

Глава 5. Социальное и экономическое состояние закрытых административно-территориальных образований

5.1. Роль градообразующих объектов в социально-экономическом развитии ЗАТО. 5.2. Социально-экономические процессы в закрытых административно-территориальных образованиях: демография, занятость, уровень жизни. 5.3. Муниципальные финансы ЗАТО. 5.4. Инновационная деятельность в ЗАТО.

5.1. Роль градообразующих объектов в социально-экономическом развитии ЗАТО

Анализ социального и экономического состояния закрытых административно-территориальных образований подтверждает их различия в зависимости от основного вида деятельности градообразующего объекта и его ведомственной принадлежности.

Закрытые административно-территориальные образования, на территории которых дислоцированы военные части, характерны тем, что большую часть экономически активного населения города составляют военнослужащие, а также гражданские лица, обслуживающие воинскую часть. И каждый военнослужащий в отдельности, и часть в целом, в зависимости от конкретных задач по обороне страны, могут быть в любое время переведены в другое место. Выполнение воинской частью своих функций ни экономически, ни с точки зрения кадрового обеспечения, не зависит от места дислокации. Все стратегические вопросы решаются высшим командованием. Формирование кадрового состава воинских частей происходит директивным путём, военнослужащий не имеет возможности выбора места прохождения службы.

Перед такими ЗАТО проблемы экономического развития (инвестиции в производство) возникают только в случае расформирования или передислокации воинской части. Но и в этом случае, в качестве населения ЗАТО остаются не лица, проходящие воин-

скую службу, а в основном гражданские лица, работавшие на обслуживании воинской части и военные пенсионеры, оставшиеся жить в данном населённом пункте.

Научно-производственные ЗАТО значительно больше зависят от общей, складывающейся в городе социально-экономической ситуации. В первую очередь это касается кадровых вопросов. Собственных людских ресурсов ЗАТО далеко не всегда хватает для удовлетворения производственных потребностей предприятия. Необходимо привлечение специалистов из других городов и регионов. Для этого должны быть созданы заведомо привлекательные условия – жильё, заработная плата, возможность профессионального и карьерного роста, социальная привлекательность населённого пункта и т.д. Предприятие самостоятельно может обеспечить только условия, касающиеся собственно трудовой деятельности. Остальные условия являются предметом деятельности органов местного самоуправления. Следовательно, для выполнения своих целевых функций, научно-производственные градообразующие предприятия в ЗАТО должны организовать взаимовыгодные отношения с органами местного самоуправления и помогать в создании комфортных условий проживания.

Интересным различием, не имеющим прямого отношения к экономическим процессам, но косвенно характеризующим значимость вопросов развития для местной власти, является представление города в сети Интернет. В частности, наличие и объём статистической, в том числе, социальной и экономической информации, освещение нормотворческой деятельности органов местного самоуправления и т.д. Среди ЗАТО Минобороны немало таких, у которых нет собственного сайта (Североморск, Горный, Шиханы, Локомотивный, Первомайский, Солнечный (Красноярский край) и т. д.). У других сайты малоинформативны с точки зрения социально-экономической и правовой информации (Сибирский, Озёрный, Комаровский и др.). Не все градообразующие объекты Министерства обороны имеют свои сайты. Вероятно, ссылки на секретность уже достаточно давно не уместны, так как в той же сети Интернет без труда можно отыскать подробные карты и фотоснимки с расположением и самих ЗАТО и градообразующих объектов, в том числе,

ракетных шахт, подводных лодок и т.д. Некоторые дивизии РВСН, в том числе и дислоцированные в ЗАТО, имеют собственные страницы в сети⁴⁷.

«Информационная составляющая» «атомных» ЗАТО представлена значительно солиднее. Кроме официальных сайтов органов местного самоуправления, каждый из этих ЗАТО имеет не один информационный и информационно-развлекательный сайт. Все градообразующие предприятия Росатома также имеют собственные сайты.

Различается и информационная политика градообразующих ведомств. На сайтах Минобороны и Роскосмоса отсутствует информация о закрытых административно-территориальных образованиях, в которых ведомственные объекты являются градообразующими. На сайте ГК «Росатом» такая информация присутствует, в том числе, что важно, в новостях.

Градообразующие объекты являются основным элементом в экономике и социальной жизни соответствующего закрытого административно-территориального образования. Это основное место работы для большинства лиц в трудоспособном возрасте. В ЗАТО Минобороны до 70 % экономически активного населения служит или работает в градообразующих воинских соединениях. В этих ЗАТО очень узкий рынок труда, кроме войсковой части и обслуживающих её производств, чаще всего существует несколько муниципальных предприятий и учреждений коммунального и социального значения. Количество частных предприятий (за очень редким исключением, относящимся к разряду малых или микро предприятий) колеблется в пределах 50–150 единиц. Количество индивидуальных предпринимателей также невелико (табл. 16).

В «атомных» ЗАТО на градообразующих предприятиях работает в среднем 25–45 %⁴⁸ трудоспособного населения ЗАТО. Это не мало, но в динамике этот показатель имеет явную тенденцию к понижению. Например, в ЗАТО г. Саров в 1998 году на градообразующих предприятиях работало более 46 % трудоспособного населения,

⁴⁷ Например, 7 гвардейская ракетная дивизия – на сайте ЗАТО Озёрный http://ozerny.ru/o-zato-ozemyjj/rocket_unity/

⁴⁸ Например, в Трёхгорном – 44 %, в Северске – 37 %, в Заречном – 24 %

Таблица 16

Количество субъектов малого предпринимательства
в ЗАТО Минобороны

ЗАТО	Население, тыс. чел	Количество малых и средних предприятий, ед.	Индивидуальные предприниматели, чел.
Вилючинск	25,2	73 (2007 год),	514
Звёздный	9,3	32 (всего, включая муниципальные)	202 (60 работают на территории ЗАТО)
Озёрный	11,0	52	Н.д.
Сибирский	12,2	83	50
Знаменск	32,5	56	Н.д.
Заозёрск	13,4	59	175
Свободный	10,0	104	Н.д.

Источники: сайты администраций ЗАТО г. Вилючинск URL:<http://www.iluchinsk-city.ru> (дата обращения 12.12.2010); Звёздный URL:<http://www.zvezdny.com> (дата обращения 12.12.2010); Сибирский URL:<http://www.zato-sibirsky.ru/> (дата обращения 11.12.2010)

в 2005 году – 40 %, в 2008 году – 33 % [195, с. 410], в 2010 году – 29 %⁴⁹. В предыдущей главе рассматривались особенности социального контракта в моноспециализированных городах. Снижение процента занятых на градообразующем предприятии постепенно нивелирует эту специфику, усиливая роль органов местного самоуправления, которые, сформировавшись в условиях ЗАТО, вряд ли готовы эффективно взять на себя дополнительные функции.

Градообразующие предприятия и объекты ЗАТО характеризуются также повышенным уровнем заработной платы. Например, в ЗАТО Вилючинск средняя заработная плата по градообразующим крупным и средним предприятиям (воинские части, судоремонтные заводы, Тихоокеанская океанографическая экспедиция) составляла в 2008 году 22963 руб., в 2009 году – 27800 рублей [66],

⁴⁹ Сотрудников стало меньше. Саров.Net. 30 декабря 2010. URL:<http://www.sarov.net/news/&id=22941&d=20101230> (Дата обращения 10.01.2011)

а заработная плата по малым предприятиям в 2008 году – 12700 рублей [75]. В ЗАТО Сибирский средняя заработная плата по всем занятым в 2008 году – 12700 рублей, у работников малых предприятий – 8672 рубля [53]. Более 70 % всех занятых служат или работают в войсковой части – градообразующем объекте ЗАТО Сибирский.

Ситуация в ЗАТО Саров была описана в предыдущей главе: в 2011 средняя заработная плата на градообразующем предприятии превышала среднюю заработную плату по остальным городским предприятиям и организациям в 3,5 раза (рис. 27). Похожая ситуация складывается в ЗАТО, где градообразующими являются обогащительные комбинаты, входящих в ОАО «ТВЭЛ» – Новоуральск, Северск, Зеленогорск. Средняя зарплата на комбинатах превышает средние заработные платы остального занятого в городе населения в 2–2,5 раза (рис. 29).

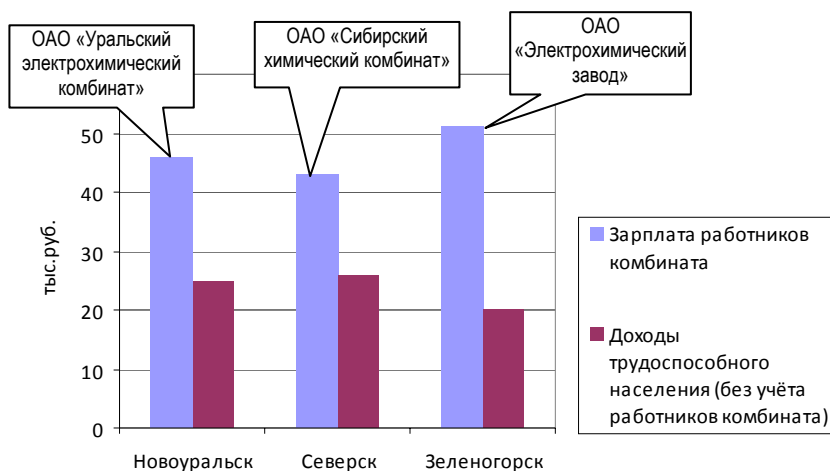


Рис. 29. Средние заработные платы работников градообразующих предприятий и остальных жителей города в городах присутствия предприятий Топливной компании Росатома «ТВЭЛ»

Источник: Социальная обстановка в городах присутствия предприятий Топливной компании. Статус и проблемы. – ОАО «ТВЭЛ», 25.04.2012.

Помимо рабочих мест, градообразующие предприятия дают большую часть налоговых поступлений в местный бюджет (например, по «атомным» ЗАТО – 50–70 % всех налоговых доходов местного бюджета).

Также градообразующие предприятия часто являются владельцем различных общегородских ресурсов – энергетики, общественного транспорта, учреждений культуры, детских лагерей и баз отдыха, спортивных и других объектов. В последние годы идёт постепенная реструктуризация таких «непрофильных» производств, то есть выделение их из состава градообразующего предприятия. В частности, во многих ЗАТО в отдельные юридические лица разной формы собственности выделились энергетические предприятия, например: ЗАО «Радугаэнерго» в ЗАТО Радужный (обеспечение города электричеством, теплом, питьевой водой и газом), ОАО «Обеспечение РФЯЦ-ВНИИЭФ» в ЗАТО Саров (обеспечение города электричеством, теплом, газом), МУП «Горэлектросеть» в ЗАТО Заречный (передача электроэнергии, обслуживание электросетей) и другие. В муниципальную собственность передаются спортивные, оздоровительные объекты, учреждения культуры и пр.

Данный процесс имеет объективную причину. Большинство объектов социальной и коммунальной инфраструктуры создавались параллельно со строительством городов и градообразующих предприятий, и были рассчитаны на всё население. Юридически они находились на балансе градообразующих предприятий и объектов. С развитием городов увеличивался процент жителей, не работающих на градообразующем предприятии, а, созданные ранее инфраструктурные объекты, рассчитанные на всё население, оставались в ведении градообразующего предприятия. Логика развития предопределяет необходимость передачи таких общих ресурсов в ведение муниципалитета. Этот процесс также соответствует необходимости эффективного использования государственных ресурсов на градообразующих предприятиях (включающее и понятие экономичности [189, с. 14], подразумевающего снижения непроизводственных расходов предприятий).

Для передаваемых в муниципальную или частную форму собственности объектов меняется не только форма собственности, но

и порядок финансирования, появляется необходимость развития активной самостоятельной работы на рынке, что, как показывает практика, не всегда удаётся. Для градообразующих предприятий процесс передачи социальной и иной инфраструктуры приводит к необходимости покупать многие услуги по рыночным ценам или отказываться от их использования. Для муниципальной власти социально значимые объекты становятся дополнительной статьёй расхода, не всегда заранее предусмотренной.

Важным ресурсом градообразующего объекта, а точнее, его руководства, является неформальная власть в городе. Полноценное и эффективное стратегическое развитие муниципального образования не может быть реализовано без поддержки градообразующего предприятия. Предприятие (а тем более, воинская часть) тоже не всегда самостоятельно в выборе своей стратегии развития - у него существует вышестоящая инстанция – учредитель (вышестоящее командование). Следовательно, можно говорить ещё об одной особенности – зависимости города от воли учредителя (вышестоящего командования) градообразующего предприятия или объекта⁵⁰. Такая постановка вопроса значительно усложняет деятельность органов местного самоуправления, поскольку учредитель, чаще всего, находится в другом городе (в российских условиях – чаще всего в Москве), и он менее озабочен вопросами социально-экономического развития города, чем, например, руководство градообразующего предприятия.

С этой точки зрения закрытые административно-территориальные образования имеют определённый выигрыш по сравнению с большинством российских моногородов, так как градообразующие объекты ЗАТО находятся в федеральной собственности: Центр подготовки космонавтов им. Ю. А. Гагарина (ЗАТО Звёздный городок, предприятие Роскосмоса) имеет организационно-правовую форму федерального государственного бюджетного учреждения; ГосНИИЛЦ РФ «Радуга» им. И. С. Косьминова (ЗАТО

⁵⁰ Именно поэтому чуть ранее, анализируя представление ЗАТО в сети Интернет, затрагивались вопросы информационной работы градообразующих ведомств.

Радужный, Минобороны) – федерального государственного унитарного предприятия; космодромы (Плесецк, Капустин Яр) – статус воинских частей. Несмотря на начавшийся процесс реорганизации атомной отрасли, большая часть градообразующих предприятий в «атомных» ЗАТО (7 из 10) сохранили организационно-правовую форму федеральных государственных унитарных предприятий. Три комбината, работающие в основном на атомную энергетику, преобразованы в ОАО со 100 % долей государства в уставном капитале. Функции учредителя от имени Российской Федерации в этих предприятиях осуществляет Государственная корпорация «Росатом».

Длительная руководящая роль градообразующего предприятия, в том числе, в решении вопросов функционирования городского хозяйства, явилась одной из причин медленного формирования реальной и эффективной управленческой деятельности органов местного самоуправления ЗАТО, а также полноценной общественно-политической жизни в этих населённых пунктах. «Незрелость» местной власти можно проиллюстрировать ситуацией 1997–2002 годов. В этот период, используя возможности Закона «О ЗАТО» (льготирование налогов, полностью поступающих в муниципальную казну) многие закрытые административно-территориальные образования создали «квазиофшорные» зоны внутри страны. Принципиально, эти действия не противоречили федеральному законодательству. Фактически же, возможность лёгкой наживы вскружила головы многим чиновникам местных администраций, которые, видимо, посчитали, что статус ЗАТО делает их неприкосновенными и неподотчётными. В результате проведённых проверок три мэра закрытых городов были осуждены за различные неправомерные деяния. Особый режим ЗАТО также воспринимается некоторыми чиновниками как возможный ресурс, который может приносить ренту. Например, в 2010 году мэр ЗАТО Большой Камень попал под следствие за взятую «помощь» иногородней коммерческой фирме в налаживании бизнеса на территории ЗАТО.

Рецидивы административно-руководящей роли градообразующего предприятия случаются и сегодня. Например, в ЗАТО Саров, главой города в 2010 году на неосвобождённой основе (то есть по

совместительству) стал действующий (не освобождённый) заместитель директора градообразующего предприятия.

5.2. Социально-экономические процессы в закрытых административно-территориальных образованиях: демография, занятость, уровень жизни

Демографическая ситуация

Демографические процессы в закрытых административно-территориальных образованиях имеют особенности в зависимости от вида деятельности градообразующего объекта, а также, в некоторых случаях, от экономико-географического положения.

Количество населения ЗАТО, в которых дислоцируются военные соединения, зависит в первую очередь от численности этого соединения. Данный параметр задаётся вышестоящим командованием (по большому счёту – Министерством обороны) и от социально-экономических условий ЗАТО не зависит. Общее сокращение Вооружённых сил приводит к тому, что в целом, население «военных» ЗАТО сокращается. Например, в ЗАТО Вилучинск (Камчатский край), которое является основным местом базирования российских атомных подводных лодок на Тихом океане в 1996 году проживало 37,4 тысяч человек, в 2000 году – 32,3 тысячи человек, в 2010 году – 25,4 тысяч человек (произошло сокращение, как численности военных частей, так и научного центра – Тихоокеанской океанографической экспедиции) (рис. 30). В ЗАТО Североморск (основная база Северного флота) в 1989 году проживало 62120 человек, в 2002 году – 55102 человек, в 2010 году – 53298 человек (рис. 31). Такая же ситуация и на других базах ВМФ Северного флота – население ЗАТО Александровск, ЗАТО Заозёрный уменьшается.

В некоторых ЗАТО Минобороны военные части и гарнизоны просто расформируются или выводятся. Например, база ВМФ Гремиха (ЗАТО Островной, Мурманская область) признана ненужной для флота, гарнизон выводится, остаётся только хранилище ОЯТ флота. Соответственно изменилась и численность населения: 1980-е годы – более 30 тысяч человек, 2001 год – 10 тысяч чел.,

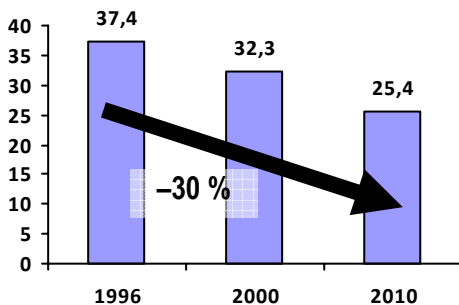


Рис. 30. Население ЗАТО Вилючинск, тыс. чел.

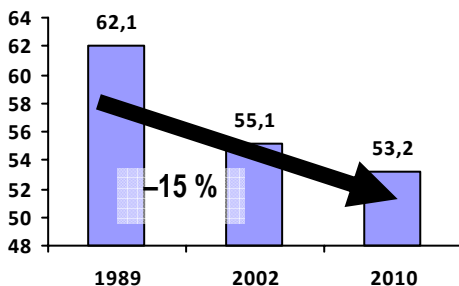


Рис. 31. Население ЗАТО Североморск, тыс. чел.

2009 год – 4 тысячи человек. Такая же ситуация в ЗАТО Углегорск (Амурская область), где в течение последних пяти лет население сократилось более, чем в два раза (ракетная дивизия РВСН выведена, космодром «Свободный» закрыт в 2005 году). Подобная ситуация в ближайшие годы может возникнуть ещё в нескольких ЗАТО – Локомотивный (Челябинская область), Горный (Забайкальский край), Первомайский (Кировская область), Звёздный (Пермский край), в которых ракетные дивизии РВСН или уже сокращены, или расформируются.

Демографическая ситуация в научно-производственных ЗАТО также зависит от направлений работ. В частности, ЗАТО, созданные для работ по исследованию, производству и утилизации хими-

ческого оружия, в настоящее время по прямому назначению не работают в связи с запретом и ликвидацией данного вида оружия. Соответственно и количество персонала на градообразующих предприятиях этих ЗАТО сокращается. Так в ЗАТО Шиханы (Саратовская область) в 1989 году проживало 12300 человек, в 1998 – 13200, в 2010 – 6000. Официально признано, что завод по ликвидации химического оружия в ЗАТО Михайловский (Саратовская область) к 2005 году выполнил своё предназначение.

Ещё более сложная социально-экономическая ситуация в населённых пунктах, утративших статус ЗАТО: Кедровый (Красноярский край), Оловянная-4 (Забайкальский край). Имущество расформированных дивизий РВСН в этих населённых пунктах просто бросили, военнослужащих перевели в другие части, а гражданский персонал, который не смог уехать, остался без работы, без услуг ЖКХ и иной городской инфраструктуры.

Таким образом, стоит отметить, что в целом по ЗАТО Минобороны происходит снижение численности населения, связанное, прежде всего, с уменьшением численности Вооружённых сил.

Из этого «правила» существует единственное исключение – ЗАТО Краснознаменск (Московская область). За 4 последних года численность населения выросла на 11,3 % (на 3440 человек). Только в течение 2009 года население города выросло на 1232 человека, что связано со строительством жилья и переселением семей военнослужащих с космодромов «Байконур» и «Плесецк» по программам Министерства обороны РФ [49].

По-другому складывается демографическая ситуация в «атомных» ЗАТО. В отличие от ЗАТО Минобороны, эти закрытые административно-территориальные образования представляют собой средние города численностью 50–100 тыс. жителей (рис. 32). Исключение составляют Трёхгорный – около 35 тыс. чел. и Северск – более 110 тыс. человек.

Численность населения в них в меньшей степени зависит от деятельности градообразующего предприятия, так как, во-первых, меньшая доля населения (по сравнению с «военными» ЗАТО) занята на градообразующих производствах. Во-вторых, привезти из другого города гражданского специалиста значительно сложнее, чем военно-

го, место службы которого определяет командование. Следовательно, общее количество жителей «атомных» ЗАТО сегодня в большей степени определяется общими условиями проживания, которые формируют и естественное движение (уменьшение или увеличение) населения, и направление и величину миграционных потоков.

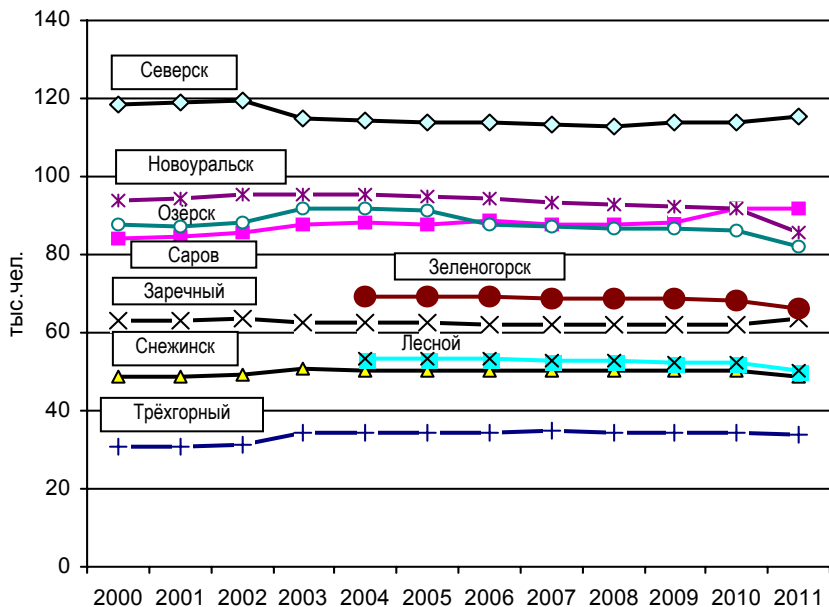


Рис. 32. Количество жителей некоторых «атомных» ЗАТО, тыс. чел.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138631758656 (дата обращения 04.06.2012)

С 2000 года общее количество населения «атомных» ЗАТО изменялось незначительно – в среднем уменьшилось на 2,2 %. Существенные колебания общего количества населения – в районе 10 % – наблюдались в Железногорске и Новоуральске (в сторону уменьшения) и в Сарове и Трёхгорном (в сторону увеличения) (табл. 17). Это не самые большие показатели среди российских городов.

Например, в городе Муром (Владимирская область) снижение количества населения за этот же период составило более 16 %⁵¹.

Т а б л и ц а 17

Изменение численности населения «атомных» ЗАТО, 2000–2011 годы

ЗАТО	Изменение численности населения, %	ЗАТО	Изменение численности населения, %
Саров	+9,5	Зеленогорск (2004–2009)	–4,9
Трёхгорный	+9,4	Лесной (2004–2009)	–5,4
Снежинск	+0,6	Озёрск	–5,9
Заречный	+0,5	Новоуральск	–8,8
Северск	–2,9	Железногорск	–9,1

В силу того, что рассматривается общая ситуация за 11 лет, без учета ежегодных незначительных колебаний, можно предположить, что существуют достаточно объективные причины, порождающие описанную динамику.

Практически во всех закрытых городах смертность превышает рождаемость на протяжении всего рассматриваемого периода. Изменение общего количества жителей происходит только за счёт миграции. Практически во всех ЗАТО миграционный поток положительный, в город въезжает больше жителей, чем выбывает из него.

Знак изменения численности населения («+» или «–») имеет две, по-видимому, взаимосвязанные причины.

Первая причина. Города с максимальной положительной миграцией (Саров, Трёхгорный) являются наиболее отдалёнными из всех ЗАТО от крупных центров (180 и 240 км соответственно). Города с максимальной отрицательной миграцией (Новоуральск, Железногорск) расположены в транспортной доступности от крупных городов (65 км). Интересная тенденция проявляется в городах, которые расположены в непосредственной близости (10–12 км) от

⁵¹ Муром – промышленный город. В нём расположено 18 промышленных предприятий, большая часть из которых (по численности работников) выпускают продукцию военного назначения. Численность населения в 2011 году – около 117 тыс. человек.

областных центров (Заречный, Северск). Примерно до 2008 года в них преобладала отрицательная миграция (рис. 32), позже перешедшая в положительные значения. В среднем за рассматриваемый период – изменение общей численности населения в районе нуля.

Вторая причина. Динамика численности населения достаточно заметно коррелирует со сферой деятельности градообразующего предприятия. В тех ЗАТО, где градообразующими являются научно-производственные предприятия, динамика изменения численности населения положительная. Там, где градообразующими являются обогатительные комбинаты – население уменьшается.

Эта тенденция напрямую связана с политикой реструктуризации, проводимой ГК «Росатом». ФГУП «Горнохимический комбинат» в Железногорске практически не работает (обеспечивает хранение ОЯТ и сохранность законсервированного оборудования). Развитие второго градообразующего предприятия города – ОАО «Информационные спутниковые системы» им. академика М. Ф. Решетнёва» (7,5 тыс. работников в 2010 году⁵²) удерживает ситуацию, но не обеспечивает работой всех высвобожденных работников ГХК.

На предприятиях, основным акционером которых является ОАО «ТВЭЛ» (разделительно-сублиматные или обогатительные комбинаты) политика реструктуризации и повышения конкурентоспособности связана с введением новых, безлюдных, технологий. За период с 2007 по 2012 годы численность работников предприятий в Зеленогорске, Новоуральске, Северске и г. Глазов (не является ЗАТО) снизилась в 2,5 раза – с 92,6 тыс. человек до 37,9 тыс. человек. В планах ОАО «ТВЭЛ» довести численность работников этих предприятий до 11–12 тыс. человек. Учитывая минимальное развитие иных производств в этих городах, минимальную деловую активность населения⁵³, социальная напряжённость и снижение численности населения будет только нарастать.

⁵² Годовой отчёт ОАО «Информационные спутниковые системы» имени академика М. Ф. Решетнёва за 2010 год. URL: http://www.npopm.ru/images/File/info-to-open/annual-report/ar_2010.pdf (дата обращения 05.06.2012)

⁵³ Количество ИП и субъектов малого бизнеса на 10 тыс. человек в этих городах за последние три года или неизменно (Зеленогорск, Новоуральск), или снижается (Северск)

Социологические исследования, проводившиеся в 2005–2007 годах показывают, что значительная часть населения закрытых городов (прежде всего, молодёжи) уже тогда была готова уехать из ЗАТО. Так, исследования, проведённые в Новоуральске, показали, что покинуть город готовы были примерно половина его жителей [127, с. 123–124]. Из Озёрска готовы были уехать примерно 1/3 его жителей [125, с. 92]. Основные причины: сложность в устройстве на работу, отсутствие перспектив, неудовлетворённость досуговой сферой.

Занятость населения

В целом, закрытые административно-территориальные образования характеризуются низким официальным уровнем безработицы. В 2007–2009 годах по ЗАТО Минобороны уровень безработицы не превышал 2–3 %, в частности: ЗАТО Сибирский – 1,65 % (2009 год), ЗАТО Вилючинск – 2,2 % (2009), ЗАТО Заозёрск – 1,7–1,3 % (2007–2009), ЗАТО Светлый – 0,6–0,8 % (2007–2009), ЗАТО Молодежный (Московская область) – 0,7 % (2009–2010), ЗАТО Радужный (Владимирская область) – 3,9–2,4 % (2008–2009) [66, 53, 70, 55, 71, 57].

В ЗАТО, расположенных недалеко от крупных городов, значительная часть экономически активного населения работает вне ЗАТО. Например, в Звёздном (Пермский край) – преимущественно в Перми (расстояние от ЗАТО до областного центра – 20 км), в ЗАТО Светлый (Саратовская область) – в Саратове (40 км) и р.п. Татищево, в Уральском – в Екатеринбурге (30 км) и т. д. [55, 64, 47]. В «атомных» ЗАТО ситуация такая же. В Железногорске ежедневно на работу в Красноярск выезжает 8–12 тыс. человек⁵⁴, в Северске за пределами города работает более 16 % экономически активного населения, этот процент ежегодно увеличивается⁵⁵, в Новоуральске ежедневная миграция из города составляет 3–4 тысячи человек⁵⁶ и т. д.

⁵⁴ Концепция социально-экономического развития города Железногорск до 2020 года.

⁵⁵ Паспорт ЗАТО Северск. Администрация ЗАТО Северск. URL: <http://www.seversknrt.ru/economics/pasport/> (Дата обращения 26.01.2011).

⁵⁶ Новоуральск не утратит статус закрытого города. Новости El.Ru. Екатеринбург Он-Лайн. 23 ноября 2010 URL: http://www.el.ru/news/spool/newa_id-339283.html (Дата обращения 20.01.2011).

«Атомные» ЗАТО в целом также характеризуются невысоким официальным уровнем безработицы. Относительно небольшие «всплески» уровня безработицы наблюдались в некоторых ЗАТО в середине 1990-х годов, например, в г. Трёхгорном в 1997 году он составлял 6,9 %⁵⁷. В период с 2000 по 2008 годы уровень безработицы во всех «атомных» ЗАТО составлял 1,0–2,5 % (максимум до 3 %) трудоспособного населения. По субъектам Федерации, в которых расположены ЗАТО, уровень безработицы в 2007–2008 годах составлял 6–9 %⁵⁸. В среднем по Российской Федерации уровень безработицы также заметно превышал средний по ЗАТО (7,5–10 % в 2000–2008 годах).

Низкий уровень регистрируемой безработицы в «атомных» ЗАТО имеет, по-видимому, две основные причины. Во-первых, данные города являются моноспециализированными, с одним, максимум двумя градообразующими предприятиями. Вследствие узкого рынка труда, жители города стремятся не потерять работу на градообразующем предприятии. Эти предприятия являются высокотехнологичными, что подразумевает достаточно высокий квалификационный уровень работников. Использование своих профессиональных навыков и квалификации в иной сфере городской экономики часто является проблематичным, то есть, увольняясь, человек должен или уезжать в другой город, или переквалифицироваться, зачастую перехода на менее престижную или менее квалифицированную работу. Поменять место жительства обычно могут позволить себе в основном молодые сотрудники.

Вторая причина низкой безработицы – психологическая. Социальный статус безработного является низким. В условиях малого города, где многие жители знают друг друга, и информация достаточно быстро распространяется по неформальным каналам, социальный статус имеет очень большое значение. Потеря в доходе рассматривается жителями менее болезненно, чем потеря социального статуса. В связи с этим, количество обращающихся в службу

⁵⁷ Инвестиционные проекты города. Трёхгорный. [сайт] URL:http://www.ushkalenko.ru/gorod/gorod_13.html (Дата обращения 12.01.2011).

⁵⁸ Федеральная служба государственной статистики http://www.gks.ru/wages/2008/s_1712.htm (Дата обращения 12.01.2011).

занятости о регистрации в качестве безработного невелико. В силу сложившегося менталитета, работники градообразующих предприятий боятся оказаться на свободном рынке труда.

Уровень жизни и оплата труда

Средняя величина заработной платы в закрытых административно-территориальных образованиях зависит во многом от её размера на градообразующем объекте. Для «военных» ЗАТО, где на градообразующих объектах трудится 70 и более процентов экономически активного населения, эта величина является основой среднедушевого дохода. В научно-производственных ЗАТО меньше процент занятых на градообразующем предприятии, больше доля неработающего населения. Примерно 15–20 % населения – это пенсионеры, еще столько же – дети. Таким образом, от величины заработной платы на градообразующем предприятии зависят доходы до половины населения города.

Оплата труда в других сферах экономики закрытого города обычно не превышает среднюю по градообразующему предприятию, за исключением финансовой и некоторых иных сфер.

В последние годы оплата труда на градообразующем предприятии в некоторых атомных ЗАТО: Саров, Зеленогорск, Новourальск, Северск и пр. стала значительно отрываться от заработной платы в остальной экономике города (рис. 27 и рис. 29). С увеличением доходов военнослужащих подобная картина наблюдается и в «военных» ЗАТО.

Если до 2008 средняя заработная плата на градообразующем предприятии являлась ориентиром для остальных сфер деятельности в установлении оплаты труда, то уже к 2010 году эти две величины стали не сопоставимы. Муниципальные и коммерческие предприятия, работающие на рынке небольшого города, не могут наращивать объёмы добавленной стоимости со скоростью роста заработной платы градообразующих объектов, финансируемых из федерального бюджета.

В «военных» ЗАТО заработная плата составляет более 90 % в доходах населения, то есть является практически единственным источником доходов (например, [51, с. 4], [53, с. 12]). В «атомных» ЗАТО существуют и другие источники доходов, в основном социаль-

ные трансферты, хотя их доля также невелика. Например, в ЗАТО Зеленогорск доля заработной платы в доходах населения составляла в 2009 году 61 % [52]. В ЗАТО Саров за последние 5 лет доля заработной платы в общих доходах населения составляла порядка 70–75 %. Ещё порядка 15–18 % составляли социальные трансферты (рис. 33).

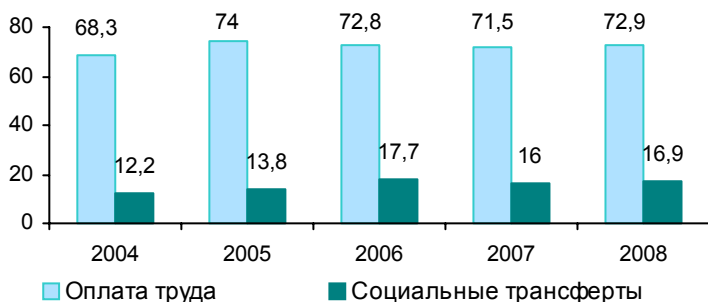


Рис. 33. Доля категорий «оплата труда» и «социальные трансферты» в общей структуре денежных доходов населения г. Саров, в %%, 2004–2008 годы

В «атомных» ЗАТО средняя номинальная начисленная заработная плата в целом выше, чем в «военных» ЗАТО. На рис. 34 для сравнения приводятся средние заработные платы за 2009 год по некоторым «военным» ЗАТО, «атомным» ЗАТО, субъектам Российской Федерации, в которых расположены ЗАТО и по стране в целом. В большинстве случаев, средняя заработная плата в «военных» ЗАТО ниже или приближается к средней по региону нахождения. В «атомных» ЗАТО средняя заработная плата примерно равна или несколько выше региональной.

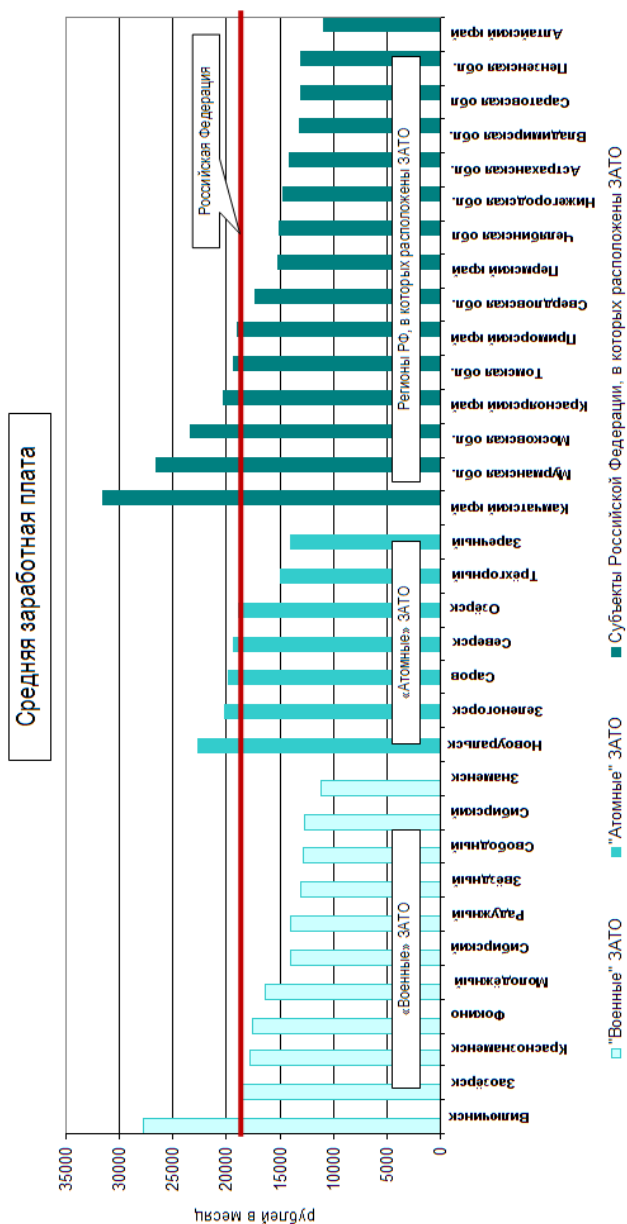


Рис. 34 Сравнение средних начисленных заработных плат в ЗАТО, регионах расположения ЗАТО и Российской Федерации, 2009 год

Например, в ЗАТО Саров средняя заработная плата выше, чем в областном центре и других муниципальных образованиях области (рис. 35). Сравнение роста заработной платы в динамике (2001–2011 годы), показывает, что с 2002 по 2008 годы темпы роста заработной платы в ЗАТО Саров были ниже, чем в других муниципальных образованиях области⁵⁹ (рис. 36). Кризис 2008–2010 года сильнее затронул предприятия «гражданской» промышленности, что заметно по более глубокому снижению заработных плат в эти годы. Начиная с 2009 года темпы роста заработной платы в ЗАТО превышали аналогичный показатель других муниципальных образований. Как было показано выше (рис. 27) это связано с резким ростом доходов работников градообразующего предприятия.

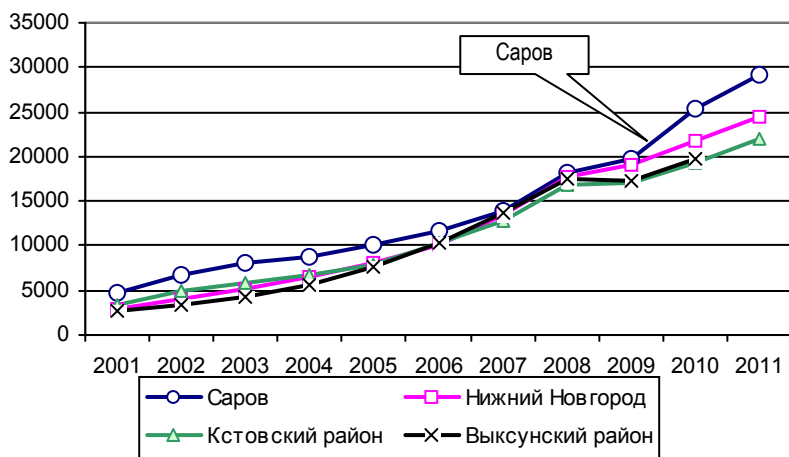


Рис. 35 Изменение заработной платы в ЗАТО Саров по сравнению с некоторыми муниципальными образованиями Нижегородской области, руб.

Однако в целом за 10 лет рост заработной платы в Сарове оказался ниже, чем в других муниципальных образованиях области

⁵⁹ Для сравнения мы выбрали Выксунский и Кстовский муниципальные районы, так как именно в них расположены крупнейшие предприятия области (ОАО «Выксунский металлургический комбинат» и ООО «Лукойл-Нижегороднефтеоргсинтез») и именно они характеризуются наиболее высокими социально-экономическими показателями.

(рис. 36). Например, в областном центре заработная плата увеличилась с 2001 по 2011 годы в 8,5 раз, в Выксунском районе – практически в 8 раз, в Кстовском районе – в 6,6 раз, в Сарове – в 6,3 раза.

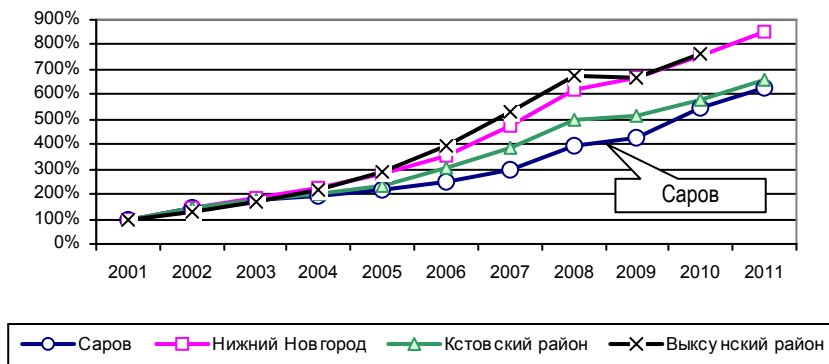


Рис. 36 Динамика изменения заработной платы в г. Саров по сравнению с некоторыми муниципальными образованиями Нижегородской области, 2001 год – 100 %

Похожая ситуация – отставание темпа роста заработной платы в ЗАТО по сравнению со среднероссийским и средним по соответствующему субъекту Федерации в последние 10 лет складывалась и в других «атомных» ЗАТО. На рис. 37 представлена динамика заработных плат в относительно богатом регионе (ЗАТО Северск, Томская область), в «среднячках» (ЗАТО Трёхгорный, Челябинская область) и депрессивном регионе (ЗАТО Заречный, Пензенская область).

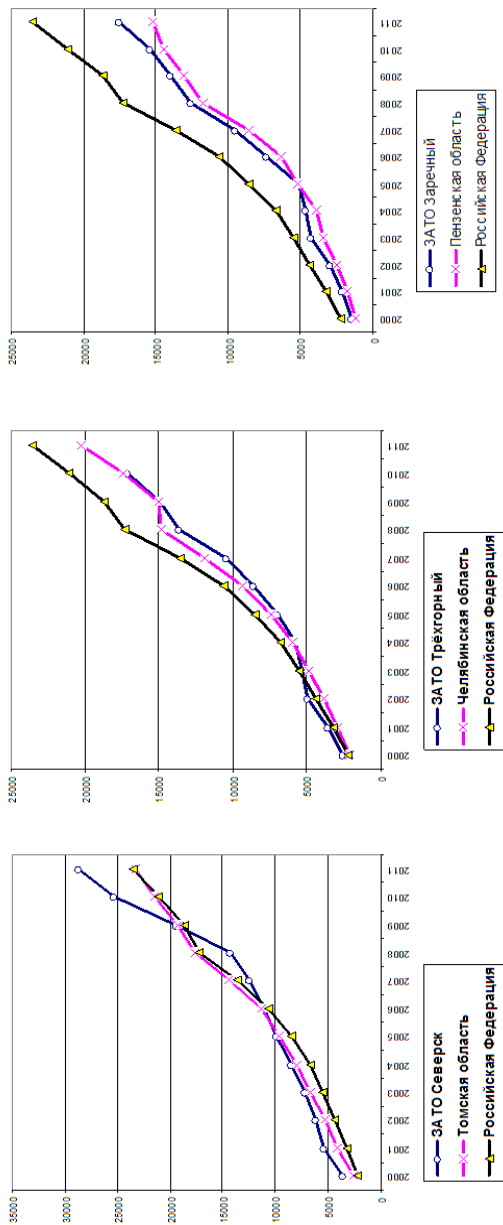


Рис. 37 Сравнение среднемесячной заработной платы в некоторых «атомных» ЗАТО, в регионах их нахождения и в Российской Федерации, руб.

5.3. Муниципальные финансы ЗАТО

Особенности бюджетов ЗАТО

Деятельность органов власти каждого уровня можно оценивать по большому количеству показателей. Одна из групп показателей – состояние бюджета (например, это отражено в работе [134]).

Формирование бюджетов закрытых административно-территориальных образований имеет определённые особенности. Во-первых, бюджеты ЗАТО получают дополнительные федеральные трансферты. Следовательно, зависят от политического процесса в стране. Во-вторых, как бюджеты любых монопрофильных городов, они зависят от деятельности градообразующих предприятий, налоговые отчисления которых составляют примерно половину налоговых доходов муниципального бюджета. То есть зависят от градообразующей отрасли, и опять же, частично, от политического процесса в стране (насколько финансируется отрасль и как позиционируется конкретное предприятие). Третьей особенностью (исторической) можно назвать «эксперимент»⁶⁰ 1992-2002 годов по зачислению всех налогов в бюджет ЗАТО. Этот эксперимент позволил сделать несколько важных выводов:

1. Налоги, собираемые на территории, превышают доходы местного бюджета, которые существуют после 2002 года (даже при выполнении правила о повышенной бюджетной обеспеченности). В определённых случаях этот принцип может использоваться для поддержания доходов местного бюджета (не обязательно ЗАТО).

2. Экономика ЗАТО не приспособлена для масштабных, особенно внезапных, внешних инвестиций. Особенность монопрофильного города, усиленная закрытостью и менталитетом жителей,

⁶⁰ В формальном смысле, к указанным действиям не совсем подходит научный термин «эксперимент», подразумевающий исследование явлений действительности в контролируемых и управляемых условиях. Внешние условия как раз были неконтролируемые и неуправляемые. Однако мы считаем, что использование такого термина допустимо, в связи с тем, что указанные действия имели не «естественную», то есть обыкновенную, сложившуюся, природу, а были специально смоделированы для получения конкретного результата.

не способствует развитию любых неградообразующих производств на их территории, даже при наличии дешёвых (муниципальных) финансовых ресурсов. Эксперимент показал, что руководство муниципальных образований слабо мотивировано на активное, разностороннее развитие своей территории. В условиях относительной стабильности доходов, мотиваций для такой активности немного.

Общие доходы и бюджетная обеспеченность

Общие доходы бюджетов «атомных» ЗАТО после 2002 года имели два явно выраженных «провала» – в 2006 и 2010 годах (рис. 38). Оба провала спровоцированы снижением объёма межбюджетных трансфертов. В 2006 году – вследствие недоучёта специфики ЗАТО при введении в действие ФЗ-131 «О местном самоуправлении», в 2008 году – вследствие кризиса 2008–2010 годов.

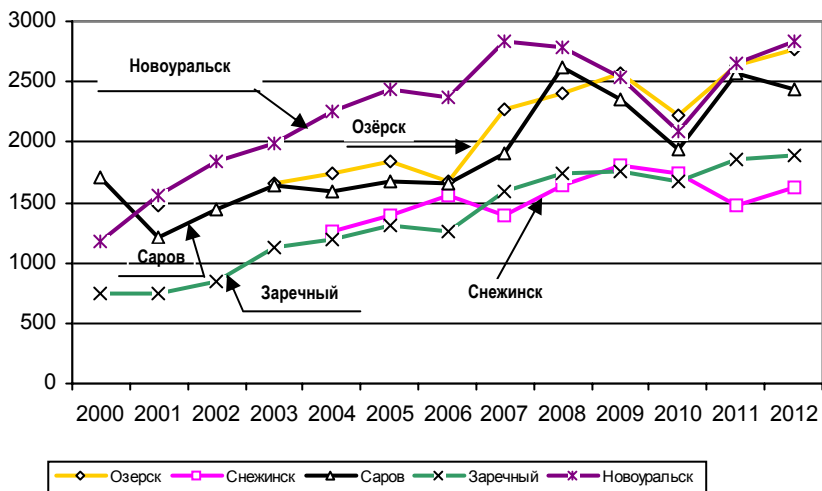


Рис. 38. Доходы бюджетов некоторых «атомных» ЗАТО, млн. руб.

Несмотря на восстановление в 2011 году общего объема доходов, они к 2012 году остались на уровне, или несколько ниже 2008 года. С учётом инфляции, это означает снижение объёмов бюджетов закрытых административно-территориальных образований по сравнению с 2008 годом.

На самом деле снижение реальных объемов бюджетов ЗАТО (с учётом инфляции) началось значительно раньше. Например, в ЗАТО Саров этот процесс начался с 2000 года (рис. 39). Возможно, это может стать одним из мотивирующих факторов для развития собственной налогооблагаемой базы.



Рис. 39. Доходы бюджета ЗАТО Саров в абсолютном выражении и с учетом инфляции, руб.▶ Пунктирные стрелки показывают общий тренд⁶¹

Усиление зависимости доходов бюджетов ЗАТО от федерального бюджета, начиная с 2005–2006 годов, просматривается при сравнении динамики изменения доходной части бюджетов разных уровней. На рис. 40 проведено сравнение изменений (по отношению к предыдущему году) бюджета Российской Федерации, ЗАТО Саров и ЗАТО Новоуральск. Доходы бюджетов ЗАТО повторяют динамику изменений бюджета РФ с лагом задержки 2 года. Начиная с 2006 года, направления изменений доходов носят практически идентичный характер – идёт замедление их роста. Налогооблагаемая база в ЗАТО практически не изменяется, то есть не изменяется количество плательщиков налогов и их экономическая актив-

⁶¹ Расчеты и построение графика выполнены и любезно предоставлены автору в мае 2012 года В. Л. Лавровым, занимавшем с 1990 по 2005 годы должность заместителя Главы города Саров по экономике.

ность. В то же время объём межбюджетных трансфертов постепенно снижается.

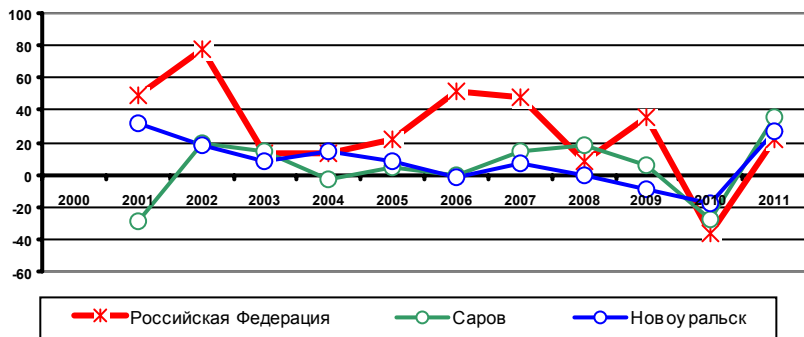


Рис. 40. Изменение темпов роста доходов бюджетов Российской Федерации, ЗАТО Саров и ЗАТО Новоуральск, (в процентах к предыдущему году)

Бюджетная обеспеченность в ЗАТО, по сравнению с иными городами Российской Федерации, достаточно высокая (рис. 41). По «атомным» ЗАТО она соответствует и даже превышает уровень областных городов.

Для сравнения приведено значение бюджетной обеспеченности не только в «атомных», но и в «военных» ЗАТО. Здесь ситуация несколько иная. Уровень бюджетной обеспеченности зависит от местонахождения закрытого административно-территориального образования. Самая высокая бюджетная обеспеченность – в ЗАТО Островной, который находится в 360 км от Мурманска и в 430 км от Архангельска. Добраться до этого населённого пункта можно только по воздуху или по морю. Содержание хозяйства в этом ЗАТО требуется намного больше затрат, чем, например, в Московской области (ЗАТО Власиха, Звёздный городок). Исходя из тех же причин, высокая бюджетная обеспеченность в ЗАТО, расположенных на Камчатке (Вилючинск), в Мурманской области (Североморск, Видяево, Александровск, Заозёрск) и других труднодоступных местах.

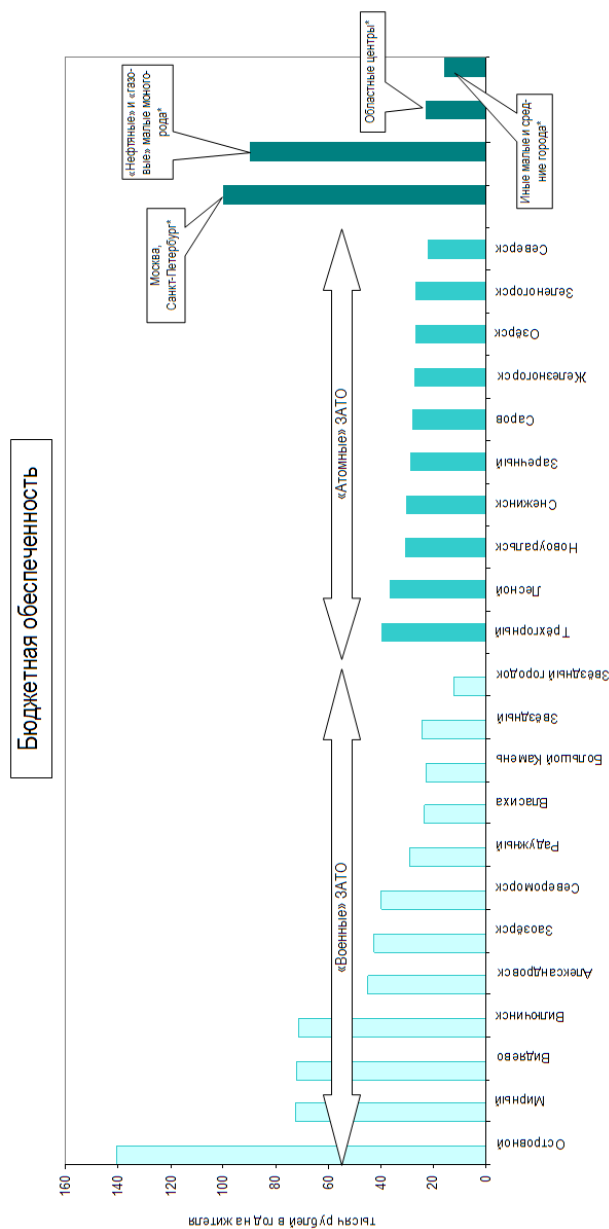


Рис. 41 Сравнение бюджетной обеспеченности ЗАТО и других городов Российской Федерации, 2010–2011 год

Примечание: * – среднее значение

В последнее время отмечается замедление динамики роста бюджетной обеспеченности по всем ЗАТО, даже по сравнению с другими городами соответствующих субъектов Федерации. С 2006 по 2009 годы бюджетная обеспеченность в среднем по всем ЗАТО увеличилась на 35 %, по субъектам Российской Федерации, где расположены ЗАТО – на 61 %. В 2009 году произошло снижение средней бюджетной обеспеченности в целом по всем ЗАТО на 18 %, в среднем по субъектам Российской Федерации, где расположены ЗАТО – осталось на том же уровне [87].

Одной из причин такой тенденции, помимо традиционных, связанных с ограничениями инвестиционной деятельности в ЗАТО, является включение закрытых административно-территориальных образований в бюджетную систему субъекта Федерации в соответствии с законом № 131-ФЗ. Политика руководства субъекта Федерации чаще всего направлена на консолидацию финансовых средств в бюджете области с последующим их перераспределением среди населённых пунктов и районов. Например, до 2005 года в бюджет Сарова зачислялось 100% налога на прибыль организаций (за вычетом федеральной составляющей), в 2006 году – лишь 20 %, а в 2007 году – 0 %.⁶²

С введением закона № 131-ФЗ собираемые на территориях ЗАТО и направляемые в бюджеты разных уровней налоги превышают средства бюджетов самих городов. В частности, в 2008 году в десяти «атомных» ЗАТО консолидировано было собрано 30.398 млн. рублей налогов, а истрачено через местные бюджеты лишь 23.216 млн. Недостаточно налоговых поступлений для исполнения бюджетов лишь в Заречном, Северске и Снежинске. А вот в Новоуральске (собирается 4345 млн., бюджет – 2900 млн.), Озёрске (4400 – 2600), Сарове (3100 – 2400) разница между собираемыми налогами и бюджетами значительная.⁶³

⁶² Основные итоги работы органов власти в Сарове за 2007 год. Дума г. Саров. Администрация г. Саров. 2008

⁶³ 30.03.2009 Главы закрытых городов наметили реальные пути действий URL: www.sarov.net (Дата обращения 17.12.2010).

Объём перечисляемых в федеральный и областные бюджеты средств превышает полученные обратно в виде трансфертов. Так, в 2008 году всеми «атомными» ЗАТО перечислено в федеральный бюджет 10 млрд. рублей, получено из него в виде трансфертов – 8,813 млрд. руб., в областные бюджеты перечислено 11,38 млрд. руб., получено из областных бюджетов – 6,89 млрд. руб.⁶⁴. Таким образом, ЗАТО (по крайней мере, «атомные») в части межбюджетных потоков являются чистыми донорами по отношению к федеральному и региональным бюджетам.

Структура доходов

Доходы бюджетов ЗАТО можно укрупнено разделить на три части: межбюджетные трансферты, налоговые доходы, неналоговые доходы, в том числе, доходы от управления собственностью. Изменение соотношения этих частей в 1998–2012 годах на примере ЗАТО Саров приведено на рис. 42.

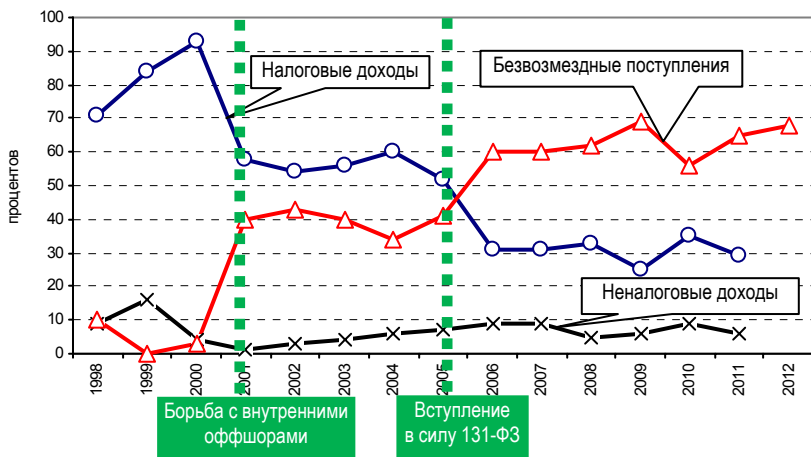


Рис. 42. Доля налоговых, неналоговых доходов и межбюджетных трансфертов в собственных доходах бюджета ЗАТО г. Саров в 1998-2012 годах, в % от доходов

⁶⁴ Основные итоги работы органов власти в Сарове за 2008 г. Дума г. Саров. Администрация г. Саров. 2009.

Заметно выделяются три этапа, обусловленные изменениями законодательства в отношении ЗАТО:

- 1) до 2001 года – налоги составляют основу дохода бюджета;
- 2) 2001–2005 годы – налоги и безвозмездные поступления сопоставимы по объёму;
- 3) после 2005 года – межбюджетные трансферты составляют основу бюджета (более 60 %)

Неналоговые доходы во все периоды не являются бюджетобразующей величиной.

Далее рассмотрим эти части бюджетных доходов подробнее.

Межбюджетные трансферты в последние годы составляют большую часть доходов ЗАТО. В общий размер этих трансфертов включаются средства для предоставления дотаций; субвенций на переселение граждан; на капитальные вложения; на программы развития; субвенций на развитие социальной и инженерной инфраструктуры; на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан; на обеспечение расходов по выплатам ежемесячного денежного поощрения сотрудникам органов внутренних дел и государственной пожарной службы; на выплату пособий гражданам, имеющим детей; на возмещение льгот, по законодательству Российской Федерации.

Начиная с 2006 года общая доля безвозмездных поступлений в бюджетах «атомных» ЗАТО составляла в среднем 60–75 %. В качестве примера можно рассмотреть изменение доли безвозмездных поступлений в общем объёме доходов бюджетов ЗАТО г. Саров (как одного из наименее дотационных среди «атомных» ЗАТО) и г. Заречный (один из наиболее дотационных). Общий объём межбюджетных трансфертов в бюджете Сарова с 2000 по 2011 год увеличился с 9 % до 65–70 %, в бюджете Заречного – с 32 % до 71–75 % (рис. 43). Снижение доли (и абсолютного объёма) межбюджетных трансфертов в 2009–2010 годах, обусловленное финансовым кризисом, привело к соответствующему снижению бюджетов «атомных» ЗАТО (рис. 38).

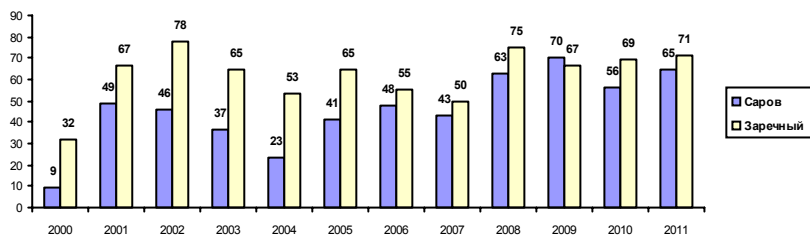


Рис. 43. Изменение доли безвозмездных поступлений в общих доходах бюджета ЗАТО г.Саров и г.Заречный (процентов от всех доходов)

В «военных» ЗАТО доля межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета ещё выше. Так, в 2009 году она составляла в среднем 75–85 % от всех доходов (рис. 44). Исключения составляют закрытые административно-территориальные образования, расположенные в Московской области, где доля межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджетов составляет около 60 %. Такая же доля межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета «военных» ЗАТО сохранилась и в 2010–2011 годах.

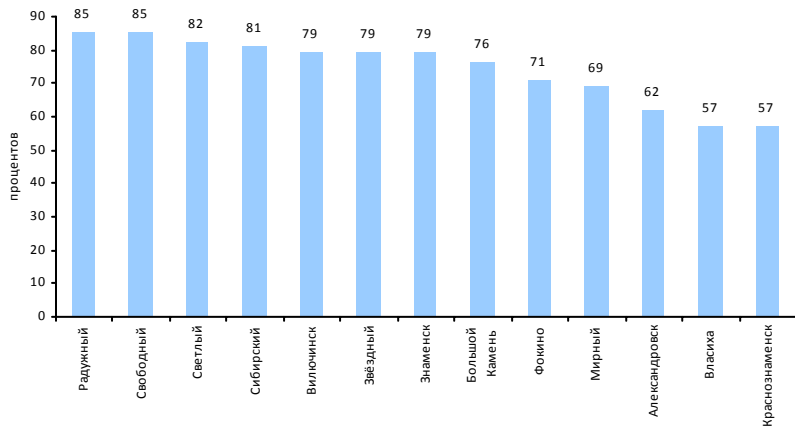


Рис. 44. Доля безвозмездных поступлений в общих доходах местного бюджета «военных» ЗАТО, 2009 год

Низкая доля собственных доходов в бюджетах «военных» ЗАТО достаточно объективна и связана, во-первых, с высокими бюджетными затратами в связи с удалённостью многих из этих ЗАТО и сложностью содержания инфраструктуры; во-вторых, с низким уровнем собственных доходов вследствие неразвитости налогооблагаемой базы данных поселений. Обе причины вытекают из основной целевой функции таких ЗАТО. В связи с этим, рассмотрение бюджетного процесса в «военных» ЗАТО (прежде всего в тех, где градообразующим объектом является воинская часть) с точки зрения возможностей развития российской экономики в целом, менее интересно, чем «атомных» и иных научно-производственных ЗАТО.

Общий объём ежегодных межбюджетных трансфертов для «атомных» ЗАТО имеет достаточно чётко прослеживаемые тенденции (рис. 45).

До 1998 года все налоги, собранные на территории ЗАТО, шли в местный бюджет, и необходимости в сколь-нибудь значительных трансфертах практически не было. Кризис 1998 года и первые ограничения на использование механизма внутреннего оффшора приводят к необходимости увеличения поддержки бюджетов ЗАТО уже в 1999 году. До 2004 года объёмы трансфертов слабо изменяются, что обусловлено, по видимому, политическими «трениями» вокруг «квазиофшоров», созданных в это время в ЗАТО. После кардинального изменения ст. 5 Закона «О ЗАТО» и вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ, в 2004–2005 годах практически во всех ЗАТО произошел резкий спад безвозмездных поступлений, обусловленный включением ЗАТО в систему общих межбюджетных отношений. Недоучёт бюджетной специфики ЗАТО в это время принёс снижение или замедление динамики роста доходов практически всех «атомных» ЗАТО. В дальнейшем эти особенности были учтены и, начиная с 2005–2006 годов, и до 2008 года объём безвозмездных трансфертов активно увеличивался (сказывалось и «тучное» состояние федерального бюджета, который мог безболезненно увеличивать объёмы трансфертов для ЗАТО).

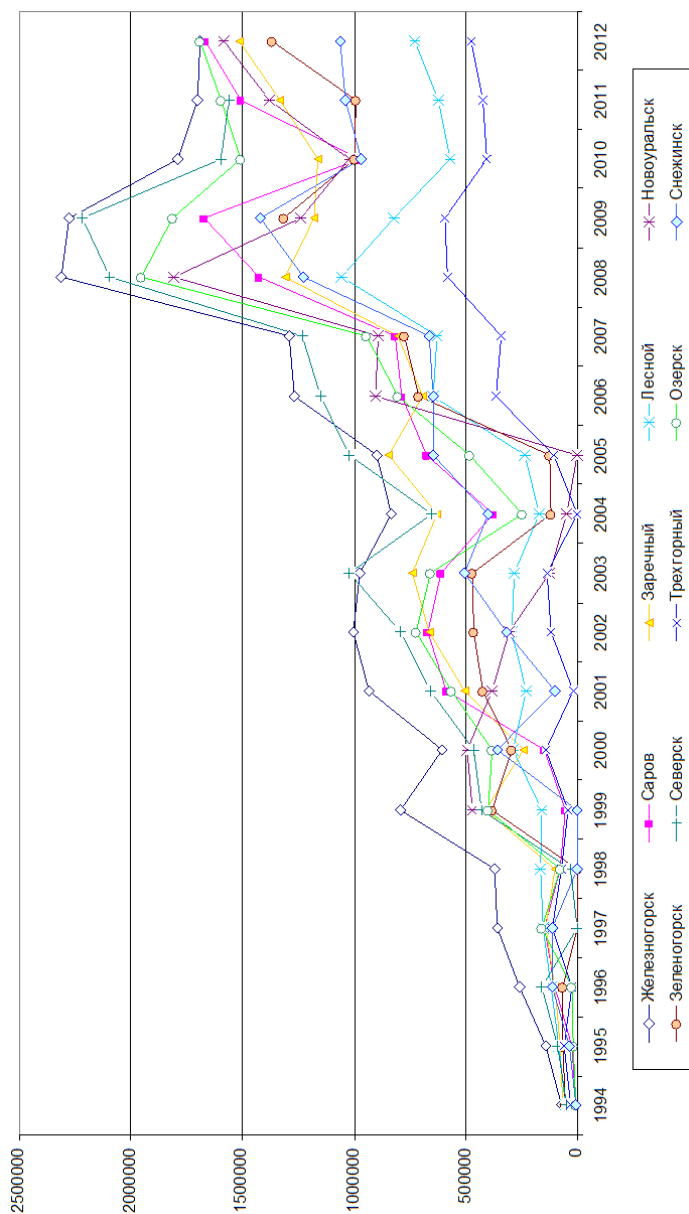


Рис. 45. Общий размер межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов «атомных» ЗАО, тыс. руб.
(в текущих ценах, до 1998 – в млн.руб.)

Кризис 2008–2010 годов прервал эту тенденцию, произошло резкое снижение объёма межбюджетных трансфертов, которое продолжается и до 2012 года. Общий тренд на уменьшение трансфертов для ЗАТО запланирован в федеральном бюджете и до 2013 года⁶⁵

Сопоставление общего дохода бюджетов ЗАТО (рис. 38) и величины межбюджетных трансфертов (рис. 45) демонстрирует практически прямую зависимость общих доходов бюджета от объёма безвозмездных поступлений на протяжении всего исследуемого периода. Это подтверждает две гипотезы: 1) муниципальные власти не прилагают значительные усилия для развития собственной налогооблагаемой базы и иных источников бюджетного дохода; 2) увеличение налогооблагаемой базы ЗАТО является объективно сложным процессом в силу особенностей ЗАТО.

Налоговые поступления являются второй по объёму статьёй дохода бюджетов ЗАТО. В бюджет ЗАТО, как муниципального образования поступают следующие налоги (для примера – по ЗАТО Саров, 2012 год): 20 % ставки налога на доходы физических лиц; 100% ставки налога на имущество физических лиц; 100 % ставки земельного налога; 100 % ставки единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; 100 % размера государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов);⁶⁶ 20 % ставки налога на имущество организаций⁶⁷.

Практически для всех ЗАТО как минимум, половина собираемых налогов приходится на долю градообразующего предприятия. Например, в Сарове, на долю ФГУП РФЯЦ-ВНИИЭФ в 2005 году приходилось 48 % всех местных налогов, а в 2008 году – уже 55 %.

⁶⁵ Федеральный закон от 13.12.2010 № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (Табл. 7 приложения 30 и Табл. 6 приложения 31 указанного закона).

⁶⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 61.2.

⁶⁷ Закон Нижегородской области от 06.10.2008 года № 135-З «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области», Закон Нижегородской области от 26 декабря 2011 года № 194-З «Об областном бюджете на 2012 год».

Неналоговые поступления. К ним относятся:

1. Доходы от использования имущества, в том числе: прибыль, приходящаяся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям; доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества; платежи от государственных и муниципальных унитарных предприятий; доходы от перечисления части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и обязательных платежей; прочие доходы от использования имущества.

2. Платежи при пользовании природными ресурсами

3. Доходы от оказания платных услуг

4. Доходы от продажи материальных и нематериальных активов

5. Административные платежи и сборы

6. Штрафы, санкции, возмещение ущерба

7. Государственная пошлина

Доля неналоговых доходов в доходах бюджетов ЗАТО составляет 10–20 %.

Из этой категории доходов наиболее интересной статьёй являются доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, так как именно они показывают реальную экономическую активность местной власти. Эти доходы для большинства ЗАТО не превышают 10 %, за исключением Трёхгорного (по состоянию на 2003 год – более 20 %). По данным величинам трудно однозначно судить об эффективности или не эффективности деятельности органов местного самоуправления, однако, можно с большой долей уверенности констатировать, что использование имущества не является для них приоритетом в наполнении местных бюджетов.

Расходы бюджетов

Принципиально структура расходов бюджетов ЗАТО не отличается от структуры расходов любого муниципального образования. За последние 10 лет основными статьями расходов, практически во всех ЗАТО (с небольшими вариациями) были: образование

(в среднем – 30–50 % от всех расходов); жилищно-коммунальное хозяйство (15–30 %); здравоохранение и физическая культура (5–15 %). Остальные статьи расходов в среднем не превышают 10 %. Усредненная структура расходов бюджетов всех ЗАТО по состоянию на 2009 года приведена на рис. 46.

Расходная часть бюджетов в основном направлена на поддержку жизнедеятельности населения ЗАТО. Эти вложения не сфокусированы на стратегическом развитии территорий ЗАТО, на развитии источников дополнительного бюджетного обеспечения муниципального образования. Следовательно, на такие цели необходимо привлечение средств извне, что также является не простой задачей.

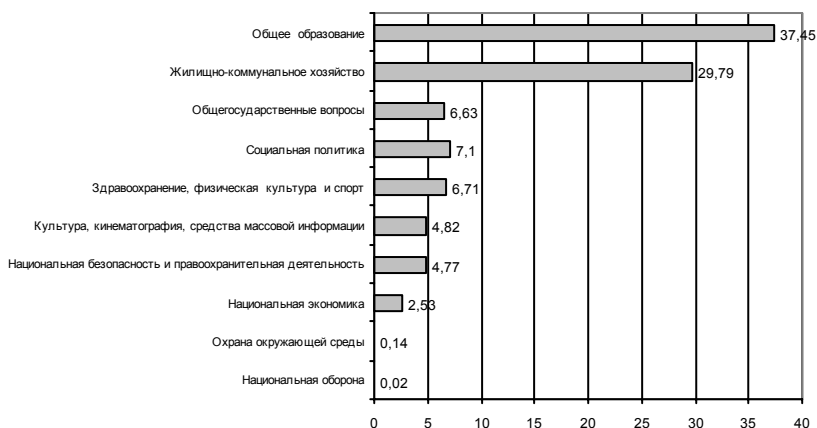


Рис. 46. Структура расходов бюджетов ЗАТО на 01.01.2009 (процентов)

Источник: Бежаев О. Г. Современные системы государственной поддержки ЗАТО и пути их совершенствования. Научно-практическая конференция «ЗАТО – территория государственных интересов». Саров, 12–13 ноября 2009 г.

5.4. Инновационная деятельность в ЗАТО

Выше указывалось, что одна из основных функций ЗАТО сегодня – это научное, техническое и инновационное развитие российской экономики. Максимально эффективное использование скон-

центрированного в закрытых административно-территориальных образованиях научно-технического ресурса может дать серьёзный стимул для развития высокотехнологичной промышленности не только (и не столько) в самих ЗАТО, но и на других территориях Российской Федерации (сегодня это достаточно распространённая точка зрения, см., например, [127, с. 51], [98, с. 18] [144, с. 140], [107] и др.).

Говорить об инновационном развитии и «прорыве» можно, прежде всего, для научно-производственных ЗАТО. В первую очередь это относится к «атомным» ЗАТО и ЗАТО Радужный (то есть к тем ЗАТО, где градообразующими являются НИИ и высокотехнологичные производства); в несколько меньшей степени – к Звёздному городку, ЗАТО Мирный, ЗАТО Знаменск (полигоны и подготовка космонавтов). Инновационное развитие возможно и в тех ЗАТО, где находятся судостроительные и судоремонтные заводы: Большой Камень, Фокино, Североморск и другие. Интерес представляет ЗАТО Большой Камень, в связи с разработкой проектов постройки там двух современных портовых комплексов с привлечением иностранных инвестиций.

Указанная выше группа ЗАТО также не однородна по отношению к инновациям. Отличие состоит в сфере деятельности градообразующего предприятия, что обуславливает качественный состав основной рабочей силы. С этой точки зрения можно выделить ЗАТО, в которых градообразующими являются научно-исследовательские организации: Саров, Снежинск, Радужный, Железногорск (одно из двух градообразующих предприятий – научно-исследовательский институт). Для этих ЗАТО понятие инновационного развития будет наиболее органично.

Исходя из экономико-географического положения, предположим также, что хорошие шансы для развития инновационной деятельности должны быть у ЗАТО, находящихся в непосредственной близости от крупных городов с развитой научной базой. Во второй главе мы вывели, что научная деятельность в России тяготеет к мегаполисам. С этой точки зрения однозначно выделяется Северск (рядом с Томском – крупным научным центром). Заречный, Новоуральск и Железногорск (10–70 км до областного центра) тоже находятся в транспортной доступности, однако региональные центры –

Пенза, Екатеринбург и Красноярск менее развиты, как именно научные центры.

Далее рассмотрим, насколько наши предположения соответствуют действительности⁶⁸. Основываясь на основных функциях города – градообразующей и градообслуживающей [212, с. 85], все предприятия в ЗАТО по степени участия в инновационном развитии могут быть условно разделены на три категории: 1) градообразующее предприятие; 2) инфраструктурные предприятия, обеспечивающие существование и жизнедеятельность города; 3) предприятия развития – те, которые производят высокотехнологичную продукцию, реализуемую за пределами города. Данная классификация отражает особенности моноспециализированного города. Выделение градообразующего предприятия в особую категорию необходимо, так как без его нормального функционирования сложно говорить не только об инновационных процессах, но и о существовании города как такового. Две другие категории в приведенной классификации могут использоваться для анализа экономики любого города, региона или страны. Их принципиальное различие состоит в том, что инфраструктурные предприятия существуют исключительно для обслуживания конкретной территории и объём их производства зависит от количества людей, проживающих на этой территории. Предприятия развития, производящие продукцию для внешнего, по отношению к территории размещения, рынка, являются основным (помимо градообразующего) ресурсом инновационного развития. Подробнее рассмотрим первую и третью группы.

Градообразующие предприятия

Социально-экономическая роль градообразующего предприятия для ЗАТО рассматривалась в первом разделе настоящей главы. Можно отметить, что в «атомных» ЗАТО некоторые градообразующие предприятия (ПО «Маяк» в Озёрске, ЭХЗ в Зеленогорске, СХК в Северске, УЭХК в Новоуральске) имеют к тому же экспортный потенциал, что важно не только для конкретного города, но и для страны

⁶⁸ Подробное рассмотрение «местной» модернизации в ЗАТО Саров было проведено нами в работе [213].

в целом [214, с. 257]. Кроме того, не уменьшающийся интерес к атомной энергетике позволяет предположить о загруженности предприятий по основному профилю деятельности на обозримое будущее.

С точки зрения развития инновационных процессов в ЗАТО роль градообразующих предприятий несколько специфична. Рассмотрим это на примере ЗАТО г. Саров. Градообразующее предприятие – ФГУП РФЯЦ-ВНИИЭФ имеет исторически сложившийся широкий спектр работ в рамках основной (оборонной) тематики. Благодаря Ядерному центру квалифицированные кадры являются избыточным ресурсом ЗАТО Саров в целом. Эти кадры сформировали и особый менталитет городских жителей: безусловный приоритет интеллектуальных профессий (требующих высшего образования), осознание себя людьми неординарными, государственными, надтерриториальными, вера в государственный сектор экономики, осторожное отношение к бизнесу вообще, и к малому в частности (как к чему-то ненадёжному, временному, несерьёзному). Такой же менталитет отмечается и у жителей других «атомных» ЗАТО (см., например, работы [148, с. 57], [127, с. 41], [197, с. 47] и др.) Также РФЯЦ-ВНИИЭФ обеспечивает наличие значительного количества *spin-off* эффектов и способствует развитию образования в городе под свои потребности [190]. Сам РФЯЦ-ВНИИЭФ производит и реализует достаточно широкую номенклатуру «гражданских»⁶⁹ товаров и услуг (основанных на как раз на использовании *spin-off* эффектов)⁷⁰; участвует в создании технопарка «Саров» на границе ЗАТО г. Саров (в том числе и путём лоббирования интересов технопарка на региональном и федеральном уровне); поддерживает несколько компаний, использующих *spin-off* эффекты.

⁶⁹ Этот термин достаточно часто применяется для описания деятельности предприятий ОПК по тематике, не относящейся к производству вооружения и военной техники. Применительно к РФЯЦ-ВНИИЭФ это не совсем так, потому что в списки так называемых «гражданских» товаров входит и разработка обычных (неядерных) вооружений.

⁷⁰ Российский федеральный ядерный центр – Всероссийский научно-исследовательский институт экспериментальной физики. Гражданские разработки. URL: <http://www.vniief.ru/directions/grazrab/> (Дата обращения 21.01.2011).

В последние годы с достаточной периодичностью возникает вопрос – можно ли на основе научно-производственных ЗАТО создать некий аналог крупного технополиса?⁷¹ С внешней точки зрения ряд предпосылок для этого есть – избыточный ресурс – квалифицированная научно-техническая рабочая сила, научные школы, лаборатории и производственные помещения, локализованная территория и т. д. На самом деле Ядерный центр обладает очень специфическими ресурсами. Большая часть помещений, оборудования, экспериментальных установок, даже территориальное расположение производственных зон предназначены для работ по основной тематике и обладают уникальными характеристиками. Принципы их создания не предполагали, да и сейчас часто не совместимы с принципами создания рыночных инновационных продуктов. Работники Ядерного центра также являются специфическим ресурсом. Большинство из них являются специалистами в своей профессиональной области, однако имеют достаточно слабые рыночные мотивации в деятельности. Проблема, как видится, не только в менталитете каждого конкретного человека, но и в общественной значимости результатов труда всего РФЯЦ-ВНИИЭФ. В данной сфере деятельности сложно мотивировать сотрудников рыночными категориями (типа «наша бомба дешевле американской»).

Тем не менее, можно констатировать, что градообразующее предприятие является потенциалом всей инновационной деятельности в ЗАТО г. Саров. Оно само работает в научной и инновационной сферах, а также «обеспечивает» город квалифицированной рабочей силой, идеями и технологиями.

Представленные выше рассуждения принципиально верны для всех градообразующих предприятий в научно-производственных ЗАТО. Некоторые различия заключаются в следующем:

1. В ЗАТО, где градообразующими являются научные институты, больше вероятность развития технико-внедренческой деятель-

⁷¹ В 2012 году стартовал федеральный проект формирования территориальных инновационных кластеров, который по своему смыслу близок к идеи технополисов. Два из рассматриваемых ЗАТО – Саров и Железнодорожск вошли в перечень территорий, отобранных для формирования инновационных кластеров.

ности. В ЗАТО, где градообразующими являются производственные предприятия, больше вероятность развития производственных инновационных предприятий. Различие - в составе преобладающей в конкретном городе рабочей силы. Для первой группы – это научные и инженерные сотрудники, для второй – квалифицированные рабочие и инженерно-технические сотрудники.

2. Градообразующие предприятия в разной степени реализуют свои *spin-off* эффекты. Выпуску «гражданской» продукции уделяется разное внимание. Также различны производственные мощности для выпуска этой продукции.

3. Практически только в Сарове руководство градообразующего предприятия реально уделяет внимание развитию технопарка, если не мирового, то, как минимум, регионального уровня (хотя планы, конечно же, намного амбициознее).

Предприятия развития

Эти предприятия являются наиболее интересными для исследования. Именно они показывают, как инновационные процессы развиваются на той или иной территории, и какую роль в этом играют местные власти. В настоящее время в Сарове насчитывается порядка 30 предприятий, которые по виду выпускаемой продукции и рынкам сбыта можно отнести к выделенной нами группе «предприятий развития». В основном они являются малыми или средними предприятиями. В этих компаниях работает около 1700 человек или 4 % трудоспособного населения города, не занятого на градообразующем предприятии⁷². (Для сравнения – в Сарове 18 муниципальных унитарных предприятий с численностью занятых 3200 человек, на градообразующем предприятии – РФЯЦ-ВНИИЭФ трудятся около 19 тысяч человек).

Количество «предприятий развития» увеличивается со временем очень медленно, а те, которые уже существуют, кардинально не изменяют объёмы производства. С точки зрения обеспеченности

⁷² Комплексная программа «Социально-экономическое развитие ЗАТО Саров Нижегородской области на 2010–2015 гг. и на период до 2020 г.», утвержденная решением городской Думы от 28.01.2010 № 154/4-гд.

города ресурсами такое развитие инновационного бизнеса в Сарове не совсем понятно. Помимо собственно сотрудников градообразующего предприятия, ежегодно Саровским физико-техническим институтом – филиалом НИЯУ МИФИ выпускается 250–300 человек, из которых порядка 60–70 % имеют инженерные и естественнонаучные специальности. В Ядерный центр трудоустраивается не более половины выпускников. Думается, что есть иные причины, сдерживающие рост существующих предприятий и инновационного бизнеса в городе в целом. Рассмотрим его формирование с исторической точки зрения.

Развитие инновационных предприятий в Сарове исторически шло двумя (позже к ним добавился ещё один) основными путями: 1) использование эффекта *spin-off*, тесное взаимодействие с РФЯЦ-ВНИИЭФ, использование его людских, материальных, финансовых ресурсов (например, «Открытый вычислительный центр», «Саровские лаборатории» и пр.); 2) создание независимых от РФЯЦ-ВНИИЭФ компаний, производящих товары и услуги, не являющихся побочным эффектом деятельности Ядерного центра (филиал ИНТЕЛ, «Система», «Саровские инновационные технологии» и пр.); 3) предприятия, появившиеся в бизнес-инкубаторах на базе уже действующих «предприятий развития» (ЗАО «Опора», «Бинар Ко»). Можно отметить, что некоторые компании из первой категории впоследствии «отделились» от ВНИИЭФ и стали самостоятельными рыночными игроками («ГлобалТест», «Саровский инженерный центр» и пр.). Использование эффекта *spin-off* даёт возможность некоторым саровским предприятиям минимизировать расходы на создание идеи или технологии. Если в 1990-е годы было относительно просто набрать инженерный и технический персонал, к настоящему времени существует заметная конкуренция с Ядерным центром (как на уровне менталитета, так и на уровне оплаты труда).

Критичным фактором для развития бизнеса в целом, и инновационного бизнеса в частности, является наличие предпринимателей – тех людей, которые возьмут на себя риск организации нового дела. Говоря о развитии инновационного бизнеса, речь идёт о людях, сочетающих предпринимательский талант с достаточным профессиональным (функциональным) образованием и опытом ра-

боты. Такие люди ушли из Ядерного центра и организовали свой бизнес ещё в конце 1980-х – начале 1990-х годов. К настоящему времени именно они возглавляют все «предприятия развития» в городе (более подробно модель инновационного предприятия рассматривалась нами в работе [190]). За прошедшие 20 лет новых жизнеспособных инновационных предприятий в городе практически не появилось (за исключением созданных в бизнес-инкубаторах, но они пока только выходят на безубыточное производство). Такая же ситуация характерна и для других научно-производственных ЗАТО (например, см. работу [125]).

Исследование данной группы предприятий имеет определённые сложности, прежде всего, информационного характера. Изучая информационные материалы «атомных» ЗАТО (сетевые и печатные) мы практически нигде не находили сформированные списки или базы данных инновационных предприятий. Единственная попытка, которая, конечно же, требует своего развития – это короткий список инновационных предприятий города Саров на сайте МБУ «Центр поддержки предпринимательства»⁷³.

Инновационная инфраструктура

Развитию инновационного бизнеса в ЗАТО могла бы помочь соответствующая инновационная инфраструктура, о создании которой в последнее время говорится очень много.

Обычно под термином «инновационная инфраструктура» понимают организационные и правовые институты, которые специально создаются в определённом месте для помощи начинающим предприятиям и лицам, разрабатывающим новую наукоёмкую продукцию и выводящим её на рынок⁷⁴.

⁷³ Муниципальное бюджетное учреждение «Центр поддержки предпринимательства». URL: <http://sarovbiz.ru/> (Дата обращения 20.02.2011).

⁷⁴ Например, по определению Е. Г. Анимиды, в понятие «инновационной инфраструктуры» входят финансово-кредитные институты, налоговая система, нормативно-правовая база, управленческо-организационные, информационные, патентно-лицензионные, страховые, венчурные, лизинговые, консультационные, сертификационные, метрологические и иные структуры (Цитата по [144, с. 95]).

Рассмотрим существующую инновационную инфраструктуру на примере ЗАТО Саров. В Сарове ведут деятельность несколько филиалов областных и общенациональных банков: Сбербанк, Саровбизнесбанка, Банка «Богородский», Гринфилдбанка, Промсвязьбанка и др. Ни один из этих филиалов не имеет специальных программ для инновационных предприятий или инновационных проектов. Следовательно, отнести данные финансовые учреждения к специально созданной инновационной инфраструктуре нельзя. Иных программ или организаций, специализирующихся на финансировании инновационной деятельности, в том числе, организаций венчурного финансирования, на территории ЗАТО также нет. Саровские компании на общих основаниях участвуют в областных и федеральных программах поддержки инновационных предприятий (Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, гранты Нижегородской области и других). У страховых и лизинговых компаний, работающих в Сарове, специальных программ для инновационного бизнеса также нет.

Специализированная государственная и муниципальная поддержка инновационного бизнеса de-facto не ведётся. Никаких отдельных льгот (налоговых, административных и пр.) для инновационного бизнеса не предусмотрено. Существующая поддержка малого и среднего бизнеса не отличается от общей по стране⁷⁵, и также практически не выделяет инновационные предприятия.

К реальным элементам инновационной инфраструктуры в Сарове можно отнести деятельность отдельных юридических лиц по созданию структур технопаркового типа. В историческом плане первой попыткой выстроить систему поддержки инновационного бизнеса стала деятельность созданных в 1996–1997 годах предприятия ОАО «ВНИИЭФ-Конверсия» и Фонда развития конверсионных производств. В этот фонд поступала часть целевых взносов от предприятий, получавших в Сарове налоговые льготы. «ВНИИЭФ-Конверсия» выступала в роли соучредителя новых инновационных компаний, эксперта бизнес-проектов и секретарской компании. Фонд фи-

⁷⁵ К ней относится возмещение половины ставки Банка России по кредитам предприятий малого и среднего бизнеса.

нансировал одобренные проекты. Несмотря на то, что эту деятельность только с очень большими оговорками можно назвать прообразом технопарка, она стала первым в Сарове опытом создания инновационной инфраструктуры.

Следующим шагом стало формирование в 2004–2006 годах сразу двух технопарковых структур: технопарка «Саров» (в начальном варианте – «Открытый технопарк») и бизнес-инкубатора «Опора». Они отличаются организационной структурой, масштабами, способами поддержки инновационных предприятий и пр., но имеют одинаковую цель – помощь инновационному бизнесу.

Бизнес-инкубатор «Опора» стал очередным шагом развития одного из старейших инновационных предприятий в Сарове – ЗАО «Объединение «Бинар» (создано в 1989 году). Как и любое переросшее размеры малого бизнеса предприятие, «Объединение «Бинар» по мере своего развития «обрастало» побочными видами продукции, из РФЯЦ-ВНИИЭФ приходили специалисты с новыми идеями и т. д. Появление фондов, финансирующих разработки на ранних стадиях, активное привлечение к новым проектам студентов и выпускников вузов позволило не отказываться от новых идей, а перевести работу над ними в отдельные, специально созданные фирмы. Для снижения издержек этих фирм на начальных этапах работы, на научно-производственной базе «Объединения «Бинар» создано отдельное юридическое лицо – ЗАО «Опора», которое оказывает ряд услуг: предоставляет площади и лабораторное оборудование; оказывает юридические и финансовые консультации; управленческую поддержку и обучение; помощь в доступе к венчурным или иным фондам «семенного» капитала; административную помощь во взаимодействии с государственными органами; общую организационную поддержку. Кроме того, «молодые» предприятия могут рассчитывать и на некоторое финансирование со стороны основного учредителя – «Объединения «Бинар». Бизнес-инкубатор располагается на собственных площадях «Объединения «Бинар», на сегодня это порядка 8000 кв. м.⁷⁶ На начало 2012 года в инкуба-

⁷⁶ ЗАО «Объединение «Бинар» [сайт] URL: <http://www.binar.ru> (Дата обращения 2.06.2010).

торе развивались около 20 предприятий, некоторые из них уже вышли на продажи своих разработок или находятся на стадии заключения контрактов.

Бизнес-инкубатор развивается практически без какой-либо помощи со стороны органов местного самоуправления. Из используемой государственной поддержки – участие в конкурсах Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (РОСТ, СТАРТ), и конкурсе грантов Нижегородской области.

Технопарк «Саров» расположен на территории Дивеевского района Нижегородской области, в 5 км от г. Саров. Инициатором его создания был РФЯЦ-ВНИИЭФ, основным стратегическим партнёром при создании – ОАО «АФК «Система». Цель – открытая площадка для иностранных и российских инвесторов, желающих сотрудничать с предприятиями г. Саров, и, в первую очередь, с РФЯЦ-ВНИИЭФ. Плановая площадь технопарка составляет 80000 кв.м., площадь, введённой в эксплуатацию первой очереди – 6000 кв.м. С 2011 года основными акционерами управляющей компании технопарка являются ГК «Росатом», ОАО «Роснано» и ОАО «АФК «Система».

На начало 2012 года на территории технопарка на постоянной и временной основе работали около 30 компаний. Идёт строительство жилой зоны, научно-технических и производственных зданий, организация собственного бизнес-инкубатора, общее благоустройство (дороги, водоём и т. д.). Данный проект вызывает интерес у местных и региональных властей. В состав Совета технопарка входят муниципалитеты Сарова и Дивеевского района, Правительство Нижегородской области, РФЯЦ-ВНИИЭФ. Между Правительством Нижегородской области и управляющей компанией предусмотрено соглашение, в котором предполагаются льготы по налогу на имущество.

По другим закрытым административно-территориальным образованиям (кроме Сарова) информации о создании реально действующих элементов инновационной инфраструктуры нет. В то же время, нельзя сказать, что органы местного самоуправления научно-производственных ЗАТО совсем не обращают внимания на необходимость инновационного развития территории. В этих городах достаточно регулярно проводятся конференции, семинары, совещания, посвященные необходимости инновационного развития.

В ряде ЗАТО созданы муниципальные учреждения, в целях которых значится поддержка инновационного бизнеса, также созданы структуры, названные в большинстве случаев «бизнес-инкубаторами» (табл. 18).

Таблица 18

Муниципальные «бизнес-инкубаторы» в ЗАТО

ЗАТО	Управляющая компания	Количество резидентов, сфера их деятельности	Льготы резидентам
Снежинск	Автономное муниципальное учреждение «ИНФОРМКОМ»	Нет данных	Снижение ставки аренды на 40 %
Заречный	Автономное муниципальное учреждение «Бизнес-инкубатор «Импульс»	7 резидентов: рекламные, туристические, программно-информационные, компьютерные услуги	Снижение ставки аренды на 40 %
Новоуральск	ОАО Новоуральский бизнес-инкубатор»	Нет данных	Нет данных
Озёрск	Муниципальное учреждение «Озёрский инновационный центр»	3 предприятия	1 год – 40 % арендной ставки, 2 год – 60 %
Северск	Некоммерческое партнёрство «Городской бизнес-инкубатор»	Координатор программ ПАГ	Нет данных
Саров	Муниципальное бюджетное учреждение «Центр поддержки предпринимательства»	Нет данных	Нет данных

Проблема в том, что все эти «бизнес-инкубаторы» представляют собой просто площади, сдаваемые в аренду представителям малого бизнеса. То есть к специальной поддержке именно инновационной деятельности это не имеет никакого отношения.

К 2012 году активизировалась идея создания промышленных (индустриальных) парков. По крайней мере в Железногорске уже

идёт активное обсуждение этого проекта, в Новоуральске идея только зарождается.

Одной из форм поддержки предпринимательства в «атомных» ЗАТО было участие в британско-российской программе «Партнёрство атомных городов» (ПАГ)⁷⁷. В программе участвовали администрации и компании Озёрска, Новоуральска, Сарова, Снежинска, Северска и Железногорска. С точки зрения компаний, получающих финансирование (гранты), это сотрудничество выгодно. С точки зрения национальной безопасности, ПАГ, также, как и программы МНТЦ, финансируются и координируются структурами, как минимум, конкурирующими с Госкорпорацией «Росатом» как по линии атомной энергетики, так и по линии ядерного оружия – Министерство энергетики США, Министерство энергетики Великобритании. Целью ПАГ является *«...оказание содействия в создании новых рабочих мест в гражданском секторе для сокращаемых учёных и специалистов, обладающих знаниями, возможностями доступа к ядерным материалам и навыкам, представляющими интерес для тех, кто стремится к обладанию военными технологиями»*⁷⁸. Несложно догадаться, что специалисты с указанными характеристиками из градообразующих предприятий ЗАТО не сокращаются, следовательно, неафишируемой целью программы вполне может являться финансирование такого сокращения. Неоднозначность целей программ ПАГ, МНТЦ и других, развёрнутых на предприятиях атомной промышленности в 1990-е годы, не позволяет однозначно причислять их к государственной поддержке инновационного бизнеса в ЗАТО.

Таким образом, инновационная деятельность в ЗАТО, несмотря на наличие ресурсных предпосылок, развита очень слабо. Основные проблемы: 1) отсутствие необходимых кадров, информации, производственных связей; 2) низкая заинтересованность в этом процессе местных администраций и градообразующих предприятий; 3) «закрытость», создавшая такие факторы, как менталитет жителей ЗАТО и ограничение информационного обмена.

⁷⁷ В 2012 году программа закончилась.

⁷⁸ CNCP. Программа британо-российского партнёрства «Атомные города». URL: <http://www.cnpc.ru/indexr.shtml>. (Дата обращения 21.01.2011).

Такой вывод, в частности, подтверждается и тем самым «экспериментом» 1997–2002 годов по формированию дополнительных доходов ЗАТО за счёт привлечения налогоплательщиков с других территорий Российской Федерации (рассмотренный в п. 4.1). Эксперимент показал, что экономики ЗАТО не приспособлены для масштабных, особенно внезапных, внешних инвестиций. Особенность монопрофильного города, усиленная закрытостью и менталитетом жителей, не способствует развитию любых неградообразующих производств на их территории, даже при наличии дешёвых (муниципальных) финансовых ресурсов. Также эксперимент показал, что руководство муниципальных образований слабо мотивировано на активное, разностороннее развитие своей территории. В условиях относительной стабильности доходов, мотиваций для такой активности немного.

* * *

Заканчивая главу, стоит отметить следующее. Градообразующие объекты являются основным местом работы для большинства лиц в трудоспособном возрасте, однако процент работающих на градообразующих научно-производственных предприятиях уменьшается. Важным ресурсом градообразующего предприятия, а точнее, его руководства, является неформальная власть в городе.

Численность населения «военных» ЗАТО уменьшается, «атомных» ЗАТО в целом стабильна, хотя эта стабильность обеспечивается в основном за счёт положительного сальдо миграции.

В ЗАТО традиционно невысокий уровень безработицы. В ЗАТО, расположенных недалеко от крупных городов, значительная часть экономически активного населения работает вне ЗАТО.

В большинстве случаев, средняя заработная плата в «военных» ЗАТО ниже или приближается к средней по региону нахождения, в «атомных» ЗАТО – примерно равна или несколько выше региональной. В последние 10 лет темп роста заработной платы в ЗАТО отстает от среднероссийского и среднего по соответствующему субъекту Федерации.

Сумма общих доходов местного бюджета увеличивается, но не быстрее инфляции. Бюджеты ЗАТО на 60–70 % формируются из без-

возмездных поступлений, что свидетельствует о высокой зависимости развития ЗАТО от федеральной власти. Примерно половина налоговых доходов формируется за счёт градообразующего предприятия. Общая бюджетная обеспеченность в ЗАТО, по сравнению с иными городами Российской Федерации, достаточно высокая. В последнее время отмечается замедление динамики роста бюджетной обеспеченности по всем ЗАТО, даже по сравнению с другими городами соответствующих субъектов Федерации. Основными статьями расходной части бюджета являются образование и ЖКХ.

Инновационная деятельность в атомных» ЗАТО, несмотря на наличие ресурсных предпосылок, развита слабо. Основные проблемы: 1) отсутствие необходимых кадров, информации, производственных связей; 2) низкая заинтересованность в этом процессе местных администраций и градообразующих предприятий; 3) «закрытость», создавшая такие факторы, как менталитет жителей ЗАТО и ограничение информационного обмена.