011 № 2753).
10. Основные направления Комплексной программы развития федерального государственного унитарного предприятия «Производственное объединение «Маяк» и закрытого административно-территориального образования г. Озерск на период до

2020 года (утверждены решением Собрания депутатов Озерского городского округа от 25.04.2014 № 60).

11. Официальные сайты администраций городов Нижегородской области (Саров, Арзамас, Дзержинск), Пензенской области (Заречный, Кузнецк), Челябинской области (Златоуст, Троицк, Миасс, Трехгорный, Озерск, Снежинск), Свердловской области (Лесной, Первоуральск, Каменск-Уральский).

12. Программа «Развитие производительных сил городского округа город Саров на 2013–2020 годы».

13. Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России. Серия «Библиотека местного самоуправления», Выпуск 54. М.: Московский общественный научный фонд, 2004.

14. Регионы России. Основные характеристики субъектов РФ. Федеральная служба государственной статистики // [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138625359016](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138625359016) (дата обращения: 01.10.2014).

15. Файков Д.Ю., Байдаров Д.Ю. Закрытые административно-территориальные образования: новые задачи и необходимые трансформации // Федерализм. 2014. № 1.

16. Файков Д.Ю. Закрытые административно-территориальные образования. Системные трансформации: монография. Саров: ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ», 2012.