

УДК 001.2

Зверев Алексей Игоревич

кандидат социологических наук, доцент кафедры
социологии и психологии Уральского
государственного экономического университета
тел.: (922) 211-47-79

Zverev Alexey Igorevich

PhD in Sociology, Associate Professor of
the Department of Sociology and Psychology of
Ural State University of Economics
tel.: (922) 211-47-79

Карачков Сергей Михайлович

соискатель кафедры социологии и психологии
Уральского государственного
экономического университета
тел.: (922) 211-47-79

Karachkov Sergey Michailovich

Postgraduate Student of the Department of
Sociology and Psychology of
Ural State University of Economics
tel.: (922) 211-47-79

УРАЛЬСКИЕ ЗАКРЫТЫЕ ГОРОДА НА ПУТИ ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА: ПОИСК СОЦИАЛЬНЫХ КОРНЕЙ ПРОБЛЕМАТИКИ

Статья посвящена рассмотрению актуальных особенностей социального управления современными закрытыми атомными городами Урала в непростых условиях реорганизации градообразующих предприятий. Авторы анализируют основные социальные противоречия в данной сфере, определяет социальные корни проблематики атомных ЗАТО, очерчивая варианты выхода атомных ЗАТО из сложившегося кризиса.

Ключевые слова: ЗАТО, закрытый атомный город, Госкорпорация Росатом, социальное управление, модель социального управления.

URAL «CLOSED CITIES» ON THE WAY OUT OF CRISIS: IN SEARCH OF SOCIAL ROOTS OF THE PROBLEMS

The article considers the peculiarities of social management performed in the Urals by modern closed nuclear cities under hard conditions of reorganization of enterprises forming a company town. The author analyses the main social contradictions in this sphere, defines social roots of the problems of nuclear closed administrative-territorial formations (CATF) and offers variants of recovery for this kind of cities from the existing crisis.

Key words: CATF (ZATO), closed nuclear city, Rosatom state corporation, social management, model of social management.

В настоящее время одной из ключевых социальных проблем уральских атомных ЗАТО является проблема разработки стратегических направлений развития социальной инфраструктуры и, что не менее важно, определения ресурсов, схем и конкретных механизмов реализации бумажных вариантов стратегий на практике. Об этом свидетельствуют бурные дискуссии, развернувшиеся среди местных властей при участии менеджмента градообразующих предприятий на тему стратегического планирования развития территорий ЗАТО. На сегодняшний день перед атомными ЗАТО стоит конкретная задача – интегрировать социум закрытых городов в существующую систему российских общественных отношений, видоизменив городскую социальную инфраструктуру так, чтобы удалось обеспечить высокий уровень социального развития.

Учитывая опыт развития России за последние 20 лет, сопровождающийся постоянным привлечением к реализации работ по атомной тематике огромных материальных, финансовых и человеческих ресурсов, а также помня об особенностях «оборонного» сознания значительной части российского населения и тенденциях менеджериализации Росатома, можно оценить масштаб всех проблем, которые связаны с реализацией указанного направления развития ЗАТО.

В соответствии с российским законодательством к ЗАТО относятся те города и поселения, которые находятся в ведомственном подчинении Минатома РФ и Минобороны РФ [1, с. 36]. В целом по стране насчитывается 47 городов и поселков общей численностью около 1,5 млн чел. При этом некоторые регионы, в частности Свердловская область, отличаются повышенной концентрацией закрытых городов в своей социально-поселенческой структуре. Так, на среднем Урале расположены пять из десяти закрытых городов – крупнейших объектов российской атомной промышленности. В подобных регионах закрытые административно-территориальные образования должны стать важнейшим компонентом социально-институциональной системы. Региональные власти не могут не учитывать специфику социальной организации, сегодняшнего состояния, проблем и направлений развития, поскольку особая государственная важность данных объектов детерминирует существенное влияние на общую направленность и характер развития и управления такого рода регионами (за 40–50-летний срок своего существования эти поселения стали зонами концентрации самых передовых научных знаний, инновационных производственных технологий высочайшего мирового уровня, высококвалифицированных кадров ученых, инженеров и рабочих, способных выполнять сложнейшие производственно-технологические программы и разработки).

В этой связи справедлива следующая постановка вопроса: каковы возможности разработки и апробации технологии социального управления, способной обеспечить конструктивный, без травми-

ческих последствий и радикального демонтажа процесс интеграции управленческих институтов и их эффективное функционирование в структуре атомного ЗАТО?

Более того, в закрытых городах сконцентрирован мощный научно-технологический потенциал, сохранение которого в масштабах страны означает поддержание на должном уровне ее национальной и экономической мощи и обороноспособности, а также открывает перед Россией перспективы активного участия в мировой научно-технологической конкуренции.

Должного научного развития до сих пор не получил вопрос управления социальной сферой в ЗАТО в рамках различных социальных трансформаций: кроме соответствующей финансовой, правовой и организационно-технической базы нужно сформировать основные принципы социальной самоорганизации населения в изменяющихся условиях внешней среды, учесть новые социальные отношения и мотивации, стимулы и механизмы управления социальным поведением работников и населения в целом [2, с. 4].

Ввиду особой важности сохранения целостности атомных ЗАТО, а также их стратегического потенциала для России современная модель социального управления ЗАТО должна предполагать плавный транзит, а не радикальную ломку сложившихся структурных образований и связей.

Что касается научной разработанности проблематики исследования ЗАТО, то отметим несколько направлений анализа. К магистральным направлениям относятся: 1) исследование социальных трансформаций, обусловленных экономическими изменениями функционирования оборонного комплекса; 2) анализ проблем адаптации социально-профессиональной сферы ЗАТО к новым рыночным социально-экономическим отношениям, формирующимся в стране с начала 1990-х гг. [3, с. 45-58]. Работы по этой теме актуализируют проблемы реформирования оборонно-промышленного комплекса страны, необходимости поиска путей решения различных социальных проблем ЗАТО, раскрывают специфику социального быта жителей ЗАТО, особенности инвестиционного и предпринимательского климата и т.д. (В. Адамова, Е. Вяткина, Л. Коваль, Н. Красников, М. Логинов, К. Макиенко, В. Пименов, Р. Пухов, А. Романихин, И. Рыжкова и др.). Большинство авторов этих работ отмечают, что в условиях ЗАТО экономическое положение их градообразующих предприятий служит основной детерминантой уровня социального благосостояния закрытого города и более жестко, нежели в условиях открытых многопрофильных городов, определяет мироощущение и модели социального поведения горожан. В этом отношении динамика и направленность современной экономической трансформации атомных ЗАТО выступает в качестве определяющего фактора их текущей и перспективной социальной эволюции, равно как и моногородов [4, с. 43].

Для того чтобы наглядно представить специфику проблемного поля, опишем текущую ситуацию, сложившуюся вокруг уральских атомных ЗАТО и детерминированную историческими особенностями регионального развития. Возникновение ЗАТО связано главным образом с развитием так называемого советского ядерного проекта, активное осуществление которого началось с конца 1940-х гг. [5, с.7]. Для строительства ядерного щита СССР привлекались лучшие специалисты из различных областей народного хозяйства – профессиональная элита многонационального государства. Важность проекта оценивалась настолько, что на первых порах общее руководство взял на себя Л.П. Берия. В сжатые сроки было развернуто колоссальное по своим размахам строительство. Соответствующими темпами и в соответствующих объемах закладывалась и социальная инфраструктура: росли заводы – росли и поселения при них. Через некоторое время поселения получили статус городов. Долгое время они не могли похвастаться своим официальным именем и именовались то почтовыми ящиками, то городами с непонятными литерами. Жители буквально жили за бетонным забором (периметром зоны города), въезд-выезд был строго ограничен, в том числе и для родственников. Каждый житель давал подписку о неразглашении того, что производится в стенах градообразующего предприятия.

Минусы режимности, с которыми столкнулись представители профессиональной элиты, такие как ограничение свободы перемещения, удаленность от столицы и др., практически максимально (порой избыточно) компенсировались обеспечением комфортных условий жизни и труда. Зачастую уровень жизни в ЗАТО был таким, о каком в других городах страны не могло идти и речи. Это и более качественное медицинское обслуживание, и высокий уровень образования всех ступеней, и обеспечение всем необходимым через сеть так называемых УРСов, и масса всевозможных объектов спорта, культуры и отдыха. Государство не жалело средств и ресурсов, обеспечивая ЗАТО всем необходимым для «исключительно важной работы на благо Родины»: кадры продолжали исправно поступать по нарядам партии из лучших институтов большой страны; всевозможные начинания (заводские или городские) быстро находили поддержку у высшего руководства и на них из бюджета выделялись значительные средства. Все нужды и потребности производства, как правило, удовлетворялись автономно, т. е. на месте. Производственная инфраструктура развивалась весьма динамично, предприятия уверенно стояли на ногах, постоянно расширяя свою базу, города росли и бурно развивались. ЗАТО советского периода являлись промышленными слободами, выполняющими конкретный государственный

заказ [6]. По своей сути поселения подобного типа представляли собой социальную инфраструктуру, которой обрастали крупные национальные оборонно-промышленные проекты: работники жили, отдыхали, создавали семьи в непосредственной близости от их производств, постепенно формируя непродуцированно-детерминированные социальные связи.

С перестройкой государство де-факто свернуло большинство крупных национальных оборонно-промышленных проектов, в том числе и атомные. Структурные взаимосвязи были нарушены и ЗАТО как исполнители государственных проектов фактически остались не у дел. Соответственно возник вопрос выживания и самообеспечения городской инфраструктуры, которая сформировалась за 50 лет.

В 1990-х гг. ЗАТО приобрели специфический экономический статус оффшорных зон, который определил направление нового этапа развития закрытых городов. В 1992 г. в России вышел в свет Федеральный закон «О закрытых административно-территориальных образованиях», предусматривавший значительные налоговые льготы для тех компаний, которые регистрируются на территории закрытых городов. Такое положение дел привело не только к значительному росту местных бюджетов, но и к увеличению количества инвестиционных проектов, а порой и прожектов, которые быстро рождались и так же быстро умирали, унося за собой бюджетные финансовые вложения. Наряду с отсутствием у ЗАТО на тот момент четкой и практически реализуемой стратегии собственного развития, пользователи офшоров не проявляли желания вкладывать серьезные средства в развитие этих территорий.

Что касается градообразующих предприятий, то они в свою очередь также стремились трансформироваться, принять рыночные «правила игры», навязываемые государством и менеджментом. Так, в 1990-е гг. по программе конверсии многие заводы стали производить товары народного потребления (например, аудио- и видеокассеты), собирали телевизоры, запускали иные инновационные проекты, (производство элементов питания для космических кораблей, аппаратов для изготовления мороженого, высокоточной медицинской аппаратуры и т.д.). Примечательно, что в закрытых городах Урала были освоены нанотехнологии. Так, в одном из ЗАТО налажено производство автомобильных каталитических нейтрализаторов выхлопных выбросов. Однако развивались и непрофильные для атомных уральских ЗАТО направления, например, разведение рыбы или изготовление керамической посуды.

Значительный подъем производства и развития социальной инфраструктуры в ЗАТО переходного периода, рост числа инновационных и иных экономических проектов происходил на фоне общероссийского экономического кризиса и стагнации многих сфер и направлений [6, с. 9].

Будучи социально ответственными, атомные производства в ЗАТО за счет своих средств обеспечивали не только развитие социальной инфраструктуры (содержали жилой фонд, общежития, дома культуры, базы отдыха и пионерлагеря, детские сады, магазины, столовые), но и массы иных объектов, включая откровенно непрофильные. Так, у ряда уральских атомных заводов на балансе находились агрохозяйства с огромными земельными наделами, а также молокозаводы.

Третье тысячелетие ознаменовалось для ЗАТО очередными значительными переменами в статусе. Согласно изменениям в налоговом законодательстве серьезно ужесточались подходы к организации в ЗАТО оффшорных зон. В результате к концу 2005 г. бюджеты существенно оскудели, многие закрытые города оказались в сложной финансовой ситуации и перешли в разряд дотационных территорий. Кроме того, ЗАТО потеряли статус городов федерального подчинения, получив двойное федерально-региональное подчинение, и были значительно ограничены в распоряжении государственными средствами (только в рамках субвенций и дотаций), что вынуждало муниципалитеты латать бюджетные дыры исключительно за счет собственных источников пополнения.

На сегодняшний день ЗАТО представляют собой городские поселения, расположенные в определенном удалении от центра (зоны Урала и Сибири), с высоким интеллектуальным потенциалом, с работающим градообразующим предприятием, относящимся к системе Росатома, и переживающими трудности переходного периода, связанные прежде всего с потерей элитного статуса и необходимостью выживания в условиях самообеспечения и рыночной экономики.

Реформа атомной отрасли, начавшаяся в России в середине 2000-х гг., также детерминирует значительные социально-структурные изменения в ЗАТО. Трансформация в условиях рыночных изменений оборонно-производственного комплекса Минсредмаша, скрытого ранее от посторонних глаз, привела к коммерциализации данных управленческих структур, их корпоративизации и превращению в вертикально структурированный, рыночно ориентированный холдинг Росатом. На практике больше стали требоваться не узкопрофильные специалисты, окончившие в свое время физтехи, а управленцы новой формации, имеющие в активе диплом МБА.

Население ЗАТО, в основной своей массе высококлассные специалисты, давшие в свое время клятву о неразглашении, верой и правдой служившие государству и создававшие ядерный щит страны, оказались не готовы к столь серьезным переменам в социальном плане: к необходимости конкурентной борьбы, самостоятельного выживания и т.д. В таких обстоятельствах социальная инфра-

структура ЗАТО оказалась иждивенчески ориентированной. Тепличные условия, созданные государством в советский и постсоветский период, обусловили низкий уровень адаптированности закрытых городов к жестким условиям рынка.

В настоящее время большинство стратегических планов развития носит скорее декларативный характер: не проработаны механизмы и схемы, конкретные пути реализации основных стратегических положений [7, с. 36].

Сегодня день в ЗАТО складывается весьма проблематичная инвестиционная ситуация. На практике закрытый город обладает недостаточно высокой инвестиционной привлекательностью: рынок земли развит крайне слабо, наличие режима и сложности проезда «за колючку» существенно ограничивает возможности эффективной логистики, и для иностранных инвесторов возникают значительные препятствия [8, с. 12]. Появление нового законодательства, регулирующего статус ЗАТО, на практике обозначило проблему отсутствия комплексного (а не ситуативного) подхода к решению вопроса закрытых атомных городов – необходимо подходить к вопросу ЗАТО не полумерами, а серьезно и всесторонне.

Практика показывает, что ЗАТО остаются для инвестора закрытыми. Стратегические направления их развития, их миссия инвестору не до конца понятны, поэтому они не стремятся вкладывать средства в экономику и инфраструктуру закрытых городов. В данной ситуации понимание населением и муниципальными властями того, какими должны быть ЗАТО в ближайшем будущем, каковы их приоритеты в развитии, какова логика и стратегия трансформации их социальной инфраструктуры, в значительной степени может повысить уровень инвестиционной привлекательности ЗАТО. На практике инвестор нуждается в простых, понятных и прозрачных (правило трех «П»), правилах, которыми он может оперировать как минимум в среднесрочной перспективе.

С точки зрения развития бизнес-структур на территории ЗАТО необходимо выделить следующий алгоритм действий, учитывающий специфику ЗАТО.

1. Создание базы совместных «область-муниципалитет», «федерация-муниципалитет» и подобных им проектов на базе существующих территориальных компетенций. Здесь необходим подробный SWOT-анализ. Прежде всего речь идет о практике государственно-частного партнерства. От имени областных или федеральных структур здесь могут выступать коммерческие организации.

2. Развитие привлекательных бизнес-направлений, связанных с организацией инвестиционных площадок, технопарков, бизнес-инкубаторов, различных производственных кластеров и т.п.

3. Создание на территории ЗАТО совместно с ведущими вузами страны совместных проектов, например по переносу на территорию ЗАТО, поближе к практике, атомного отделения физико-технического факультета УрФУ [9], в структуру которого входит вышедший УГТУ-УПИ [10]. Образовательная инфраструктура ЗАТО находится на высоком уровне развития, имеет значительный интеллектуальный, инновационный, профессиональный потенциал, все это объясняет целесообразность и эффективность такого рода проекта.

4. Создать филиалы Сколково, ведь его резиденты получают льготы по налогу, что позволит привлечь высокотехнологичные разработки на закрытые территории.

Подводя итоги, отметим, что, несмотря на сложную ситуацию, которая сложилась вокруг российских атомных ЗАТО, в настоящее время их потенциал достаточно высок и позволяет разрабатывать и реализовать эффективные меры повышения самостоятельности и конкурентоспособности данных территорий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Тургель И.Д. Феномен городской моноспециализации: содержание, генезис, тенденции развития // Чиновник. 2003. № 1 (23).
2. Копылов В.М. Оптимизация социального управления в закрытом административно-территориальном образовании: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Екатеринбург, 2006.
3. Стратегия долгосрочного социально-экономического развития Новоуральского городского округа Свердловской области до 2040 года. СПб., 2010.
4. Моногорода: выбор отраслей для диверсификации: Аналитические доклады ЦРЭИ / С. Кадочников, П. Воробьев, Е. Артемьева и др. Екатеринбург, 2010.
5. Копылов В.М. Указ. соч.
6. Глазачев В.Л. Высвобождение городов. URL: http://www.glazachev.ru/habitations&cities/1993_vyslob_gorodov.htm (дата обращения 23 марта 2012)
7. Тургель И.Д. Указ. соч.
8. Там же.
9. Уральский федеральный университет, г. Екатеринбург.
10. Уральский государственный технический университет – Уральский политехнический институт.