

Экономика региона

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ РЕЙТИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ РОССИИ

Андрей НИКИТИН

Никитин Андрей Сергеевич — кандидат экономических наук, доцент, кафедра теории и систем отраслевого управления Института отраслевого менеджмента РАНХиГС (119571, Москва, просп. Вернадского, 84).
E-mail: andrejnikitin237@gmail.com

Аннотация

Стимулирование эффективности региональных управленческих команд в сфере привлечения инвестиций и развития предпринимательства приобретает все большую значимость для России в связи с необходимостью поиска новых «точек роста» национальной экономики. Предметом статьи являются методология и методика оценки и стимулирования управления территорией посредством Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ (Национального инвестиционного рейтинга). В статье обосновывается актуальность поиска качественно новых методов развития управления территорией в рамках концепции экономического дерегулирования, проводится анализ методологических и методических основ Национального инвестиционного рейтинга; исследуется опыт реализации Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (Инвестиционного стандарта) в 2012–2015 годах; выявляются и оцениваются возможности Национального инвестиционного рейтинга и Инвестиционного стандарта как перспективных и новых для России инструментов оценки управления регионами и стимулирования эффективности региональных управленческих команд, а также риски, связанные с их применением. На этой основе разработаны рекомендации, касающиеся дальнейшей методологической и практической валидации Национального инвестиционного рейтинга по следующим направлениям: совершенствование методологии и методики, мотивация региональных управленческих команд, вовлечение муниципальных образований и представителей малого предпринимательства в процесс мониторинга внедрения Инвестиционного стандарта. Сформулирована гипотеза о возможности использования Национального инвестиционного рейтинга в качестве механизма оценки и стимулирования эффективности управленческих команд субъектов РФ вне зависимости от социально-экономических условий, в которых находится регион. Национальный инвестиционный рейтинг может рассматриваться как перспективный для региональной экономической политики инструмент объективного и многостороннего оценивания усилий органов власти всех уровней по улучшению инвестиционного климата в регионах России.

Ключевые слова: региональная экономика, привлечение инвестиций, предпринимательский климат, конкурентоспособность регионов, оценка инвестиционного климата, эффективность управления регионом.

JEL: H11, O43, R11, R58.

1. Актуальность развития методов оценки и стимулирования управления территорией для РФ

Проблематика привлечения инвестиций и создания благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, имеющая непреходящую актуальность для любого государства, в Российской Федерации приобрела сегодня новое содержание.

В 2000–2008 годах Россия демонстрировала достаточно стабильный экономический рост, выражаемый показателем валового внутреннего продукта (ВВП) и в целом возобновившийся после кризиса 2008–2009 годов. Однако глобальный финансовый кризис привел к стремительному падению ряда макроэкономических показателей страны в 2010–2012 годах. В соответствии с данными отчета Всемирного экономического форума 2012 года по потенциалу внутреннего рынка Россия заняла 7-е место (из 140 стран), однако по уровню развития инфраструктуры — 47-е, по состоянию институтов — 133-е, по эффективности рынков — 134-е место¹. В то же время не отмечалось никакой значимой позитивной динамики по показателям инвестиционной деятельности: по уровню накопленных прямых иностранных инвестиций Россия все еще не восстановилась после кризиса 2008 года. Комментируя данную непростую для российской экономики ситуацию, авторы работы [Guriev, Tsyvinski, 2010] отметили, что развитие институциональной среды для инвесторов и предпринимателей является весомым фактором быстрого и стабильного роста страны даже в период реализации сырьевой стратегии в макроэкономической политике. Исследуя факторы роста российской экономики в 2000-х годах, они выявили, что рост цены барреля нефти на 10 долларов приводил к росту ВВП России на 1%. Однако те же авторы доказали, что даже в период экономического подъема России с 2000-го по 2008 год устойчивый рост цен на нефть обеспечивал лишь около половины роста ВВП. Оставшаяся часть экономического роста во многом зависела от того, насколько осмотрительно проводились макроэкономическая и фискальная политика, пролонгирующая эффект от реформ 1990-х годов, создавших базовые институты рыночной экономики, а также от экономических преобразований, проведенных в период первого срока президентства В. В. Путина.

Всё это делает актуальным поиск новых факторов роста национальной экономики в сфере инвестиционной и предпринимательской деятельности, отличных от доминировавшей ранее сырьевой ориентации.

¹ Доклад о конкурентоспособности России—2012 // Всемирный экономический форум, Strategy Partners Group: <http://gtmarket.ru/news/2012/06/07/6211/>.

Вместе с тем экспертами неоднократно отмечалось, что результаты рейтингов, оценивающих состояние инвестиционного и предпринимательского климата в России за последние 15 лет, довольно противоречивы. С одной стороны, Российская Федерация, опережая другие страны по одним рейтинговым показателям, существенно уступает по ряду других. Например, в 2013 году Россия поднялась в интегрированном рейтинге глобальной конкурентоспособности с 67-го до 64 места из 148 стран. Этот успех контрастировал с результатами рейтинга состояния публичных институтов (где Россия заняла 118 место), рыночной конкуренции (135 место), защиты экономических прав (133 место), инновационного развития (78 место)². Это свидетельствует о несбалансированности экономического развития России.

В то же время ряд рейтинговых измерений российских регионов выявил тенденцию усиления диспропорций на федеральном и субфедеральном уровнях по показателям привлечения инвестиций и создания благоприятных условий для предпринимательства. По отдельным критериям традиционные регионы-лидеры отстают от некоторых других регионов страны. Например, согласно результатам международного рейтинга «Ведение бизнеса—2012», проведенного Всемирным банком среди 30 российских регионов, лучше всего с задачей привлечения инвестиций и стимулирования предпринимательства справляются Ульяновск, Саранск и Владикавказ, в то время как привычные лидеры — Москва, Санкт-Петербург и Новосибирск — оказались на нижних позициях рейтинга. Наряду с этим российские регионы могут опережать страну в целом по одним рейтинговым показателям и существенно уступать по другим. Например, по критерию «стоимость разрешения на строительство» Казань заняла 46 место в глобальном рейтинге, в то время как Россия в целом — только 113 позицию; по критерию «получение разрешений на строительство» Сургут достиг 78 места, а Россия оказалась на 173-м³. Таким образом, более дифференцированный подход к построению рейтинга показал существенную неоднородность России по измеряемым показателям. Этот факт свидетельствует о необходимости использования инструментария комплексной оценки инвестиционного и предпринимательского климата в регионах страны.

Первым шагом на пути развития рейтинговой оценочной системы стал Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», которым был утвержден перечень из 48 показателей качества управления социально-экономическим развитием

² Доклад о конкурентоспособности России—2013, Всемирный экономический форум, Strategy Partners Group: <http://gtmarket.ru/news/2013/06/07/6211/>.

³ World Bank, Russian Economic Report — Moderating Risks, Bolstering Growth (Washington DC, 2012). P. 122–130.

территорий со стороны глав субъектов Российской Федерации. Во исполнение этого указа Министерством регионального развития Российской Федерации в 2007–2011 годах проводился анализ эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти. В систему оценки входило около 300 показателей, которые охватывали все сферы экономики, здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и жилищного строительства, дорожного хозяйства, обеспечения безопасности граждан и организации государственного и муниципального управления. В процессе оценки был выявлен ряд российских регионов, которые демонстрировали устойчивый рост объемов привлекаемых инвестиций и благоприятные условия для предпринимательства, но не всегда попадали в перечень успешных регионов, полученный по методике оценивания, утвержденной указом. Это актуализировало необходимость выявить и исследовать «секреты» нетипичного успеха регионов. С этой целью Указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» перечень основных критериев эффективности был сокращен до 11 ключевых экономических показателей. Одновременно была предусмотрена возможность формирования дополнительного перечня индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указом Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности» была установлена система критериев оценки высших должностных лиц субъектов РФ в сфере поддержки предпринимательства. Вместе с тем принятие этих мер на федеральном уровне не сняло всех вопросов измерения и анализа результативности регионального управления в инвестиционной и предпринимательской сфере. Как аргументированно показано в Докладе Государственного совета «О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития предпринимательского климата» за 2012 год, централизованный подход к построению методологии и инструментов анализа не способствовал повышению мотивации региональных руководителей к более эффективной работе, а также недостаточно задействовал аналитический потенциал независимого экспертного сообщества и бизнеса в оценке происходящих изменений.

Все это сделало актуальным поиск качественно новых подходов к вопросам оценки эффективности региональной инвестиционной политики в рамках так называемой методологии дерегулирования,

которая предусматривает, в частности, тесное рабочее взаимодействие власти с ассоциациями предпринимателей и экспертным сообществом, постоянное обучение управленческих команд как фактор их мотивации. При этом ключевым партнером власти в вопросах модернизации инвестиционной политики должен стать именно средний бизнес. Этот вид предпринимательства, по оценкам исследователей, в наибольшей степени страдает от неблагоприятного инвестиционного климата и в то же время имеет значительный потенциал интенсификации роста национальной экономики и привлечения инвестиций [Ясин и др., 2013]. После 2012 года потребность в сотрудничестве стала еще более актуальной как для власти, так и для бизнеса. Этому способствовали такие факторы, как риск того, что среднее предпринимательство поддержит волну протестов после парламентских выборов 2011 года, учреждение института омбудсменов по защите прав предпринимателей и инвесторов, повышение уровня требований бизнеса к власти в посткризисный период [Френкмайн, Яковлев, 2014]. Поэтому не случайно, что инициативы Общероссийской ассоциации среднего бизнеса «Деловая Россия», касающиеся совершенствования деятельности по оценке инвестиционной политики регионов нашли широкую поддержку и получили дальнейшее развитие на федеральном уровне.

Итогами рабочего взаимодействия власти, экспертного и предпринимательского сообщества стали Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее — Стандарт) и Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ (далее — Рейтинг). Стандарт с 2013 года является одним из девяти методов оценки деятельности региональных органов исполнительной власти, и его внедрение обязательно во всех субъектах РФ в соответствии с профильным указом Президента РФ. Рейтинг является проектным «продолжением» Стандарта, инструментом мониторинга его внедрения и корректировки, а также средством мотивации региональных управленческих команд к более эффективной работе в области улучшения инвестиционного и предпринимательского климата. Оператором внедрения Стандарта и Рейтинга стала Автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению проектов» (далее — АСИ). В 2015 году был проведен расчет Рейтинга на основе данных о 76 субъектах РФ, в результате чего удалось сформулировать комплекс практических рекомендаций, направленных на корректировку современной отечественной инвестиционной политики в регионах.

По данным отчетности АСИ, применение рейтингового инструментария к стимулированию регионального управления в 2013—2015 годах позволило достичь ряда успехов в сфере повышения инвестиционной и предпринимательской активности большин-

ства территорий РФ⁴. В то же время первые результаты реализации Рейтинга подняли ряд взаимосвязанных вопросов методологического, методического и организационного характера. Как обеспечить устойчивую валидность рейтинга в условиях необходимости постоянного совершенствования национальной и региональной политики привлечения инвестиций и создания благоприятных условий для ведения бизнеса? Какие методологические и организационные проблемы актуализируются в настоящее время в связи с необходимостью интенсификации процесса внедрения Стандарта и совершенствования мониторинга данного процесса? Ниже рассмотрены эти вопросы и сформулированы предложения по направлениям совершенствования практикуемого механизма оценки инвестиционного и предпринимательского климата в России.

2. Методология и методика Рейтинга

Важнейшим комплексным критерием качества любого рейтинга является его валидность, характеризующая степень обоснованности и соответствия методологии, методик и технологий исследования изучаемому объекту. Неадекватные рейтинговые результаты негативно влияют на репутацию субъектов оценивания, что влечет за собой недоверие инвесторов и предпринимателей к этим структурам, и не отображают реального состояния региональной экономики, что может привести к принятию на политическом уровне неэффективных управленческих решений по существующим проблемам.

Исследование имеющихся в России инструментов оценивания инвестиционной деятельности в регионах показало, что большинство рейтингов сфокусировано либо на макроэкономических показателях территорий, либо на общей оценке инвесторами и бизнесменами инвестиционной привлекательности регионов. Таким образом, чрезвычайно актуальная для российской практики проблема степени и характера влияния власти на инвестиционный и предпринимательский климат пока не получила системного решения в оценочных методиках. По этой причине при составлении Рейтинга первостепенной задачей было обоснование и составление факторной модели, которая максимально адекватно отражала бы региональную практику привлечения инвестиций и создания благоприятных условий для предпринимательства.

Основной гипотезой исследования стал тезис о том, что одним из ключевых факторов создания благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата в регионах России является деятельность органов власти всех уровней на территории субъекта РФ

⁴ Годовой отчет Агентства стратегических инициатив за 2015 год: <http://asi.ru/upload/iblock/01d/ASI2015.pdf/>.

(региональных органов исполнительной власти, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления) в профильной сфере.

Теоретической аргументацией данной гипотезы служат труды ряда зарубежных и отечественных исследователей, в которых выявлено наличие тесной взаимосвязи между деятельностью властей и состоянием инвестиционного и предпринимательского климата в регионах. Ряд авторитетных авторов сходятся во мнении, что концепция государственной региональной политики должна быть скорректирована в направлении «дерегулирования» (см., например: [Rodrik, 2007; Sabel, 2006]).

Так, авторы исследования [Djankov et al., 2006] изучают взаимосвязь ряда индикаторов, входящих в индекс «Ведение бизнеса», с экономическим ростом 135 стран за период с 1993-го по 2002 год. В работе доказано наличие связи между созданием органами власти благоприятных условий для развития бизнеса и институциональных преобразований с экономическим ростом, а также выявлена обратная зависимость между степенью государственного регулирования и экономическим ростом.

Факты подтверждают значительный положительный эффект в области привлечения инвестиций от политики снижения административных барьеров. В частности, в работе [Eifert, 2009] на основе данных рейтинга «Ведение бизнеса» за период с 2003-го по 2007 год по показателям, входящим в индекс «Снижение административных барьеров», было установлено, что те страны, которые за указанный период провели реформы хотя бы по одному из учитываемых рейтингом направлений, демонстрировали темпы экономического роста на 0,2–0,4% и темпы увеличения притока инвестиций на 0,15–0,27% выше, чем прочие страны.

Весьма показательные результаты получены на основе данных Мексиканского национального индекса занятости за 2000–2004 годы, расчет которого основывался, в частности, на ежеквартальном опросе 150 тысяч домохозяйств [Bruhn, 2008]. Было показано, что облегчение процедур регистрации бизнеса способствует росту числа его субъектов в среднем на 5% и росту занятости на 2,8%. В результате за 2000–2004 годы уровень потребительских цен в текущем году снижался в среднем на 0,6% по сравнению с соответствующим показателем предыдущего года.

Заслуживает внимания также фундаментальное исследование [Yakovlev, Zhuravskaya, 2013], посвященное анализу реформ, направленных на снижение административного давления на уже существующий и регистрирующийся бизнес. Предметом исследования являются реформы, имеющие целью создание благоприятных условий для действующего и формирующегося бизнеса путем сокращения числа административных проверок, отмены обязательного лицен-

зирования по отдельным направлениям деятельности и создания уведомительного механизма регистрации для новых фирм. Главный вывод авторов таков: реформы, направленные на снижение административного давления, оказались более успешными в тех регионах, которые уже имели на момент проведения преобразований более развитые по сравнению с другими регионами институциональные условия. Напротив, в регионах с менее развитой институциональной средой эффекта от реформы по поддержке предпринимательства не было, а в ряде случаев он был отрицательным. При этом реформы оказались более результативными в регионах с более транспарентным управлением, более информированным обществом, более высоким уровнем индустриального развития и большей фискальной автономией территорий. Чем больше институтов развивала региональная власть, тем плодотворнее оказывались усилия, направленные на национальную либерализацию, на развитие малого и среднего предпринимательства, а также на рост занятости. Аргументируя свои выводы, авторы выделяют типичные «хорошие» регионы и типичные «плохие» по критерию развития институциональной среды. В регионах с «хорошей» институциональной средой снижение административного давления приводит для средних и малых предприятий к росту объема продаж на 12%, в то время как в регионах с «плохой» институциональной средой эта цифра составляет лишь 1,6%. Облегчение процедур регистрации обеспечивает повышение занятости в сфере малого предпринимательства на 1%, когда институциональная среда «хорошая», и всего на 0,3% — когда институциональная среда «плохая». В целом исследователи приходят к выводу, что в условиях «плохой» институциональной среды реформы, направленные на поддержку малого предпринимательства, не принесут ощутимых позитивных результатов, поскольку будут медленно реализовываться в неподготовленной среде.

Практическое обоснование сформулированной выше гипотезы Рейтинга было получено в результате полевых исследований в тех регионах России, которые демонстрировали устойчиво лучшие результаты в области улучшения инвестиционного и предпринимательского климата в 2010–2015 годах⁵.

В процессе операционализации категории «эффективность усилий органов власти на территории субъекта РФ по улучшению инвестиционного климата» авторы методологии Рейтинга постарались учесть требования и ожидания как власти, так и представителей бизнес-сообщества.

С точки зрения субъектов государственно-политического управления меры по повышению инвестиционной и предпринимательской

⁵ Сборник лучших практик по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. АСИ. 2015: http://asi.ru/upload/iblock/411/BestPractice_all/.

привлекательности регионов России должны быть направлены на исполнение Указа Президента РФ от 7.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». В соответствии с указом результаты повышения инвестиционной привлекательности должны характеризоваться прежде всего ключевыми измеримыми экономическими показателями: динамикой объема прямых инвестиций, в том числе прямых иностранных инвестиций (указом поставлена задача увеличения объема инвестиций не менее чем до 25% ВВП к 2015 году и до 27% — к 2018 году), количеством новых высокопроизводительных рабочих мест (указом поставлена задача увеличения данного показателя до 25 млн единиц к 2020 году), а также динамикой объема налоговых поступлений от инвестиционных проектов и объемом производства продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей (указом поставлена задача увеличения доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 году в 1,3 раза по сравнению с уровнем 2011 года). Кроме того, при разработке методологии Рейтинга была предпринята попытка сделать его инструментом мониторинга Стандарта, необходимость внедрения которого во всех субъектах России была инициирована профильным указом Президента РФ⁶. Поэтому в процессе операционализации Рейтинга было сформировано направление «Институты для бизнеса», которое во многом учитывает входящие в Стандарт показатели работы и динамики развития институциональных механизмов, обеспечивающих предпринимательство. К числу таких показателей относятся наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты и поддержки инвесторов (положение № 4 Стандарта), оценка регулирующего воздействия органов власти (положение № 12 Стандарта), наличие регионального совета по улучшению инвестиционного климата (положение № 5 Стандарта), наличие каналов прямой связи инвестора с руководством субъекта РФ (положение № 15 Стандарта), существование региональной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами (положение № 6 Стандарта), наличие интернет-портала об инвестиционной деятельности (положение № 9 Стандарта).

При формировании методологии Рейтинга были учтены и интересы инвесторов. Инвесторы, особенно иностранные, при принятии решений о вложении средств во многом ориентируются на данные авторитетных международных инвестиционных рейтингов. Наиболее популярным является субрегиональный рейтинг «Ведение бизнеса», который рассчитывается Всемирным банком с 2003 года по 140 стра-

⁶ Указ Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

нам. Исследования, проводимые в ходе составления этого рейтинга, направлены главным образом на выявление и оценку административных барьеров, препятствующих формированию благоприятного предпринимательского климата и притоку инвестиций.

Указом Президента РФ от 7.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее — Указ) поставлена задача повышения позиции России в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» к 2018 году до 20-го места. Среди российских предпринимателей одним из наиболее популярных считается рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ «РИА Рейтинг». Методики составления указанных рейтингов принимались во внимание при формировании методологии российского инвестиционного Рейтинга.

Пилотная апробация Рейтинга стартовала в 2014 году.

В феврале 2015 года, с учетом результатов пилотного этапа, был запущен полномасштабный Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в 76 субъектах РФ. В систему показателей Рейтинга, разработанную с учетом требований предпринимательского сообщества, были внесены корректировки и дополнения по результатам его апробации на территории России. В данный момент система оценки включает 45 показателей, сгруппированных в 17 факторов. В свою очередь, факторы объединены в четыре показателя по направлениям «Регуляторная среда», «Институты для бизнеса», «Инфраструктура и ресурсы», «Поддержка малого предпринимательства» (рис. 1).

Показатель «Регуляторная среда» характеризует качество предоставления государственных услуг для бизнеса и включает время прохождения типовых административных процедур, их количество и удовлетворенность ими предпринимателей. К числу типовых процедур относятся, например, регистрация юридических лиц, выдача разрешений на строительство, выдача лицензий, регистрация прав собственности на недвижимость, подключение к электросетям.

Показатель «Институты для бизнеса» служит для оценки наличия и эффективности институтов защиты и улучшения инвестиционной среды. Он включает такие показатели, как наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты прав инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности, эффективность института оценки регулирующего воздействия в субъекте Российской Федерации.

Показатель «Инфраструктура и ресурсы» дает интегральную характеристику уровня развития физической, инвестиционной и социально-трудовой инфраструктуры, а также доступности ресурсов для ведения бизнеса и инвестиционной деятельности, таких как автомобильные дороги и телекоммуникации; технопарки, промышленные парки и инкубаторы; количество и квалификация трудовых ресурсов.



Рис. 1. Структура показателей рейтинга — 2015

Источник: [АСИ, 2016, С. 3].

Показатель «Поддержка малого предпринимательства» включает критерии уровня развития малого бизнеса, такие как количество субъектов малого бизнеса в расчете на 1 тысячу человек населения региона, и эффективности различных видов его поддержки, такие как оценка процедур получения консультационных и образовательных услуг, оказываемых организациями инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в регионе, оценка необходимой для ведения бизнеса недвижимости, оценка доступности кредитных ресурсов и т. д.

Таким образом, Рейтинг позволил проранжировать позиции регионов России с учетом разнообразных аспектов улучшения предпринимательского и инвестиционного климата.

Интегральный Рейтинг дает общую оценку эффективности политики органов власти в регионе в инвестиционной и предпринимательской сфере. Регионы ранжируются по убыванию интегрального индекса и разбиваются на 5 групп в соответствии со значением интегрального индекса: регионы-лидеры (I); преуспевающие регионы (II); регионы, демонстрирующие умеренные результаты (III); регионы, показывающие результаты ниже среднего (IV); регионы, отстающие по итогам Рейтинга от других регионов (V).

В свою очередь, по каждому из четырех направлений интегрального Рейтинга также осуществляется ранжирование регионов в соответствии с набранным количеством баллов. На рис. 2 представлена схема ранжирования регионов России по направлению А («Регуляторная среда»). Все регионы, принимавшие участие в Рейтинге по этому направлению, распределяются по 5 группам: регионы-лидеры (группа А); регионы, преуспевающие по данному направлению (группа В); регионы, демонстрирующие умеренные результаты (группа С); регионы, показывающие результаты ниже среднего (группа D); отстающие регионы (группа E). Разбиение осуществляется по квинтилям: в первую группу попадают 20% регионов с наилучшими результатами, во вторую группу — следующие 20% регионов и т. д.

Получение информации по одним показателям осуществлялось путем исследования официальной социально-экономической статистики развития регионов, по другим — путем опросов предпринимателей, инвесторов (в том числе потенциальных) и экспертов. Метод составления выборки определялся типом показателей и целевой аудиторией (экспертная, квотная и случайная целевая выборки).

В результате рейтингового исследования в 2015 году были собраны количественные данные, изучены пожелания и рекомендации региональных целевых групп, а также сделан ряд выводов в отношении качества методики исследования. В итоге система рейтинговых показателей подверглась оценке и корректировке на основании следующих критериев:

фактор	Показатель	Ед. изм.	Среднее по А	Среднее по Е **	А	В	С	Д	Е				
А1	Эффективность процедуры регистрации предприятий	Среднее время регистрации	Дни	10,95	21,47	Регион 1	Регион 2	Регион...	Регион...	Регион...			
						98	97	94	88	86	81	80	
						Ближкие значения в области 90–100							
						Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...		
						68	67	65	54	53	51	50	
А2	Эффективность процедуры по выдаче разрешений на строительство	Среднее количество процедур	Шт.	4,43	3,78	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...			
						86	81	80	68	67	65	54	
						Ближкие значения в области 60–70							
						Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...		
						340,57	13,74	3,17	3,48	3,98	3,69	3,11	
А3	Эффективность процедуры по регистрации прав собственности	Среднее количество процедур	Шт.	78,55	4,36	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...			
						5,54	4,22	15,21	3,17	4,38	4,70	4,51	4,37
						Ближкие значения в области 20–40							
						Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...		
						3,17	6,22	3,17	3,48	3,98	3,69	3,11	
А4	Эффективность процедуры по выдаче промис. разрешений и лицензий	Оценка деятельности органов власти по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений	Средний балл ***	4,70	3,98	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...			
						4,22	15,21	3,17	4,38	4,70	4,51	4,37	
						Ближкие значения в области 20–40							
						Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...		
						3,17	6,22	3,17	3,48	3,98	3,69	3,11	
А5	Эффективность процедуры по подключению электромерной аппаратуры	Среднее время подключения	Дни	59,06	288,53	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...			
						38	37	35	34	31	28		
						Ближкие значения в области 20–40							
						Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...	Регион...		
						38	37	35	34	31	28		

** Среднее среди регионов, попавших в группу А по показателю 2.

*** Среднее среди регионов, попавших в группу Е по показателю 3.

**** Средний балл по ответам респондентов в шкале: 1 — очень плохо, 2 — нехорошо, 3 — средне плохо, 4 — хорошо, 5 — отлично.

Источник: [АСИ, 2016. С. 6].

Рис. 2. Результаты Рейтинга по направлению оценки А («Регуляторная среда»)

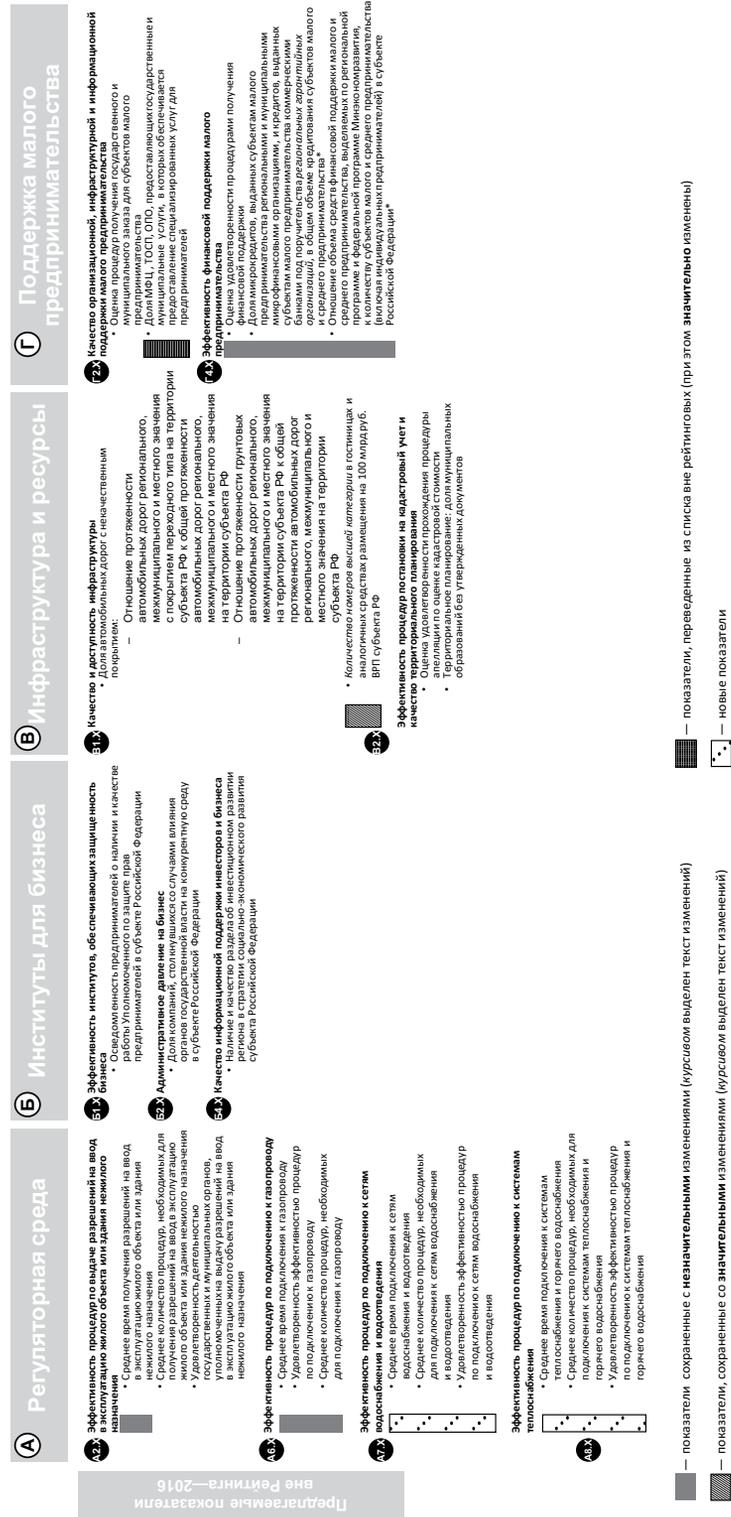
- 1) необходимость учета показателя для целей Рейтинга. Критерий определяет степень значимости показателя при оценке усилий органов власти по улучшению инвестиционного климата в регионе;
- 2) наличие влияния региональных органов исполнительной власти на значение показателя. Критерий используется для оценки того, насколько органы власти могут повлиять на тот или иной показатель в перспективе нескольких лет;
- 3) доступность данных, необходимых для оценки показателя. Критерий указывает, может ли быть собрана информация по показателю, удовлетворяющая всем требованиям к данным;
- 4) однозначность интерпретации данных. Критерий выявляет наличие и характер взаимосвязи между изменением рейтингового показателя и состоянием инвестиционного климата в регионе;
- 5) степень дифференциации регионов по значениям признака. Критерий оценивает, насколько сильно регионы различаются между собой по результатам определенного показателя. Те показатели Рейтинга—2015 и этапа пилотной апробации, которые слабо дифференцировали регионы, были изменены или исключены из списка показателей Рейтинга;
- 6) валидность показателя. Критерий призван оценить, насколько результаты регионов по определенному показателю объяснимы с точки зрения методологии исследования и соответствуют представлениям как респондентов, принимавших участие в опросах Рейтинга—2015 и в реализации пилотного этапа, так и экспертов.

Показатели, которые не соответствовали хотя бы одному из обозначенных критериев, а также те, по которым была выявлена низкая доступность данных, изменялись или исключались из списка Рейтинга.

Вне рамок Рейтинга проводился сбор данных по дополнительным показателям в целях анализа их применимости в будущих периодах, а также для выявления лучших практик в регионах по показателям, не включенным в Рейтинг (рис. 3).

Хотя результаты Рейтинга могут быть использованы для различных видов углубленного экономического анализа, диапазон их применимости для ряда управленческих решений объективно ограничивается различиями в структуре экономики субъектов РФ. Для учета таких различий целесообразно использовать аналитические инструменты, такие как кластеризация регионов по одному или нескольким признакам рейтинга и построение регрессий индексов Рейтинга в зависимости от различных макроэкономических параметров.

Исследование российских регионов по методике Рейтинга в 2015 году было ориентировано на решение следующих основных задач:



Источник: [АСИ, 2016. С. 7].

Рис. 3. Структура показателей вне Рейтинга—2015

- 1) оценка состояния инвестиционного климата, включая результаты внедрения основных инструментов государственной политики и работу региональных властей в данной области по состоянию на декабрь 2015 года. Оценивались базовые направления региональной инвестиционной политики, в частности федеральные и региональные нормативно-правовые акты, дорожные карты Национальной предпринимательской инициативы⁷, деятельность по внедрению Стандарта;
- 2) выявление лучших практик, то есть тех нормативно-правовых и управленческих решений региональных властей, которые позволяют добиться наилучших результатов по развитию инвестиционного климата;
- 3) мотивирование региональных властей к принятию действенных мер по улучшению инвестиционного климата в субъекте РФ, в том числе с применением лучших практик.

Оценивая результативность реализации Рейтинга и связанного с ним Стандарта в 2015 году по изложенным выше критериям, можно сделать следующие выводы.

1. Рейтинг показал, что добиться улучшения инвестиционного климата в регионе можно вне зависимости от социально-экономических условий, в которых регион находится. С одной стороны, проведенный корреляционный анализ не выявил тесной связи между объективными макроэкономическими характеристиками региона (население, площадь, душевой валовой региональный продукт, доходы бюджета на душу населения) и показателями интегрального индекса Рейтинга. С другой стороны, было выявлено, что результаты Рейтинга отражают усилия органов власти всех уровней в регионе. Наибольшей эффективности внедрение Стандарта достигло в тех случаях, когда высшее руководство субъектов РФ было непосредственно вовлечено в эту деятельность. К примеру, лучшую результативность в деле внедрения Стандарта по результатам Рейтинга—2014 продемонстрировали республики Алтай и Карелия, а также Архангельская область, которые долгое время были «отстающими» согласно данным Рейтинга. Именно фактор вовлечения в процесс внедрения Стандарта руководителей указанных регионов стимулировал исполнителей, занимавшихся внедрением изменений, помог им более оперативно решать возникающие в ходе реализации положений Стандарта проблемы. Всё это является одним

⁷ «Дорожные карты» — планы мероприятий, подготовленные рабочими группами Национальной предпринимательской инициативы (НПИ) и направленные на улучшение инвестиционного климата в России — упрощение, удешевление, ускорение процедур ведения бизнеса. «Дорожные карты» утверждаются распоряжениями правительства Российской Федерации: <http://asi.ru/investclimate/>.

из подтверждений валидности гипотезы Рейтинга о том, что деятельность органов власти на региональном уровне существенно влияет на состояние инвестиционного и предпринимательского климата в регионе.

2. Рейтинг позволил сравнить деятельность федеральных органов исполнительной власти и субъектов естественных монополий на региональном уровне, в результате чего были выявлены как типовые успехи, так и общие слабые стороны региональной инвестиционной политики. Во всех исследуемых регионах высокие оценки предпринимательского сообщества получили усилия власти по ключевым направлениям улучшения инвестиционного и предпринимательского климата, таким как лицензирование отдельных видов деятельности; государственная регистрация юридических лиц; регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; постановка на кадастровый учет; время подключения к электросетям; выдача разрешений на строительство; предоставление консультационных и образовательных услуг, оказываемых организациями информационной поддержки малого предпринимательства в регионе. В частности, в 2015 году по сравнению с 2014 годом среднее время регистрации предприятий сократилось с 10–22 дней до 8–16 дней; среднее время получения разрешений на строительство — с 43–540 дней до 35–268 дней; среднее время подключения к электросетям — с 51–316 дней до 43–164 дней; среднее время регистрации права собственности — с 13–67 дней до 10–36 дней. Вместе с тем при общей тенденции к сокращению сроков осуществления разрешительных процедур можно обнаружить сохранение значительной дифференциации между регионами в скорости и качестве их прохождения предпринимателями. Однако низкую оценку предпринимателей во всех регионах в 2015 году получили результаты деятельности власти по следующим критериям: доступность кредитных ресурсов; доступность необходимой для ведения бизнеса недвижимости; государственная финансовая поддержка бизнеса в регионе (снижение с 2,45–3,77 до 2,28–3,53 баллов); качество телекоммуникационных услуг в регионе (снижение с 2,76–3,9 до 2,2–53,8 баллов). Аналитический отчет по результатам Рейтинга—2015 содержит описание эффективных действий региональных властей и рекомендации по их масштабированию в других субъектах Российской Федерации, а также перечень действий, которых необходимо избегать при планировании и осуществлении инвестиционной региональной политики.
3. Выявлено повышение общего уровня оценок предпринимателями усилий органов власти по улучшению инвестиционного и делового

регионального климата. В отличие от пилотных оценок 2014 года в 2015 году ни один показатель эффективности инвестиционной политики не получил от респондентов меньше 3,0 баллов.

4. Обнаружена связь между оценками предпринимателей и статистическими показателями и/или объективными факторами. К примеру, выявлена высокая степень связи между показателем «плотность дорожной сети» и удовлетворенностью по критерию протяженности и плотности дорог. Также выявлена зависимость между затратами времени на прохождение процедур и удовлетворенностью предпринимателей. Таким образом, если судить по результатам Рейтинга, для повышения удовлетворенности предпринимателей необходимо уделять внимание фактическому улучшению важных для них показателей. Вместе с тем на удовлетворенность могут влиять и субъективные факторы: завышенные (или, наоборот, заниженные) ожидания предпринимателей; высокая сложность процедур при их небольшом количестве; отношение сотрудников соответствующих органов власти к предпринимателям; наличие положительных изменений по сравнению с предшествующим периодом (положительная оценка, выдаваемая «авансом»).
5. По направлению «Поддержка малого предпринимательства», входящему в Рейтинг, была более подробно проанализирована оценка консультационных и образовательных услуг, оказываемых организациями инфраструктуры поддержки малого предпринимательства. Восемь критериев, применяемых в рамках данного показателя, показали значительную степень однородности по регионам — относительное стандартное отклонение по восьми критериям находится в диапазоне 16–19%. При этом наибольшее относительное стандартное отклонение (4,0), как и наивысшая средняя оценка по регионам, приходится на критерий «Доступность консультаций и образовательных программ». Такое же относительное стандартное отклонение наблюдается по критерию «Техническое оснащение мест предоставления консультационных и образовательных услуг» (усредненная оценка составила 3,7). Худшая усредненная по регионам оценка (3,6) получена по критерию «Практическая польза от полученной информации». Поскольку средний результат по всем критериям оценки консультационных и образовательных услуг не превышает 4 балла по пятибалльной шкале, важно продолжать деятельность по повышению качества данных услуг и приведению их в соответствие с ожиданиями предпринимателей.
6. Выявлено, что основными факторами снижения позиции региона в Рейтинге является рост показателей контрольно-надзорной деятельности и уровня коррупции в регионе. По

результатам Рейтинга, наиболее часто респонденты сталкиваются с давлением со стороны естественных монополий (9%) и органов исполнительной власти (10%). С давлением со стороны правоохранительных органов сталкиваются в среднем 5% опрошенных; со стороны органов судебной власти — 4%; органов законодательной власти — 2%. При этом наибольший разброс числа респондентов, столкнувшихся с давлением, приходится на органы законодательной власти; относительное стандартное отклонение по данному показателю составило 49% (диапазон значений от 0,3 до 4,7%). Таким образом, «слабыми звеньями» и, соответственно, приоритетными направлениями политики региона по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата становятся борьба с административным давлением и противодействие коррупции. Вместе с тем факт концентрации внимания респондентов именно на этих аспектах свидетельствует об общем росте требований бизнеса к качеству административно-регулирующей системы. Всё это дает основание рекомендовать органам власти всех уровней в регионах расширять диалог с бизнесом в части качества регуляторной среды и точнее определять «болевы точки» для предпринимателей, будь то прозрачность правил прохождения процедур, количество различных учреждений, которые необходимо посетить, или профессионализм сотрудников этих учреждений.

7. Рейтинг позволил выявить лучшие практики и их носителей по отдельным показателям среди регионов. Для поиска лучших практик выбраны 11 показателей и 61 регион, получивший высшую оценку. Детальные результаты этой работы составили основу отдельного отчета по лучшим практикам.
8. Установлено, что работа регионов по достижению высоких показателей в Рейтинге окажет положительное влияние на объем частных инвестиций и темпы роста душевого ВРП. Выявлена значимая зависимость величины частных инвестиций в расчете на одного человека от индекса Рейтинга. Также наблюдается зависимость средних темпов роста душевого ВРП от интегрального индекса Рейтинга. Данные наблюдения доказывают связь между усилиями органов власти, оцениваемыми Рейтингом, и реальными экономическими показателями региона. Таким образом, можно сделать вывод, что регионы РФ, ведущие активную работу по улучшению инвестклимата, за исследуемый период продемонстрировали существенную положительную динамику по основным экономическим показателям развития.
9. Выявлено, что эффективность деятельности проектных офисов по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата прямо и непосредственно влияет на позицию региона в Национальном инвестиционном рейтинге.

Изложенное выше позволяет охарактеризовать Рейтинг как комплексный и достаточно валидный инструмент оценки деятельности органов власти всех уровней по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата в регионах России.

Вместе с тем для многих регионов Рейтинг стал также эффективным механизмом стимулирования их конкурентоспособности в инвестиционной и предпринимательской сфере.

В результате рейтингового сопоставления регионов формируется группа лидеров и группа отстающих; при этом состав обеих групп постоянно изменяется в зависимости от результатов мониторинга. Такие изменения (или как минимум наличие постоянной возможности изменений) устойчиво стимулируют конкурентоспособность регионов России в инвестиционной и предпринимательской сфере. Регионы-лидеры могут ориентироваться на успешные международные практики, пытаясь удержать лидирующие позиции в Рейтинге; остальные регионы концентрируются на изучении успешных региональных практик лидеров, планомерно подтягивая свои рейтинговые показатели.

Пытаясь привить на местную почву успешные практики, региональное руководство одновременно выясняет причины рейтингового отставания региона по определенным показателям. Например, невысокие результаты по показателям удовлетворенности при хорошей статистике (характерные примеры — показатели направления «Регуляторная среда») могут свидетельствовать о том, что существуют какие-то иные факторы, негативно влияющие на мнение бизнеса, либо о том, что органы власти всех уровней в регионах уделяют недостаточно внимания взаимодействию с предпринимателями. В первую очередь это относится к активному продвижению результатов своей работы. В любом случае, для выявления причин расхождения необходимо провести консультации всех вовлеченных сторон — федеральных органов исполнительной власти, органов публичной власти всех уровней в регионах, предпринимателей, а также экспертов. Итогом такой работы региональных управленческих команд является составление списка приоритетных инициатив и разработка детальных планов (дорожных карт) их внедрения. Данные планы должны содержать информацию о конкретных шагах, ответственных за их реализацию, сроки, ключевые показатели эффективности, цели (как конечные, так и промежуточные), по которым можно судить о прогрессе в реализации инициатив, а также необходимые ресурсы и их источники.

Для помощи регионам в решении изложенных и сопутствующих проблем создана и постоянно совершенствуется организационно-управленческая структура Рейтинга, в структуру которой на паритетной основе входят представители власти, малого и среднего предпринимательства, независимые зарубежные и отечественные эксперты.

Подобный публичный адаптивный тип управления рейтинговыми исследованиями признан наиболее эффективным способом

организации масштабных рейтинговых исследований и реализован, в частности, Всемирным банком при проведении рейтинга «Ведение бизнеса», Администрацией президента США в процессе ранжированного исследования экономики штатов, Европейским союзом в ходе организации рейтинга конкурентоспособности стран-участниц [Брунецкене и др., 2009].

Вместе с тем в процессе реализации Рейтинга в 2015 году обнаружили слабые стороны (риски), которые могут препятствовать дальнейшему росту эффективности использования этого во многом нового для России инструментария. Эти риски можно разделить на методологические (связанные с несовершенством применяемых в исследовании методик и технологий построения рейтинга, сбора, обработки, анализа и интерпретации результатов) и организационные (связанные с использованием результатов Рейтинга для целей региональной инвестиционной политики, с вовлечением органов регионального управления в процесс реализации Стандарта, со стимулированием процесса распространения лучших региональных практик).

3. Риски, связанные с Рейтингом, и возможные пути их устранения

К числу рисков, связанных с методологией Рейтинга, относятся следующие.

1. Возможность смещения стратегического вектора методологии оценивания с реальных вопросов улучшения инвестиционного климата, характерных именно для российского малого и среднего предпринимательства, в сторону методологических подходов, обусловленных специфическими интересами. Список факторов, порождающих данный риск, включает:

- активизацию лоббистской деятельности авторитетных ассоциаций среднего предпринимательства в ущерб представительству интересов малого бизнеса как такового, который в гораздо меньшей степени, чем средний бизнес, представлен на всероссийском уровне;
- смещение тактических приоритетов национальной и региональной инвестиционной политики;
- чрезмерное увлечение экспертов, привлеченных к процессу корректировки методологии Рейтинга, международными инструментами оценки предпринимательского и инвестиционного климата.

Действительно, малый бизнес в общероссийском масштабе сегодня представлен, пожалуй, лишь ООО «Опора России», в то время как интересы среднего бизнеса на общенациональном уровне представлены целым рядом влиятельных ассоциаций, таких как Торгово-промышленная палата, ООО «Деловая Россия» и Всероссийский союз работодателей малого и среднего бизнеса. В то же время ин-

тересы малого предпринимательства в большей мере представлены региональными и локальными (муниципальными) некоммерческими ассоциациями.

Риск смещения методологии Рейтинга в сторону зарубежных методик, по нашему мнению, достаточно высок, так как крупные инвесторы, в основном иностранные, ориентируются в первую очередь на данные авторитетных международных исследований состояния инвестиционного и предпринимательского климата в регионах России. В этой связи инкорпорирование ряда аспектов методологии наиболее популярного среди иностранных инвесторов рейтинга «Ведение бизнеса» при построении методологии Национального инвестиционного Рейтинга было необходимым шагом. Вместе с тем, по мнению ряда исследователей, рейтинг «Ведение бизнеса» имеет ряд методологических недостатков, к числу которых относятся (1) большой временной лаг между выпуском отчета рейтинга и исследуемым в рейтинге периодом; (2) высокая степень субъективности результатов; (3) оценка бизнес-среды преимущественно в городах, которые являются деловыми центрами страны, и нехватка данных о состоянии бизнеса на периферии; (4) отсутствие единого подхода к определению критериев субъектов хозяйственной деятельности, принимающих участие в исследовании; (5) искажения результатов рейтинга по ряду ключевых показателей благоприятной предпринимательской среды [Чечетова-Терашвили, Малышко, 2014]. Всё это порой приводит к существенным искажениям результатов оценок. Например, рейтинг «Ведение бизнеса» в Белоруссии повысился со 127 места в 2007 году до 85-го в 2009 году и 63-го в 2014 году в основном за счет улучшения индикаторов «легкость регистрации бизнеса», «регистрация собственности» и «получение разрешения на строительство», хотя согласно другим авторитетным исследованиям бизнес в стране испытывает существенное административное давление [Фрейнкман, Яковлев, 2014]. Поэтому копирование методологических инструментов международных рейтингов может привести к тиражированию недостатков.

Наконец, на корректировку методологии Рейтинга существенное влияние может оказать изменение тактических приоритетов государственной и региональной инвестиционной политики. Например, некоторые политические события, такие как выборы в региональный парламент или на пост главы субъекта РФ, способны оказывать ощутимое влияние на региональную инвестиционную стратегию (поддержка одних инвесторов и предпринимателей в ущерб другим).

Снижать данный риск целесообразно путем ежегодного мониторинга методологии и методик Рейтинга на предмет их соответствия фактической инвестиционной ситуации как в отдельных регионах, так и в стране в целом.

Для этого в 2016 году на основе комплексного анализа предыдущих результатов Рейтинга следует:

- выявить приоритетные факторы улучшения бизнес-климата по конкретным направлениям исчисления Рейтинга;
- сформировать систему показателей приоритетных на данный момент факторов улучшения бизнес-климата и провести их оценку на основе регионов — источников лучших практик;
- определить и описать модели лучших практик с помощью системы количественных показателей;
- провести анализ текущей ситуации в отстающих регионах и сформировать типологию неэффективных моделей;
- сформулировать перечень предложений для улучшения инвест-климата как для регионов, так и для страны в целом.

Реализацией этих задач должны заниматься рабочие группы из числа представителей федеральных органов исполнительной власти (2–3 чел.), бизнес-сообщества (3–4 чел.), Экспертного совета Рейтинга (2–3 чел.) и методологов (1 чел.) с привлечением представителей проектных офисов регионов — источников лучших практик и регионов с потенциалом для улучшений. Результатами деятельности таких рабочих групп могут стать выявление и описание факторов улучшения бизнес-климата по отдельным направлениям и их метрики; 2–3 модели лучших практик по направлениям Рейтинга, представленные в виде количественных показателей; типология «неэффективных моделей»; предложения по улучшениям методологии и методики Рейтинга.

2. Риск использования неадекватной задачам Рейтинга информационно-статистической базы исследования.

К факторам, порождающим данный риск, следует отнести:

- неполноту релевантных для Рейтинга данных;
- большой временной лаг между регистрацией осуществления каких-либо действий и их результатами;
- невысокое качество данных, получаемых в процессе «полевых» наблюдений.

Неполнота релевантной для Рейтинга информации объясняется, во-первых, тем, что номенклатура и формат представления официальных статистических показателей социально-экономического развития регионов не в полной мере соответствуют целям Рейтинга, во-вторых, малонаселенностью отдельных регионов и, в-третьих, несоблюдением некоторыми региональными управленческими командами методических правил пополнения информационной системы «Диалог», созданной в целях мониторинга процесса внедрения регионами инвестиционного Стандарта.

Первую из этих проблем, как представляется, можно решить путем совершенствования действующей системы и методологии сбора

и учета официальной статистической информации о состоянии социально-экономического развития регионов России.

Ошутимой проблемой Рейтинга стал сбор информации в малонаселенных регионах, где невозможно достичь установленного в методологии минимально необходимого количества ответов. Для таких территорий был установлен порог необходимого количества ответов на уровне 30% от официально подтвержденного региональными органами исполнительной власти числа предпринимателей, прошедших соответствующие процедуры.

Качество исходных данных по некоторым субъектам РФ либо по показателям могло снижаться вследствие недостаточного количества респондентов в регионе, большого числа ошибок в ответах респондентов и экспертов, выбросов или пропуска данных. Всё это серьезно повышает процент погрешности результата исследования. Такие случаи обрабатываются особым образом.

Для преодоления изложенных трудностей переход от собранных исходных данных к полному набору показателей по всем регионам в единой шкале осуществлялся в соответствии со стандартным алгоритмом для работы с данными в рейтингах: (1) обработка выбросов в исходных данных; (2) расчет показателей по формулам; (3) восстановление пропущенных данных; (4) изменение шкалы с учетом плотности распределения для статистических и опросных числовых параметров; (5) приведение всех показателей к единой шкале пропорциональным масштабированием.

По-прежнему не преодолены трудности, связанные с текущей оценкой результативности внедрения Стандарта. Такая оценка затруднена, в частности, тем, что показатель динамики объема инвестиций в регион включает отложенный эффект. Кроме того, на практике возникает вопрос о соотношении правоприменительной деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации мер по улучшению инвестиционного климата и действий правоохранительных органов, проводящих правовую, антикоррупционную экспертизы и не всегда однозначно оценивающих деятельность регионов.

3. Риск использования методического инструментария оценивания, неадекватного национальному предпринимательскому менталитету.

Проведенный в рамках Рейтинга опрос респондентов по поводу того, насколько часто они сталкиваются с административными барьерами, позволил выявить характерную для российской политической культуры особенность. При том, что 85% опрошенных порозному оценивают влияние административных барьеров на свой бизнес, значительная часть воспринимает эти барьеры не как препятствия, а как особенность бизнес-среды, к которой можно приспособиться [Государственный Совет Российской Федерации, 2012.

С. 35]. Подобная привычка приспособливаться к бытующему в ряде регионов патримониальному режиму административного управления существенно увеличивает реактивность в ответах респондентов и, соответственно, снижает методическую ценность оценочного инструментария.

Вторая группа рисков связана с организацией Рейтинга и его использованием в качестве инструмента стимулирования эффективности региональных управленческих команд в области привлечения инвестиций и создания благоприятных условий для предпринимательства. К числу факторов, порождающих эти риски, относятся следующие.

1. Низкая степень мотивации региональных органов власти и органов местного самоуправления к повышению своей рейтинговой позиции.

Анализ результатов внедрения Стандарта, а также итогов Рейтинга за 2013–2015 годы показывает, что, несмотря на общий положительный рост показателей Рейтинга по субъектам РФ, далеко не во всех регионах удалось достичь стабильности в инвестиционной деятельности. Первая реакция органов территориального управления на публикацию результатов Рейтинга 2015 года была позитивной. Практически во всех регионах началось активное обсуждение причин достигнутых ими результатов с деловым и экспертным сообществом, а также был инициирован процесс совместной выработки возможных решений по эффективному присоединению к Рейтингу и Стандарту. По состоянию на 15 декабря 2015 года только 11 субъектов РФ не завершили внедрение Стандарта и 2 субъекта проявили низкую активность в части мониторинга результатов внедрения Стандарта [Агентство стратегических инициатив, 2015. С. 12]. Однако несмотря на то что необходимость внедрения и адаптации Стандарта признаётся на уровне руководителей субъектов РФ, отдельные руководители экономических комплексов регионального управления, не говоря уже об исполнителях, не всегда проявляют заинтересованность в качественной работе по привлечению инвестиций. В ходе мониторинга результатов внедрения Стандарта были выявлены факты формального отношения администрации к мероприятиям в рамках Рейтинга; случаи невыполнения конкретных мероприятий по улучшению инвестиционного климата (особенно в регионах с низким инвестиционным потенциалом); трудности в процессе раскрытия успешными регионами информации о лучших практиках и передачи ее другим субъектам РФ. В большинстве случаев планы мероприятий («дорожные карты») субъектов РФ, находящихся на завершающей стадии внедрения Стандарта, не выполнены либо сроки формально перенесены на более позднее время (приведение плановых показателей к фактическим).

Подобные факты были обнаружены в ходе так называемой контрольной закупки — выборочной проверки качества реализации ме-

роприятий «дорожных карт» внедрения Стандарта [Агентство..., 2015. С. 15]. Контрольная закупка была проведена АСИ во II и в IV кварталах 2015 года в 85 субъектах Российской Федерации с целью проверки работоспособности ряда положений Стандарта, таких как наличие в субъекте РФ единого регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «одного окна» (Положение № 10 Стандарта); создание специализированного двуязычного интернет-портала, посвященного инвестиционной деятельности в субъекте Российской Федерации (Положение № 9 Стандарта); наличие специализированной организации (организаций) по привлечению инвестиций и работе с инвесторами (Положение № 6 Стандарта).

По результатам проведенных мероприятий можно сделать вывод о том, что в работе органов исполнительной власти в субъектах РФ по созданию благоприятных условий ведения бизнеса и инвестирования в регионе происходят заметные улучшения, несмотря на очевидную необходимость доработки созданных на территории некоторых субъектов РФ инструментов до уровня эффективно действующих и нацеленных на потенциального инвестора (последнее касается, например, Республики Алтай, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Мордовия, Хабаровского края, Астраханской, Вологодской, Воронежской, Костромской, Магаданской, Тамбовской и Тульской областей).

В то же время в ходе мониторинга в ряде субъектов РФ (Республика Тыва, Брянская и Пензенская области, Красноярский край, Краснодарский край, Санкт-Петербург) были выявлены проблемы, касающиеся взаимодействия с инвесторами по принципу «одного окна», а также обеспечения деятельности интернет-порталов и специализированных организаций, которые подлежат решению в ближайшее время.

Для обеспечения эффективного регионального управления в инвестиционной сфере представляется целесообразным подключить представителей экспертных групп АСИ по мониторингу результатов внедрения Стандарта к работе специализированных организационных штабов (проектных офисов), в том числе курирующих внедрение «дорожных карт» по улучшению инвестиционного климата на основе лучших практик, выявленных по итогам ежегодного проведения Рейтинга.

Риск снижения мотивации региональных управленческих команд особенно высок на муниципальном уровне. Отчасти росту данного риска способствуют объективные для органов местного самоуправления факторы российской государственности, такие как высокая степень организационно-управленческой автономии органов местного самоуправления от федерального и субфедерального уровней, специфика распределения полномочий между различными видами муниципальных образований и преимущественное поступление доходов от налогообложения (в частности, от деятельности малого пред-

принимательства) в региональный и федеральный бюджеты. К тому же усилия по поддержке инвесторов, предпринимаемые в различных муниципальных образованиях, могут дублировать меры, реализуемые в рамках осуществления инвестиционной политики субъекта РФ, либо противоречить им. Всё это не способствует видению органами местного самоуправления своей стратегической роли в деле привлечения инвестиций и облегчения условий деятельности предпринимателей. Муниципалитеты воспринимают инвесторов в основном как источник дополнительных доходов для местного бюджета. Между тем, по мнению экспертов, успех в работе с конкретными инвесторами в первую очередь зависит от непосредственных усилий органов местного самоуправления, от того, как выстроена система поддержки инвестиционной деятельности и привлечения инвестиций на местах, поскольку инвесторы (в том числе иностранные) предпочитают лично побывать на нескольких объектах, прежде чем вложить средства в один из них [Государственный Совет., 2012. С. 23]. Безынициативная работа субъекта муниципального управления по отношению к инвесторам во многом нивелирует все позитивные инициативы органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. В этой связи актуальнейшим направлением развития Рейтинга как инструмента стимулирования управленческой инвестиционной активности представляется интенсификация работы муниципальных управленческих команд через консолидацию усилий регионов, муниципальных образований и федерального центра.

2. Недостаточная степень поддержки Стандарта малым бизнесом.

Рейтинг показал, что Стандарт получил поддержку крупного и среднего бизнеса, а также иностранных инвесторов, в то время как малое предпринимательство оказалось практически не вовлеченным в данный процесс. Это обстоятельство во многом объясняется низкой активностью субъектов муниципального управления в области реализации положений Стандарта на локальном уровне, а также формализмом при реализации мониторинга внедрения Стандарта. В итоге малое предпринимательство, которое взаимодействует в основном с органами местного самоуправления, привлекается к разработке управленческих решений в области улучшения инвестиционного климата по большей части лишь «для отчетности».

Заключение

Рейтинг в целом способствовал реализации двух взаимосвязанных функций: стимулирования инвестиционной и предпринимательской активности в регионах России. С одной стороны, он оказался полезным инструментом объективного и многостороннего оценивания

усилий органов власти всех уровней по улучшению инвестиционного климата в регионах в контексте политики дерегулирования. С другой стороны, Рейтинг стал инструментом стимулирования дальнейшего внедрения Стандарта в российских регионах. Вместе с тем для обеспечения устойчивой валидности Рейтинга необходимо активизировать работу всех участников функционирования данного оценочного механизма по ряду направлений. К числу последних относятся снижение рисков методологического и методического характера, мотивация региональных управленческих команд, вовлечение муниципальных образований и представителей малого предпринимательства в процесс мониторинга внедрения Стандарта.

Литература

1. Брунецкене Ю., Дагилене Ж., Симанавичене Ж., Данкус М. Опыт оценки конкурентоспособности регионов // Социологические исследования. 2009. № 2. С. 42–60.
2. Доклад Государственного Совета Российской Федерации «О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития бизнеса». М.: Государственный Совет Российской Федерации. 2012. Декабрь.
3. Методология Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. М.: Агентство стратегических инициатив. 2016.
4. Отчет о достигнутых значениях показателей эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности за 2015 г. М.: Агентство стратегических инициатив. 2015.
5. Четцова-Терашвили Т., Малышко Ю. Анализ недостатков методологии международного рейтинга «Doing Business» // Проблемы экономики. 2014. № 3. С. 38–44.
6. Фрейнкман Л., Яковлев А. Агентство стратегических инициатив как институт развития нового типа // Вопросы экономики. № 6. 2014. С. 18–39.
7. Ясин Е., Акиндинова Н., Якобсон Л., Яковлев А. Состоится ли новая модель экономического роста в России? // Вопросы экономики. № 5. 2013. С. 4–39.
8. Bruhn M. License to sell: The effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico // Policy Research Working Paper 4538, World Bank, Washington DC. 2008. P. 120–136.
9. Djankov S., McLiesh C., Ramalho M. Regulation and growth // Economic Letters, 2006. No 92(3). P. 395–401.
10. Eifert B. Do regulatory reforms stimulate investment and growth? Evidence from the doing business data 2003–07 // Working Paper 159, Center for Global Development, Washington DC. 2009. P. 340–361.
11. Guriev S., Tsyvinski A. Challenges facing the Russian economy after the crisis, in Russia after the global economic crisis // A. Åslund et al. (eds.). 2010. P. 9–38.
12. Rodrik D. Normalizing industrial policy. Paper prepared for the Commission on Growth and Development. 2007. September.
13. Sabel C. A Real-time revolution in routines // The firm as a collaborative community: Reconstructing trust in the knowledge economy / C. Heckcher, P. S. Adler (eds.) N.Y.: Oxford University Press. 2006. P. 106–157.
14. Yakovlev E., Zhuravskaya E. The unequal enforcement of liberalization: Evidence from Russia's reform of business regulation // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11. Issue 4. P. 808–838.

Andrey S. NIKITIN, Ph.D. (Econ.), associate Professor. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: andrejnikitin237@gmail.com

Investment Rating as an Instrument of Effective Govern Management Stimulation in Russian Regions

Abstract

The perspective to stimulate the regional government efficiency in the sphere of investment attraction and an entrepreneurship development has the escalating importance for Russia in the context of need to intensify new “points of growth” of national economy. An article’s subject is the methodology and a technique of assessment and stimulation of the territorial management by means of the National investment rating of the Russian Federation. In the article the National investment Rating is argued as an instrument of stimulation of territorial subjects development by providing efficiency of regional management teams in the Russian Federation.

To argue this proposition, in article the requirement of looking for new methods of region government’ stimulation within the concept of economic deregulation is staticized; methodological and methodical bases of National Investment Rating are stated; experience of implementation of the Investment Standard and Rating for 2012–2015 is analysed; the directions of development and risks for the Rating and the Standard are revealed and estimated in the context of stimulation efficiency of regional government teams.

The hypothesis of a possibility to use Rating as the mechanism of assessment and stimulation of management teams efficiency in territorial subjects of the Russian Federation regardless of social and economic conditions in which the region is made. The methodology of a research is constituted: concepts of economic deregulation and stimulation of management teams activities; methods of the factorial, statistical, comparative and correlation analysis, scientific interpretation of “field” researches results.

Keywords: regional economy, investment attraction, entrepreneurial climate, competitiveness of regions, assessment of the investment climate, effective government management of the region.

JEL: H11, O43, R11, R58.

References

1. Brunetskene Yu., Dagilene Zh., Simanavichene Zh., Dapkus M. Opyit otsenki konkurentosposobnosti regionov [Experience of assessment of competitiveness of regions]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2009, no. 2, pp. 42-60.
2. *Metodologiya Natsionalnogo reytinga sostoyaniya investitsionnogo klimata v sub'ektah Rossiyskoy Federatsii* [Methodology of National rating of the investment climate’ condition in the Russian Federation’s subjects]. Moscow: Agentstvo strategicheskikh initsiativ, 2016.
3. *Doklad Gosudarstvennogo Soveta Rossiyskoy Federatsii «O povyishenii investitsionnoy privlekatelnosti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii i sozdanii blagopriyatnykh usloviy dlya razvitiya biznesa»* [The report of the State Council of the Russian Federation “About increase

- in investment appeal of the Russian Federation' subjects and creating favorable conditions for business development" J. Moscow: The State Council of the Russian Federation, 2012, December.*
4. *Otchet o dostignutyih znacheniyah pokazateley effektivnosti deyatel'nosti vysshih dolzhnostnykh lits (rukovoditeley vysshih ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti) sub'ektov Rossiyskoy Federatsii po sozdaniyu blagopriyatnykh usloviy vedeniya predprinimatelskoy deyatel'nosti za 2015 g. [The report on the reached efficiency measure values of activities of management officials (heads of the supreme executive bodies of the government) of the Russian Federation's subjects for creating favorable conditions of conducting business activity in 2015]. Moscow: Agentstvo strategicheskikh initsiativ, 2015.*
 5. Chechetova-Terashvili T., Malyishko Yu. Analiz nedostatkov metodologii mezhdunarodnogo reytinga «Doing Business» [Analysis of shortcomings of methodology of the international rating of "Doing Business"]. *Problemy ekonomiki*, 2014, no. 3, pp. 38-44.
 6. Freynkman L., Yakovlev A. Agentstvo strategicheskikh initsiativ kak institut razvitiya novogo tipa [Agency for strategic initiatives as a new type of development institution]. *Voprosy ekonomiki*, 2014, no. 6, pp. 18-39.
 7. Yasin E., Akindinova N., Yakobson L., Yakovlev A. Sostoitsya li novaya model ekonomicheskogo rosta v Rossii? [Whether the new model of economic growth in Russia will take place?] *Voprosy ekonomiki*, 2013, no. 5, pp. 4-39.
 8. Bruhn M. *License to sell: The effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico*. Policy Research Working Paper 4538, World Bank, Washington DC. 2008, pp. 120-136.
 9. Djankov S., McLiesh C., Ramalho M. Regulation and growth. *Economic Letters*, 2006, no. 92(3), pp. 395-401.
 10. Eifert B. *Do regulatory reforms stimulate investment and growth? Evidence from the doing business data 2003-07*. Working Paper 159, Center for Global Development, Washington DC, 2009, pp. 340-361.
 11. Guriev S., Tsyvinski A. *Challenges facing the Russian economy after the crisis, in Russia after the global economic crisis*. A. Åslund et al. (eds.). 2010, pp. 9-38.
 12. Rodrik D. Normalizing industrial policy. *Paper prepared for the Commission on Growth and Development*, 2007, September.
 13. Sabel C. A Real-time revolution in routines. In: C. Heckcher, P.S. Adler (eds.), *The firm as a collaborative community: Reconstructing trust in the knowledge economy*. N. Y.: Oxford University Press, 2006, pp. 106-157.
 14. Yakovlev E., Zhuravskaya E. The unequal enforcement of liberalization: Evidence from Russia's reform of business regulation. *Journal of the European Economic Association*, 2013, vol. 11, iss. 4, pp. 808-838.