Специфика формирования и рекрутирования политических элит в закрытых административно-территориальных образованиях (на примере структуры ГК «Росатом» ЗАТО «Саров»)

Большаков Андрей Олегович
аспирант кафедры политологии Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

В данный момент мы наблюдаем глобальные процессы изменения расстановки политических сил во всем мире, что проявляется в изменении устоявшейся порядка 30-40 лет системы международных отношений, которая берет свое начало еще с послевоенного периода. Помимо глобальных международных процессов, которые мы все наблюдаем, а последствия которых ощутим в перспективе скорее 5 лет, подобные процессы происходят и внутри даже стабильных государств. Поэтому сейчас вопросы формирования и рекрутирования политических элит актуальны и для России, поскольку сейчас мы видим, тенденцию на обновление политических элит и в целом на расстановку политических сил внутри страны, что отвечает, как глобальным, так и локальным процессам. В связи с этим в рамках данной статьи мы рассмотрим конкретный кейс наиболее стабильных к изменениям политических элит в рамках закрытых административно-территориальных образований, входящих в структуру ГК «Росатом», на примере, ЗАТО Саров. Данный кейс интересен в первую очередь опытом участия крупной государственной корпорации в муниципальной политике, формируя и скорее даже модерируя политическую повестку внутри таких важных стратегических объектов. Данный опыт может быть интересен для выстраивания подобных моделей в рамках моногородов, что потенциально может привести к повышению качества жизни населения за счет большего участия крупных экономических компаний в жизни муниципалитета.

Ключевые слова: ЗАТО, закрытый город, управление ЗАТО, политические элиты, ЗАТО, входящие в структуру ГК «Росатом», население ЗАТО, атомные города, формирование политических элит.

Для понимания проблематики формирования и рекрутирования политических элит в ЗАТО, входящих в структуру ГК «Росатом», сперва необходимо разобраться с тем, чем являются ЗАТО атомного профиля и в чем заключается их специфика, чтобы в дальнейшем было проще проследить особенности в формировании политических элит данных особых территорий. Начнем с понимания самого явления ЗАТО. Аббревиатура ЗАТО расшифровывается как закрытое административное территориальное образование. В Законе РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 15.04.2022) «О закрытом административно-территориальном образовании» приводится следующее определение данных территорий: Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Упрощая данную конструкцию можно сказать, что ЗАТО (Закрытое административное территориальное образование), представляет собой закрытый населенный пункт (в основном город), на территории которого расположены те или иные стратегические объекты, имеющие определенный уровень секретности. Помимо официального названия данные территории также именуют закрытыми городами.

Для закрытых городов атомного профиля характерна более сложная и многоуровневая система управления. В частности, на территории РФ ЗАТО входят в состав субъектов федерации и следовательно, подчиняются и подотчетны региональному центру по целому ряду вопросов. Также ЗАТО подотчетны градообразующим организациям, кроме того, ввиду закрытого статуса объекта такие территории подотчетны министерству обороны и федеральной службе безопасности, которые обеспечивают особый закрытый режим в таких муниципалитетах, и естественно, данные территории управляются федеральными властями, которые в основном и принимают какие-либо глобальные решения по данным территориям.

Исходя из приведенной выше информации, можно выделить ряд характерных для ЗАТО атомного профиля особенностей:

1) Физическую закрытость, наличие охраняемого периметра и особые требования по физической и информационной безопасности;

2) Модель управления при которой на функционирование территорий влияет целый ряд государственных и негосударственных структур. В частности, в принятии решений активно участвуют органы исполнительной власти практически на всех уровнях, федеральная служба безопасности, а также ГК «Росатом», которая влияет на принятие решений также на всех уровнях;

3) Специфическая экономическая модель, поскольку данные территории по структуре схожи с моногородами, следовательно, большая часть населения и экономики муниципалитета связана или напрямую зависит от деятельности градообразующего предприятия;

4) Специфический социально-демографический состав населения, сформировавшийся исходя из потребностей градообразующего предприятия и сложившегося в более ранние годы социума.

Теперь ознакомимся с вводными данными касательно ЗАТО Саров. Площадь ЗАТО Саров насчитывает 249 кв. км. Саров расположен в Нижегородской области, и является наиболее близким к Москве ЗАТО в структуре ГК Росатом. Градообразующим предприятием является Российский федеральный ядерный центр Всероссийский научно-исследовательский институт экспериментальной физики (РФЯЦ-ВНИИЭФ) деятельность которого связанна с атомной промышленностью, энергетикой, высокими технологиями и военными проектами в данном русле. Кроме того, Саров является одним из центров духовной жизни страны, что в совокупности дает специфическую картину сосуществования сильного религиозного и научного центра в одном месте, которые при этом стремительно развиваются, не препятствуя друг-другу, а в чем-то даже содействуя. Также город является Территорией опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), большинство промышленных площадок которого на данный момент уже заняты дочерними структурами ГК «Росатом», а также несколькими производствами обрабатывающей и пищевой промышленности. Численность населения ЗАТО Саров на 01.01.2025 составляет 93,5 тысяч человек (по данным отчета главы города Сарова о результатах своей деятельности и деятельности администрации города Сарова за 2024 год), Теперь ознакомимся с вводными данными касательно состава населения ЗАТО Саров. Город Саров относится к категории городов, где экономическое развитие определяется деятельностью основного градообразующего предприятия – ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ». Около 70% экономического оборота, более 40% занятого в экономике населения приходится на долю данного предприятия.

Чтобы понять структуру местных политических элит мы обратимся к информации о главах администрации и составе депутатского корпуса муниципалитета. Если мы ознакомимся с информацией о главах администрации, ЗАТО Саров, то увидим, что текущий глава ЗАТО и последние два его предшественника – представители градообразующего предприятия. Также можно отметить, что предыдущие двое глав администрации муницпалитета, также являлись депутатами городской Думы ЗАТО Саров. Если же обратится к составу депутатского корпуса городской Думы ЗАТО Саров VIII созыва, мы можем увидеть следующую ситуацию. В городской Думе ЗАТО Саров после местных выборов 2025 года приступил к работе VIII созыв в рамках которого количество депутатов выросло с 32 до 34. Подавляющее большинство представлено членами партии «Единая Россия», которые в рамках последних выборов получили 30 мандатов. Остальные 4 мандата поровну разделены между представителями партии ЛДПР и КПРФ. Сравнивая текущий состав депутатского корпуса с прошлым созывом можно также отметить усиление позиции правящей партии и парламентской оппозиции, в том числе за счет ранее беспартийных депутатов. Кроме того, в ходе избирательной компании 2025 года мы также видим отсев оппозиции. Состав Думы обновился на 37,5%, а именно на 12 человек. Подавляющее большинство депутатов заняты в структурах градообразующего предприятия. Также стоит подчеркнуть, что аналогичную картину с главами администраций можно наблюдать и при рассмотрении персоналий, занимающих пост председателя местного парламента.

Исходя из данной информации, мы можем сделать вывод о том, что градообразующее предприятие в рамках данного ЗАТО вовлечено в местную политику и является ключевым политическим актором локального уровня, что логично при таком уровне экономического участия. Также мы видим тенденцию на усиление позиций данного актора, с учетом использования партийного ресурса, что можно проследить в рамках сокращения количества беспартийных и оппозиционных депутатов, которые в большинстве случаев являлись общественниками и представителями бизнес сообщества, не связанных со структурами градообразующего предприятия. Следовательно, говоря о процессе формирования и рекрутирования политических элит в рамках ЗАТО Саров, мы можем говорить о том, что политическую элиту в рамках данного закрытого города представляют выходцы из градообразующего предприятия или структур аффилированных с ним, которые при этом являются представителями партии «Единая Россия», что объясняется как связью ГК «Росатом» с правительственными структурами, так и в целом правящей позицией данной политической партии. Это подкрепляется и процессами похожими на давление на условно оппозиционные интернет издания и их вывод из политического русла, поскольку они использовались и используются как площадки для продвижения оппозиционных кандидатов, а также критики администрации, которая тесно связанна с градообразующим предприятием. В связи с этим тот процент по обновлению депутатского корпуса в целом не говорит о тенденции к ослаблению действующей политической элиты, поскольку здесь скорее мы видим ротацию в рамках представителей самой политической элиты и некое обновление или омоложение состава.

Потенциально единая и сильная политическая элита в виде представителей градообразующего предприятия в рамках ЗАТО атомного профиля и подкрепляемая запросом на «ренессанс» элитарного статуса данной территории за счет важности расквартированных объектов и «атомной» идентичности населения дает интересную картину, при которой есть тенденция к консолидации элит и большей части населения. С одной стороны, это может снизить действительную вовлеченность населения в местные общественно-политические процессы, что частично зафиксировано в рамках опроса населения ЗАТО Саров в 2023 году. По итогам опроса многие жители города в целом считали популярным участие в политике (56%), при этом для большинства опрошенных (72%) данная сфера в целом не интересна. Более половины респондентов (61%) участвовали в выборах, из них все участвовали в выборах федерального уровня и 63% в региональных и муниципальных выборах, все опрошенные принимали участие в качестве избирателей. Из всех избирателей 31% участвовали во всех выборах, а 43% участвовали в более чем 3 избирательных компаниях. Большинство респондентов не состоят в каких-либо политических и общественных организациях и порядка 3% респондентов являются членами партии «Единая Россия». Порядка 87% респондентов не участвовали в каких-либо иных формах волеизъявления, почти 9,7% опрошенных участвовали в митингах и общественных слушаниях, а 6,5% участвовали в общественных инициативах, проектах и политических акциях. С другой стороны, это может привести наоборот к большей вовлеченности в важные общественные процессы с учетом активного участия представителей власти в процессе привлечения населения, что с учетом консолидации может снизить социальную напряженность, а также дать значительный толчок к модернизации города, привлечению активной молодежи и развитию локальных инициатив.

Для открытых моногородов и сопоставимых небольших городов данный кейс может быть интересен в части формирования и рекрутирования политических элит по подобному принципу из числа местных представителей крупных предприятий. Но в данном случае необходимо выстраивать структуру взаимодействия с населением по принципу открытости и большей вовлеченности, что повысит качество жизни и снизит социальную напряженность. Для крупных игроков рынка данный кейс, по сути, дает возможность реализации социально ответственного направления бизнеса к чему активно призывают федеральные власти, но также при реализации данного подхода упростится процесс рекрутирования кадров, а также значительно улучшиться имидж компании. Для местных властей при реализации данного подхода, конечно есть риск смены всей управляющей команды, но при этом при таком сильном политическом игроке удастся решить ряд муниципальных проблем без привлечения дополнительных средств из региональных и государственных бюджетов, а также повысить имидж территории.

Литература

1. Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 15.04.2022) "О закрытом административно-территориальном образовании" [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/51a4172d67bb0dd16ac30805dcbfda8b22baf893/.
2. Федеральный закон от 22.11.2011 № 333-ФЗ (последняя редакция) "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" и статью 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122004/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100012.
3. Большаков А.О. Специфика политического участия в закрытых административно территориальных образованиях (ЗАТО) на примере города Саров: дисс. маг. полит. наук. Н.Новгород, 2023. 66 с.
4. Борисов И.В. Некоторые аспекты властных отношений в городах ЗАТО (на примере г. Снежинска) // Бизнес. Общество. Власть: Издательство Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». 2011, №7. — С. 127-144.
5. Карачков С.М. Корпоративная модель социального управления закрытым «атомным» городом: дисс. … канд. социол. наук. Екатеринбург, 2014. 238 с.
6. Мельникова Н.В. «Атомная» идентичность жителей закрытых атомных городов России // Ученые записки ОГУ. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2019. №3 (84).
7. Мельникова Н.В. «Такая организация соответствует требованиям секретности...». предыстория появления органов советской власти в закрытых «атомных» поселениях СССР // Вестник ЮУрГУ. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2022. №3.
8. Официальный сайт городской Думы города Сарова [Электронный ресурс]. URL: http://duma-sarov.ru/.
9. Официальный сайт администрации ЗАТО Саров [Электронный ресурс]. URL: https://adm-sarov.nobl.ru/.

The Specifics of Forming and Recruiting Political Elites in Closed Administrative-Territorial Entities (Based on the Structure of the Rosatom State Corporation, Closed Administrative-Territorial Entity, Sarov)

Bolshakov A.O.

Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

We are currently witnessing global shifts in the balance of political power worldwide, manifested in changes to the 30-40-year-old system of international relations, which dates back to the post-war period. In addition to the global international processes we are all witnessing, the consequences of which will be felt within the next five years, similar processes are also occurring within even stable states. Therefore, the issues of forming and recruiting political elites are also relevant for Russia, as we are currently seeing a trend toward renewal of political elites and a broader shift in the balance of political power within the country, which reflects both global and local processes. Therefore, in this article, we will examine a specific case of the most change-resistant political elites within the closed administrative-territorial association within the structure of the Rosatom State Corporation, using the example of the CATA Sarov. This case is interesting primarily because of the experience of a large state corporation in municipal politics, shaping and even moderating the political agenda within such important strategic entities. This experience may be of interest for developing similar models within single-industry towns, which could potentially lead to an improvement in the quality of life of the population due to greater participation of large economic companies in the life of the municipality.

Keywords: CATA, closed city, management of CATA, political elites, CATA included in the Rosatom State Corporation, population of CATA, nuclear cities, formation of political elites.

References

1. Law of the Russian Federation of July 14, 1992 No. 3297-1 (as amended on April 15, 2022) "On Closed Administrative-Territorial Entities" [Electronic resource] – Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/51a4172d67bb0dd16ac30805dcbfda8b22baf893/.
2. Federal Law of 22.11.2011 No. 333-FZ (latest revision) "On Amendments to the Law of the Russian Federation "On Closed Administrative-Territorial Entities" and Article 1 of the Federal Law "On Amendments and Additions to the Law of the Russian Federation "On Closed Administrative-Territorial Entities" [Electronic resource] - Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122004/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100012.
3. Bolshakov A.O. Specifics of Political Participation in Closed Administrative-Territorial Entities (ZATOs) Using the City of Sarov as an Example: Diss. Master's Degree in Political Science. Nizhny Novgorod, 2023. 66 p.
4. Borisov I.V. Some aspects of power relations in closed cities (using Snezhinsk as an example) // Business. Society. Power: Publishing House of the National Research University Higher School of Economics. 2011, no. 7. pp. 127-144.
5. Karachkov S.M. Corporate model of social management of a closed "atomic" city: diss. Cand. of Sociological Sciences. Ekaterinburg, 2014. 238 p.
6. Melnikova N.V. "Atomic" identity of residents of closed atomic cities of Russia // Scientific notes of OSU. Series: Humanities and social sciences. 2019. no. 3 (84).
7. Melnikova N.V. "Such an organization meets the requirements of secrecy...". The prehistory of the emergence of Soviet government bodies in closed "atomic" settlements of the USSR // Bulletin of SUSU. Series: Social Sciences and Humanities. 2022. No. 3.
8. Official website of the Sarov City Duma [Electronic resource]. URL: http://duma-sarov.ru/.
9. Official website of the ZATO Sarov administration [Electronic resource]. URL: https://adm-sarov.nobl.ru/.