

УДК 332.122
ББК 65.04

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ ЗАКРЫТЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

С. С. Гордеев, А. Ю. Даванков, А. В. Кочеров, Н. Н. Павлова, Г. Н. Пряхин
ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный университет», Челябинск, Россия

Рассматриваются стратегические вопросы социально-экономического развития городов атомной промышленности — закрытых территориальных образований.

Ключевые слова: закрытые территориальные образования, устойчивость, эффективность, динамика, прогноз, тренд, оценка, индустриальный район, Озерск.

Закрытые административные территориальные образования (ЗАТО) — «закрытые города», перешедшие к нам из оборонного комплекса и атомной промышленности СССР и на чьей территории ныне находятся предприятия госкорпорации «Росатом», — остаются во многом уникальным явлением.

В советские времена эти засекреченные города, где проживали десятки тысяч людей, отсутствовали на картах и имели не названия, а номера (их называли «почтовыми ящиками»). Именно здесь были сконцентрированы все основные объекты российской ядерной промышленности, в эпоху холодной войны постоянно наращивавшие масштабы производства. В то время один только Челябинск-65, сейчас ЗАТО Озерск, давал по стоимости половину объема промышленного производства Челябинской области, входившей в пятерку крупнейших в СССР. Впрочем, это стало известно только недавно. В советские времена о масштабах производства и других возможностях «почтовых ящиков» можно было лишь догадываться (например, избыток тепла не позволял замерзать одному из крупных озер — Кызылташу — даже в самые холодные зимы). В условиях секретности социально-экономическое взаимодействие с регионом было минимальным.

Сейчас в структуре и объемах этих производств многое изменилось. ЗАТО являются высокотехнологичными центрами экономики, а их градообразующие предприятия вышли на мировой рынок.

Масштабная инфраструктура прежних времен здесь во многом сохранилась. Однако ее преобразование в полной мере не завершилось. Закрытость, изолированность территории и ограниченность обратных связей тормозят процессы саморегулирования. Соответственно повышают-

ся риски обострения многих проблем городского жизнеобеспечения и социальной среды. В то же время в бюджетном процессе ЗАТО участвуют на равных условиях со всеми прочими муниципальными образованиями.

Подобная двойственность создает предпосылки серьезных дисбалансов социально-экономического развития.

Вероятно, по инерции прошлого века статистические данные о ЗАТО до сих пор неограниченны (даже в обычных вопросах: заработная плата, оборот розничной торговли и т. п.). В подобном информационном вакууме нередко рождается мнение, что ЗАТО — это «социальный рай» для местных жителей и одновременно — проблемное звено в региональной экономике и экологии.

Однако на примере социально-экономического положения крупнейшего ЗАТО Челябинской области — города Озерска — видно, что ситуация прямо противоположна. Эти проблемы и диспропорции в той или иной мере типичны для большинства ЗАТО.

Проблемы полномасштабной региональной социально-экономической интеграции ЗАТО, как изолированных территорий, пока подробно не изучены, и среди особых элементов развития региональной экономики ЗАТО не представлены [1].

В связи с этим необходимо рассмотреть ряд следующих ключевых моментов, особенностей развития экономики и социума ЗАТО.

Общие положения по определению условий устойчивого и эффективного развития закрытых административных территориальных образований

ЗАТО, сконцентрировавшие значительный технологический и трудовой потенциал, в пер-

спективе являются предпочтительными местами формирования высокотехнологичных промышленных центров. Вместе с тем в условиях роста здесь необходимо обеспечить условия устойчивости и эффективности развития.

Эти условия необходимы для формирования стратегии развития ЗАТО и требуют своего решения.

В сравнении с обычными муниципальными образованиями ЗАТО являются весьма специфическими социоэколого-экономическими системами, включающими ряд разнородных элементов. Развитие ЗАТО определяется, в первую очередь, взаимодействием трех основных элементов: градообразующего предприятия (ГП), городского округа (ГО), субъекта РФ (региона). Соответственно в ЗАТО взаимодействуют три системы управления: отраслевая (ведомственная), муниципальная и региональная. Причем, взаимодействие идет по нескольким направлениям: ГП — ГО, ГО — регион, ГП — регион.

Большая изолированность основных элементов ЗАТО приводит к ограниченности механизмов обратных связей и, соответственно, к задержке саморегулирования социально-экономических процессов.

Большая сложность системы управления и регулирования социально-экономических процессов повышает значимость координации развития основных элементов ЗАТО, в том числе условий устойчивости и эффективности.

Исходя из особенностей структуры ЗАТО, взаимодействия его основных элементов, условия устойчивого и эффективного развития ЗАТО и формирования промышленного кластера можно разделить на две группы:

1) первичные — базовые условия устойчивости (условия устойчивого развития основных элементов ЗАТО);

2) вторичные — условия общей эффективности, обеспечивающие синергетику развития.

Базовые условия устойчивости выступают необходимыми по отношению к условиям эффективности. Соответственно все они исходят из общих методических положений и единой информационной базы.

Условия устойчивости и эффективности развития закрытых административных территориальных образований

1. Условия устойчивости позволяют обеспечить сбалансированное развитие основных элементов территориальных социально-экономи-

ческих систем, соблюдение пропорций устойчивого роста между основными показателями. Для ЗАТО основной точкой роста является ГП, которое определяет основной вектор роста (развития) всей системы ЗАТО. По отношению к основному вектору роста отклонение развития остальных элементов ЗАТО должно быть минимальным (минимум расхождений в прогнозе развития ГП, ГО и региона).

Определение условий устойчивости связано, прежде всего, с многофакторным анализом основных трендов развития и оптимизацией пропорций. Социально-экономические показатели при этом рассматриваются иерархически — в порядке значимости по отношению к вектору роста.

2. Условия эффективности за счет отображения специфических особенностей социально-экономических процессов территорий позволяют обеспечить синергетику развития всех основных элементов. Следствием этого является появление новых конкурентных преимуществ и рост эффективности развития.

Определение условий эффективности связано с более подробным рассмотрением ряда особенностей ЗАТО и соответствующей детализацией отдельных показателей. Увеличение числа равнозначных показателей предопределяет многокритериальный поиск решений в соответствии с принципом Парето-оптимальности.

Синергетика развития, как важное конкурентное преимущество, может проявляться как в снижении рисков развития ЗАТО в целом, так и непосредственно в изменении различных составляющих затрат и результатов.

Поиск условий эффективности развития ЗАТО осложняется рядом особенностей, в первую очередь ограниченностью информации (вследствие закрытости корпоративных данных по ряду направлений развития ГП, при анализе и поиске решений следует ограничиться только использованием показателей существующей практики управления), отличиями социальных приоритетов и потребностей населения (как отличных от региональных сложившихся социальных нормативов), значительными масштабами диспропорций (проблемы несбалансированности социальных процессов могут аккумулироваться и существенно превышать средний уровень).

Особенности формирования региональных точек роста на базе закрытых административных территориальных образований

При директивном планировании стратегией развития ЗАТО была концентрация всех ресурсов на обеспечении работы базовых ГП. В рыночных условиях развитие ЗАТО переходит на общие принципы для городских территориальных образований. Это коснулось ряда важных моментов: построения бюджетов ЗАТО на общих для региона нормативах, вывода инфраструктурных объектов из подчинения градообразующих предприятий в рыночные условия и др. Здесь появляются предпосылки для несбалансированности и соответствующих негативных последствий в перспективе. Однако во всех случаях при существующем уровне развития ЗАТО являются потенциальными региональными точками роста.

Собственные, внутренние возможности развития ЗАТО дополняются региональными. Так, развитию ЗАТО в Челябинской области способствует их удачное размещение вблизи транспортных путей, близость крупных городов, имеющих свой социально-экономический потенциал. Озерск и Снежинск находятся в ста километрах сразу от двух мегаполисов — Екатеринбурга и Челябинска, и все ЗАТО находятся вблизи федеральной трассы М5.

Однако пока потенциал роста региона практически не связан с развитием ЗАТО. При этом значимость предприятий Росатома в перспективе экономического развития возрастает, и возникает множество новых направлений развития ЗАТО. Среди них инновационная деятельность в сферах, смежных с работой базовых предприятий, создание научно-образовательных центров, организация высокотехнологичных производств и кластеров, комплексное развитие инфраструктуры, совместное обустройство близлежащих территорий.

Условиями такого стратегического развития являются: долгосрочность приоритетов, координация всех частных мероприятий по развитию территорий в рамках стратегической линии развития ЗАТО. Далее следуют: соответствие бюджетных и плановых процессов, целевая поддержка (организационная, инфраструктурная, имиджевая) новых взаимовыгодных видов бизнеса, создание конкурентной среды в социальной сфере — направлениях, важных для жизненного бла-

гополучия населения, организация обратной связи в рамках взаимодействия «общество — бизнес — власть», формирование имиджа ЗАТО как центров территорий комфортного проживания.

Конечная цель всех подобных мероприятий обеспечит постепенный переход ЗАТО к активному саморазвитию в современных социально-экономических рыночных условиях. Исторически выстроенная практика взаимодействия ЗАТО с окружающими территориями в настоящее время нуждается в корректировке относительно приоритетов.

Особенности формирования региональных точек роста на базе закрытых административных территориальных образований

Потенциал регионального развития ЗАТО значителен и в отдельных случаях может способствовать формированию и развитию индустриальных центров. ЗАТО достаточно ограничены в территориях. В рамках перспективного развития по транспортным, инфраструктурным и другим вопросам они неизбежно контактируют с прилегающими муниципальными образованиями. При этом ЗАТО, как индустриальные центры, неизбежно становятся ядром формирования индустриальных районов, объединяющим несколько муниципальных образований.

Подобные возможности характерны для крупных ЗАТО, в том числе Озерска (из-за специфики базового предприятия — производственного объединения «Маяк» и масштабов перспективного развития). Кроме того, здесь имеются значительные специфические территории ограниченного использования (последствия работы «Маяка» и радиационных загрязнений).

В настоящее время вопрос о том, как оптимально осваивать обширные, в том числе бывшие радиоактивно загрязненные и пограничные с ними территории (значительная часть северо-восточной части Челябинской области с примерными границами «Восточно Уральский радиоактивный след — река Теча»), остается открытым. Социально-экономические приоритеты на первых стадиях работ по реабилитации во многом были связаны с выведением значительных территорий из обычной хозяйственной деятельности и компенсацией ущерба. По мере нормализации экологической ситуации для территорий, прежде требовавших мер по реабилитации, необходима концепция перехода к развитию. Здесь возника-

ют новые социоэколого-экономические приоритеты развития. Причем экономические оценки, медико-биологические, физико-технологические и другие факторы в совокупности влияют на перспективы в существующих социально-экономических рыночных условиях.

В таких условиях на первое место выходит комплекс задач по оценке сценариев максимально эффективного перспективного развития Озерского индустриального района (Большого Озерска) как обширных, выгодно расположенных территорий, обладающих серьезным и до сих пор не востребованным потенциалом роста. Большой Озерск, как несколько саморазвивающихся взаимосвязанных территориальных объектов, уже фактически формируется. Дальнейшее развитие этого индустриального района становится одной из ключевых точек регионального роста на Южном Урале.

Для развития Большого Озерска важны два основных момента:

1. Формирование концепции постепенного преобразования Озерского промышленного узла в соответствии с приоритетами устойчивого развития, с ростом значимости саморазвития для всей совокупности территориальных объектов в целом.

2. Определение оптимальных векторов развития основных объектов этой специфической региональной системы (существующей вне обычных административно-территориальных границ).

Большой Озерск следует рассматривать как сложную многоуровневую систему со следующими основными элементами:

- 1) город Озерск как ведущий социально-экономический объект со статусом охраняемой территории;

- 2) другие поселки — спутники муниципального образования (Метлино, Новогорный);

- 3) закрытое градообразующее предприятие ПО «Маяк»;

- 4) связанные с градообразующим предприятием технологические и санитарные зоны, в том числе техногенно загрязненные (Восточно-Уральский государственный заповедник и т. д.);

- 5) территории других административных образований, в той или иной степени затронутых в рамках программы реабилитации (Каслинский, Кунашакский районы Челябинской области и др.);

- 6) примыкающие территории других муниципальных образований.

У каждого из объектов своя специфика, и очевидно, что в данном случае проблемы регионального развития по сложности не имеют аналогов.

Многомерность проблем и векторы преобразований при интеграции закрытых административных территориальных образований

Приоритет критериев долгосрочного устойчивого эффективного социоэколого-экономического развития для всех элементов системы ЗАТО очевиден. Многомерность проблем и вектора преобразований требуют оценки эффективности социоэколого-экономического развития по значительно более сложной системе критериев и ограничений. Оценки по частным критериям (нередко неоднозначно трактуемым), несмотря на их многочисленность, не позволяют однозначно определить рыночные приоритеты развития территорий. Использование традиционных подходов для оценки при этом малоприменимо и в условиях большого числа разнообразных ограничений не дает достоверных результатов.

Все это требует обновления нормативной и методической базы, качественно нового зонирования территорий, анализа как потенциальных объектов для инвестирования так и территорий в целом. В конечном итоге речь идет об определении новых конкурентных преимуществ. Здесь возникают дополнительные требования по многокритериальности, сопоставимости показателей, выбору точек отсчета и эталонов оценки динамики, учету долгосрочных трендов. Кроме того, следует отразить качественные изменения, в том числе технологические, в атомной промышленности. Далее добавляется использование результатов междисциплинарных исследований по оценке влияния техногенеза на устойчивость и эффективность развития подобных сложных территориальных систем. Реализация проектов, затрагивающих интересы значительной части населения с рисками социальных последствий, также требует объективного, максимально полного всестороннего информационного отражения перспектив. В условиях современной институциональной среды присутствуют проблемы информационного обеспечения развития ЗАТО и ряд других [2].

Нарастание диспропорций развития экономики и социума

В последние годы в ЗАТО наблюдается опасное усиление диспропорции в развитии экономики

и социума. Все более явными становятся замедление развития и стагнация социальной сферы. Нарастание диспропорций экономики и социума заметно, например, для ЗАТО Озерска. Рост показателей промышленности в динамике (рис. 1) здесь значительно выше, чем динамика социальной сферы (рис. 2). Тренды основных показателей промышленной динамики на фоне социальной сферы выглядят предпочтительнее. Множество трендов динамики производства имеют значительно более выраженный вектор роста (по темпам и сбалансированности отдельных показателей) нежели аналогичное для социальной сферы.

С 2007 г. в Озерске наблюдалось стабильное экономическое развитие (без кризисных перепадов) с ежегодным ростом промышленного производства 13 %, средней заработной платы — 18 %. Рост показателей социальной сферы значительно ниже. Так, рост розничного товарооборота (10 %) заметно уступает росту заработной платы; наблюдается значительный вывоз денежной массы

из Озерска и региона. Инвестиции в жилищное строительство сократились более чем на 50 % (даже с учетом некоторого восстановления в последние годы). Налицо диспропорции в развитии производственной и социальной сферы.

Риски стагнации в динамике финансирования бюджетной сферы и последствия

Социальное развитие ЗАТО еще более усложняется из-за проблем финансирования бюджетной сферы. Так, текущая бюджетная динамика ЗАТО не гарантирует обеспечения нормального функционирования и минимального развития социальной сферы. Это происходит в результате того, что ускоренное промышленное развитие ЗАТО и рост налоговых отчислений в областной бюджет (налог на прибыль, НДС) не сопровождаются ростом субсидий и целевых программ областного бюджета для социальной сферы городов (они, напротив, снижаются). Важным моментом здесь являются формирование соответствующего

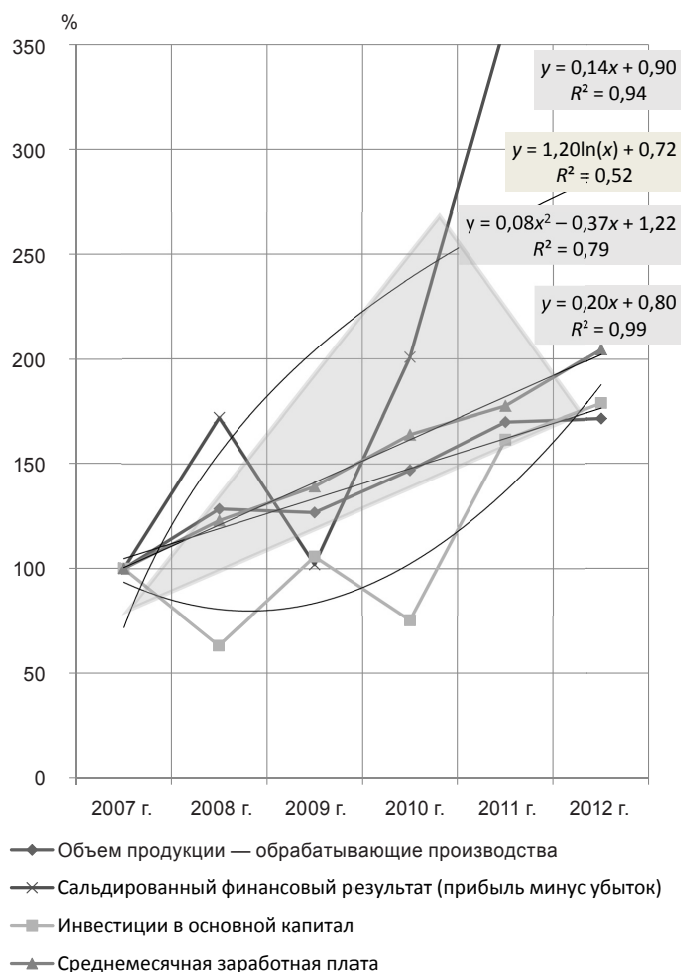


Рис. 1. Динамика показателей промышленности, рост в процентах к уровню 2007 г. и области трендов вектора роста

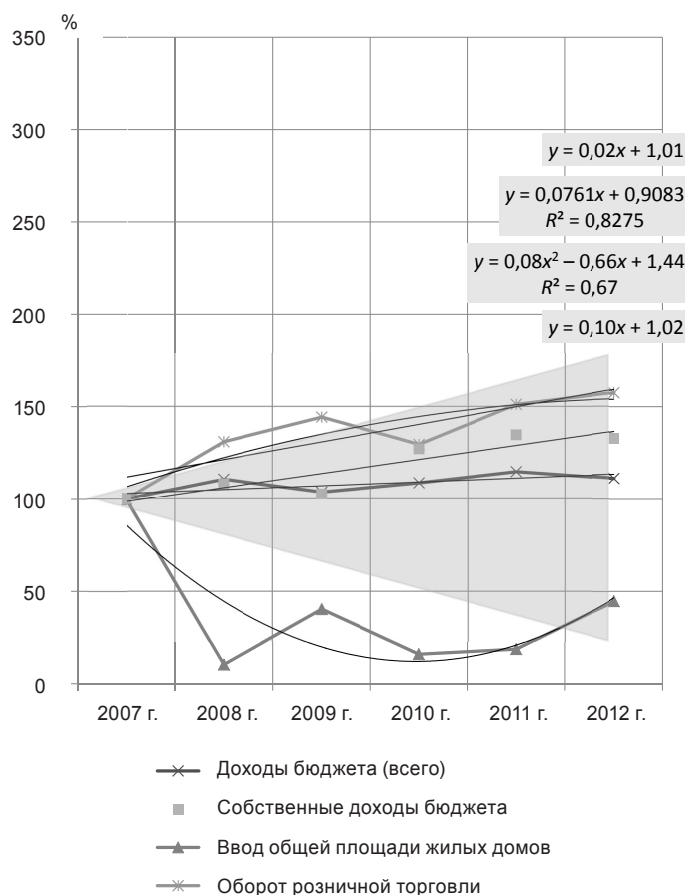


Рис. 2. Динамика показателей социальной сферы, рост в процентах к уровню 2007 г. и области трендов вектора роста

шей ориентированной местной и бюджетной политики и ее поэтапная реализация.

Динамика бюджетов городских округов, как следствие региональной финансовой политики, может заметно различаться. Однако общая тенденция — ухудшение бюджетной динамики ЗАТО. Главной проблемой развития сейчас становится недостаточность бюджетного финансирования. Например, среднегодовой рост доходов бюджета Озерска (рис. 3) за последние годы составил всего 4 %, что с учетом инфляции не обеспечивало даже простого воспроизводства городского хозяйства (хуже, чем в других ЗАТО). В последние годы динамика доходов бюджета Озерска заметно уступала динамике городских округов Челябинской области и динамике регионального центра — Челябинска (рост 7 %). По составляющим бюджетного финансирования тенденции неустойчивы. Худшую динамику (допускающую небольшое годовое сокращение) имеют безвозмездные поступления из бюджета субъекта РФ (Челябинской области). Сохраняющийся годовой рост собственных дохо-

дов бюджета близок к уровню инфляции и недостаточен для выравнивания ситуации.

Указанные бюджетные диспропорции имеют множество последствий. В результате наблюдается свертывание бюджетной сферы. Они способствуют усилению оттока населения, в то время как градообразующее предприятие сталкивается с проблемами в обеспечении кадрами. Также появляются риски социальной напряженности для отдельных групп населения, усиливаемые из-за особенностей ЗАТО.

Оптимальная компромиссная модель взаимодействия и программное развитие

Неоднородность и противоречивость всех отмеченных особенностей ЗАТО не позволяют дать однозначную оценку перспективам развития рассматриваемых систем. Детализация проведенного анализа позволяет перейти к оценке сценариев роста и поэтапному программно-целевому планированию и прогнозированию развития (программированию развития). В текущей ситуации это является наиболее реальным.

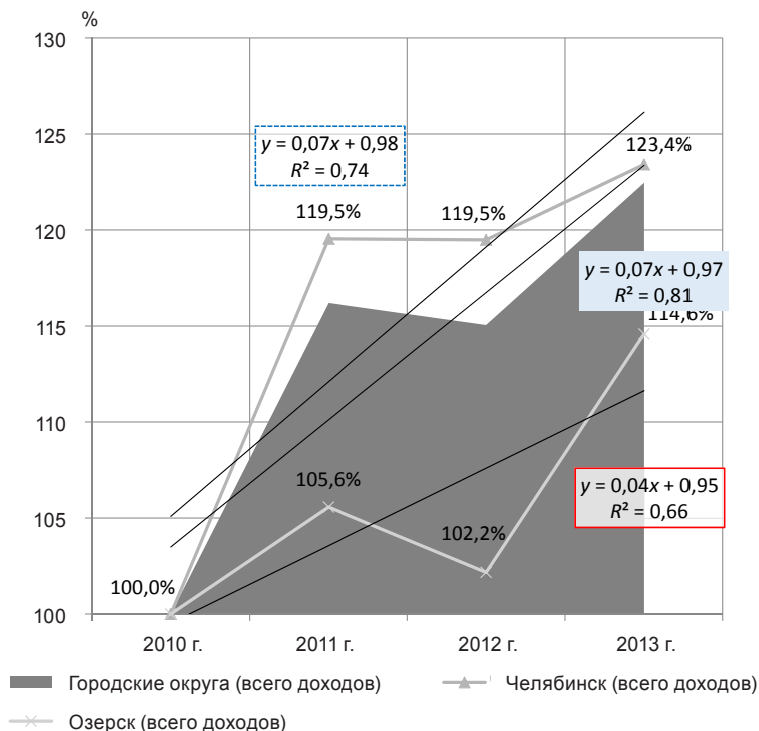


Рис. 3. Посткризисная динамика доходов бюджета по городским округам (рост в процентах к уровню 2010 г.)

Решение проблем социально-экономической интеграции ЗАТО связано с выработкой оптимальной, компромиссной модели взаимодействия муниципалитета, градообразующего предприятия, регионального правительства и госкорпорации «Росатом» по каждому из направлений территориального развития; формированием и фи-

нансовым обеспечением ключевых целевых программ в социальной сфере. При этом промышленно-инвестиционный рост ЗАТО найдет адекватное отражение в развитии городской среды, что, в свою очередь, создаст оптимальные условия для дальнейшего роста экономических показателей градообразующих предприятий.

Список литературы

1. Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. М. : ГУ — ВШЭ, 2003.
2. Гордеев, С. С. От реабилитации — к развитию: приоритеты промышленного узла большого Озерска / С. С. Гордеев // Опыт минимизации последствий аварии 1957 г. : материалы междунар. конф., г. Челябинск, 2–3 окт. 2012 г. Челябинск, 2012. С. 77–78.

Сведения об авторах

Гордеев Сергей Сергеевич — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Челябинского государственного университета, руководитель Научно-образовательного центра «Развитие региональных социально-экономических систем» Института экономики Уральского отделения РАН и Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. sgordeev222@mail.ru

Даванков Алексей Юрьевич — доктор экономических наук, профессор Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. iserp@econ.cgu.chel.su

Кочеров Андрей Валерьевич — соискатель кафедры экономической теории и регионального развития Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. kocherov.andrey@gmail.com

Павлова Наталья Николаевна — соискатель Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. NNPavlova@po-mayak.ru

Пряхин Геннадий Николаевич — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и регионального развития Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. pgn248@csu.ru

*Bulletin of Chelyabinsk State University. 2014. № 15 (344).
Economy. Issue. 45. P. 116–123.*

SOCIO-ECONOMIC INTEGRATION OF THE CLOSED AREAS

S. S. Gordeev

PhD, a leading researcher at the Chelyabinsk State University, Head of Research and Education Center “Development of regional socio-economic systems”, Institute of Economics, Ural Branch of Russian Academy of Sciences and CSU, Chelyabinsk, Russia. sgordeev222@mail.ru

A. Y. Davankov

Doctor of Economics, Professor of CSU, Chelyabinsk, Russia. iserp@econ.cgu.chel.su

A. V. Kocherov

Applicant for the Department of economic theory and regional development of the Chelyabinsk state University, Chelyabinsk, Russia. kocherov.andrey@gmail.com

N. N. Pavlova

Competitor of Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. NNPavlova@po-mayak.ru

G. N. Pryahin

Doctor of Economics, professor of the Department of economic theory and regional development of the Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. pgn248@csu.ru

Discusses strategic issues of socio-economic development of cities of the nuclear industry — closed territorial entities.

Keywords: *closed territorial formation, stability, efficiency dynamics, forecast, trend assessment, industrial area, Ozersk.*

References

1. Granberg, A. G. Osnovy regionalnoj ekonomiki [Bases of regional Economics] / A. G. Granberg. M. : GU — VShE, 2003.
2. Gordeev, S. S. Ot reabilitacii — k razvitiyu: priority promyshlennogo uzla bolshogo Ozerska / S. S. Gordeev // Opyt minimizacii posledstvij avarii 1957 goda [From rehabilitation to development: priorities of the industrial site of the big Ozersk. The experience of minimization of consequences of accident in 1957] : materialy mezhdunar. konf., g. Cheljabinsk, 2–3 okt. 2012 g. Chelyabinsk, 2012. S. 77–78.