



## ПРООН

ПРОГРАММА  
 «ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ  
 РЕГИОНА ЧЕРЕЗ ВНЕДРЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ  
 ПОДХОДОВ  
 К РЕГИОНАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ  
 И ОКАЗАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ»

ЦЕНТР БИЗНЕС-ИНФОРМАЦИИ, СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ  
 И МАРКЕТИНГОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ  
 “BISAM CENTRAL ASIA”

**МОНОГОРОДА ВОСТОЧНОГО КАЗАХСТАНА:  
 СИТУАЦИЯ, ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ**



*Алматы, декабрь 2012*

**Руководитель исследовательского коллектива и автор отчета** – президент Центра бизнес-информации, социологических и маркетинговых исследований «BISAM Central Asia», д.и.н., профессор социологии Леонид Гуревич

**Рецензенты:**

1. Доктор географических наук, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова, руководитель Программы «Социальный атлас российских регионов» в Независимом институте социальной политики (Москва, Россия) Наталья Зубаревич.
2. Доктор Масахиро Токунага, профессор Канзай университета (Осака, Япония)

**Куратор проекта от ПРООН:**

Асима Султанова

## Оглавление

1. Кем, для чего и как подготовлена эта брошюра .....	5
2. Моногорода ВКО: общие черты и типология .....	6
3. Комплексные планы развития моногородов: практика разработки и резервы реализации .....	10
4. Ключевые проблемы моногородов как исходные пункты назревших преобразований.....	15
4.1. Восприятие населением социально-экономической ситуации .....	15
4.2. Роль градообразующих предприятий .....	21
4.3. Якорные проекты .....	23
4.4. Социальные отношения и профилактика конфликтов .....	23
4.5. Развитие предпринимательства .....	29
5. Как сделать реализацию КПР моногородов более полной и эффективной? .....	35
5.1. Международный опыт развития монопрофильных территорий .....	35
Опыт России.....	36
Опыт стран дальнего зарубежья.....	40
5.2. Рекомендации по результатам проведенного исследования.....	42
5.2.1. Совершенствование механизма локального планирования .....	42
5.2.2. Пути усиления рыночного потенциала проектов. Применение инструментов маркетинга территорий .....	44
Маркетинг проектов .....	44
Маркетинг территорий .....	46
5.2.3. Достижение социальной вовлеченности. Коммуникационные стратегии.....	47
5.2.4. Социальная оценка проектов.....	48
5.2.5. Гармонизация социальных и корпоративных интересов. Профилактика социальных конфликтов .....	48
5.2.6. Якорные проекты: от провозглашенного статуса к реальному осуществлению функций .....	49
5.2.7. Институты и инструменты развития и стимулирования местного бизнеса .....	50
5.2.8. Политика в сфере занятости и регулирования рынка труда .....	52
5.2.9. Мониторинг и обратная связь: система «углубленных» индикаторов реализации программы и планов	53

## **Список сокращений**

РК – Республика Казахстан

РФ – Российская Федерация

ВКО – Восточно-Казахстанская область

МЭРТ – Министерство экономического развития и торговли

ПФИИР – Программа форсированного индустриально-инновационного развития РК

ДКБ – Дорожная карта бизнеса

ПРТ – Программа развития территорий

КПР – Комплексный план развития моногорода в РК

КИП – Комплексный инвестиционный план моногорода в РФ

В – Вопрос (в таблицах и графиках, содержащих результаты формализованных опросов, указывается номер вопроса в анкете)

Д – Вопрос из демографического блока анкеты

## 1. Кем, для чего и как подготовлена эта брошюра

В предлагаемом издании описаны основные результаты комплексного экономико-социологического исследования, проведенного Центром бизнес-информации, социологических и маркетинговых исследований «BISAM Central Asia» в рамках Программы ПРООН «Повышение конкурентоспособности региона через внедрение инновационных подходов к региональному планированию и оказание социальных услуг населению». Исследовательский проект включал в себя следующие компоненты:

- анализ социально-экономического развития региона и моногородов Восточно-Казахстанской области (ВКО) на основе комплексного экономико-социологического исследования;
- анализ содержания, механизма разработки и реализации Программы развития территории (ПРТ) ВКО и Комплексных планов развития (КПР) моногородов Зыряновска, Курчатова, Риддера и Серебрянска;
- изучение международного опыта развития монопрофильных территорий;
- разработка детализированных практических рекомендаций по реализации ПРТ ВКО и КПР моногородов, включая рекомендации по построению индексов для более эффективного мониторинга;
- проведение в городах Усть-Каменогорске, Зыряновске, Риддере и Курчатове обучающих семинаров с презентацией результатов исследования и анализа и обсуждением практических рекомендаций;
- презентация и обсуждение финальных результатов исследования в Комитете по региональному развитию Министерства экономического развития и торговли РК.



Планируя и реализуя методологию и программу исследования, BISAM исходил из того, что анализ социально-экономического развития Восточно-Казахстанской области и ее частей неоднократно проводился в рамках подготовки государственных программ. Проблемы региона исследовались республиканскими и местными научными учреждениями, институтами развития, международными и отечественными неправительственными организациями. В этой связи BISAM считал необходимым четко определить «нишу» предпринимаемого исследования. Встречи, беседы, глубинные интервью в областном центре и моногородах помогли более предметно подойти к концепции исследования, выстроить его логику, учесть специфику.

Базовыми принципами исследования являлись:

- непредвзятость оценок и выводов, обеспечиваемая статусом BISAM как независимой исследовательской организации;
- применение разнообразных социологических инструментов и подходов в сочетании с моделями экономического анализа;
- комбинация количественных и качественных исследовательских методов;
- приоритет информации, полученной «с мест»;
- поиск эффективных механизмов социальной поддержки планируемых государственных мер как главного условия успешной реализации государственных программ и планов.

Согласно разработанной BISAM методологии исследование проводилось в два этапа. Первый этап включал в себя Desk Research (кабинетное исследование – сбор и анализ вторичной социально-экономической информации) и глубинные интервью.

Глубинные интервью проводились с руководящими работниками и специалистами областного акимата, акиматов моногородов, с представителями Фонда развития предпринимательства «Даму», предпринимательских ассоциаций, профсоюзов, градообразующих предприятий, а также с руководителями компаний, осуществляющих «якорные» проекты по комплексным планам развития моногородов и с представителями бизнеса, действующими на ключевых направлениях диверсификации городской экономики.

На втором этапе исследования проводились формализованные опросы населения и предпринимателей. Инструментарий опросов был разработан по блокам, соответствующим задачам исследования, и с учетом результатов кабинетного анализа и глубинных интервью.

В моногородах было опрошено в технике телефонного интервью по вероятностной интервальной выборке 400 жителей (по 100 в каждом из четырех городов) и в технике личного интервью по квотной выборке 100 предпринимателей (квоты устанавливались по статусным категориям и виду/профилю деятельности предпринимателей).

Важная для целей исследования информация была собрана также в процессе обсуждений на семинарах в моногородах и областном центре.

Детализированные практические рекомендации готовились по результатам комплексного исследования и финализировались с учетом обсуждений на семинарах в областном центре и моногородах. В основу разработки рекомендаций были положены следующие принципы:

- По возможности, не рекомендовать корректировку имеющихся программ и планов, а если рекомендовать – то только в контексте детализации, восполнения пробелов и, в крайнем случае, обнаружения явной нереальности индикаторов
- По возможности, не умножать своими рекомендациями числа программ и планов, а сосредоточиться на совершенствовании механизмов реализации и координации уже принятых
- Стараться избегать решения вопросов ходатайствами о прямом бюджетном финансировании
- Делать акценты не на внешние источники (хотя и их не игнорировать), а на внутреннюю мобилизацию.

## 2. Моногорода ВКО: общие черты и типология

В Программе развития моногородов РК дана классификация моногородов по ряду оснований. Прежде всего, само понятие «моногород» определяется как город, где основная часть (20 % и более) промышленного производства и трудоспособного населения сосредоточена на одном или нескольких (немногих) градообразующих предприятиях, как правило, одного профиля и сырьевой направленности (моноспециализация), которые при этом определяют все экономические и социальные процессы, происходящие в городе.

Далее классификация моногородов дается по двум основаниям – профиль экономики и текущее состояние градообразующего предприятия. По первому основанию выделяются города с преимущественным развитием добывающей промышленности (в ВКО к ним относятся Риддер и Зыряновск), с преимущественным развитием обрабатывающей промышленности (в ВКО Серебрянск с предприятием химической промышленности Серебрянский завод неорганических производств (СЗНП)). В отдельную категорию выделен город Курчатов как научно-промышленный центр.



По второму основанию моногорода подразделяются на города, где градообразующие предприятия функционируют (в ВКО – Курчатов, Зыряновск, Риддер), где градообразующие предприятия функционируют частично (в ВКО нет таких моногородов), где градообразующие предприятия не функционируют (в ВКО – Серебрянск, хотя, как показали наши встречи и интервью в этом городе, СЗНП продолжает функционировать, но с небольшой загрузкой мощности и с выпуском, в основном, непрофильной продукции).

По результатам данной классификации 27 моногородов Казахстана разделены на 3 группы: города с высоким, средним и низким потенциалом развития. Среди моногородов ВКО нет городов с низким потенциалом. Курчатов, Зыряновск и Серебрянск отнесены к городам со средним потенциалом, а Риддеру присвоена категория высокого потенциала.

Классификация, принятая в республиканской Программе, учтена в КПП всех моногородов ВКО как исходный пункт планирования. Однако нам представляется целесообразным предложить также более развернутую типологию моногородов конкретно в рамках ВКО. Это позволит выстроить и осуществить специальную региональную стратегию развития моногородов, поскольку значительная часть работы в этом направлении падает на областные институты. В пользу разработки специальной областной программы развития моногородов, которая могла бы стать дополнением к ПРТ области, говорит и то, что КазЦинк является градообразующим предприятием для двух моногородов – Зыряновска и Риддера, а для Серебрянска его потребности выступают одним из решающих факторов реанимации местных производств.

В основу региональной типологии моногородов ВКО могут быть положены следующие основания, отражающие историю становления, проблемы и перспективы этих городов:

- историко-культурная специфика;
- последствия экономических и политических реформ;
- характер и уровень специализации/диверсификации экономики;
- возможности градообразующих предприятий в развитии малого и среднего бизнеса;
- характер и проблемы занятости, демографической динамики и миграции.

Однако, прежде чем классифицировать моногорода ВКО по описанным выше основаниям, выделим их общие черты, то есть те характеристики, которые, согласно предварительным результатам нашего исследования, в одинаковой или в почти равной мере присущи всем восточно-казахстанским моногородам. К их числу относятся:

- Исключительная запущенность городской инфраструктуры жизнеобеспечения. Сети тепло- и водоснабжения, канализации имеют во всех городах износ на уровне 70-90%. Курчатов вообще лишен централизованного снабжения горячей водой. Это связано с тем, что исходно инфраструктура находилась в ведении градообразующих предприятий или военизированных организаций. Сброс ее с их баланса до сих пор должным образом не компенсирован.
- Высокие риски социальной и трудовой конфликтности, связанные с ограниченностью социально-трудовой мобильности населения.
- Наличие проблемы использования брошенного жилья в связи с несовершенством законодательства: брошенные квартиры не могут быть использованы для улучшения жилищных условий оставшихся или вновь прибывших жителей, поскольку годами оказывается невозможным получить отказ от собственности прежних жильцов.
- Ухудшение профессионального и интеллектуального качества трудовых ресурсов, маргинализация населения за счет оттока квалифицированных рабочих и специалистов и притока неквалифицированной рабочей силы из сел.

Теперь попытаемся распределить моногорода ВКО по предложенным нами основаниям типологии.

### **Историко-культурная специфика**

По данному фактору можно выделить города с давней и достаточно богатой историей – Риддер и Зыряновск, основанные и получившие свою специализацию еще в досоветские времена, и города, возникшие в советский период, вокруг объектов индустриализации или военно-промышленного комплекса – Серебрянск и Курчатов<sup>1</sup>.

Фактор исторического происхождения моногородов никак не учитывается ни в республиканской Программе, ни в КПП. Однако он исключительно важен для социально-воспитательной работы с местным населением, для построения коммуникационных стратегий. В Зыряновске и Риддере именно исторические корни делают население более



устойчивым, более привязанным к родному городу, более мотивированным позитивно. И хотя главные причины демографических перемещений во всех моногородах кроются все же не в исторической, а в современной социально-экономической плоскости, нельзя сбрасывать со счетов, что Курчатов, да не будет это обидно для нынешних его жителей, был городом «временщиков». В определенные периоды эта характеристика относилась и к Серебрянску. Проведенный опрос показал, что если в Риддере коренными жителями, прожившими в городе всю жизнь, оказались 67% респондентов, в Зыряновске – 61%, то в Серебрянске – только 30%, в Курчатове – 11%. Это также должно быть учтено в стратегиях вовлечения населения в реализацию комплексных планов развития моногородов.

### **Последствия экономических и политических реформ**

Здесь моногорода ВКО опять же четко делятся на две группы: города с серьезными и города с катастрофическими последствиями реформ. К первой группе относятся Риддер и Зыряновск. Здесь, помимо общей для Казахстана, как и для всех постсоветских государств, болезненности рыночных преобразований, наиболее серьезным негативным последствием стал отказ градообразующих предприятий от функций в социальной сфере и в поддержании городской инфраструктуры.

Ко второй группе относятся Курчатов и Серебрянск. Что касается Курчатова, то ликвидация его основной функции – обслуживания ядерного полигона, привела к полному социально-экономическому параличу. Население города сократилось в 7 раз. Только экстренные политические меры по превращению военно-научного потенциала в научно-промышленный позволили Курчатovu избежать участи «мертвого города».

Однако, если у Курчатова худшее, судя по всему, позади, то в Серебрянске период деградации и неопределенности отнюдь не закончился. Город все более врастает в аграрную среду, а основной частью его населения становятся самозанятые.

### **Характер и уровень специализации и диверсификации экономики**

По этому основанию мы выделяем две группы:

- Моногорода с относительно успешно развивающейся специализацией. Ключевой задачей здесь является углубление и расширение специализации, а диверсификация экономики выступает как важное, но дополнительное направление обеспечения устойчивости социального развития
- Моногорода, в которых проблемы диверсификации экономики, поиска новых сфер занятости населения стоят крайне остро, как ключевые факторы выживания.

<sup>1</sup> Серебрянск возник в 1962 году как поселок, а затем город гидростроителей Бухтарминской ГЭС, но затем его градообразующим предприятием стал СЗНП, завод, ориентированный на военные нужды и, как указали в своем интервью нынешние руководители предприятия, «снабжавший противогазами весь Варшавский Договор». Курчатов возник и развивался как военный город, но с сильным научным потенциалом.



К первой группе мы отнесем Риддер и Курчатова. В Риддере, несмотря на зигзаги последнего кризиса, тренд развития градообразующих производств является позитивным. При этом градообразующие предприятия, поддерживая занятость, развиваясь и модернизируясь, создают основу и рынок для диверсификации экономики. Курчатова, после катастрофических социальных потрясений, переживает период интенсивного становления нового социально-экономического облика. Научно-промышленная специализация Курчатова имеет еще много резервов.

Ко второй группе уместно отнести Зыряновск и Серебрянск. В Зыряновске огромной проблемой является истощение месторождений, на которых базируются градообразующие производства. Вопрос о возможностях и перспективах разведки новых месторождений остается неясным. Поэтому для города жизненно важной проблемой становится создание новых, достаточно емких с точки зрения трудовых ресурсов и рыночно востребованных отраслей. Спасительными нишами для экономики города нашим экспертам и ключевым информаторам видятся, прежде всего, туризм, переработка сельскохозяйственной продукции и пищевая промышленность.

Для Серебрянска эксперты и ключевые информаторы полагают наилучшим выходом создание новых, рыночно ориентированных, производств на базе СЗНП.



### **Возможности градообразующих предприятий в развитии малого и среднего бизнеса**

По этому основанию мы также предлагаем выделить две группы моногородов в ВКО – города с широкими возможностями градообразующих предприятий в развитии МСБ и города, в которых МСБ должен формироваться и развиваться, преимущественно, вне сферы деятельности и влияния градообразующих предприятий.

К первой группе могут быть отнесены Риддер и Зыряновск. Здесь градообразующие предприятия имеют широкие возможности как создания аффилированного малого и среднего бизнеса в структуре своих производственных потребностей, так и стимулирования непрофильного для себя МСБ путем преимущественного сосредоточения заказов в своих моногородах.

Во вторую группу в полной мере вписываются Курчатова и Серебрянск. Национальный ядерный центр в Курчатове, не смотря на успешное развитие в последние годы, ограничен, в силу своей научно-технологической специфики, в возможностях развития и стимулирования МСБ. Что же касается Серебрянска, то СЗНП в своем нынешнем состоянии просто не может создавать или стимулировать какую-либо производственно-хозяйственную или сервисную деятельность вне своих рамок. Вряд ли будет значим для местного бизнеса и потенциал СЗНП в случае удавшейся реанимации.



### **Характер и проблемы занятости, демографической динамики и миграции**

По этому показателю каждый из моногородов ВКО составляет отдельную категорию.

В Риддере продолжается отток населения, но при этом существует острый дефицит трудовых ресурсов на градообразующих предприятиях. Эти предприятия идут сегодня даже на то, чтобы ввозить рабочую силу из окрестных сел вахтовым методом.

В Зыряновске отток населения происходит параллельно сокращению потребности в трудовых ресурсах.

И в Риддере, и в Зыряновске существенной причиной негативного тренда трудовой мобильности выступают, по оценкам наших экспертов, тяжелые условия труда на градообразующих предприятиях при низкой для такого характера труда заработной плате.

В Серебрянске отток населения порожден многолетним отсутствием работы.

Курчатова – единственный город, в котором в последние годы фиксируется рост населения. По оценкам респондентов глубинных интервью, представляющих Национальный ядерный центр и

его научно-исследовательские подразделения, значительную часть притока составляют специалисты, которых стимулирует передовой научно-технологический уровень работы в уникальном для Казахстана наукограде. Однако, по нашим оценкам, основанным на беседах с представителями городских властей, большую часть прироста населения дают оралманы.

При этом во всех КПП моногородов ВКО даются положительные демографические прогнозы. В Риддере, Зыряновске и Серебрянске планируется остановить отток населения в 2015 году, а к 2020 году получить значительный прирост. В КПП моногородов мы не нашли четкого обоснования конкретных путей для реализации столь оптимистических прогнозов.

### **3. Комплексные планы развития моногородов: практика разработки и резервы реализации**

В ходе кабинетного исследования BISAM детально изучил КПП моногородов Курчатова, Риддера, Зыряновска и Серебрянска, а в процессе поездок на места, встреч и глубинных интервью – механизм их разработки, продвижения и предполагаемые модели реализации.

Установлено, что разработка комплексных планов развития моногородов была начата местными акиматами в феврале-марте текущего года, то есть еще до утверждения республиканской программы развития моногородов, состоявшегося в мае 2012 г. Непосредственным разработчиком была оказана существенная методологическая помощь, в частности Комитетом по региональному развитию Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ), областным акиматом, Институтом экономических исследований. В то же время сверху поступали подчас противоречивые, а иногда – взаимоисключающие установки. В конечном итоге на места был спущен образец – КПП г. Степногорска.

Тем не менее, шаблон не помешал авторам комплексных планов отразить специфику каждого конкретного города в анализе социально-экономической ситуации, в постановке проблем и задач, в поиске решений. Хуже обстоит дело с плановыми показателями и оценочными индексами. Разработчикам планов было дано строгое указание воспроизвести, независимо от специфики конкретного города, индикаторы республиканской программы развития моногородов. В результате некоторые показатели, особенно в части роста числа субъектов малого и среднего бизнеса (МСБ), выглядят, по оценкам ответственных лиц, заведомо невыполнимыми.

Выявлены также следующие факторы формального или чрезмерно поспешного (как правило, не по вине местных разработчиков) подхода к практике комплексного планирования в моногородах:

- Дублирование мероприятий, намеченных другими программами и планами. Такое дублирование, как показали глубинные интервью, может быть двух типов – прагматически мотивированное и бюрократически мотивированное. В первом случае меры, ранее включенные в другие программы и планы, воспроизводятся в КПП для повышения статуса и обеспечения лучших перспектив финансирования. Во втором случае они включаются в КПП из-за отсутствия продуктивных идей при необходимости заполнения предусмотренных шаблоном разделов.
- Разрыв связей с предшествующими «программными аналогами», например, с принятыми ранее планами развития городов, документами по Программе «Малые города».
- Слабая маркетинговая проработка мероприятий, присутствие описанной выше «ресурсной эйфории» (утверждения, что это должно быть востребовано, вместо доказательства, что это будет востребовано).
- Недостаточное вовлечение в процесс планирования различных групп населения, бизнеса, гражданского общества и даже местных маслихатов, что породило факты недовольства и абсентизма.



- Недостаточно ясное видение источников и механизмов привлечения инвестиций в проекты, явное доминирование патерналистских подходов и настроений.

В ходе опроса жителей моногородов специально изучалась информированность населения о государственных программах и планах. В целом по моногородам с государственными программами и планами знакомы в той или иной мере 50-60% респондентов (по различным тестируемым документам). На фоне накопленных социологами Казахстана сравнительных данных это – неплохой результат. В то же время, большинство осведомленных жителей знакомы с планами и программами на уровне «что-то слышал».

**Таблица 1. Информированность населения моногородов о государственных программах и планах**

**В-15. В какой степени Вы знакомы со следующими государственными программами и планами? /В целом по выборке/**

	Занятость 2020	Дорожная карта бизнеса	Программа развития моногородов Казахстана	Комплексный план развития Вашего моногорода
Знаю в деталях	3	3	4	4
Знаком в общих чертах	19	21	26	19
Что-то слышал	27	35	31	35
Ничего не знаю	51	42	39	42

База: 400 респондентов, %

Между городами существенных различий по осведомленности нет. Уровень информированности жителей мало различается и относительно конкретных тестируемых программ и планов. Однако иные показатели дают нам измерение потенциала сопричастности. По полезности государственного документа лично для себя КПП моногородов втрое опередили другие государственные программы и планы.

**Таблица 2. Личное восприятие респондентами государственных программ и планов (потенциал сопричастности)**

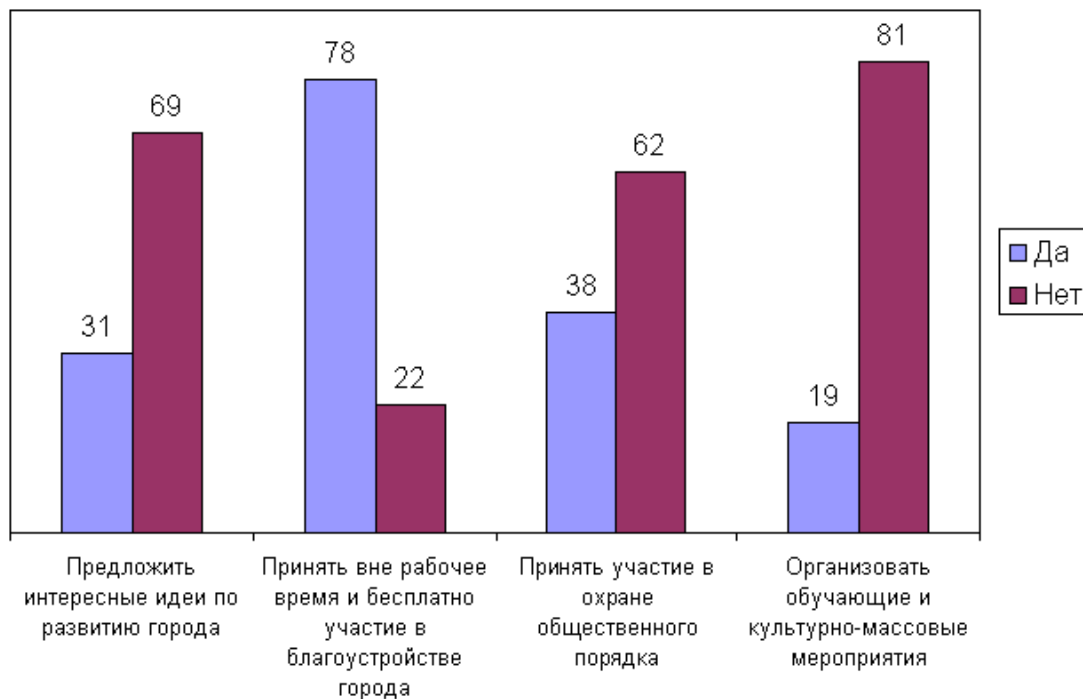
**В-16. Какая из этих программ могла бы быть полезна лично Вам?**

	Всего по выборке	Зыряновск	Курчатов	Риддер	Серебрянск
Занятость 2020	20	22	23	22	13
Дорожная карта бизнеса	20	27	7	31	13
Программа развития моногородов Казахстана	25	34	10	29	28
Комплексный план развития Вашего моногорода	70	74	94	56	57

База: 400 респондентов, %

Значительная часть опрошенных готова внести личный вклад в реализацию КПП. Около 80% респондентов готовы бесплатно участвовать в благоустройстве города, около 40% - принять участие в охране общественного порядка, 30% - предложить интересные идеи по развитию города.

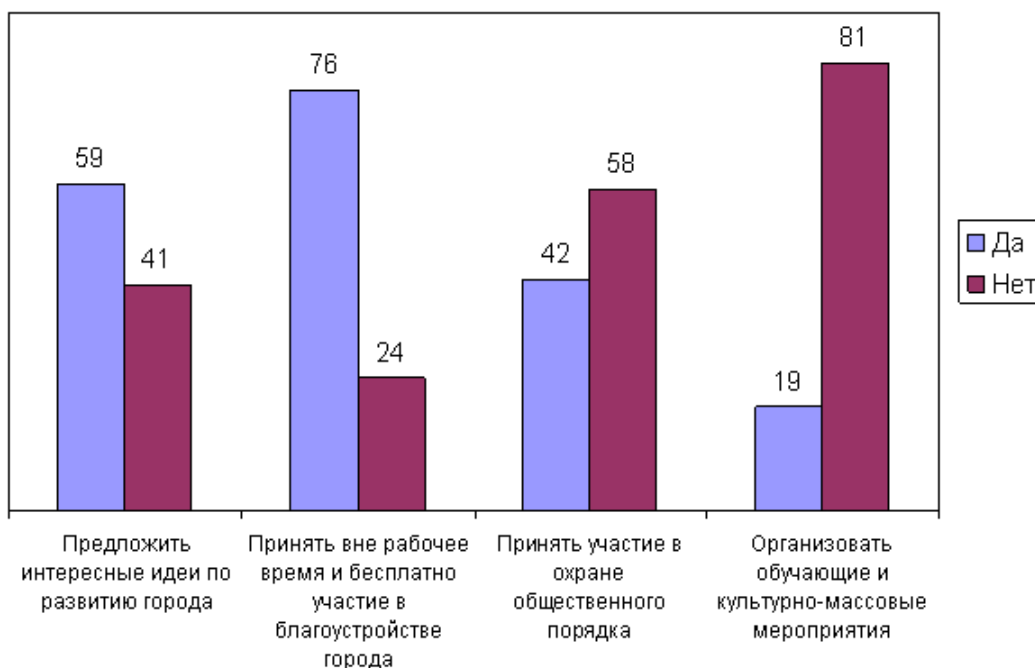
**График 1. Готовность жителей внести личный вклад в развитие своего города В-21. Какой вклад Вы лично готовы внести в развитие своего города? /В целом по выборке/**



База: 400 респондентов, %

Правда, последний показатель возник в целом по выборке, в основном, за счет Курчатова. Здесь интересные идеи готовы предложить почти 60% опрошенных.

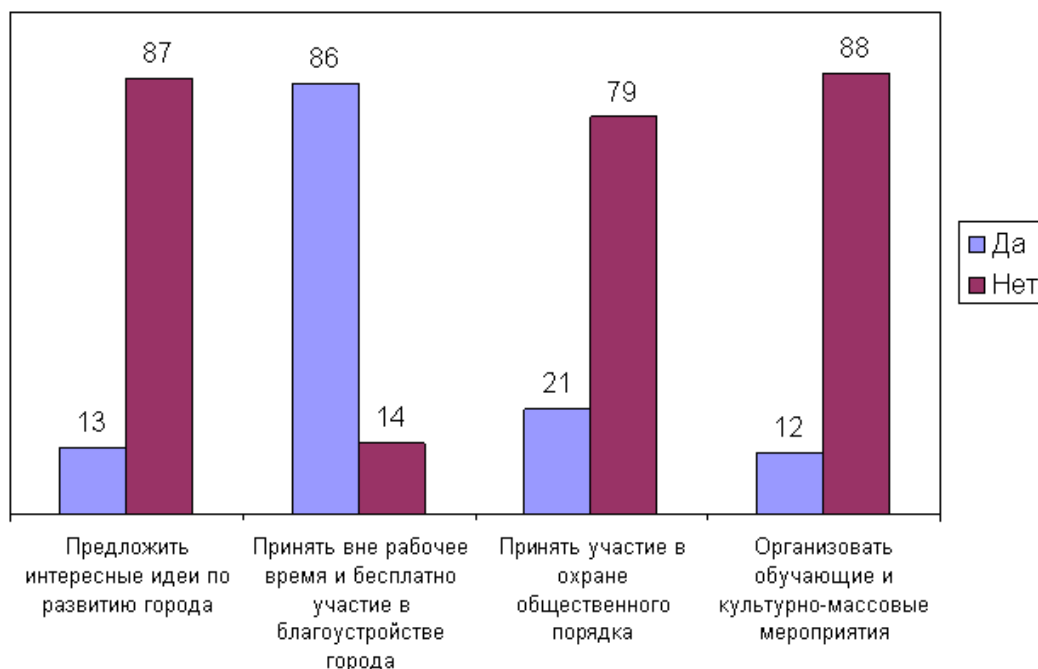
**График 2. Готовность жителей внести личный вклад в развитие своего города (Курчатов) В-21. Какой вклад Вы лично готовы внести в развитие своего города?**



База: 100 респондентов, %

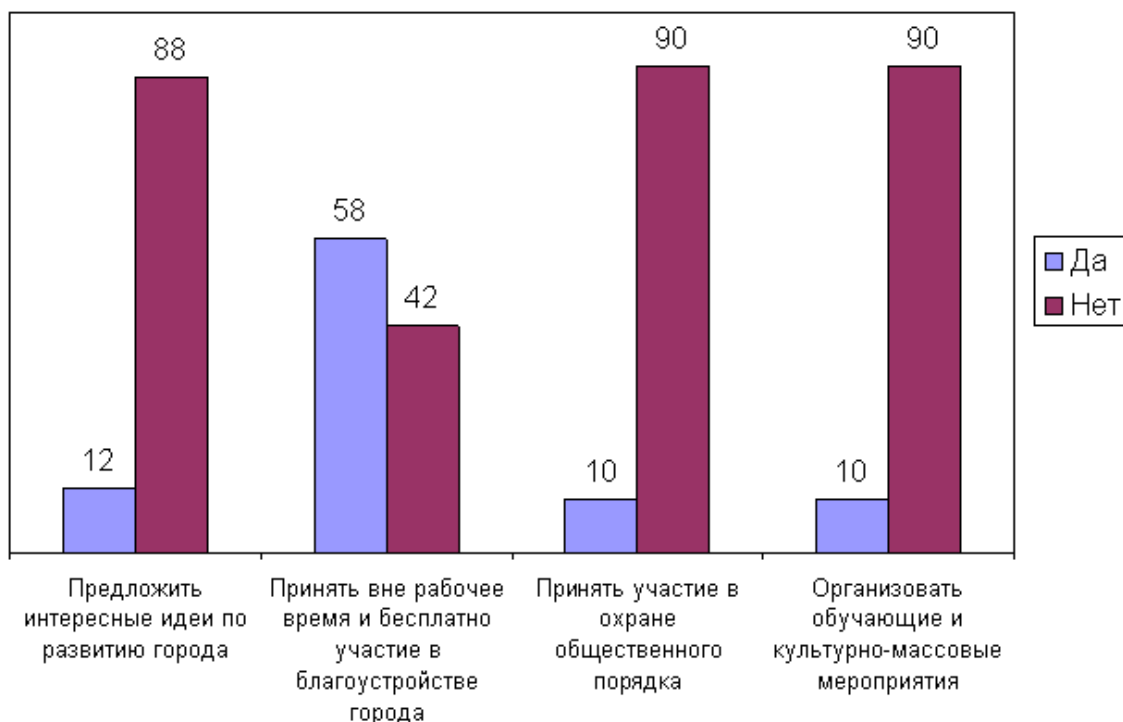
В Зыряновске и Риддере жители из предложенных форм активности выбрали, по большей части, благоустройство города. При этом в Риддере позиционируемая активность оказалась ниже, чем в других городах.

**График 3. Готовность жителей внести личный вклад в развитие своего города (Зыряновск)  
В-21. Какой вклад Вы лично готовы внести в развитие своего города?**



База: 100 респондентов, %

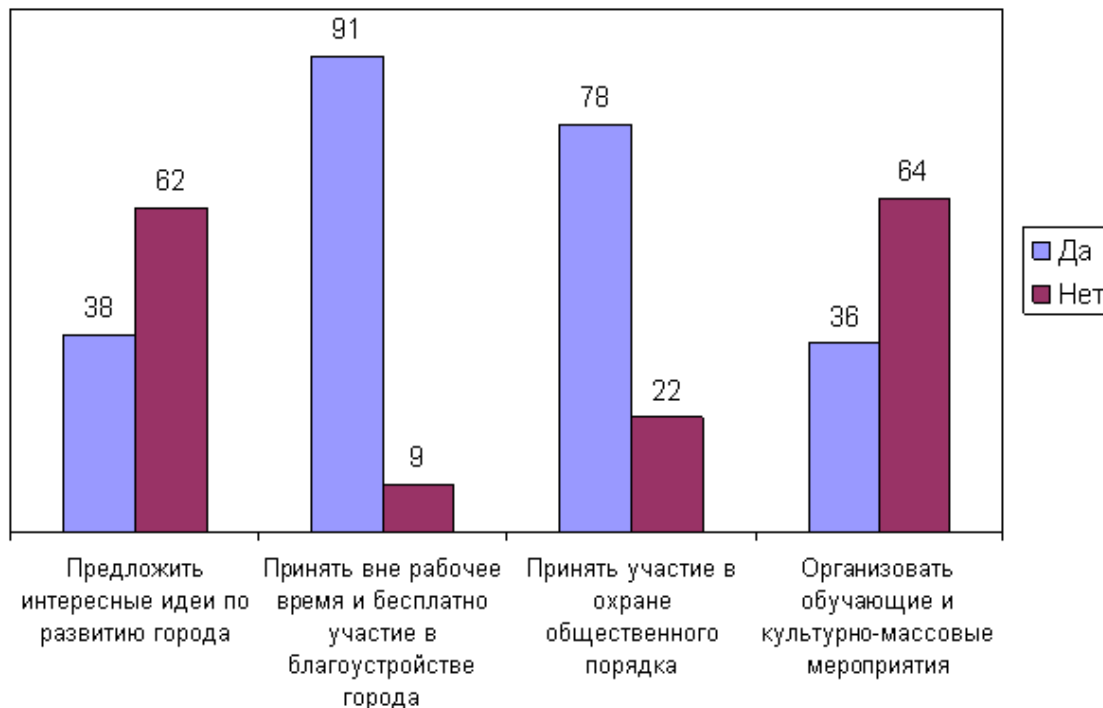
**График 4. Готовность жителей внести личный вклад в развитие своего города (Риддер)  
В-21. Какой вклад Вы лично готовы внести в развитие своего города?**



База: 100 респондентов, %

Однако Серебрянск неожиданно продемонстрировал очень высокую долю именно креативной активности.

**График 5. Готовность жителей внести личный вклад в развитие своего города (Серебрянск) В-21. Какой вклад Вы лично готовы внести в развитие своего города?**



База: 100 респондентов, %

В данном случае, очевидно сказалась тяжелая ситуация в городе, побуждающая население к напряженному поиску выхода.

Разумеется, декларирование участия отличается от готовности в ситуации конкретного призыва. Тем не менее, приведенные показатели демонстрируют высокий потенциал вовлеченности населения.

О реальном использовании такого потенциала говорят показатели участия горожан в обсуждении КПП на стадиях их разработки и принятия. О мероприятиях по обсуждению КПП известно 14% респондентов в целом по выборке, в том числе в Зыряновске – 20%, в Курчатове – 17%, в Серебрянске – 15%, в Риддере – лишь 3%. Из тех, кто знал об обсуждении, около двух третей приняли в нем участие.

Приведенные показатели говорят об определенной работе акиматов, но, в еще большей степени – о резервах социальной вовлеченности в реализацию КПП моногородов.

В ряде глубинных интервью предпринимателей, представителей бизнес-ассоциаций жаловались на то, что их не привлекали к разработке КПП. Представители акиматов, в свою очередь, сетовали, что предпринимательская общественность зачастую не реагирует на приглашения к обсуждению планов. Опрос предпринимателей показал, что в этой плоскости ситуация различна в разных моногородах. В Риддере более половины опрошенных предпринимателей заявили, что им была представлена возможность принять участие в разработке КПП. В Серебрянске этот показатель – 33%, в Курчатове – 13%, в Зыряновске – 10%. Здесь, забегая вперед, заметим, что в активности предпринимателей играет роль не только и не столько деятельность акиматов, сколько реальная работа бизнес-ассоциаций. Как будет показано ниже, в Риддере бизнес-ассоциации значительно более активны, чем в других обследованных городах.

## 4. Ключевые проблемы моногородов как исходные пункты назревших преобразований

### 4.1. Восприятие населением социально-экономической ситуации

Материалы данного параграфа основаны на результатах опроса жителей моногородов, проведенного в рамках исследовательского проекта.

Респондентам были, прежде всего, заданы вопросы, позволяющие представить «внешний фон» оценок ситуации, т.е. посмотреть, как выглядят оценки положения моногородов на фоне восприятия тенденции развития страны и региона.

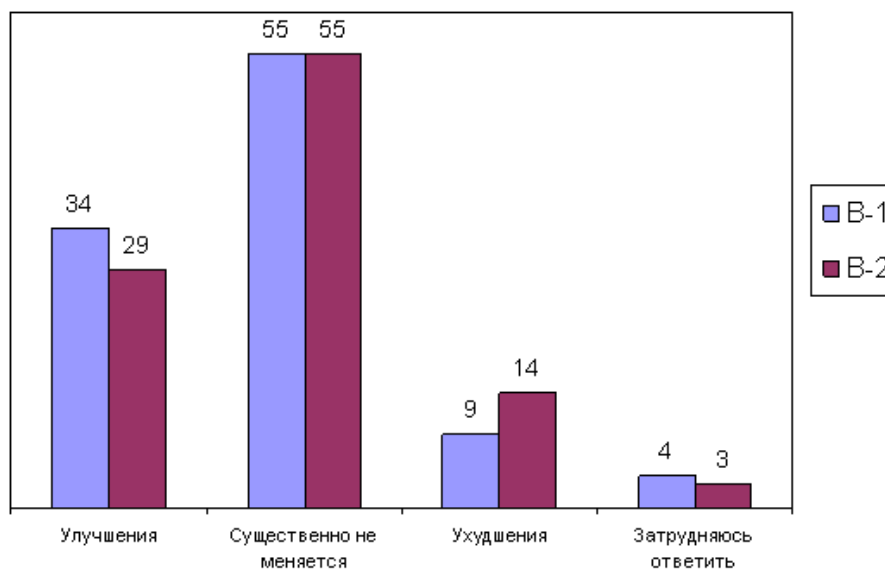
В целом, динамика развития Казахстана воспринимается позитивно: хотя большинство опрошенных убеждены, что ситуация существенно не меняется, но доля отметивших улучшение (более трети опрошенных) заметно превышает долю тех, кто видит ухудшение ситуации (всего лишь 9%).

Оценки по динамике ситуации в ВКО несколько более негативны, но это, как показывает опыт социологических исследований, естественно: чем непосредственно ближе оцениваемый ареал, тем более взыскательны оценки.



**График 6. Восприятие социально-экономической ситуации: сравнение Казахстана и ВКО**  
**В-1. По Вашему мнению, социально-экономическая ситуация в целом в Казахстане имеет тенденцию улучшения, ухудшения или существенно не меняется?**

**В-2. По Вашему мнению, социально-экономическая ситуация в целом в Восточно-Казахстанской области имеет тенденцию улучшения, ухудшения или существенно не меняется?**



База: 400 респондентов, %

Отмеченная выше закономерность выражено проявилась в общественном мнении относительно динамики ситуации непосредственно в моногородах. В этой части вопрос детализировался во времени: респондентам предлагалось оценить изменения ситуации за

последние 5 лет, последние 2 года и последний год. Результаты, полученные в целом по обследованным моногородам, представлены в таблице ниже.

**Таблица 9. Восприятие социально-экономической ситуации в моногородах за различные периоды**

**В-3. Ситуация в Вашем городе за последний год/за последние 2 года/за последние 5 лет улучшилась, ухудшилась или существенно не изменилась? / В целом по выборке /**

	За последний год	За последние 2 года	За последние 5 лет
Улучшилась	32	30	37
Существенно не изменилась	42	49	42
Ухудшилась	25	21	20
Затрудняюсь ответить	1	1	1

База: 400 респондентов, %

Нетрудно заметить, что чем ближе период оценки, тем хуже оценивается ситуация. Это можно, конечно, объяснить известными факторами психологического характера: чем дальше от нас время, тем в более «розовые» тона оно окрашивается в нашем восприятии. Однако, с другой стороны, нельзя сбрасывать со счетов и то, что выявленная негативная временная динамика оценок является показателем текущей социальной напряженности.

В разрезе отдельных моногородов, однако, тренд прослеживается с не столько явной прямолинейностью. В Зырянске доля респондентов, констатировавших улучшение ситуации за последний год и два года, превышает долю тех, кто отметил улучшение за последние 5 лет.

**Таблица 10. Восприятие социально-экономической ситуации в моногородах за различные периоды /ЗЫРЯНОВСК/**

**В-3. Ситуация в Вашем городе за последний год/за последние 2 года/за последние 5 лет улучшилась, ухудшилась или существенно не изменилась?**

	За последний год	За последние 2 года	За последние 5 лет
Улучшилась	45	45	35
Существенно не изменилась	35	36	47
Ухудшилась	18	17	16
Затрудняюсь ответить	2	2	2

База: 100 респондентов, %

В Риддере краткосрочная ретроспектива оценивается заметно более негативно, и сами оценки значительно хуже, чем в Зырянске, хотя, как было показано выше и будет показано далее, объективные показатели развития в Риддере лучше, а проблемы менее острые, чем в Зырянске.



**Таблица 11. Восприятие социально-экономической ситуации в моногородах за различные периоды /РИДДЕР/**

**В-3. Ситуация в Вашем городе за последний год/за последние 2 года/за последние 5 лет улучшилась, ухудшилась или существенно не изменилась?**

	За последний год	За последние 2 года	За последние 5 лет
Улучшилась	22	24	26
Существенно не изменилась	49	50	51
Ухудшилась	29	26	23
Затрудняюсь ответить	0	0	0

База: 100 респондентов, %

Наиболее пессимистичны настроения жителей Серебрянска, что в полной мере отражает реальную ситуацию в этом городе в сравнении с другими моногородами ВКО.

**Таблица 12. Восприятие социально-экономической ситуации в моногородах за различные периоды /СЕРЕБРЯНСК/**

**В-3. Ситуация в Вашем городе за последний год/за последние 2 года/за последние 5 лет улучшилась, ухудшилась или существенно не изменилась?**

	За последний год	За последние 2 года	За последние 5 лет
Улучшилась	20	19	18
Существенно не изменилась	42	44	43
Ухудшилась	38	37	39
Затрудняюсь ответить	0	0	0

База: 100 респондентов, %

Общественное мнение в Курчатове отразило динамику становления его нового облика. Улучшение ситуации за последние 5 лет отметили 70% опрошенных. Так массовое сознание зафиксировало переход к государственной политике формирования Курчатова как научного центра общенационального значения. Довольно значительная часть респондентов сохранила такое восприятие и в оценках последнего года.

**Таблица 12. Восприятие социально-экономической ситуации в моногородах за различные периоды /КУРЧАТОВ/**

**В-3. Ситуация в Вашем городе за последний год/за последние 2 года/за последние 5 лет улучшилась, ухудшилась или существенно не изменилась?**

	За последний год	За последние 2 года	За последние 5 лет
Улучшилась	41	30	70
Существенно не изменилась	43	64	27
Ухудшилась	15	4	1
Затрудняюсь ответить	1	2	2

База: 100 респондентов, %

Инструментарий опроса позволил структурировать общественное восприятие ситуации в моногородах.

**Таблица 13. Восприятие респондентами ситуации в различных сферах жизнедеятельности города/В целом по выборке/**

**В-4. Теперь, мы хотели бы получить Вашу оценку по ключевым, главным сферам и показателям, характеризующим социально-экономическую ситуацию в Вашем городе.**

	Ситуация существенно улучшилась	Ситуация несколько улучшилась	Ситуация осталась без изменений	Ситуация несколько ухудшилась	Ситуация существенно ухудшилась
Занятость	2	29	39	22	9
Условия труда	1	22	44	28	6
Водоснабжение (обеспечение холодной водой)	2	46	29	14	10
Теплоснабжение и обеспечение горячей водой	2	37	42	16	5
Здравоохранение	1	16	34	32	18
Образование	5	42	43	10	1
Возможности досуга, развлечений	2	17	47	18	17
Возможности профессионального, карьерного роста	1	26	53	18	3
Возможности заняться предпринимательством, завести и развивать собственное дело	4	37	51	7	1

База: 400 респондентов, % по строке

Как видим, наиболее позитивно оцениваются респондентами изменения в образовании, наиболее негативно – в здравоохранении. Такой расклад оценок характерен для всех обследованных городов. На семинарах подтвердилась адекватность данных опроса. Недовольство положением в здравоохранении связано с последними шагами реформ в этой сфере.

В то же время, в Зырянске и Серебрянске особо отмечено улучшение ситуации с водоснабжением и теплоснабжением. Зырянск обращает также на себя внимание очень высокой оценкой возможностей развития предпринимательства. Правда, такую оценку некоторые жители могли дать из зависти к соседям, успешно занявшимся предпринимательствам.

**Таблица 14. Восприятие респондентами ситуации в различных сферах жизнедеятельности города/ЗЫРЯНОВСК/  
В-4. Теперь, мы хотели бы получить Вашу оценку по ключевым, главным сферам и показателям, характеризующим социально-экономическую ситуацию в Вашем городе.**

	Ситуация существенно улучшилась	Ситуация несколько улучшилась	Ситуация осталась без изменений	Ситуация несколько ухудшилась	Ситуация существенно ухудшилась
Занятость	1	41	40	13	5
Условия труда	1	35	41	22	1
Водоснабжение (обеспечение холодной водой)	1	80	16	3	0
Теплоснабжение и обеспечение горячей водой	0	79	18	2	1
Здравоохранение	0	27	27	28	18
Образование	0	51	35	13	1
Возможности досуга, развлечений	1	35	17	19	28
Возможности профессионального, карьерного роста	1	53	27	15	4
Возможности заняться предпринимательством, завести и развивать собственное дело	6	63	22	8	1

База: 100 респондентов, % по строке

**Таблица 15. Восприятие респондентами ситуации в различных сферах жизнедеятельности города/СЕРЕБРЯНСК/  
В-4. Теперь, мы хотели бы получить Вашу оценку по ключевым, главным сферам и показателям, характеризующим социально-экономическую ситуацию в Вашем городе.**

	Ситуация существенно улучшилась	Ситуация несколько улучшилась	Ситуация осталась без изменений	Ситуация несколько ухудшилась	Ситуация существенно ухудшилась
Занятость	0	13	26	41	20
Условия труда	0	13	35	44	8
Водоснабжение (обеспечение холодной водой)	0	53	27	20	0
Теплоснабжение и обеспечение горячей водой	2	27	41	28	2

Здравоохранение	2	25	44	28	1
Образование	1	59	38	2	0
Возможности досуга, развлечений	1	6	74	17	2
Возможности профессионального, карьерного роста	0	13	64	23	0
Возможности заняться предпринимательством, завести и развивать собственное дело	1	41	52	6	0

База: 100 респондентов, % по строке

В Курчатове и Риддере ответы респондентов, в основном соответствуют общему тренду.

**Таблица 16. Восприятие респондентами ситуации в различных сферах жизнедеятельности города /КУРЧАТОВ/**

**В-4. Теперь, мы хотели бы получить Вашу оценку по ключевым, главным сферам и показателям, характеризующим социально-экономическую ситуацию в Вашем городе.**

	Ситуация существенно улучшилась	Ситуация несколько улучшилась	Ситуация осталась без изменений	Ситуация несколько ухудшилась	Ситуация существенно ухудшилась
Занятость	2	23	53	15	7
Условия труда	1	21	59	16	3
Водоснабжение (обеспечение холодной водой)	8	45	33	11	3
Теплоснабжение и обеспечение горячей водой	4	35	44	15	2
Здравоохранение	2	3	23	41	31
Образование	16	28	51	5	0
Возможности досуга, развлечений	0	7	48	24	21
Возможности профессионального, карьерного роста	0	20	63	15	2
Возможности заняться предпринимательством, завести и развивать собственное дело	5	24	65	6	0

База: 100 респондентов, % по строке

**Таблица 17. Восприятие респондентами ситуации в различных сферах жизнедеятельности города /РИДДЕР/**

**В-4. Теперь, мы хотели бы получить Вашу оценку по ключевым, главным сферам и показателям, характеризующим социально-экономическую ситуацию в Вашем городе.**

	Ситуация существенно улучшилась	Ситуация несколько улучшилась	Ситуация осталась без изменений	Ситуация несколько ухудшилась	Ситуация существенно ухудшилась
Занятость	3	39	37	18	3
Условия труда	0	19	42	28	11
Водоснабжение (обеспечение холодной водой)	0	6	39	20	35
Теплоснабжение и обеспечение горячей водой	0	6	64	17	13
Здравоохранение	0	7	42	29	22
Образование	3	28	47	19	3
Возможности досуга, развлечений	4	19	49	13	15
Возможности профессионального, карьерного роста	3	18	56	17	6
Возможности заняться предпринимательством, завести и развивать собственное дело	4	18	66	8	4

База: 100 респондентов, % по строке

Во всех моногородах слабым местом городского развития является в общественном сознании сфера досуга и развлечений.

#### **4.2. Роль градообразующих предприятий**

В целом, градообразующие предприятия проявляют высокую заинтересованность и активность в решении проблем моногородов. Ими целенаправленно реализуется концепция социально ответственного бизнеса. Большое значение имеет меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве между Министерством экономического развития и торговли, акиматом ВКО, НЭПК «Союз Атамекен», Фондом развития предпринимательства «Даму» и ТОО «Казцинк». Однако принципы и меры, определенные меморандумом, еще предстоит наполнить конкретным содержанием. В этой связи между сторонами меморандума обнаруживаются заметные различия в понимании характера и форм сотрудничества, особенно в части, касающейся развития малого и среднего бизнеса в моногородах.

Наибольшую полемику порождает пункт меморандума о перечне товаров и услуг, которые градообразующие предприятия должны предложить для заказов местному бизнесу. Представители градообразующего предприятия КазЦинк исходят из того, что профильные заказы

они могут делать только своим аффилированным структурам, а непрофильные заказы – на бытовые услуги, спецодежду, продукты питания и т.д., они предпочитают направлять в конкурентную среду, где местные предприятия должны присутствовать наравне с иногородними и зарубежными. В свою очередь, бизнес-ассоциации, а отчасти и представители местной власти обвиняют градообразующие предприятия в необоснованном выведении заказов за пределы моногородов, в недооценке возможностей местного МСБ.



Градообразующие предприятия сетуют на низкое качество местной продукции. Местный бизнес призывает их вложить средства в модернизацию субъектов МСБ в моногородах, в обучение их персонала и т.д. Представители градообразующих предприятий парируют, что в этом случае они должны войти в капитал соответствующих предприятий МСБ.

Постоянные ссылки градообразующих предприятий на свою социально-ответственную деятельность, главным образом – благотворительность, комментируются представителями бизнес-ассоциаций и акиматов в том духе, что подобная деятельность является их законодательно установленной обязанностью как недропользователей.

Большие проблемы порождает централизация заказов, которые делает КазЦинк. Предприятия КазЦинка, расположенные в моногородах лишены здесь каких-либо полномочий.

Правда, в массовой бизнес-среде к деятельности градообразующих предприятий существует достаточно позитивное отношение. Вот как распределились ответы на вопрос о согласии с суждениями о политике градообразующих предприятий относительно местного бизнеса.

**Таблица 18. Отношение предпринимателей моногородов к политике градообразующего предприятия по размещению заказов среди местного малого и среднего бизнеса**

Суждение	Доля согласившихся, %
Градообразующее предприятие не только активно размещает заказы на предприятиях малого и среднего бизнеса города, но и содействует модернизации этих предприятий, повышению их технологического уровня до уровня требований к заказам градообразующих предприятий	18,0
Градообразующее предприятие старается размещать заказы, прежде всего, на предприятиях малого и среднего бизнеса своего города	38,0
Градообразующее предприятие размещает заказы на предприятиях малого и среднего бизнеса своего города, но делает это неохотно	11,0
Градообразующее предприятие старается размещать заказы за пределами города	4,0
Градообразующее предприятие игнорирует малый и средний бизнес нашего города	16,0
В нашем городе у градообразующего предприятия просто нет возможностей и потребностей для размещения заказов у местного бизнеса	13,0

База 100 респондентов

При этом около трети опрошенных в моногородах предпринимателей знают о существовании перечня товаров и услуг, который градообразующие предприятие предлагает для заказов местному бизнесу.

### 4.3. Якорные проекты

В соответствии с казахстанской концепцией развития моногородов во все КПП включены так называемые якорные проекты. Их отличительной особенностью должен стать высокий мультипликативный эффект. Однако, не всегда и не везде этот ключевой принцип соблюден. В качестве якорных иногда представляются давно намеченные проекты развития имеющихся производств, хотя, согласно концепции, принятой в республиканской Программе развития моногородов, якорные проекты должны быть направлены на создание альтернативных производств. Расчет мультипликативного эффекта подменяется только лишь прогнозом создания новых рабочих мест. Не делается социальная оценка якорных проектов. Как правило, весьма уязвима их маркетинговая проработка.

По сообщениям экспертов и ключевых информаторов якорные проекты иногда отбираются искусственно. Было бы более уместно предложить в качестве якорных другие проекты, но они не дотягивают до установленных свыше пороговых сумм.

Остаются вопросы и резервы в механизме поддержки якорных проектов.

Для выработки рекомендаций по совершенствованию механизма реализации якорных проектов мы считаем необходимым описать их реально сложившуюся типологию. Не смотря на то, что якорные проекты в идеале не должны быть связаны с доминирующим производством, со специализацией моногорода, на деле у моногородов иногда просто нет иного выхода, как разместить якорные проекты в сфере деятельности градообразующего предприятия. Такой подход является, практически, безальтернативным в Курчатове и Серебрянке и имеет веские основания в Зыряновске и Риддере.

В связи с этим якорные проекты можно классифицировать по трем группам:

- Проекты, осуществляемые в русле диверсификации доминирующего производства, углубления экономической специализации моногорода.
- Проекты, осуществляемые на базе отраслей и видов деятельности, не относящихся к специализации моногорода.
- Проекты по созданию новых для моногорода отраслей и сфер деятельности.



Предложенная типология может стать исходным пунктом для разработки стратегии осуществления проекта. Однако, в любом случае, ключевым условием конституирования проекта как якорного должна быть его направленность на снижение социально-экономических рисков развития моногорода, уменьшение конъюнктурной зависимости местной экономики, расширение возможностей развития человеческих ресурсов.

### 4.4. Социальные отношения и профилактика конфликтов

Анализ социальных отношений, общественных настроений и потенциала социальной конфликтности начнем с материальной основы формирования всех этих факторов – уровня жизни. Для определения уровня жизни в моногородах BISAM использовал шкалу самооценки, которая, на наш взгляд, является более надежным и показательным измерителем, чем простые вопросы о доходах<sup>2</sup>. Полученные результаты показаны в таблице ниже.



<sup>2</sup> Вопрос о доходах также задавался в демографическом блоке анкеты и при анализе использовался как контрольный.

**Таблица 19. Уровень жизни жителей моногородов по шкале самооценки D-8. Какое из перечисленных здесь высказываний лучше всего подходит, чтобы описать финансовое положение Вашей семьи?**

	Всего по выборке	Зыряновск	Курчатов	Риддер	Серебрянск
Мы еле сводим концы с концами	4	5	0	3	7
Мы можем позволить себе купить только самые необходимые продукты питания	14	18	8	9	21
Нам хватает денег на необходимое, но мы не можем платить за товары длительного пользования	41	22	54	36	51
Наших заработков хватает на все, кроме дорогих приобретений, таких, как машина	27	37	22	31	19
Наших заработков хватает на все, кроме приобретений, таких, как дорогая дача или квартира	8	6	14	11	1
Материальных затруднений не испытываем. При необходимости могли бы приобрести дачу, квартиру	5	7	2	9	1
Не знаю/ Затрудняюсь ответить	2	5	0	1	0

База: 400 респондентов, %

В целом материальное положение в моногородах не выбивается из общереспубликанского фона. Однако, обратим внимание, что 18% горожан живут в нужде, более 40% - довольно скромно (испытывают трудности при приобретении товаров длительного пользования). В то же время более четверти опрошенных уже приближаются к стандартам потребления среднего класса, а число богатых (5%) относительно велико по казахстанским меркам.

Из числа обследованных городов наиболее высок уровень жизни в Риддере и Курчатове, хуже всего живут жители Серебрянска. Выявившийся расклад соответствует объективным характеристикам ситуации в конкретных городах.

Как же ощущают жители городов свое положение? В анкете присутствовал традиционный социологический вопрос, позволяющий определить доминирующий эмоциональный настрой респондентов. Результаты ответов на этот вопрос показаны в таблице ниже.



**Таблица 20. Эмоциональное выражение социальных настроений респондентов В-6. Пожалуйста, скажите, какое из перечисленных эмоциональных состояний наиболее точно характеризуют Ваше нынешнее настроение**

	<b>Всего по выборке</b>	<b>Зыряновск</b>	<b>Курчатов</b>	<b>Риддер</b>	<b>Серебрянск</b>
Энтузиазм	14	15	12	18	12
Подъем	6	5	4	9	6
Уверенность	20	19	20	23	17
Спокойствие	34	32	36	29	38
Равнодушие	12	13	9	12	13
Апатия	6	4	8	6	6
Отчаяние	9	12	11	3	8

База: 400 респондентов, %

Как видим, декларируемые жителями социальные ощущения достаточно спокойны и не содержат в себе высокого потенциала социальной конфликтности.

Для моногородов ВКО, как указывалось выше, характерна негативная демографическая динамика. В этой связи особую важность для диагностики социальных проблем приобретает анализ миграционных настроений. Распределение ответов на вопрос о миграционных намерениях жителей моногородов показано в таблице.

**Таблица 21. Миграционные намерения жителей моногородов В-7. Какое из перечисленных ниже суждений соответствует Вашим настроениям и намерениям**

	<b>Всего по выборке</b>	<b>Зыряновск</b>	<b>Курчатов</b>	<b>Риддер</b>	<b>Серебрянск</b>
Я твердо решил остаться жить в моем городе	67	81	63	53	71
Я решил пока остаться жить в моем городе, но могу переменить это решение	22	4	32	34	18
Я пока остаюсь жить в моем городе, но предпринимаю меры для того, чтобы переехать в другое место	6	10	3	6	6

Я делаю все возможное, чтобы переехать на новое место жительства и обязательно уеду из моего города	5	5	2	7	5
---	---	---	---	---	---

База: 400 респондентов, %

Отметим, что во всех обследованных городах сохраняется достаточно значительный миграционный потенциал. Особенно высок он в Риддере и Курчатове.

Более глубоко вникнуть в суть проблемы помогает не столько мотивация отъезжающих и колеблющихся, сколько мотивация остающихся.

**Таблица 22. Мотивация респондентов, твердо намеренных остаться жить в своем городе В-8. Почему Вы твердо решили остаться жить в своем городе?**

	Всего по выборке	Зыряновск	Курчатов	Риддер	Серебрянск
Это мой родной город	65	58	70	68	68
В последнее время дела в городе меняются к лучшему	10	15	19	6	1
Я не вижу лучшей перспективы на новом месте жительства	44	63	40	36	34
Здесь живет сын/ дети	2	0	3	2	3
Свой бизнес	1	0	2	2	0
Из-за родителей	0	1	0	0	0

База: 268 респондентов, %

В Зыряновске, при его довольно низком миграционном настрое, почти две трети твердо решивших остаться мотивированы отсутствием видения лучшей перспективы на новом месте. В Риддере такой «показатель безысходности» значительно меньше». В Курчатове и Зыряновске довольно значим мотив ощущения улучшений положения в городе. В Риддере доля мотивированных этим фактором респондентов значительно меньше, а в Серебрянске таких респондентов практически нет.

Что же касается мотивации отъезда, то почти все потенциальные мигранты назвали в качестве мотивов отсутствие будущего для себя и для детей. Из Серебрянска 45% собравшихся уехать готовы это сделать из-за отсутствия работы. В Риддере этот фактор упомянули лишь 4% опрошенных. Значимым оказался мотив отсутствия интересного досуга и развлечений (20% в целом по выборке, 30% - в Курчатове и 15-17% в остальных городах).

Важнейшим компонентом социальной атмосферы в городах является отношение к усилиям местной власти по решению ключевых проблем жизнедеятельности города. Респондентам было предложено оценить усилия власти по пятибалльной шкале, где «5» означало, что власти прилагают максимальные усилия, «1» - что не прилагают никаких усилий.

**Таблица 23. Оценка респондентами действий власти в конкретных сферах (средний балл)  
В-5. Оцените усилия, которые прилагают местные органы власти для решения следующих проблем**

	<b>Всего по выборке</b>	<b>Зыряновск</b>	<b>Курчатов</b>	<b>Риддер</b>	<b>Серебрянск</b>
Занятость	2.8	3.1	2.6	3.1	2.4
Условия труда	2.6	3	2.6	2.6	2.4
Водоснабжение (обеспечение холодной водой)	2.9	3.2	2.8	2.3	3.3
Теплоснабжение и обеспечение горячей водой	2.9	3.2	2.5	2.7	3
Здравоохранение	2.5	2.6	1.8	2.6	3
Образование	3.3	3.1	3.4	3.3	3.5
Возможности досуга, развлечений	2.5	2.7	1.9	2.9	2.5
Возможности профессионального, карьерного роста	2.9	3	2.7	2.8	3
Возможности заняться предпринимательством, завести и развивать собственное дело	3.2	3.2	3.1	3.3	3.3

База: 400 респондентов

В целом, как видим, оценки достаточно критические, хотя и не «уничтожающие». В основном, оценки деятельности власти по решению конкретных проблем совпадают с оценками динамики ситуации в этих городах (см. параграф 3.3.2.). Иными словами, в массовом сознании степень удовлетворенности сложившимся положением переходит в уровень удовлетворенности деятельностью власти.

Уровень доверия различным государственным институтам, выявленный в опросе жителей моногородов, выглядит следующим образом.

**Таблица 24. Уровень доверия респондентов местным институтам (средний балл)  
В-10. В какой степени Вы доверяете/не доверяете следующим лицам и организациям?**

	Всего по выборке	Зыряновск	Курчатов	Риддер	Серебрянск
Аким города	3.1	3.7	3.1	2.7	2.8
Работники акимата	3.1	3.5	3.1	2.8	3
Руководители градообразующего предприятия	3.2	3.5	3.4	3	2.8
Городской маслихат	3.1	3.3	3.1	2.9	3
Местная полиция	3	3	3.1	2.5	3.2
Местные суды	3.1	3.2	3.2	2.7	3.4

База: 400 респондентов

Выше всего оказался уровень доверия к руководителям градообразующих предприятий. В Зыряновске, выше, чем в других городах, авторитет акима. В Риддере доверие ко всем институтам ниже, чем в других городах. Однако, в целом, показатели по городам различаются мало и демонстрируют средний уровень удовлетворенности.

Моногорода, как известно, в силу специфических проблем исторического, социально-экономического и демографического развития, являются зонами высокого риска социальных конфликтов. Как показали проведенные интервью, муниципальные власти и градообразующие предприятия в Риддере, Зыряновске, Серебрянске и Курчатове внимательно отслеживают социальную ситуацию в городах, основываясь не только на реактивном, но и на проактивном подходе. Вместе с тем, есть существенные резервы в придании этой деятельности, комплексности и системности, в формировании для нее современной информационно-исследовательской базы.

Выше мы отмечали, что выявленный эмоциональный настрой массового сознания пока не содержит в себе реальной угрозы социально-трудовых конфликтов. Опрос показал также, что при возникновении претензий к работодателям лишь 6% опрошенных готовы участвовать в забастовках, 8% - в митингах или протестных акциях. Однако, при этом и мирные, цивилизованные способы разрешения конфликтов довольно слабо принимаются во внимание горожанами. В профсоюз обратились бы лишь 30% опрошенных, в суды – 24%, к депутату – 20%, к СМИ – 18%. Более 50% респондентов в конфликтных ситуациях трудового характера намерены обращаться к соответствующим ответственным лицам.

Примерно такой же расклад потенциального реагирования мы видим и в случае недовольства властью. Здесь, правда, несколько повышается (до 10%) доля готовых принять участие в митингах и акциях протеста.

В то же время в обследованных моногородах довольно высок уровень участия слушателей в сходах, общественных слушаниях и других мероприятиях, организуемых акиматами. Так, в Курчатове в такого рода мероприятиях принимали участие в последние 2 года 34% опрошенных, в Зыряновске – 21%, в Риддере – 17%, в Серебрянске – 13%.

#### 4.5. Развитие предпринимательства

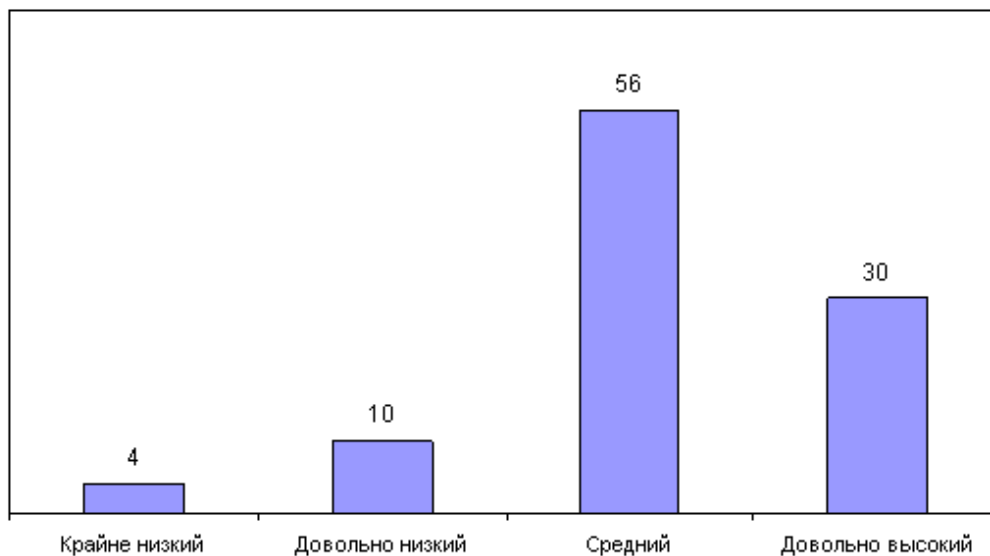
Встречи и интервью показали, что в ВКО в целом и в моногородах в частности существенно повысился интерес предпринимателей к участию в Программе «Дорожная карта бизнеса», особенно по направлению гарантирования кредитов. Стала более сбалансированной территориальная структура участников ДКБ, возросла доля малых производственных предприятий. Однако активность бизнеса во включении в государственные программы поддержки продолжает сдерживаться тремя факторами:

- повышенное внимание к участникам программ поддержки со стороны контролирующих и надзорных органов, когда проверки начинаются еще до получения предпринимателями каких-либо средств и преференций;
- слабая информированность бизнеса о возможностях государственной поддержки, сохраняющаяся несмотря на большое количество проводимых информационно-пропагандистских мероприятий;
- незаинтересованность банков второго уровня в кредитовании малого и среднего бизнеса по программам поддержки.

Различные аспекты развития предпринимательства в моногородах были детально исследованы в опросе представителей малого и среднего бизнеса.

В целом, предприниматели дают достаточно позитивную оценку состоянию своего бизнеса.

**График 7. Оценка предпринимателями уровня развития своего бизнеса**  
**В-5. Как бы Вы оценили уровень развития Вашего бизнеса/Вашего предприятия в настоящее время?**



База: 100 респондентов, %

В критическом состоянии находится бизнес лишь у 3% предпринимателей, а 7% испытывают нехватку средств для поддержания текущего бизнеса. В то же время 54% опрошенных не имеют средств для расширения и совершенствования бизнеса.

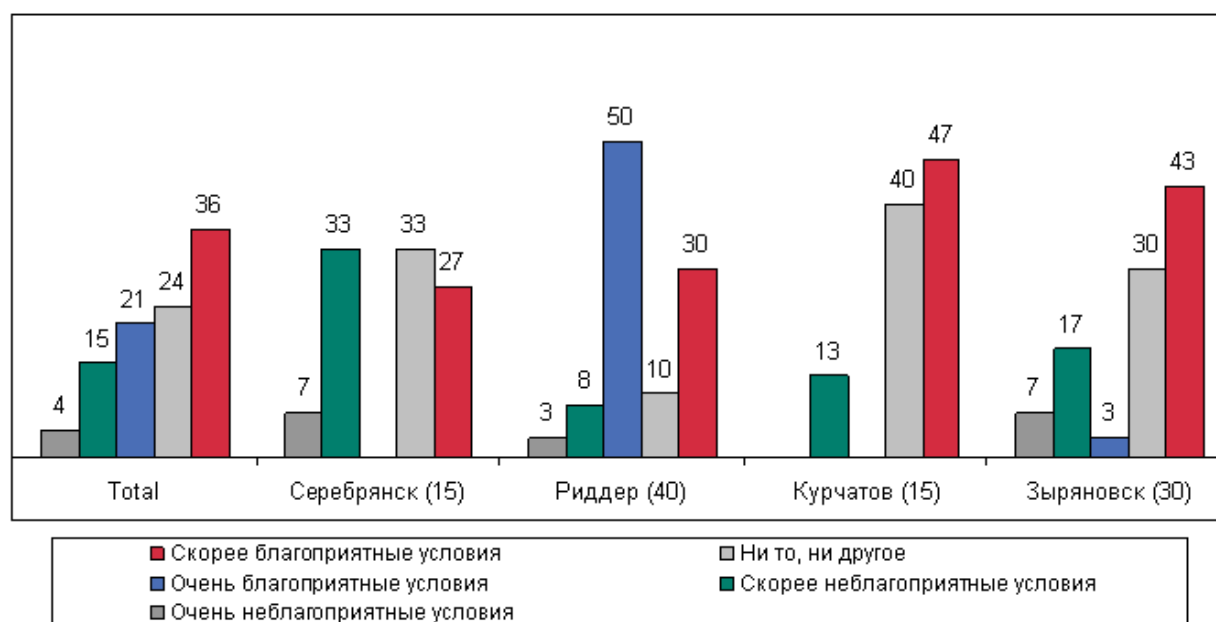
**График 8. Оценка респондентами финансового состояния собственного бизнеса**  
**В-6. Как бы Вы оценили финансовое состояние Вашего бизнеса/ Вашего предприятия?**



База: 100 респондентов, %

Оценка предпринимателями условий для функционирования и развития бизнеса заметно различается по городам.

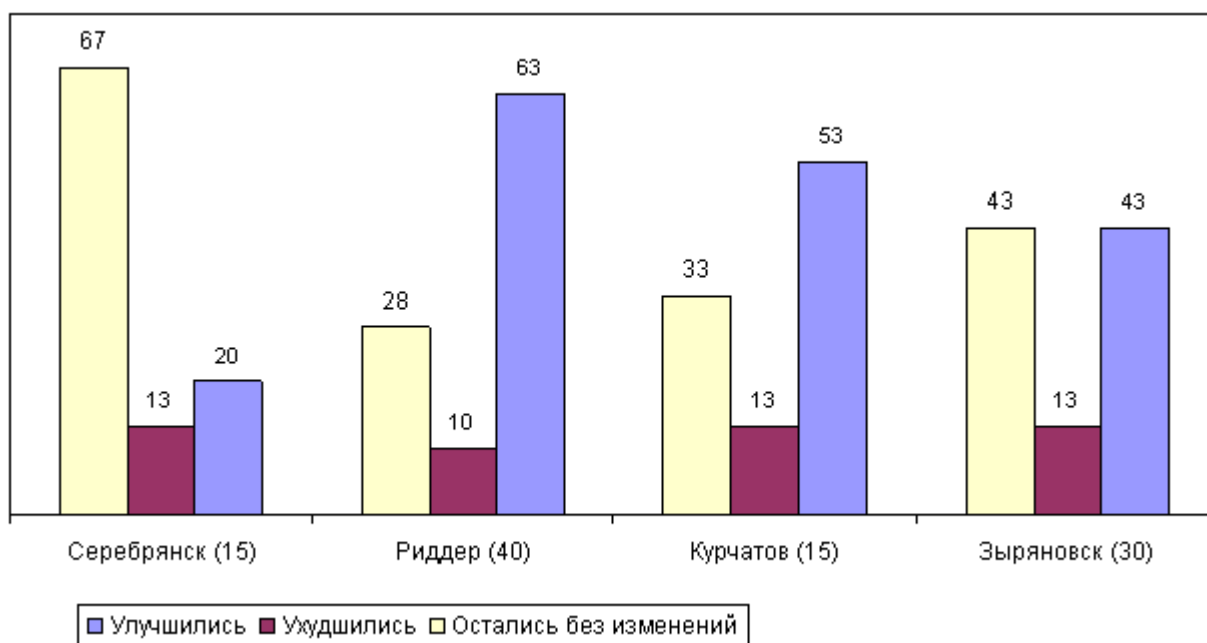
**График 9. Оценка предпринимателями условий для развития бизнеса в конкретных городах**  
**В-12. В целом, насколько благоприятными, на Ваш взгляд, являются условия, в которых функционирует малый и средний бизнес в Вашем городе? Оцените по 5-балльной шкале, где 1 – очень неблагоприятные условия, 5 – очень благоприятные условия**



База: 100 респондентов, %

В то же время, в динамике предприниматели во всех городах оценили условия развития бизнеса преимущественно позитивно.

**График 10. Оценка предпринимателями динамики изменений бизнес-климата в городах В-13. На Ваш взгляд, условия для развития Вашего бизнеса/Вашего предприятия за последние 3 года улучшились, ухудшились или не изменились?**



База: 100 респондентов, %

Достаточно заметная часть предпринимателей сумела изыскать средства для различных мероприятий по модернизации бизнеса и развитию персонала. Однако структурно намерения предпринимателей существенно отличаются от ретроспективы. По сравнению с текущим состоянием повысилась доля предпринимателей, намеренных вложить средства в модернизацию оборудования, капитальный ремонт и обучение (последняя статья не может не радовать). Снижение произошло по пунктам приобретения оборудования и недвижимости.

**Таблица 24. Сравнение сделанных вложений и намерений предпринимателей**  
**В-16. Приходилось ли Вам/ Вашему предприятию в последние 3 года вкладывать средства в...**  
**В-17. Намерены ли Вы/ Ваше предприятие в последующие 3 года вложить средства в...**

	В-16		В-17	
	Да	Нет	Да	Нет
В приобретение, установку нового оборудования/техники	75	25	60	40
В модернизацию, обновление действующего оборудования/техники	42	58	58	42
В капитальный ремонт	31	69	41	59
В строительство новых помещений, цехов, линий и др.	12	88	17	83
В обучение, повышение квалификации персонала	25	75	42	58
В покупку недвижимости для бизнеса	34	66	24	76

База: 100 респондентов, %

Специальный вопрос был задан предпринимателям о том, что могло бы их побудить более активно заняться модернизацией, инновациями, повышением квалификации работников. Ответы показали, что респонденты ориентированы на кредитные льготы и прямую финансовую поддержку. Информационную и консалтинговую поддержку рассматривают как стимул лишь 5% опрошенных.

**График 11. Отношение предпринимателей к возможным стимулам совершенствования бизнеса**

**В-18. Что могло бы, прежде всего, побудить Вас более активно заниматься модернизацией бизнеса, внедрением новшеств, повышением квалификации работников?**



База: 100 респондентов, %



Рейтинг проблем, волнующих предпринимателей, выстроился следующим образом.

**График 12. Рейтинг проблем, волнующих предпринимателей В-19. С какими проблемами Вы сталкиваетесь в настоящее время в ходе предпринимательской деятельности?**



База: 100 респондентов, %

В отличие от многочисленных исследований малого и среднего бизнеса, проводившихся BISAM, в которых лидировала с большим отрывом проблема нехватки собственных финансовых средств для развития, исследование в моногородах ВКО вывело на первую строку рейтинга проблему подбора необходимых кадров. Это – позитивный, хотя и не вполне однозначный результат. С одной стороны, он демонстрирует переключение внимания местного бизнеса на факторы человеческих ресурсов, однако, с другой стороны, свидетельствует о напряженном положении с квалифицированными кадрами, обусловленном их оттоком при отсутствии должной компенсации.

Весьма показательна также довольно низкая на фоне ранее проводившихся в Казахстане исследований, позиция таких проблем/барьеров предпринимательской деятельности как отсутствие эффективной поддержки со стороны государства, неоправданно большой объем отчетности, высокие налоги. Здесь можно было бы говорить о долгожданном переломе предпринимательской ментальности, ослаблении в ней патерналистских настроений. Тем более, что на вопрос «Чего на сегодняшний день больше всего не хватает казахстанским предпринимателям?», 42% опрошенных ответили, что собственной инициативы и энергии и только 29% указали на недостаток государственной поддержки. Однако, если мы еще раз посмотрим на рейтинг проблем, то увидим, что факторы саморазвития бизнеса поднялись в нем все же отнюдь не высоко.

В моногородах ВКО зафиксирован довольно высокий уровень информированности предпринимателей о возможностях Программы «Дорожная карта бизнеса» (ДКБ). Среди участников опроса 38% знают об этой программе в деталях, а 11% включаются в нее.

**Таблица 25. Рейтинг привлекательности направлений ДКБ**

<b>Направление</b>	<b>Доля опрошенных, для кого это направление привлекательно, % (респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа)</b>
Гарантирование по кредитам	63,3
Субсидирование ставки вознаграждение	53,4
Обучение начинающих и потенциальных предпринимателей	43,2
Сервисная поддержка бизнеса	28,4
Обучение топ-менеджмента предприятий	28,4

База: 100 респондентов, %

Финансовая поддержка остается существенно более привлекательной для бизнеса, чем нефинансовая. Однако и формы нефинансовой поддержки начали вызывать у предпринимателей заметный интерес.

68% опрошенных предпринимателей знают о возможностях предоставления гранта от 1,5 до 3 миллионов тенге на развитие предпринимательства согласно КИР моногородов. 74% от числа осведомленных выразили заинтересованность в получении такого гранта.

Тем не менее, в получении государственной поддержки предприниматели продолжают сталкиваться с прежними, хорошо известными проблемами. Об этом свидетельствует таблица ниже.

**Таблица 26. Степень согласия предпринимателей с суждениями о проблемах получения государственной поддержки.**

	<b>Согласен</b>	<b>Не согласен</b>
Средства, выделяемые государством банкам для поддержки МСБ, всегда доходят по назначению	35	65
Формы государственной поддержки становятся все более разнообразными и эффективными	90	10
Без взятки нельзя получить льготный кредит, даже если источниками средств являются специализированные государственные и международные организации	16	84
Банки не заинтересованы в кредитовании по программам государственной поддержки	60	40
С включением в программу государственной поддержки бизнес становится объектом необоснованных и постоянных проверок со стороны правоохранительных и контролирующих органов	51	49

База: 100 респондентов, %

С одной стороны, обращает на себя внимание то, что предприниматели высоко оценили усилия государства по совершенствованию и дифференциации поддержки бизнеса. Однако, с другой стороны, незаинтересованность банков и страх перед чрезмерным увеличением государственных проверок остаются для предпринимателей сильнейшими тормозами для участия в государственных программах.

Низкой остается вовлеченность бизнеса в ассоциации, что мешает эффективной защите предпринимателями своих экономических, социальных и корпоративных интересов. В целом по выборке о членстве в бизнес-ассоциациях заявили 23% предпринимателей. Однако такой сравнительно высокий показатель сформировался, преимущественно, за счет Риддера, где бизнес-ассоциации очень активны и влиятельны (это показали и глубинные интервью), и где членами бизнес-ассоциаций оказалась половина опрошенных предпринимателей. В Серебрянке и Курчатове этот показатель – 15%, а в Зырянске – только 3%. Опыт бизнес-ассоциаций Риддера заслуживает внимательно изучения и широкого освещения.

## **5. Как сделать реализацию КНР моногородов более полной и эффективной?**

### **5.1. Международный опыт развития монопрофильных территорий**

Одним из ключевых направлений нашего исследовательского проекта является изучение и анализ применимости к Казахстану зарубежного опыта комплексного развития, санации и радикального преобразования моногородов.

Целенаправленное изучение зарубежного опыта решения проблем моногородов было предпринято Министерством экономического развития и торговли, что нашло отражение в

специальном разделе республиканской Программы развития моногородов.<sup>3</sup> В этом разделе обращено внимание на опыт, главным образом, стран с развитой рыночной экономикой, таких как Германия, Австралия, Япония и США. Описывается опыт государственного участия в решении проблем тех городов, которые в силу экономической конъюнктуры или истощения природных ресурсов, при недостаточной диверсифицированности своей экономики, оказывались в определенные моменты под угрозой депрессии.

Однако такой подход подвергается обоснованной критике российскими учеными, которые, в отличие от казахстанских исследователей, давно и весьма интенсивно работают в проблематике моногородов. В российской науке доминирует взгляд, согласно которому постсоветские моногорода – уникальное явление. Они есть порождение советской модели индустриализации и становления военно-промышленного комплекса. Попробуем развить этот тезис. От западных моногородов советские отличаются тем, что, во-первых, их формирование как моногородов было сознательным, плановым и целенаправленным, во-вторых, тем, что приток и удержание их населения стимулировалось специальной, не имеющей мировых аналогов, системой товарного и сервисного снабжения, в-третьих, тем, что градообразующие предприятия не просто доминировали в городской экономике, а обеспечивали всю экономическую и социальную жизнедеятельность города. Поэтому в странах с развитой рыночной экономикой проблемы моногородов могут быть решены стимулированием альтернативных направлений в бизнесе, в постсоветских моногородах этого отнюдь недостаточно.

В данной связи необходимо, скорее всего, обратиться к опыту России. Российская Федерация не достигла впечатляющих успехов в комплексном развитии и преобразовании моногородов. Тем не менее, казахстанская модель программирования развития моногородов оказалась во многом схожей с российской. В этой связи российский опыт будет нами освещаться как с позитивной, так и с негативной стороны.

Негативные моменты и печальные уроки есть и в политике западных стран в отношении сползавших в депрессию и монопрофильность территорий.

### **Опыт России**

Данный параграф написан по материалам различных опубликованных и размещенных в Интернете источников. Особое значение имели информация и аналитические оценки, предоставленные международным экспертом нашего исследования, профессором Натальей Зубаревич.

Специальное программирование и планирование комплексного развития моногородов началось в России в 2009-2010 годах. Сегодня принятые государством программы и планы по объявленным срокам находятся в стадии, когда становятся, в основном, ясной их результативность.

Российская концепция развития моногородов предусматривала переход от монофункционального к полифункциональному режиму жизнедеятельности и диверсификацию



<sup>3</sup> Программа развития моногородов на 2012-2020 гг, с. 12-13

производства для обеспечения устойчивого экономического роста и повышения качества жизни населения. Основными направлениями реализации данной концепции устанавливались:

- повышение конкурентоспособности;
- снижение социальной напряженности на рынке труда, создание постоянных рабочих мест;
- развитие малого и среднего бизнеса;
- повышение эффективности муниципального управления.

Российские эксперты относят к числу моногородов более 400 городов и более 300 поселков городского типа, в которых проживает около четверти городского населения РФ. Однако финансирование по специальным программам поддержки получили лишь 50 городов. В основном, это инфраструктурные инвестиции за счет дотаций и кредитов из федерального бюджета с софинансированием из бюджета регионов. При этом объем финансирования для большинства моногородов был сравнительно небольшим. Как замечает Н.В. Зубаревич, в несколько раз большую поддержку из бюджета получили градообразующие предприятия госкорпорации «Ростехнологии» в двух моногородах – Тольятти и Нижнем Тагиле.

Оператором программы поддержки моногородов было определено Министерство регионального развития РФ. Оно разработало методику создания комплексных инвестиционных планов (КИП), которые должны были подготовить сами моногорода за свой счет. Представление КИП являлось общим условием выделения средств из бюджета. Основными направлениями использования бюджетных средств определялись:

- развитие инфраструктуры (коммунальной и дорожной);
- поддержка малого и среднего бизнеса;
- создание новых рабочих мест;
- реализация дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынках труда;
- капитальный ремонт жилого фонда, находящегося в аварийном состоянии (средства на ремонт жилья поступали из Федерального фонда развития ЖКХ).

В 2009 году началась подготовка специального закона РФ о монопрофильных территориях. Хотя такой закон до сих пор не принят, опыт его разработки представляет определенный интерес для Казахстана.

Закон в своих проектах и разработках изначально строился как рамочный, призванный создать концептуальную платформу для осуществления разнообразных мер поддержки монопрофильных территорий. В нем предполагалось не детализировать конкретные меры поддержки для того, чтобы регион мог выбрать те механизмы, которые считает перспективными для себя.

В то же время в законе предполагалось унифицировать терминологию, четко определить понятия монопрофильной территории и градообразующей организации. Выбранные критерии отнесения населенных пунктов к моногородам практически схожи с теми, которые в дальнейшем использовала Программа развития моногородов РК.

Интерес представляет формулировка в проектах закона ключевых инструментов государственной политики по поддержке монопрофильных территорий. К ним относятся:

- включение мероприятий по развитию монопрофильных территорий в государственные целевые программы (*наименование субъекта Российской Федерации*) в качестве отдельных направлений (подпрограмм);
- содействие органов государственной власти (*наименование субъекта Российской Федерации*) органам местного самоуправления моногородов в получении поддержки со стороны федеральных органов государственной власти и (или) государственных корпораций;

- государственная поддержка реструктуризации и (или) модернизации градообразующих организаций;
- организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации жителей монопрофильных территорий, а также временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые; организация общественных работ на монопрофильных территориях;
- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность на монопрофильных территориях, в рамках региональных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства или путем софинансирования муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- модернизация и развитие социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры монопрофильных территорий;
- развитие ремесленной деятельности, в том числе создание палат ремесел, центров ремесел и обеспечение их деятельности;
- стимулирование сельскохозяйственной деятельности на монопрофильных территориях;

Закон должен было отразить широкий каталог мер государственной поддержки развития моногородов на основе планов комплексного развития.

В зависимости от субъектов поддержка подразделялась на:

- поддержку деятельности органов местного самоуправления моногородов по реализации комплексного плана развития;
- поддержку реструктуризации и модернизации градообразующих организаций;
- поддержку хозяйствующих субъектов, осуществляющих на монопрофильной территории приоритетные виды деятельности, предусмотренные комплексным планом развития.

С точки зрения способов поддержки проект закона называл финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также, поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства.

Закон не должен был содержать исчерпывающего перечня и одинаково детального регулирования всех возможных мер поддержки. Соответствующие положения закона регионы могли использовать как своеобразный конструктор, выбирая наиболее актуальные способы поддержки и соотносясь с собственными возможностями.

Поддержка муниципальных образований могла осуществляться в традиционных формах межбюджетных отношений, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, прежде всего – путем предоставления субсидий на софинансирование мероприятий комплексного инвестиционного плана.

Другое направление поддержки – модернизация градообразующих предприятий. Среди множества возможных видов такой поддержки проект закона выделял два – предоставление государственных гарантий субъектов Российской Федерации и субсидий на объекты социальной сферы.

Достаточно подробно в планируемом законе определялись меры государственной поддержки предпринимателям и организациям, осуществляющим на монопрофильной территории хозяйственную деятельность.

Прежде всего, такие меры должны были быть направлены на стимулирование притока в моногорода новых хозяйствующих субъектов, поэтому государственная поддержка предусматривалась именно для новых предприятий.

Условия получения такой поддержки, сформулированные законом, сводились к следующему:

- а) осуществление приоритетных для моногорода видов деятельности, которые определены комплексным планом развития;
- б) регистрация в моногороде не ранее 1 января 2010 года;
- в) численность работников организации или предпринимателя должна быть не менее 15;
- г) наличие инвестиционного проекта, гарантирующего реальные вложения в экономику моногорода.

Центральным звеном предоставляемых мер поддержки являлись налоговые льготы:

- пониженная ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет (*наименование субъекта Российской Федерации*), в размере 13,5 %;
- освобождение от уплаты налога на имущество организаций в отношении имущества, созданного или приобретенного после 1 января 2010 года, расположенного на монопрофильной территории и предназначенного для осуществления хозяйств венной и инвестиционной деятельности в соответствии с договором;
- возмещение по итогам отчетного финансового года суммы уплаченного транспортного налога в отношении транспортных средств, учитываемых на балансе хозяйствующего субъекта, и предназначенных для осуществления хозяйственной и инвестиционной деятельности в соответствии с договором.

Для хозяйствующих субъектов также предусматривались субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации в целях частичного возмещения затрат на приобретение электрической и тепловой энергии (мощности), природного газа, оплату услуг по передаче электрической и тепловой энергии, затрат на оплату услуг водоснабжения и водоотведения.

Проектом закона также была предусмотрена поддержка инвестиционной деятельности на монопрофильных территориях.

Наряду с наработками, накопленными в процессе разработки российского закона о монопрофильных территориях, заслуживает внимания реализованный опыт Министерства регионального развития РФ по ежеквартальному мониторингу развития моногородов на основе регулярно собираемой статистики и данных муниципалитетов. По результатам мониторинга постоянно выявляются наиболее проблемные моногорода.

В то же время российский опыт более интересен для Казахстана своими негативными уроками, которые, как показывает проведенный нами анализ, далеко не в полной мере учтены в появившихся позднее казахстанских программах. Прежде всего, отметим, что выполнение программ и планов развития моногородов находится в России в далеко не лучшем состоянии. На первое июля 2012 года фактическое освоение средств, выделенных из федерального бюджета, составило 73% от плана. Министерство регионального развития отметило следующие причины такого положения.

- Отсутствие инвестора, который способен привлечь достаточные финансовые средства для реализации мероприятий комплексного инвестиционного плана.
- Отсутствие схем территориального планирования муниципальных образований и наличие неурегулированных вопросов с земельными участками, предоставляемые под строительную площадку, для инвестиционных объектов.
- Наличие инвестиционных проектов с недостаточно высокой степенью готовности, в части сметной документации и заключения государственной (независимой) экспертизы.
- Низкое качество бюджетного планирования субъектов Российской Федерации: не предусмотрены или предусмотрены не в полном объеме бюджетные ассигнования за счет бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках софинансирования реализации мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры.
- Низкое качество осуществления администрирования реализации проектов со стороны субъектов Российской Федерации и местной администрации монопрофильных муниципальных образований.

Нетрудно заметить, что вина возложена Министерством на сами моногорода. Однако эксперты видят корни проблемы более глубоко, считая важнейшим уроком российской политики

в отношении моногородов отсутствие дифференцированного подхода к ним. В нашем отчете мы также отмечали неприемлемость выявленной практики разработки КПП по шаблонам и, особенно, практики построения универсальных числовых индикаторов реализации планов для всех моногородов.

В российских КИП, как сегодня в казахстанских КПП моногородов, доминирует логика реиндустриализации: создание промышленных объектов планируется без должной маркетинговой и инвестиционной проработки, попытки использовать кластерный подход ограничиваются планами создания технологически взаимосвязанных производств.

Главным же негативным уроком российского опыта является политическая конъюнктурность. Специальная политики в отношении моногородов начала осуществляться в РФ под влиянием мирового кризиса, от которого моногорода особенно пострадали. Сегодня, несмотря на неудовлетворительную реализацию программ и планов развития моногородов, внимание к ним существенно ослабло. Готовившийся закон положен под сукно. Правительство увлеклось новыми идеями и проектами. Именно такого подхода надо избежать Казахстану в его политике по модернизации и диверсификации экономики и социальных отношений в моногородах.

### **Опыт стран дальнего зарубежья**

Как уже отмечалось, принципиально иные истоки формирования моногородов в странах развитой рыночной экономики делают применение их опыта достаточно ограниченным. Тем не менее, в нем есть безусловно поучительные для Казахстана аспекты.

Важной положительной чертой *германского опыта* выступает процесс создания стратегических планов развития моногородов с учетом общественного мнения. Также показателен опыт Германии тем, что там из трех попыток модернизации моногородов успехом увенчалась лишь последняя, предполагавшая совместные усилия общественности, предприятий, власти федеральной, региональной и муниципальной. Только такое партнерство позволило создать реальные планы, которые позволяют решать задачи, стоящие перед экономикой города. Таким образом, германский опыт формирования модели планирования, чувствительной к интересам общества, и стратегического планирования данных территорий весьма полезен.

Интересен *опыт Франции*, создавшей специальное земельное ведомство, которое решало задачи предоставления земли для новых предприятий. Кроме того, ведомство развития покупало новые технологии и внедряло их там, где государство создавало новые рабочие места. При этом крупный бизнес обязан был софинансировать развитие новых технологий, в противном случае его менеджеры не имели права увольнять людей. Средний бизнес также был обязан выделять ключевых менеджеров в качестве эмиссаров, помогающих развивать бизнес-компании, основанные на новых технологиях. Показательно также то, что во Франции государство обязано планировать развитие на 10-20 лет по каждому конкретному региону, в том числе с точки зрения управления моногородами.

Опыт *Англии* интересен тем, что многие английские проекты в первую очередь носили инфраструктурный характер. Особое место занимали также проекты в области повышения уровня образования.

В Великобритании, что важно, было принято решение не только строить предприятия на основе новых технологий, но и осуществлять регенерацию инфраструктуры, то есть строить дома, жилье для сотрудников этих предприятий. Развивались новые транспортные связи с целью повысить мобильность населения. Вот это очень важно. По сути, и в Германии, и в Англии была создана специальная транспортная сеть, позволяющая в течение часа добраться в другой город, где есть работа.

В Англии также создали корпорации городского развития на уровне регионов, для того чтобы помогать формировать и реализовывать комплексные планы городов. Но самое интересное заключается в том, что на территории моногородов были созданы представительные налоговые и нормативные органы в помощь бизнесу, которые были готовы создавать и корректировать наилучшие условия для инвестиционного климата в режиме он-лайн. Такие полномочия были



переданы на уровень корпораций городского развития, чтобы максимально быстро и эффективно привлечь инвесторов.

Одной из стран с широким распространением моногородов является Канада. Около миллиона канадцев живет в примерно в 1000 моногородов. Опыт Канады несет в себе как положительные, так и отрицательные уроки. К числу первых относится целенаправленная политика правительства по поддержке добывающих производств (а большинство канадских моногородов сконцентрировано именно вокруг таких производств). Государство не пытается изменить специализацию моногородов, но делает крупные вложения в улучшение качества жизни населения.

В Канаде интенсивно исследуется проблематика моногородов. Интерес представляют, в частности, некоторые выводы ученых, помогающие понимать особые проблемы развития монопрофильных территорий. В частности канадские исследователи А. Артибайс и Дж. Стелтер отмечают некоторые «корневые» проблемы моногородов, которые в наших программах остаются «за кадром».

«Из-за того, что сырье обычно отправляется за пределы моногорода, – пишут исследователи, – часто за пределы страны, для переработки, большинство моногородов не получают полноценной экономической прибыли от своих ресурсов. Колебания роста и спада зависят от капризов международного сырьевого рынка или от правительства и корпоративных решений, а не местных инициатив. Это порождает чувство нестабильности и недолговечности в настроениях населения. Еще более такие настроения усиливаются в горнодобывающих моногородах, т.к. люди понимают, что когда-нибудь ресурсы будут исчерпаны. Моногорода также характеризуются присущей им упрощенной структурой занятости. Средний класс относительно слаб и обычно включает в себя только узкую группу менеджеров, торговцев и специалистов, в карьерном плане ориентированных на организации за пределами данного города»<sup>4</sup>.

В целом же, эти исследователи считают опыт развития моногородов в Канаде негативным. «Перспективы активности и роста за пределами первоначального предназначения редко материализуются. В некоторых случаях ресурсы просто истощаются, или меняются условия рынка, или международные корпорации переводят свою деятельность в другую страну. Предприятия и заводы закрываются и, в конце-концов, город вымирает. Сотни населенных пунктов в Канаде исчезли именно таким образом».

Нами изучен ряд кейс-стади по моногородам США. Интерес из них представляет история бывших шахтерских городов в Аппалачах, в частности города Биг Стоун Гэп. Этот город был успешно репрофилирован в центр экотуризма. Для моногородов ВКО такой опыт особенно интересен.

Стратегия экономического развития Биг Стоун Гэп заключалась в использовании экотуризма для привлечения новых инвестиций и создания рабочих мест за счет поддержки местных предпринимателей.

Как указывалось в планах организации, с которой начал сотрудничать город – Head of Appalachia Tourism Authority (НАТА) - целью города было позволить местным жителям пожинать плоды экотуризма, но в рациональной и жизнеспособной манере.

Первым шагом было создание местной инфраструктуры обучения с целью оказания консультаций и продвижения перспективных предпринимателей. Проводились специальные семинары для предпринимателей. Финансовая поддержка выражалась в специальных займах для местных бизнесменов, занявшихся экотуризмом.



<sup>4</sup> <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/resource-towns>

Особую поддержку получали небольшие фирмы по продаже экипировки для каякинга, рафтинга, велоспорта и кемпинга, а также индустрии Bed and Breakfast (системы услуг в гостинице, по которой проживающий платит за номер за ночь и за завтрак на следующее утро).

Биг Стоун Гэп привязал предпринимателей к конкретному опыту НАТА, местному колледжу, центру развития малого предпринимательства и кредитному учреждению местного развития.

В тоже время, США являются носителем и крайне негативного опыта моногородов. Много лет наиболее проблемными моногородами считаются хорошо известные Детройт и Флинт. После кризиса автомобильной промышленности они так и не смогли уйти с первых строчек в антирейтингах депрессивных городов США. Одновременно они лидируют и как самые опасные города страны, т.е. по уровню преступности.

Сегодня в США исследователи выделяют более 250 необитаемых городов, которые особенно характерны для штатов Колорадо, Невада, Калифорния, Нью-Мексико, Аризона, Монтана, Юта, Айдахо.

Таким образом, международный опыт, прежде всего, учит нас не возводить в культ зарубежные образцы, не искать готовых рецептов, а планировать и осуществлять региональную политику и специальные меры по комплексному развитию моногородов, исходя из специфики местных проблем, избегая штампов, максимально мобилизуя социальную инициативу при разумно дифференцированной государственной поддержке.

## **5.2. Рекомендации по результатам проведенного исследования**

### **5.2.1. Совершенствование механизма локального планирования**

Исследование содержания, механизмов разработки и реализации государственных программ и планов в ВКО позволяет внести некоторые предложения относительно соответствующей практики на республиканском уровне. Это касается, прежде всего, функционирования «вертикали» планирования. Выяснилось, что областной и городские акиматы в процессе разработки ПРТ и КИР систематически получали указания от отдельных министерств, комитетов, агентств, департаментов о содержании и приоритетах по тем или иным плановым/прогноznым показателям. Поступление такого рода указаний никак и никем не координировалось.

На наш взгляд, остро назрела необходимость сместить фокус в национальной модели планирования с ведомственного на региональный подход. основополагающие установки из центра на места должны поступать в обобщенном виде, продуманно концентрирующем отраслевые и профильные приоритеты. В этой связи имеет смысл проанализировать и, возможно, усилить координирующие полномочия Комитета по региональному развитию МЭРТ РК.

В руководстве локальным комплексным планированием устоявшаяся на сегодня практика спускаемых сверху образцов должна быть заменена разработкой стандартов по конкретным программным документам. Такие стандарты могут готовиться по КИР городов, якорным проектам, местным отраслевым и специальным программам и т.д. стандарт должен включать в себя определение основных понятий и категорий, требования к структуре и содержанию документов, обязательные условия разработки для обеспечения качества продукта (источники информации, исследования, характер обсуждений и выработки рекомендаций ит.д.), требования к оценке и мониторингу экономической и социальной эффективности планов/проектов, диапазоны/пороги ключевых показателей. разработку таких стандартов целесообразно поручить профессиональной организации в рамках специального проекта.

Имеет смысл подготовить специальные рекомендации по расчету мультипликативного эффекта проектов, прежде всего тех, которые получают статус «якорных».

Для повышения эффективности реализации ПРТ ВКО и КИР моногородов BISAM рекомендует следующие меры:

- Провести в области и моногородах всестороннюю инвентаризацию исполненных, действующих и намечаемых к разработке программ и планов. По итогам инвентаризации

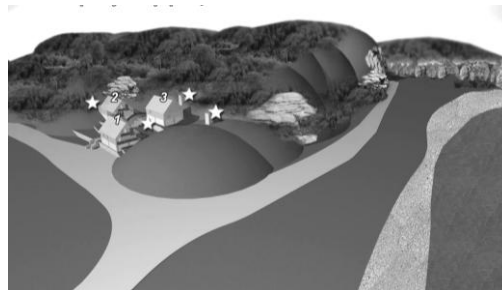
разработать и отслеживать схемы взаимосвязи и взаимозависимости. Особое внимание уделить взаимовлиянию и комплексному эффекту осуществляемых в соответствии с различными программами и планами мер.

- В ПРТ ВКО и в КПП некоторых моногородов определены конкурентные преимущества региона/города. Имеет смысл перейти к практике специального планирования и мониторинга реализации каждого из наиболее важных конкурентных преимуществ с построением рейтинга приоритетов.
- В пропаганде и продвижении КПП моногородов, в привлечении населения, бизнеса, гражданского общества к их реализации должна понятно и привлекательно для всех потенциальных исполнителей и бенефициаров позиционироваться конечная цель намеченной работы. Эта цель ни в коем случае не должна восприниматься как «латание дыр» (именно такое впечатление может возникнуть из знакомства с содержанием некоторых КПП), как попытка «пристроить население», приостановить негативные процессы. Речь должна постоянно вестись о коренном преобразовании облика моногородов, о превращении каждого города в привлекательное для современной жизни и эффективной карьеры место.
- Недостаточное привлечение потенциальных исполнителей и бенефициаров КПП к разработке планов могло бы быть компенсировано на этапах детализации и реализации созданием специального механизма «народной экспертизы». По важнейшим конкретным мероприятиям, предусмотренным КПП, имеет смысл проводить обсуждения и обязательно получать экспертные заключения со стороны заинтересованных/участвующих организаций, бизнес-ассоциаций, структур гражданского общества.
- В настоящее время для организации и контроля выполнения КПП предусмотрены рабочие группы. Однако имело бы больший смысл создание комплексных по составу рабочих групп по конкретным проектам. Для якорных проектов, а также для проектов высокого мультипликативного эффекта, которые предлагались, но по тем или иным причинам не вошли в КПП или находятся за пределами компетенции местных властей (например, строительство атомной электростанции в Курчатове или железной дороги на Китай, проходящей через Зыряновск), целесообразно создавать специальные группы поддержки, которые бы занимались поиском и привлечением инвестиций, формированием общественного мнения внутри и вне городов, организацией media relation.
- В КПП всех моногородов делается выраженный акцент на государственные или квазигосударственные источники финансирования проектов. Необходимо компенсировать этот изъян целенаправленной разработкой способов и мер привлечения частных инвестиций по каждому особо значимому проекту. Основой такой разработки должно быть позиционирование преимуществ проекта, способное стимулировать потенциальных инвесторов. Поиск инвестиций необходимо осуществлять как вне, так и внутри города, в среде местного малого и среднего бизнеса.
- Целесообразно организовать изучение, обобщение и распространение опыта местных компаний и организаций по реализации направлений, задач, проектов, намеченных КПП. Ключевыми пунктами изучаемого опыта могли бы быть:
  - достижение вовлеченности персонала, партнеров и потребителей в реализацию проектов;
  - информационно-исследовательское сопровождение проектов, механизм реализации и обратной связи;
  - защита и продвижение интересов организаций, участвующих в проекте;
  - работа по закреплению и повышению уровня трудовых ресурсов, специальная работа с мигрантами.
- При реализации КПП целесообразен также активный обмен опытом с казахстанскими и зарубежными моногородами. В связи с этим моногорода ВКО могли бы инициировать создание международной ассоциации моногородов-побратимов. Имеет смысл установление также отношений партнерства с конкретными моногородами.

- В реализации КПП необходимо более активно опираться на бизнес-ассоциации, НПО, структуры гражданского общества. В рамках проектов, включенных в КПП, имеет смысл найти резервы также и для некоторого финансового содействия этим организациям как звеньям реализации планов.
- Имеет смысл рассмотреть вопрос о разработке в качестве дополнений/приложений к ПРТ ВКО и КПП моногородов специальных программ/планов по комплексному решению наиболее актуальных местных проблем.

### 5.2.2. Пути усиления рыночного потенциала проектов. Применение инструментов маркетинга территорий

В предыдущих разделах уже отмечалось, что одним из самых слабых мест областных и городских программ/планов является недостаточная маркетинговая проработка. Проекты планируются, исходя, главным образом, из нужд и представлений производителя или продавца, без должного учета реальной насыщенности рынка, характера и остроты конкуренции, запросов и стереотипов потребителей, реальной заинтересованности инвесторов. В результате запланированные проекты уже изначально не имеют необходимой рыночной ориентированности и исходно ставятся в зависимость от государственной поддержки. Однако, если в проектном планировании все же есть какие-то элементы маркетинга, хотя бы на уровне формального соблюдения требований бизнес-планов, то в планировании развития территорий (в нашем случае – области и моногородов) маркетинговая составляющая близка к нулю. В лучшем случае декларируются конкурентные преимущества региона/города, но эти декларации как бы повисают в воздухе, не сопровождаясь определением конкретных путей и средств повышения инвестиционной и потребительской привлекательности территорий. Маркетинг территорий как система мер и инструментов пока не освоен в региональном и локальном планировании ВКО, как, впрочем, и Казахстана в целом.



В данных ниже рекомендациях мы попытаемся указать на некоторые базовые пункты, которые позволят в определенной мере восполнить отмеченные пробелы.

#### Маркетинг проектов

- Для включения в программу или комплексный план перед авторами проекта надо поставить просто и ясно сформулированные задачи:
  - предоставить четко рассчитанное и аргументированное определение текущей и потенциальной емкости, размера и ареала соответствующих рынков;
  - описать характер, оценить остроту конкуренции;
  - показать способность предприятия/продукта/услуги войти в конкурентную среду и освоить в ней выбранную конкурентную нишу;
  - ясно сформулировать УТП, показать факторы и способы отстройки от конкурентов;
  - доказать востребованность продукта/услуги, в частности, с позиций окупаемости проектных затрат, и определить (желательно – с ранжированием) целевые группы потребителей;
  - описать предполагаемые стратегии и инструменты продвижения продукта.

Здесь нет необходимости в каком-то высоком теоретизировании. Достаточно указать, за счет каких факторов (цены, качества, особых свойств, особой системы сервиса и т.д.) предприятие/продукт/услуга будет пробиваться на рынок, какие необходимы будут для этого коммуникационные усилия.

Все описанное выше может показаться азами маркетинга. Так оно и есть, но эти «азы», очевидно, не представлены в практике планирования как ясно сформулированные обязательные требования. Глубинные интервью показали, что местные предприниматели, включая представителей якорных проектов, часто не могут внятно ответить ни на один из указанных выше вопросов, а вместо этого вновь и вновь сосредотачиваются на описании собственных

представлений о достоинствах проекта, которые они бездоказательно приписывают потенциальным инвесторам и потребителям.

- Для ответов на описанные в предыдущем пункте базовые вопросы рыночной перспективности проектов, безусловно, необходимы маркетинговые исследования. Однако для представителей МСБ, особенно в малых городах, профессиональные исследования слишком дороги, а крупный бизнес, имеющий соответствующие средства, зачастую недооценивает роль исследований и, представляя проекты в государственные программы, стремиться обойтись умозрительно выстроенными заключениями и показателями. Такой подход облегчается и тем, что сложившиеся условия экспертизы проектов ограничиваются требованием показать цифры, выступающие доказательствами, без демонстрации того, как эти цифры были получены. Мы рекомендуем сделать наличие маркетинговых исследований обязательным условием включения проекта в план/программу, но при этом дифференцировать требования к исследованиям в зависимости от характера и масштабов рынка. Для малого бизнеса это могут быть зондажные исследования, проведение которых возможно собственными силами, без существенных финансовых затрат. Для средних же и крупных компаний необходимы независимые профессиональные исследования.
- Было бы весьма целесообразно провести по специальной схеме софинансирования государственными органами области, Фондом Даму, бизнес-ассоциациями, частными компаниями, комплексное профессиональное маркетинговое исследование для выявления наиболее перспективных территориальных и отраслевых рынков с учетом специфики институциональной структуры бизнеса в городах и районах. Такое исследование создало бы базу для последующего мониторинга рынков, позволило бы разместить в Интернете ключевые справочные данные для потенциальных инвесторов, начинающих предпринимателей и предпринимателей, намеревающихся расширить или диверсифицировать свой бизнес. Образцом методологии исследования могло бы послужить республиканское исследование приоритетных отраслей, осуществляемое Фондом Даму в течение двух последних лет. Однако, в отличие от республиканского исследования, областной исследовательский проект давал бы существенно более детализированную информацию о возможностях и перспективах развития конкретного бизнеса на конкретной территории в конкретном целевом сегменте. В дальнейшем, на базе информационно-исследовательского мониторинга мог бы быть создан специальный Интернет портал с постоянно обновляющейся информацией под возможным названием «Перспективные рынки».
- За счет средств, выделенных для поддержки предпринимательства, имело бы смысл профинансировать маркетинговые исследования для двух-трех малых предприятий в моногородах, с условием, что материалы этих исследований будут размещены в открытом доступе как образцы методологии, организации и практического применения исследовательских проектов в секторе малого бизнеса.
- Будет обоснованной часть средств, выделяемых на обучение, консультационную и сервисную поддержку бизнеса, использовать для специальной программы «обучение бизнеса через исследование рынков», которая позволила бы через включение предпринимателей в разработку исследовательских методологий, организацию, обобщение и анализ, внедрение результатов исследований дать важные знания и навыки в разработке бизнес-идей, оценке рыночных возможностей и перспектив, построении и реализации конкурентных стратегий, продвижении продуктов и услуг. Маркетинговые исследования и информационно-исследовательское сопровождение инвестиционных проектов целесообразно включить отдельными пунктами в перечень сервисных услуг, оказываемых Центрами поддержки предпринимательства (ЦПП).

## Маркетинг территорий

Маркетинг территорий является понятием, адекватным как для региона/области, так и для отдельных районов и городов. Это – специальная система целей и средств, направленная на то, чтобы сделать конкретную территорию максимально привлекательной для бизнеса. Одновременно, маркетинг территорий создает инструменты для наиболее полной и эффективной реализации конкурентных преимуществ региона/города/района, формирует оптимальный в существующих объективных условиях локальный имидж. Лучшим результатом маркетинга территории может стать формирование регионального/локального бренда, а также корпоративных и продуктовых брендов у субъектов бизнеса, действующих в данном ареале.



В ПРТ ВКО и КПП моногородов имеются отдельные фрагменты, которые могут быть отнесены к маркетингу территорий. Рекомендации, следующие ниже, призваны помочь перейти от фрагментарного к системному подходу, построить на областном и городском уровнях маркетинг территорий как специальное направление планирования и развития.

- В ПРТ ВКО и КПП некоторых моногородов выделены конкурентные преимущества. Однако они, как правило, специально не обоснованы и не ранжированы. В Отчете предлагается оригинальная модель оценки и ранжирования конкурентных преимуществ региона в разрезе отраслей. Эта модель может быть применена и в моногородах. Могут быть использованы и другие модели. Однако при этом надо обратить особое внимание, что конкурентные преимущества должны анализироваться не только и не столько как природная данность, сколько как явление в реально существующей конкурентной среде.
- Желательно разработать комплексную стратегию маркетинга территорий, которая включала бы в себя следующие разделы:
  - *Концентрированная оценка экономической и социальной привлекательности области/города.*
  - *Ранговая модель конкурентных преимуществ, возможностей и путей их реализации.*
  - *Реальный имидж области/города. Ключевые пункты и пути формирования желаемого имиджа.*
  - *Ключевая концепция общего и целевого позиционирования территории.*
  - *Возможности формирования территориальных, корпоративных и продуктовых брендов.*
  - *Инструменты маркетинга территорий. Коммуникационные приемы и каналы.*

Реальный имидж может быть изучен с помощью как полевых, так и кабинетных исследований (например, анализа публикаций об области/городе). Изучается внутренний и внешний имидж. В обоих случаях определяется сравнительное восприятие ключевых экономических, социальных, культурных, бытовых характеристик и выявляются существующие массовые стереотипы.

Модель желаемого имиджа строится на основе полученной картины реального имиджа и оценки перспектив реализации конкурентных преимуществ и резервов области/города.

Для позиционирования территории необходимо, прежде всего, определить ее реальные, желательно уникальные характеристики или совокупности характеристик, которые способны привлечь позитивное внимание целевых групп. Иными словами, регион или город должен найти свою «изюминку». Необходимо обеспечить как общее, так и целевое позиционирование. Общее позиционирование должно быть выражено в концентрированной характеристике или в слогане, адресованных широкой аудитории. Целевое позиционирование является относительно самостоятельным и направлено:

- на привлечение инвесторов, бизнеса;
- на привлечение трудовых ресурсов;
- на приоритетное внимание государственных органов и включение в государственные программы;
- на развитие туризма;
- на активизацию международных связей.

При этом особенно важно позиционировать не только природные и экономические преимущества, но и привлекательные социальные характеристики (например, низкие цены, доступность жилья, хорошее качество питьевой воды), а также сравнимые достижения области/города (например, высокое место среди областей или городов по зарплате и доходам, инвестициям, уровню научно-технического и кадрового потенциала).

### 5.2.3. Достижение социальной вовлеченности. Коммуникационные стратегии

Ключом к успеху реализации ПРТ ВКО и КПР моногородов является максимально возможное участие в разработке и выполнении планов населения, бизнеса, гражданского общества. Выше отмечалось, что из-за, главным образом, формальных требований свыше и неоправданно сжатых сроков, разработка КПР осуществляется без должной мобилизации инициативы снизу.

В то же время, налицо значительная заинтересованность жителей моногородов в КПР, высокий потенциал сопричастности. Упущения в социальной мобилизации на этапе разработки планов могут быть восполнены на этапах детализации и внедрения.

- На смену мероприятиям, где осуществляется общее обсуждение содержания и хода реализации КПР, должны прийти форматы, где предметом обсуждения и выработки рекомендаций становятся конкретные включенные в планы проекты и меры.
- Масштабы и эффективность социальной вовлеченности повысятся, если предметом общественного обсуждения станет обоснованность и рациональность расходования бюджетных средств, эффективность финансирования проектов КПР из различных источников.
- Главным лейтмотивом коммуникации с населением должно быть стремление к тому, чтобы жители города, предприниматели, чувствовали себя не объектом информирования, а активным субъектом принятия решений. В данном контексте можно будет использовать технологию краудсорсинга. Будучи разработан в качестве коммуникационного инструмента бизнеса, краудсорсинг в последнее время активно используется и в общественно-политической жизни. В моногородах ВКО могут быть успешно применены форматы краудсорсинга как в непосредственном общении, так и в Интернете. Предметом краудсорсинга как специально организованного совместного поиска инновационных решений могут быть:



- инвестиционные проекты;
- продукты и услуги, предлагаемые местными предприятиями в качестве УТП;
- пути модернизации городской инженерной инфраструктуры;
- наиболее злободневные проблемы городской жизни.

По результатам краудсорсинга и с помощью других коммуникационных методик могут формироваться городские «банки идей». Сбор идей может осуществляться также в ходе массовых общественных кампаний, конкурсов, инновационных предложений и т.д., под возможными девизами «к жизни по-новому», «мы будем жить здесь», «наш город – лучшее место для жизни и творчества».

- Значимые достижения в реализации КПП, опыт предприятий и отдельных предпринимателей, вклад в развитие города отдельных его жителей должны становиться предметом широкого обсуждения.
- Для стимулирования социальной активности жителей целесообразно создать в каждом моногороде Фонд гражданских инициатив.

#### 5.2.4. Социальная оценка проектов

Эффективным средством социальной мобилизации и, одновременно, инструментом повышения качества реализации КПП, может стать социальная оценка проектов.

Социальная оценка проектов – обычная практика бизнеса в развитых странах. Однако в Казахстане она применяется пока только международными финансовыми институтами и крупными зарубежными компаниями. В государственных планах и программах, в стратегиях казахстанского частного бизнеса индикаторы социальной оценки на сегодняшний день не используются.

При разработке и реализации областных и городских программ/планов социальная оценка проектов должна включать следующие взаимосвязанные компоненты:

- *социальная база: четкое определение заинтересованных социальных групп и групп, являющихся бенефициарами проекта;*
- *социальная поддержка: оценка намерений отобранных целевых групп относительно перспектив и путей их вовлечения в реализацию проектов;*
- *социальные последствия: ясное определение влияния проекта на положение различных общественных групп;*
- *выполнение социальной оценки проектов должно стать одним из основных условий их государственной и общественной поддержки.*

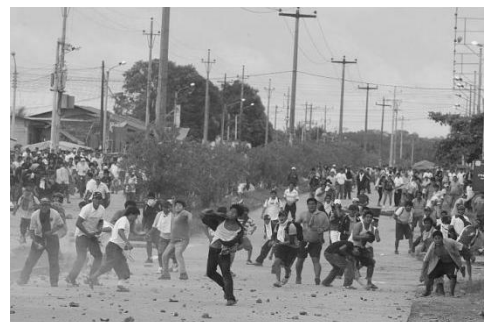
#### 5.2.5. Гармонизация социальных и корпоративных интересов. Профилактика социальных конфликтов

В ВКО, как и в других регионах Казахстана, основными носителями социальных интересов выступают наемные работники, предприниматели (со специфическими интересами у малого, среднего и крупного бизнеса), студенты и учащиеся, самозанятые и безработные. Их интересы институционализированы в деятельности государственных и частных компаний, профсоюзов, бизнес-ассоциаций, НПО, банков, институтов развития. Государственная власть, призванная гармонизировать социальные и корпоративные отношения, тем не менее, сама выступает носителем собственных социальных интересов, традиционно рассматриваемых как интересы бюрократии.

Специфика конфигурации социальных интересов в моногородах состоит в особой роли градообразующих предприятий. Впрочем, деятельность такого градообразующего предприятия, как КазЦинк, имеет особую значимость и в масштабах всей Восточно-Казахстанской области.

Гармонизация социальных и корпоративных интересов является ключевым фактором в комплексном решении проблемы предотвращения социальных конфликтов. Эта проблема особо актуальна для моногородов.

В контексте рекомендаций по гармонизации социальных интересов и предотвращению социальных конфликтов мы хотели бы обратить особое внимание на существующую ограниченность в понимании корней проблемы. Под влиянием событий в Жанаозене сферой целенаправленной профилактики конфликтов сегодня чаще всего становятся лишь трудовые отношения. Однако конфликтообразующие факторы могут формироваться гораздо более широкой





средой жизнедеятельности региона или города. Более того, респонденты наших глубинных интервью отмечали, что очагом социальной напряженности может стать сфера малого и, особенно, микро бизнеса.

Ниже даны рекомендации, касающиеся наиболее актуальны для ВКО и моногородов региона направлений и организационных форм гармонизации социальных и корпоративных интересов.

- Ход реализации Меморандума, о взаимном сотрудничестве, подписанного «КазЦинк», Министерством экономического развития и торговли, акимом Восточно-Казахстанской области, НЭПК «Союз Атамекен» и Фондом «Даму» и связанных с ним программ должны не замыкаться в предусмотренной документом рабочей группе, а стать предметом самого широкого обсуждения и регулирования. В совместном плане мероприятий ТОО «КазЦинк» и акимата ВКО предусмотрена лишь презентация Партнерской программы на форуме предпринимателей. Однако, целесообразно регулярное проведение встреч представителей градообразующего предприятия и местного бизнеса для анализа сделанных и выработки новых шагов сотрудничества. Градообразующему предприятию целесообразно создать специальные постоянно действующие информационно-консалтинговые пункты для МСБ и, возможно, в более широком формате – центры бизнес-партнерства, где местные предприниматели имели бы возможность вести в реальном режиме диалог с градообразующим предприятием по конкретным совместным проектам, проблемам и урокам их реализации, а также получать исчерпывающие консультации по закупочным процедурам.
- В развитии моногородов должны определить свою роль не только градообразующие предприятия, но крупный бизнес ВКО в целом. Имеется, например, широкая ниша для размещения в моногородах заказов формирующейся автомобильной отрасли.
- Сфера гармонизации трудовых отношений в моногородах также во многом определяется деятельностью градообразующих предприятий. В этой связи заслуживает обобщения и распространения опыт Зыряновского горно-обогатительного комплекса, где продуктивно работает согласительная комиссия, регулярно проводятся собрания коллектива, действует «горячая линия» с руководством предприятия, для обсуждения возникающих проблем удачно используется корпоративная газета.
- Во всех обследованных городах существует система отслеживания уровня социальной конфликтности, регулярно проводятся социологические замеры. В этой связи можно было бы рекомендовать местным органам власти больше внимания уделить фиксации и отслеживанию массовых стереотипов, неформальных источников информации, слухов и т.д.

### 5.2.6. Якорные проекты: от провозглашенного статуса к реальному осуществлению функций

Как показало исследование, наиболее актуальной проблемой является определение мультипликативного эффекта якорных проектов. Именно с этого пункта мы попытаемся построить наши рекомендации.

- Необходимо дополнить соответствующие разделы КПР по пунктным описанием мультипликативного эффекта (На сегодняшний день, как указывалось выше, обоснование якорных проектов сводится, как правило, к созданию рабочих мест). В качестве основных направлений, определяющих мультипликативный эффект якорного проекта, можно выделить:

*- влияние на уровень и структуру экономики города: создание новых производств/видов деятельности, изменение удельного веса несырьевых, высокотехнологичных, социально ориентированных производств;*



- улучшение модели занятости: сюда необходимо включить не только традиционный показатель создания новых рабочих мест, но и аспекты вовлечения самозанятого населения, соотношения полной и частичной занятости, гендерного баланса занятости, решения вопросов занятости в русле молодежной политики, роста возможностей карьеры;

- появление новых возможностей в интеллектуальном развитии города: расширение базы для профессионального обучения, переподготовки и повышения квалификации, вовлечение предпринимателей, работников, жителей города в инновационную деятельность;

- расширение возможностей развития малого бизнеса: конкретные организационные и технологические направления вовлечения малого бизнеса в проект.

- По каждому якорному проекту должна быть определена специальная система индикаторов мониторинга. Она должна состоять из универсальных индикаторов, в соответствии с описанными в предыдущем пункте направлениями, и специальных индикаторов, отражающих специфику работ/продуктов/услуг по каждому проекту.
- Каждый проект должен рассматриваться как дело не только осуществляющей его конкретной компании, но и как общее дело всего города. В связи с этим необходимо широко информировать население и общественность города о целях якорного проекта, содержании, ходе и проблемах реализации, обеспечить высокий уровень прозрачности в расходовании выделяемых государством и институтами развития для поддержки проекта финансовых средств. Должны широко освещаться достижения в реализации проекта, в осуществлении запланированного мультипликативного эффекта.

### 5.2.7. Институты и инструменты развития и стимулирования местного бизнеса

Развитие предпринимательства в моногородах имеет свои специфические проблемы и трудности. В наших рекомендациях мы постараемся отразить, прежде всего, продуктивные идеи местных органов власти и предпринимательских сообществ, собранные в процессе специальных визитов и глубинных интервью.

- Проведенное исследование, как и исследование социально-экономической ситуации в ВКО, осуществленное BISAM по проекту ПРООН в 2011г., показало, что важнейшими резервами работы по развитию предпринимательства в регионе остаются координация программ и использование местных интеллектуальных сил. В первом из указанных направлений за последний год произошли позитивные сдвиги: усилия по стимулированию и обучению бизнеса сконцентрированы, преимущественно, под эгидой областного филиала Фонда Даму. Применяемые Фондом инструменты стали более разнообразными, учитывающими специфические нужды различных категорий предпринимателей. Однако дублирование и недостаточно выраженная адресность программ продолжают иметь место. Для устранения этого изъяна необходима совместная, организованная в приемлемых для всех сторон формах, работа акиматов, бизнес-ассоциаций, градообразующих предприятий и Фонда Даму. Целесообразно регулярное проведение специальных исследований для определения динамики в уровне информированности предпринимателей об имеющихся инструментах стимулирования, в отношении к этим инструментам, в эффективности их конкретного использования.
- Что касается второго направления, то главным резервом здесь остается объединение усилий академического и коммерческого секторов бизнес-обучения, бизнес-консалтинга и бизнес-исследований. Для полноценного информационно-интеллектуального обслуживания бизнеса ресурсов региональных консалтинговых компаний, которые чаще всего вовлекаются в программы поддержки, не хватает. Силы же областных научно-исследовательских учреждений и ВУЗов привлекаются явно недостаточно. Это



особенно важно подчеркнуть в свете растущей потребности бизнеса не только в экономической и правовой, но и в технологической поддержке, в переходе к инновационному развитию. ВУЗы в сотрудничестве с коммерческими консультантами и практиками бизнеса могут стать успешными площадками для создания специализированных бизнес-школ, центров дистанционного обучения и консультирования предпринимателей. Особенно важной может быть роль ВУЗов и научно-исследовательских учреждений в намеченном Фондом Даму открытии Программы «Бизнес-советник<sup>2</sup>». В отличие от «Бизнес советник<sup>1</sup>», предусматривавшей базовые знания в области предпринимательства и предназначенной для потенциальных и начинающих бизнесменов, новая программа предусматривает углубленное изучение специальных вопросов бизнеса, дифференцированное по отраслям и видам деятельности предприятий. ВУЗы и научно-исследовательские учреждения могли бы также стать ключевыми звеньями работы по намеченному созданию сети технопарков, прежде всего, в моногородах. Здесь может быть использован позитивный опыт Усть-Каменогорского технопарка, Парка ядерных технологий в Курчатове. Ученые и преподаватели ВУЗов могли бы инициировать направления и проекты, которые бы коммерциализировались с участием местного бизнеса в моногородах.

- В областном масштабе, совместными усилиями акимата, Фонда Даму, бизнес-ассоциаций, целесообразно регулярно обобщать и распространять:
  - *примеры успешной государственной поддержки бизнес-проектов;*
  - *опыт успешных бизнес-инициатив на местах.*



Исследование показало, что в сознании и настроениях местных бизнес-сообществ государственная поддержка ассоциируется, главным образом, с трудностями и проблемами. Позитивный опыт государственной поддержки малоизвестен, а иногда явно недооценивается даже его получателями. В связи с этим мы предлагаем, чтобы условия поддержки проектов включали бы в себя обязанности предпринимателя по освещению и передаче опыта успешной реализации проектов. Такие подборки должны размещаться на сайтах предприятий, в их рекламно-информационных материалах, или передаваться соответствующим структурам для обобщения и распространения. Что касается опыта успешных бизнес-инициатив на местах, то нашим исследованием выявлен, например, заслуживающий самого широкого распространения опыт бизнес-ассоциации «Аманат» в Риддере, которая создала Центр поддержки инновационного бизнеса по интересной и продуктивной схеме: «специальное обучение – формирование проектов как реализация обучения – конкурс проектов – целевая поддержка проектов, победивших в конкурсе». Серьезного внимания заслуживает также многообразный опыт областного профсоюза МСБ по правовой поддержке предпринимателей.

- В соответствии с КПП, во всех моногородах планируется использовать такой инструмент как бизнес-инкубаторы. Имеющийся на сегодняшний день в ВКО опыт создания бизнес-инкубаторов не является положительным. Бизнес-инкубаторы превращаются в обычные помещения для сдачи в аренду. Чтобы такая ситуация не возникала в моногородах, необходимо провести специальное исследование для выявления реальной потребности в бизнес-инкубаторах. Исследование может быть осуществлено без привлечения профессиональных компаний в 2 этапа. На первом, количественном этапе, проводится изучение информированности о сути и возможностях бизнес-инкубаторов и осуществляется отбор их потенциальных участников. На втором, качественном, этапе организуются специальные интервью с потенциальными участниками об их реальных запросах, оценивается адекватность их планов и намерений задачам и характеру деятельности бизнес-инкубаторов.
- В связи с созданием в моногородах Центров поддержки предпринимательства необходимо обратить особое внимание, что основной деятельностью ЦПП является не обучение и консультирование, а сервисная поддержка бизнеса. На основании направлений сервисной поддержки, определенных Фондом Даму, необходимо определить перечень приоритетных направлений для каждого моногорода. По каждому направлению следует разработать стандарты сервисной поддержки, акцентированные на

то, что конечным результатом услуги должно быть практическое решение проблемы и/или конкретная разработка, бизнес-план, финансовый отчет и т.д.

- Работа ЦПП должна стать средством диверсификации местной экономики, создания местных сегментов интеллектуального бизнеса. В моногородах обеспокоены нехваткой кадров ЦПП, планируется переключать проекты сервисной поддержки, главным образом, на внешних консультантов. На наш взгляд, в самих моногородах достаточно опытных и квалифицированных специалистов, например, по бухгалтерскому учету, налогам, финансовому планированию, предпринимательскому праву, различным технологиям, возможности которых могут быть институционализированы в рамках ЦПП.
- В обучении и консультировании предпринимателей должна быть повышена роль местного опыта. В этой связи целесообразно готовить для обучающихся семинары, для ЦПП и, по возможности, публиковать сборники кейсов на основе успешных проектов местного бизнеса.
- Назрела необходимость перестройки механизма разработки и реализации обучающих программ. На местном уровне есть полная возможность их детальной и всесторонней «обкатки снизу»: структура и содержание программ должны пройти экспертизу бизнес-ассоциаций и заинтересованных предпринимателей. Модель учебных планов для предпринимателей может быть изменена. Так же, как и в академических учебных планах, в них может быть выделен базовый компонент, компонент, отражающий отраслевую или территориальную специфику, и компонент по выбору обучающихся.
- Наиболее актуальными и не отраженными должным образом в программах бизнес-обучения проблемами являются использование преимуществ Таможенного Союза (что особенно важно для ВКО) и процедуры государственных закупок. Слабо реализуемой на сегодняшний день задачей обучения является также привитие предпринимателям современного конкурентного мышления, умения находить для своего бизнеса адекватные конкурентные ниши.

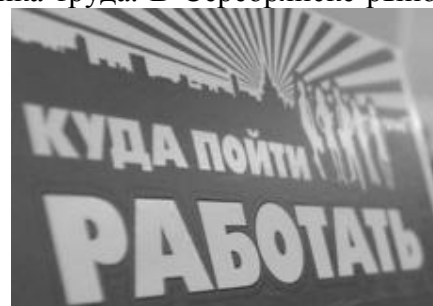
#### **5.2.8. Политика в сфере занятости и регулирования рынка труда**

Проблемы занятости, трудовых ресурсов, рынка труда, социально-трудового поведения имеют существенную специфику как в ВКО, так и в отдельных городах. В ВКО эта специфика в концентрированном виде определяется следующими факторами:

- отрицательный демографический баланс и отрицательное миграционное сальдо;
- высокий, в сравнении с большинством других регионов, образовательный и профессионально-квалификационный уровень трудовых ресурсов, сильный научно-технический потенциал;
- высокие риски маргинализации в миграционных процессах, связанные с большими внутрирегиональными субкультурными различиями.

В Риддере основной проблемой занятости является нехватка кадров для градообразующего предприятия, в Зырянске – угроза существенного сужения рынка труда. В Серебрянске рынок труда значительно пострадал от депрофилитации градообразующего предприятия. В Курчатове проблемы эффективной занятости могут быть успешно решены только в русле специальной государственной политики республиканского уровня.

Ниже следуют рекомендации некоторых мер, которые могли бы повысить эффективность политики занятости в рамках направлений, предусмотренных ПРТ ВКО и КПП моногородов, а также лучше учесть приоритетность местных проблем.



- В ВКО и ее моногородах как нигде необходимы комплексные программы регулирования миграции, которые включали бы в себя две взаимосвязанные части:
  - закрепление/удержание/пополнение квалифицированных трудовых ресурсов, развитие человеческого капитала;

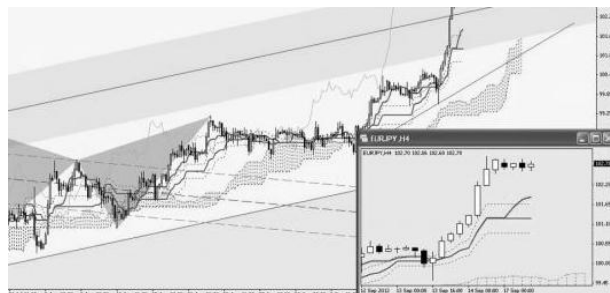
- адаптация и повышение уровня новых трудовых ресурсов.
- Целесообразной была бы специальная программа развития HR-менеджмента на предприятиях МСБ. На сегодняшний день современные HR службы существуют только в крупных компаниях.
- Для крупного и среднего бизнеса наличие системы обучения и повышения квалификации персонала должно стать обязательным условием включения в государственные программы поддержки.
- Наряду со стимулированием образования кадров должно войти в практику стимулирование образованием. В целях трудовой мотивации имело бы смысл выделение специальных образовательных бонусов и грантов, то есть оплата компаниями обучения своих сотрудников в ВУЗах и на программах послевузовского образования при достижении определенного стажа непрерывной работы на предприятии, а также в качестве поощрения за решение сложных производственных задач, внедрение инноваций и т.д.
- Работа с самозанятым населением должна стать специальным направлением и приобрести системный характер. Для этого необходимо, прежде всего, базовое исследование контингента самозанятых с их последующей сегментацией по целевым группам. Это дает возможность реальной, целенаправленной работы по вовлечению самозанятых в эффективные трудовые отношения, в реализацию ПРТ ВКО и КПП моногородов.
- В ВКО и, особенно, в моногородах Восточного Казахстана, в связи с доминированием в них тяжелой промышленности, особое значение приобретают гендерные аспекты трудовых отношений и рынка труда. Необходима разработка специальной модели обеспечения и мониторинга гендерного баланса занятости.

### 5.2.9. Мониторинг и обратная связь: система «углубленных» индикаторов реализации программы и планов

В ПРТ ВКО и КПП моногородов установлены индикаторы для оценки выполнения. Эти индикаторы включают в себя показатели экономического роста в целом и по специально запланированным направлениям, а также показатели демографической динамики. Все принятые индикаторы спущены сверху, носят линейный характер и измеряются в физических или стоимостных единицах.

Мы предлагаем ввести дополнительную систему «углубленных» индикаторов, которая расширила бы сферу отслеживания и сравнительно-измерительный инструментарий, позволило бы отслеживать изменения, являющиеся ключевыми или особенно важными для данного региона/города. Ниже описывается ряд комплексных индексов, которые мы предлагаем ввести в систему оценки и мониторинга.

Комплексный индекс вычисляется по совокупности включенных показателей с начислением по каждому показателю дифференцированного балла. Вес показателя должен быть определен дополнительно с учетом специфики региона/города.



#### **Комплексный индекс роста привлекательности**

Включенные показатели:

- динамика инвестиций в основной капитал с разделением на инвестиции из внешних и внутренних источников;
- сальдо внешней миграции;

- динамика стоимости жилья;
- индекс лояльности региону/городу (вычисляется на основе опроса населения по вопросам, касающимся миграционных намерений, видения собственных перспектив и будущего детей в связи с местом проживания);
- индекс предпринимательской активности (вычисляется на основе опроса предпринимателей по вопросам о намерениях сохранять, расширять, модернизировать бизнес).

#### **Комплексный индекс реализации конкурентных преимуществ**

Предполагает выделение ключевых конкурентных преимуществ как приоритетных отраслей/направлений развития, по которым запланированы конкретные меры реализации. Показатели отслеживаются по каждому конкурентному преимуществу. В перечень таких показателей входят:

- изменение доли приоритетной сферы в ВРП;
- динамика показателей приоритетной сферы в сравнении с соответствующими показателями других отраслей/направлений в регионе/городе;
- динамика показателей приоритетной сферы в сравнении с соответствующими показателями по стране и по конкурирующим территориям;
- динамика инвестиций в приоритетную сферу в сравнении с соответствующими показателями по другим отраслям внутри региона/города и по показателям в данной отрасли/сфере у конкурирующих территорий;
- показатели удовлетворенности и намерений работников и предпринимателей относительно отслеживаемой приоритетной сферы (вопросы об уровне удовлетворенности, намерениях прихода-ухода исследуются с помощью социологического опроса).

#### **Комплексный индекс самодостаточности**

Включенные показатели:

- отношение дотационных поступлений к ВРП;
- отношение дотационных поступлений к ключевым экономическим показателям дотируемой сферы;
- отношение государственных дотаций к частным инвестициям.

#### **Комплексный индекс социальных настроений (полностью отслеживается на основании социологических замеров)**

Включенные показатели:

- показатель выбора из «шкалы настроений»;
- показатели ответов на вопросы об изменении ситуации в стране, регионе, городе;
- оценка изменений в положении семьи/индивида;
- оценка удовлетворенности властью и доверия властным структурам;
- оценка отношений с работодателем;
- общая оценка перспектив личного роста/развития при проживании в данном - регионе/городе;
- уровень протестных настроений;
- выбор каналов реализации настроений недовлетворенности и протестных настроений.

#### **Индекс жизнеспособности бизнеса**

Одним из ключевых индикаторов, предусмотренных в КИР моногородов, является увеличение числа субъектов бизнеса. В разделе 4.2. уже говорилось о проблемах с применимостью этого показателя как стандартного. Мы предлагаем, не отказываясь от этого показателя совсем, вывести его из статуса ключевого, а ключевым сделать комплексный индекс

жизнеспособности бизнеса, который, складывается из нескольких, различающихся по технике и инструментарию, замеров:

- изменение соотношения зарегистрированных и активных предприятий;
- изменение соотношения вновь созданных и прекративших существование предприятий;
- измерение по специальной выборке доли предприятий, прекративших существование, в числе созданных в измеряемый период;
- изменение соотношения прибыльных и убыточных предприятий.

Этот индекс может быть дополнен обобщениями, сделанными на основе качественной информации: на построенной по типизирующим критериям выборке субъектов бизнеса проводятся кейс-стади процесса становления и развития созданных предприятий и процесса расширения, диверсификации и модернизации действующего бизнеса.