

Государственное регулирование экономики**РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА
ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
КОМАНД В РЕГИОНАХ РОССИИ****Андрей НИКИТИН**

Андрей Сергеевич Никитин —
кандидат экономических наук, доцент кафедры
теории и систем отраслевого управления,
Институт отраслевого менеджмента РАНХиГС
(119571, РФ, Москва, пр. Вернадского, 84);
губернатор, Новгородская область
(173007, РФ, Великий Новгород,
Победы-Софийская пл., 1).
E-mail: andrejnikitin237@gmail.com

Аннотация

Внедрение в России концепции управления пространственным развитием актуализирует значимость разработки гибких, эффективных и валидных инструментов мониторинга деятельности региональных управленческих команд в сфере улучшения инвестиционного климата. Предметом статьи являются методология и методика мониторинга и контроля деятельности региональных управленческих команд посредством целевых моделей регулирования и правоприменения. Обосновывается актуальность поиска качественно новых методов мониторинга и контроля деятельности региональной власти в рамках концепции управления изменениями; проводится анализ методологических и методических основ целевых моделей; исследуется опыт их реализации в 2017 году; выявляются и оцениваются возможности и ограничения целевых моделей в качестве перспективных инструментов мониторинга управления регионами в режиме реального времени и стимулирования эффективности региональных управленческих команд. В результате анализа реализации целевых моделей по соотношению критериев «сложность действий» и «объем капиталозатрат» выделено четыре группы моделей: простые и недорогие; сложные и недорогие; простые и дорогие; сложные и дорогие. Для каждой группы моделей выявлены основные риски неисполнения. На этой основе разработаны рекомендации, касающиеся дальнейшей валидации целевых моделей по следующим направлениям: цифровизация региональной документации; обеспечение региональных субкоманд и органов местного самоуправления средствами связи; обучение муниципальных служащих компетенциям проектного управления; повышение уровня вовлеченности профильных федеральных органов исполнительной власти, ресурсоснабжающих организаций и банков; разработка и внедрение технических регламентов. Сформулирована гипотеза о возможности использования целевых моделей в качестве механизма мониторинга эффективности управленческих команд субъектов РФ вне зависимости от социально-экономических условий, в которых находится регион. Целевые модели могут рассматриваться как перспективный для региональной экономической политики инструмент мониторинга и контроля усилий органов власти всех уровней по улучшению инвестиционного климата в регионах России.

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

JEL: R10.

1. Актуальность развития мониторинга деятельности региональных управленческих команд в сфере улучшения инвестиционного климата

Совершенствование механизма мониторинга состояния делового климата в субъектах Российской Федерации является актуальным этапом развития системы поддержки инвестиционной и предпринимательской деятельности региональных управленческих команд (далее — РУК).

Разработанный и принятый в 2013–2016 годах комплекс мер, направленных на стимулирование деятельности субъектов исполнительной власти регионов России в области развития делового климата, включает:

- 12 «дорожных карт» Национальной предпринимательской инициативы (далее — НПИ) по упрощению, удешевлению и ускорению процедур ведения бизнеса в регионах¹;
- Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее — Стандарт), в рамках которого предусмотрены нормативно-правовые, организационные основы, процедуры и институты развития инвестиционной деятельности (инвестиционная стратегия региона, инвестиционное послание губернатора, региональный инвестиционный портал, региональные штабы, инвестиционные проектные офисы, технопарки, бизнес-инкубаторы)²;
- Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (далее — Национальный инвестиционный рейтинг), направленный на оценку усилий региональных управленческих команд по обеспечению благоприятных условий для инвесторов и предпринимателей в регионе³;
- всероссийская образовательная программа «Управленческое мастерство: развитие региональных команд», на базе которой в 2016–2017 годах прошли обучение 659 чиновников руководящего звена региональных органов исполнительной власти из 85 субъектов Российской Федерации⁴.

¹ Доклад Государственного совета Российской Федерации «О мерах по повышению инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации» / под ред. А. С. Никитина. М.: Государственный совет Российской Федерации. 2016. С. 232–241.

² Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 24.09.2013 № 408 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 39.

³ Методология Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. М.: Агентство стратегических инициатив, 2016.

⁴ Образовательная программа «Управленческое мастерство: развитие региональных команд». <http://www.ranepa.ru/sobytiya/aktsii-meropriyatiya/tretij-etap-obrazovatelnoj-programmy-upravlencheskoe-masterstvo-razvitie-regionalnyh-komand>.

Указанные меры способствовали значительному улучшению делового климата в целом по стране, о чем свидетельствует устойчивая положительная динамика России в международных рейтингах. Так, Россия поднялась в рейтинге Всемирного банка *Doing Business* со 120-го места в 2011 году до 35-го места в 2017-м⁵, в Рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума — с 68-го места в 2012 году до 38-го места в 2017-м⁶.

Однако по данным Национального инвестиционного рейтинга за 2016–2017 годы рост инвестиционной привлекательности регионов России оказался не столь значителен. Так, средний индекс рейтинга увеличился на 2,3% в 2017 году по сравнению с 2016-м — в основном вследствие активной инвестиционной политики федерального центра. Усилия регионального руководства в области улучшения предпринимательского климата существенно различались.

В 2015–2017 годах повышение показателей Национального инвестиционного рейтинга происходило в основном за счет топ-10 регионов — российских лидеров в области привлечения инвестиций (Татарстана, Чувашии, Москвы, Тульской, Калужской областей и др.), а также регионов, входящих во вторую десятку Национального инвестиционного рейтинга (Тамбовской, Липецкой, Владимирской, Ростовской областей, Башкортостана, Мордовии и др.). При этом за указанный период наблюдался рост средней дистанции между лидерами рейтинга, а также увеличение разрыва в показателях рейтинга между лидерами и остальными субъектами РФ⁷.

Структурный анализ динамики показателей Национального инвестиционного рейтинга за указанный период позволяет сделать вывод, что улучшение регионального делового климата было достигнуто в первую очередь за счет совершенствования в регионах механизма государственно-частного партнерства, увеличения доли государственных и муниципальных контрактов с бизнесом в общей стоимости закупок, сокращения сроков и количества процедур регистрации прав собственности на недвижимость и получения разрешений на строительство.

Таким образом, ключевые изменения в Национальном рейтинге за 2015–2017 годы не были связаны с объективными макроэкономическими показателями регионов, а стали следствием роста качества и эффективности управления развитием территории.

В то же время, основываясь на результатах Национального инвестиционного рейтинга, можно заключить, что именно админи-

⁵ <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2018>.

⁶ <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.

⁷ Инвестиционная привлекательность регионов — основа экономического развития Российской Федерации. Доклад Государственного совета Российской Федерации. Москва. 2017. Декабрь. С. 12–13.

стративные барьеры служат основным препятствием на пути к дальнейшему улучшению инвестиционного климата в субъектах РФ. Несмотря на сокращение числа проверок на 4% в 2017 году по сравнению с 2016-м, бизнесмены отметили увеличение количества дополнительно запрашиваемых документов на 12%. В 74 из 85 субъектов РФ за исследуемый период наблюдался рост случаев коррупции⁸.

В целях исправления уже обнаруженных и выявления будущих недоработок представителей территориального управления и создания некомфортных условий для отстающих региональных управленческих команд потребовался превентивный механизм мониторинга эффективности их деятельности, включая текущее наблюдение и управление рисками в режиме реального времени, когда «еще не поздно всё исправить».

Элементы этого механизма создавались в общероссийском масштабе начиная с 2013 года. К их числу относятся следующие.

1. «Контрольная закупка» — инициированный всероссийским «Клубом лидеров» в 2013 году общенациональный проект мониторинга услуг, предоставляемых бизнесу. Предприниматели обращаются в органы региональной власти по различным вопросам содействия ведению бизнеса в регионе, а затем оценивают качество оказываемых услуг. Результаты таких «закупок» применяются для исследования мер, принимаемых РУК в целях сокращения административных барьеров для инвесторов⁹.
2. Экспертные группы субъектов РФ, которые в период 2013–2015 годов исследовали уровень и качество исполнения требований Регионального стандарта и подготавливали региональным управленческим группам рекомендации по корректировке их деятельности.
3. Информационно-аналитическая система «Диалог», созданная для информационного взаимодействия в онлайн режиме всех участников процесса реализации Стандарта и «дорожных карт» НПИ, включая обмен документацией и фиксацию промежуточных результатов оценки внедрения успешных практик¹⁰.

Результаты применения перечисленных инструментов позволили выявить факты формального подхода РУК к исполнению требований Стандарта (например, в регионе создан бизнес-инкубатор, но он фактически бездействует), случаи недобросовестной отчетности (когда за

⁸ Инвестиционная привлекательность регионов — основа экономического развития Российской Федерации. С. 21.

⁹ Отчет о результатах проведения мониторинга внедрения в субъектах Российской Федерации Стандарта деятельности органов исполнительной власти по обеспечению благоприятного инвестиционного климата методом «контрольной закупки», 2016 г. М.: Агентство стратегических инициатив, 2016.

¹⁰ Отчет о пилотной апробации внедрения успешных практик, включенных в Атлас успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне. М.: Агентство стратегических инициатив, 2016. С. 117–126.

один и тот же реализованный инвестиционный проект отчитываются в течение нескольких лет), а также объективные затруднения, с которыми сталкиваются РУК в процессе улучшения регионального инвестиционного климата (недостаточная степень межведомственного информационного взаимодействия, низкий уровень цифровизации региона) [Никитин, 2017. С. 79–81].

Однако указанные инструменты мониторинга и контроля не были интегрированы в единую систему стимулирования деятельности управленческих команд всех регионов по улучшению инвестиционного климата, не были увязаны с мероприятиями контрольного и корректирующего характера, а результаты их применения не всегда могли быть адаптированы к конкретной территории.

Всё это потребовало разработки единого для всех субъектов РФ организационно-экономического механизма мониторинга и контроля деятельности региональных команд по улучшению делового климата.

Этим механизмом стал комплекс из 12 целевых моделей регулирования и правоприменения (далее — целевых моделей). Каждая из них представляет собой совокупность факторов обеспечения благоприятного инвестиционного климата по заданному приоритетному направлению с определением целевого состояния и показателей оценки степени его достижения.

Использование моделей позволяет региональным командам получить описание успешных региональных практик улучшения инвестиционного климата (их использование во многом остается добровольным для регионов), а также систему факторов, влияющих на динамику изменения делового климата в регионе. Оно также дает возможность составить «инвестиционный профиль региона», отражающий успешность деятельности РУК по каждому фактору и выявляющий отклонения от значений целевой модели, а также описание для каждой РУК лучших по России практик развития регионального инвестиционного климата и причин недоработки команд.

В данной статье проанализирован опыт внедрения целевых моделей как инструментария мониторинга и контроля деятельности РУК в 2017 году с целью выявления диапазона эффективности данного инструмента, определения ограничений и рисков его применения.

2. Методология целевых моделей регулирования и правоприменения

Целевые модели достаточно давно применяются в практике корпоративного менеджмента для диагностической оценки текущего состояния организации в сравнении с желаемым (заданным) по совокупности критериев и их целевых значений [Холл, 2005]. В рамках современной философии качества Total Quality Management ключевым вопросом использования целевых моделей в системе мониторинга и контроля становится выявление критериев и целевых значений,

а также обоснование их оптимальности, реалистичности, достижимости, понятности, важности для руководителей и исполнителей¹¹. Не менее важно обеспечить возможность мониторинга достижения целей в режиме реального времени [Безручко и др., 2016].

Известны случаи использования целевых моделей правительствами экономически развитых (США, Великобритании, Финляндии) [Ларичев, 2002] и динамично развивающихся стран (Сингапура, Малайзии, КНР) [Blunt, 2011] в отдельных сферах публичного управления (в здравоохранении, оказании социальных услуг).

Основу методологии разработки целевых моделей в указанных странах независимо от уровня экономического развития составляют следующие принципы:

- 1) широкое вовлечение заинтересованных групп в процесс определения направлений моделирования, разработки критериев и целевых значений моделей;
- 2) сочетание справедливости, достижимости и перспективности в аспекте определения критериев и целевых значений моделей;
- 3) возможность пересмотра критериев и целевых значений моделей по результатам мониторинга и контроля за их реализацией;
- 4) обязательность исполнения целевых моделей (последние утверждаются нормативно-правовыми актами правительства).
- 5) возможность апелляции исполнителей по результатам внедрения целевых моделей.

Данные принципы легли в основу разработки и реализации целевых моделей в Российской Федерации.

Решение о необходимости разработки целевых моделей было принято на заседании Государственного совета Российской Федерации 12 ноября 2016 года, по его итогам составлен перечень поручений Президента РФ¹². Пункт 4 перечня предусматривал необходимость мониторинга усилий РУК по развитию делового климата в регионах.

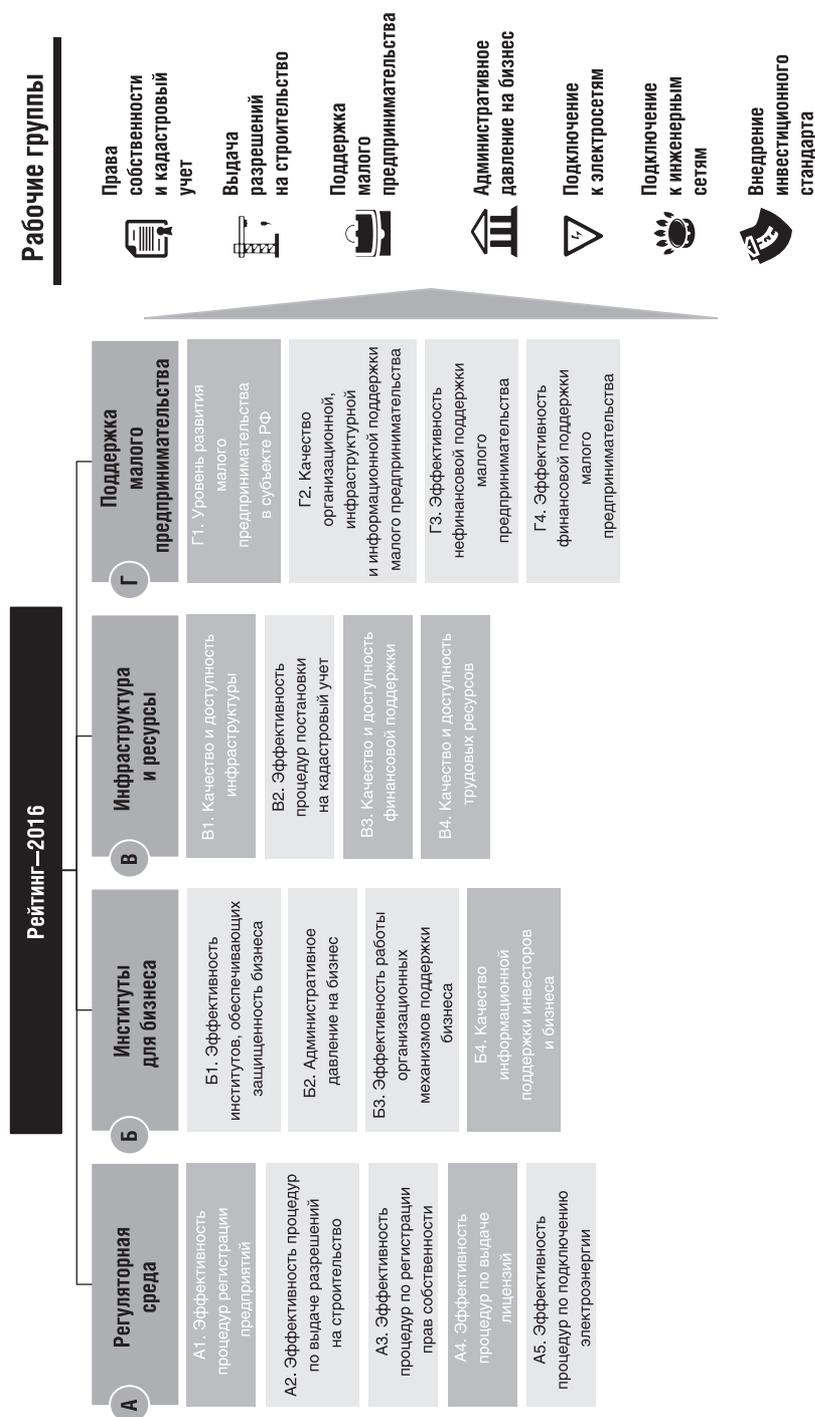
Исследования динамики Национального инвестиционного рейтинга за 2014–2016 годы выявили, что ухудшение показателей рейтинга на 96% произошло за счет изменения 10 его показателей (обозначены самым светлым цветом на рис. 1).

Данные «узкие места» развития делового климата в регионах стали основными направлениями разработки целевых моделей, а именно:

- институты и инструменты развития благоприятного инвестиционного климата на региональном уровне;
- государственный кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества;
- регистрация прав собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества;

¹¹ ГОСТ Р ИСО 9001–2001. Системы менеджмента качества. Требования. М.: Изд-во стандартов, 2007. С. 63.

¹² Перечень поручений Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № Пр — 2347ГС.



Источник: Операционализация Рейтинга—2016: материалы для обсуждения. М.: Агентство стратегических инициатив, 2016. С. 3.

Рис. 1. Приоритетные направления улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации

- получение разрешения на строительство и территориальное планирование;
- технологическое присоединение энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям;
- технологическое присоединение объектов капитального строительства к сетям тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, подключение к сетям газораспределения;
- осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ;
- система мер по стимулированию развития малого предпринимательства.

По каждому из направлений на федеральном уровне были созданы рабочие группы (далее — федеральные рабочие группы), в состав которых входят представители федеральных и региональных органов власти, институтов развития, ведущих предпринимательских объединений, предприниматели и отраслевые эксперты (рис. 1). Руководство рабочей группой осуществляет заместитель руководителя профильного федерального органа исполнительной власти.

Итогом деятельности рабочих групп стала разработка 12 целевых моделей, которые в совокупности отражают ключевые направления деятельности РУК в сфере улучшения инвестиционного климата и содержат в себе перечень показателей с указанными целевыми состояниями, которые должны быть достигнуты до конца 2017 года (а по некоторым направлениям — до конца 2021 года). К указанным двенадцати направлениям относятся следующие.

1. Получение разрешения на строительство и территориальное планирование.
2. Технологическое присоединение к электросетям.
3. Технологическое присоединение к сетям газораспределения.
4. Подключение к системам теплоснабжения, централизованным системам водоснабжения и водоотведения.
5. Регистрация права собственности на земельные участки и объекты недвижимости.
6. Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимости.
7. Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации.
8. Поддержка малого и среднего предпринимательства.
9. Наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности.
10. Эффективность обратной связи и работы каналов прямой связи инвесторов и руководства субъекта Российской Федерации.

11. Эффективность деятельности специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами.
12. Качество инвестиционного портала субъекта Российской Федерации.

Разработка каждой целевой модели регулирования и правоприменения включает последовательную реализацию следующих этапов.

1. Определение факторов обеспечения благоприятного инвестиционного климата по приоритетному направлению

Рабочей группой формируется карта факторов, отражающая основные мероприятия (этапы) или ключевые характеристики формирования благоприятного инвестиционного климата по приоритетному направлению, включая показатели, отражающие степень обеспечения соответствующего фактора, и лиц, ответственных за их обеспечение (рис. 2).

2. Исследование успешных практик обеспечения факторов благоприятного инвестиционного климата по приоритетному направлению

Успешные практики определяются по каждому из факторов благоприятного инвестиционного климата на основе изучения региональной практики, информации, предоставленной субъектами Российской Федерации, проведенных интервью с должностными лицами, ответственными за реализацию соответствующих мероприятий и процедур, а также представителями бизнес-сообщества.

3. Разработка целевой модели регулирования и правоприменения по приоритетному направлению

Для каждого из факторов обеспечения благоприятного инвестиционного климата рабочей группой определяется целевое состояние, а также целевые значения показателей, отражающих степень обеспечения каждого из факторов (рис. 3).

Целевые значения показателей обеспечения факторов благоприятного инвестиционного климата определяются на основе фактически достигнутых значений у регионов — лидеров по соответствующему направлению, нормативных требований федеральной базы и экспертных знаний рабочей группы и регионов-лидеров (рис. 4).

4. Составление профилей регионов по уровню обеспечения факторов благоприятного инвестиционного климата в соответствии с разработанной целевой моделью регулирования и правоприменения

На основе разработанной целевой модели проводится анализ обеспечения факторов благоприятного инвестиционного климата во всех субъектах Российской Федерации (рис. 5).

5. Выявление неэффективных региональных моделей регулирования и правоприменения по приоритетному направлению

На основе составленных профилей регионов определяются факторы, по которым в большинстве регионов имеются существенные отклонения от целевой модели, определяются причины, повлиявшие на отставание регионов по данным факторам (рис. 6).

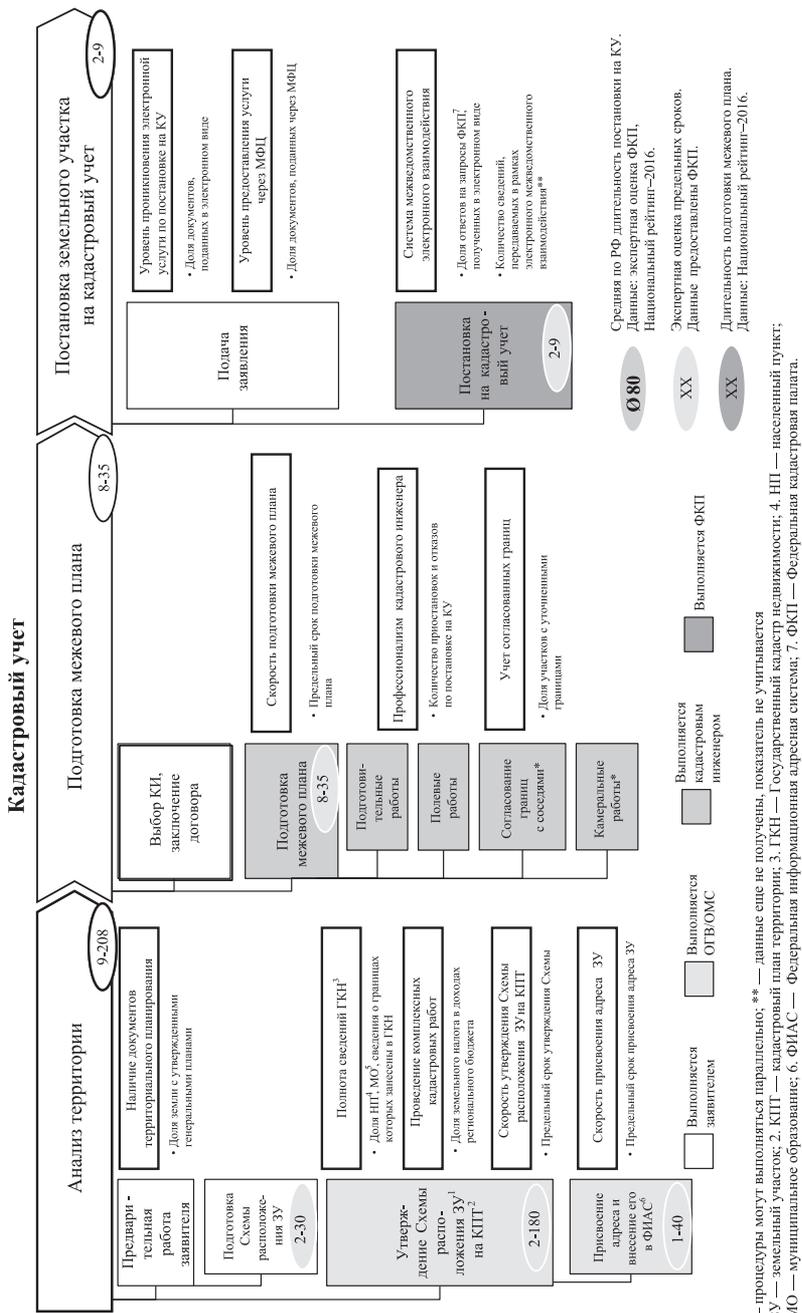
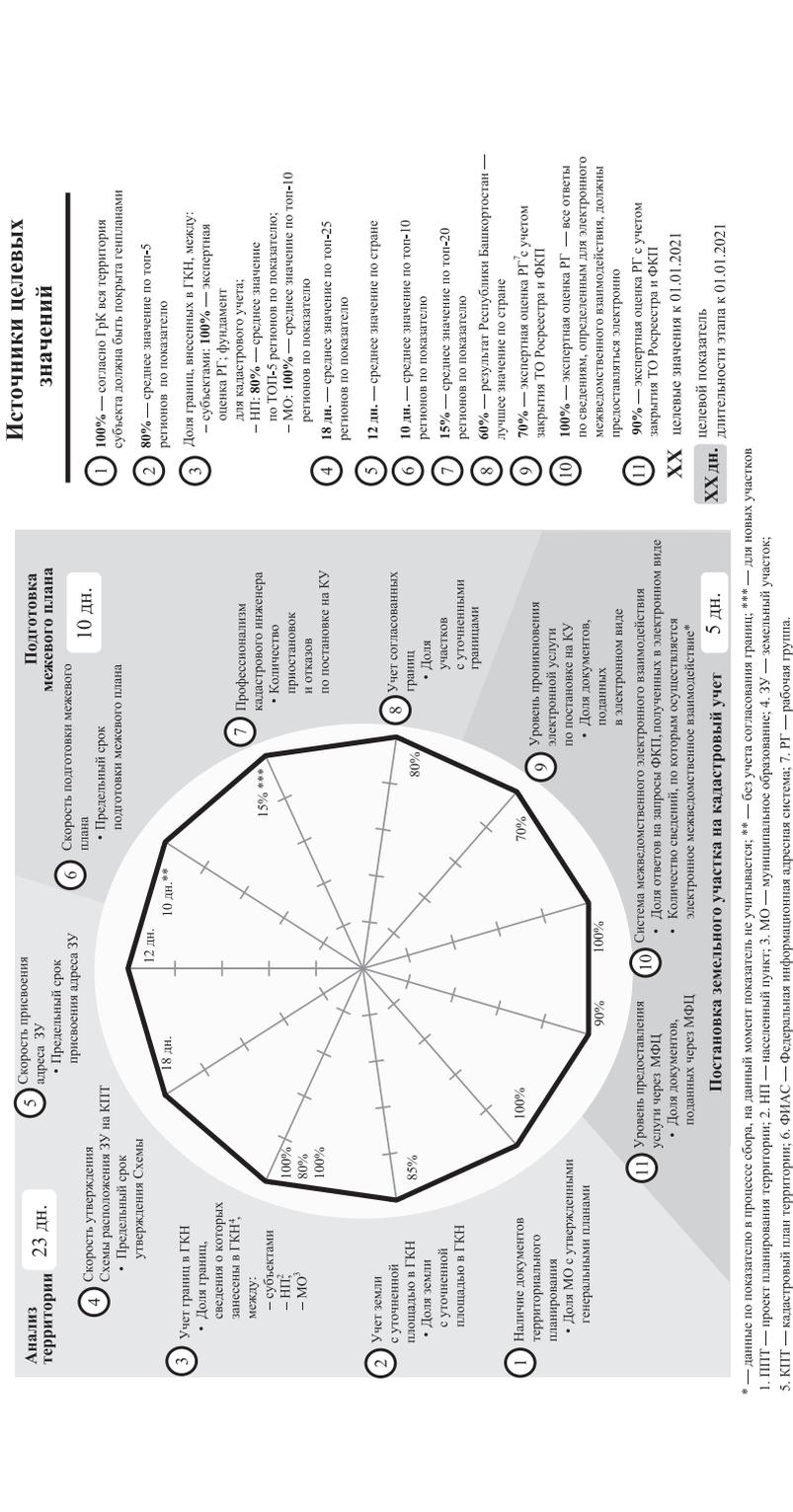
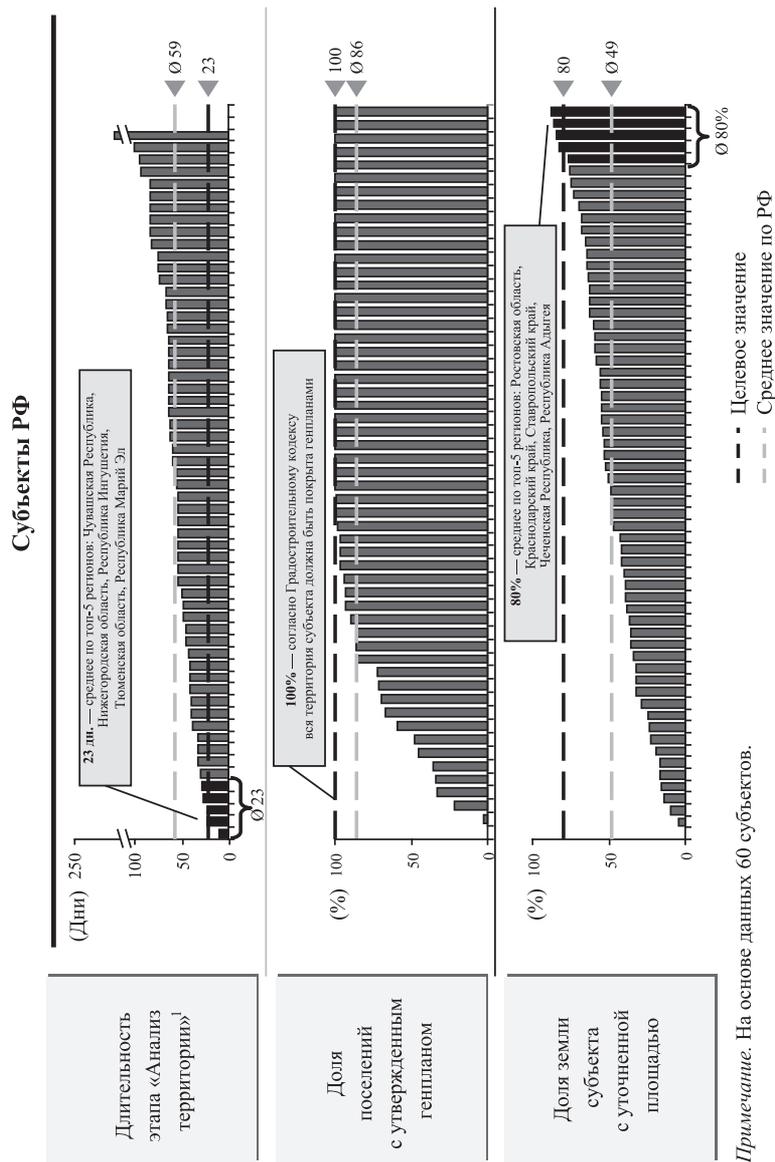


Рис. 2. Карта факторов обеспечения благоприятного инвестиционного климата на примере проведения кадастрового учета земельного участка



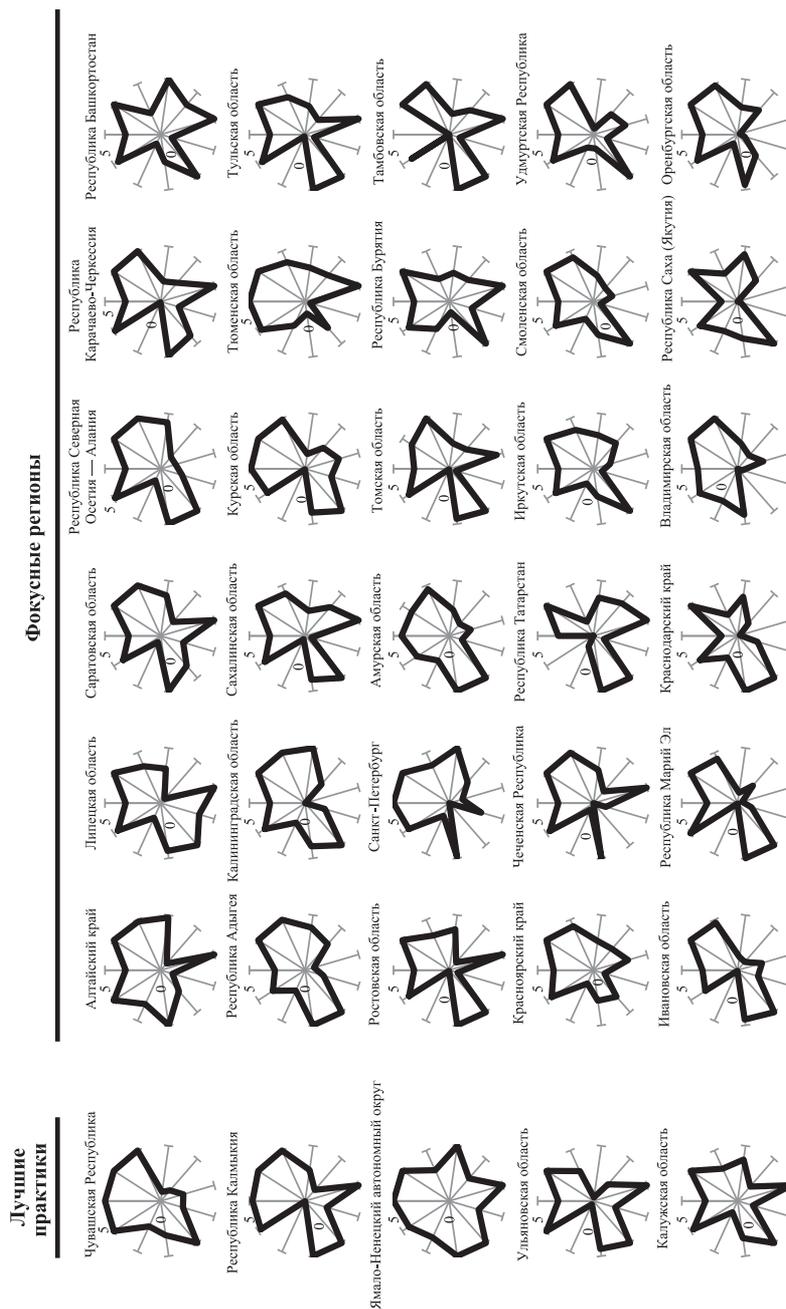
Источник: Доклад Государственного совета Российской Федерации «О мерах по повышению инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации», С. 121.

Рис. 3. Целевая модель регулирования и правоприменения на примере проведения государственного кадастрового учета земельных участков



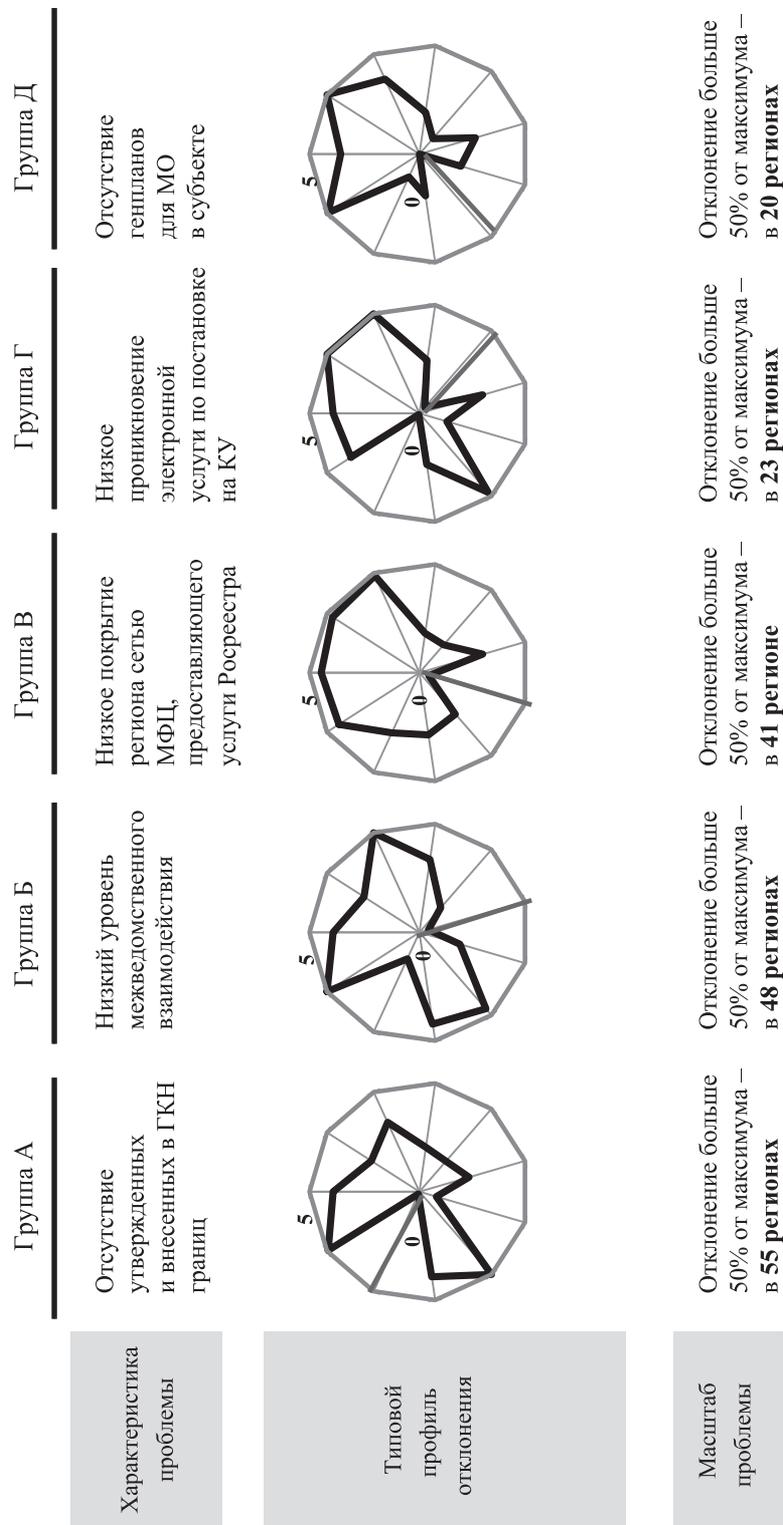
Источники: Доклад Государственного совета Российской Федерации «О мерах по повышению инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации». С. 124; Экспертная оценка; Национальный рейтинг—2016.

Рис. 4. Определение целевых значений показателей обеспечения факторов инвестиционного климата на основе результатов регионов на примере проведения кадастрового учета земельного участка



Источники: Доклад Государственного совета Российской Федерации «О мерах по повышению инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации», С. 128.

Рис. 5. Профили регионов по уровню соответствия целевой модели регулирования и правоприменения на примере проведения кадастрового учета земельного участка



Источник: Инвестиционная привлекательность регионов — основа экономического развития Российской Федерации. С. 112.
Рис. 6. Типология причин отставания на примере проведения кадастрового учета земельного участка

6. Формирование рекомендаций по внедрению целевой модели регулирования и правоприменения и обеспечения факторов благоприятного инвестиционного климата

Рекомендации по внедрению целевой модели формируются для федеральных органов государственной власти и их территориальных органов, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, для подведомственных и иных организаций, непосредственно влияющих на обеспечение соответствующих факторов инвестиционного климата.

Для каждого из факторов описываются возможные механизмы реализации, приводятся успешные региональные практики по их внедрению. Формируется перечень рекомендаций по устранению каждой из причин отставания.

7. Разработка типовой «дорожной карты» субъекта Российской Федерации по внедрению целевой модели регулирования и правоприменения и обеспечения факторов благоприятного инвестиционного климата

Целевые модели регулирования и правоприменения находят свое отражение в «дорожных картах» субъектов Российской Федерации по формированию благоприятного инвестиционного климата.

8. Управление и мониторинг внедрения целевых моделей

Координацию работы региональных проектных офисов и мониторинг внедрения целевых моделей осуществляют рабочие группы.

Организационно-техническое, методическое и информационное обеспечение деятельности рабочих групп и координация их работы с региональными проектными офисами осуществляется оператором целевых моделей — АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее — АСИ) совместно с профильными федеральными органами исполнительной власти и ведущими деловыми объединениями.

Для формирования объективной оценки результатов внедрения целевых моделей под руководством автора данной статьи в 2016—2017 годах была разработана система мониторинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Работа выполнялась коллективом АСИ совместно с ведущими деловыми объединениями и органами федеральной государственной власти и управления во исполнение соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации¹³.

Механизм контроля за достижением показателей, установленных в целевых моделях, включает в себя:

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2017 № 147-р «Об утверждении целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Федерации». https://asi.ru/investclimate/models/docs/Распоряжение_Правительства_РФ_№147-р_от_31.01.17.pdf.

- 1) контроль динамики внедрения показателей, проверку федеральными рабочими группами внесенных значений и соответствия подтверждающих документов;
- 2) сбор и анализ «дорожных карт» субъектов Российской Федерации по всем целевым моделям, осуществляемый в системе Region-ID (см. ниже);
- 3) проверку внесенных значений показателей региональными экспертами.

Субъектами мониторинга и контроля исполнения целевых моделей стали федеральные рабочие группы. Их функции:

- подготовка методических материалов (формирование системы требований к документам, подтверждающим достижение целевых показателей документам, разработка методических рекомендаций по внедрению целевых моделей, ответы на вопросы, часто задаваемые РУК исполнителями целевых моделей);
- проведение разъясняющих семинаров с использованием технологии видеоконференций, выезда в регионы, а также на площадке АСИ;
- текущее консультирование РУК посредством телефонной связи и электронной почты, рассмотрение обращений РУК;
- контроль за разработкой «дорожных карт» реализации целевых моделей;
- мониторинг достижения показателей целевых моделей;
- сбор и тиражирование информации о лучших практиках достижения целевых показателей.

Для регулярного мониторинга внедрения целевых моделей, а также обеспечения РУК инструментом технологической поддержки проектной деятельности создана единая автоматизированная информационная система (АИС) Region-ID.

Основными функциями данной АИС являются:

- информационное обеспечение процессов планирования, управления, реализации и контроля за проведением мероприятий «дорожных карт» по внедрению целевых моделей РУК, а также обеспечение возможности обучения участников проекта «без отрыва от исполнения»;
- информационное взаимодействие участников внедрения целевых моделей в режиме реального времени;
- оперативный мониторинг реализации проекта профильными федеральными министерствами и региональными экспертами;
- оценка и сравнительный анализ результатов достижения целевых значений в разрезе направлений деятельности РУК;
- выявление успешных практик по внедрению целевых моделей;
- дистанционное обучение руководителей и членов РУК.

Доступ к Region-ID предоставляется членам федеральных рабочих групп, членам РУК — представителям федерального и регионального уровней управления территорией, уполномоченным сотрудникам оператора внедрения целевых моделей, а также региональным экспертам. По состоянию на 1 ноября 2017 года в системе было зарегистрировано более 5000 участников, каждому из которых присвоен определенный статус с различными возможностями пользователя программы [Гимазова, Никитин, 2017].

Region-ID содержит информацию о 12 целевых моделях, а также о 1009 «дорожных картах» их реализации.

Ежемесячно РУК — пользователи Region-ID должны актуализировать информацию о степени реализации «дорожных карт». Это обеспечивает основу для действительно оперативного мониторинга и анализа внедрения целевых моделей, а также для принятия управленческих решений, связанных с корректировкой реализации.

В зависимости от установленных для каждой категории пользователей возможностей система позволяет членам РУК:

- создавать и корректировать инвестиционные профили регионов;
- вводить текущие значения показателей целевых моделей;
- загружать в систему документы, подтверждающие текущие значения и позволяющие осуществлять их экспертизу и валидацию;
- проводить экспертную оценку достоверности введенных данных;
- загружать документы федерального уровня, регламентирующие процесс внедрения целевых моделей;
- получать оперативную информацию о статусе реализации проекта, а также наглядные отчеты по достижению целевых значений в разрезе целевых моделей, регионов, «дорожных карт».

Ключевым механизмом общественного контроля исполнения целевых моделей является мониторинг внешними по отношению к РУК экспертами из числа представителей регионального бизнеса и региональных объединений общероссийских бизнес-объединений.

С помощью Region-ID независимые региональные эксперты ежеквартально оценивают по 5-балльной шкале представленную РУК информацию о текущих значениях показателей. Не подтвержденные региональными экспертами значения выносятся на рассмотрение федеральных рабочих групп и могут стать основанием для корректировки целевых значений критериев модели либо предметом контроля за работой отдельных региональных управленческих групп. Результаты экспертной оценки вместе с их пояснениями обязательно доводятся до сведения федеральных рабочих групп.

В соответствии с методикой внешней экспертизы, доведенной до сведения всех экспертов, в Region-ID создан раздел со специальным функционалом. Эксперту доступны только актуальные документы

федерального и регионального уровней, подтверждающие текущее значение показателя, после ознакомления с которыми он выставляет оценку. Если оценка оказалась ниже 4 баллов, эксперт должен прокомментировать причину своего решения. Для обеспечения объективности и независимости оценки со стороны внешних экспертов сведения о них недоступны для РУК.

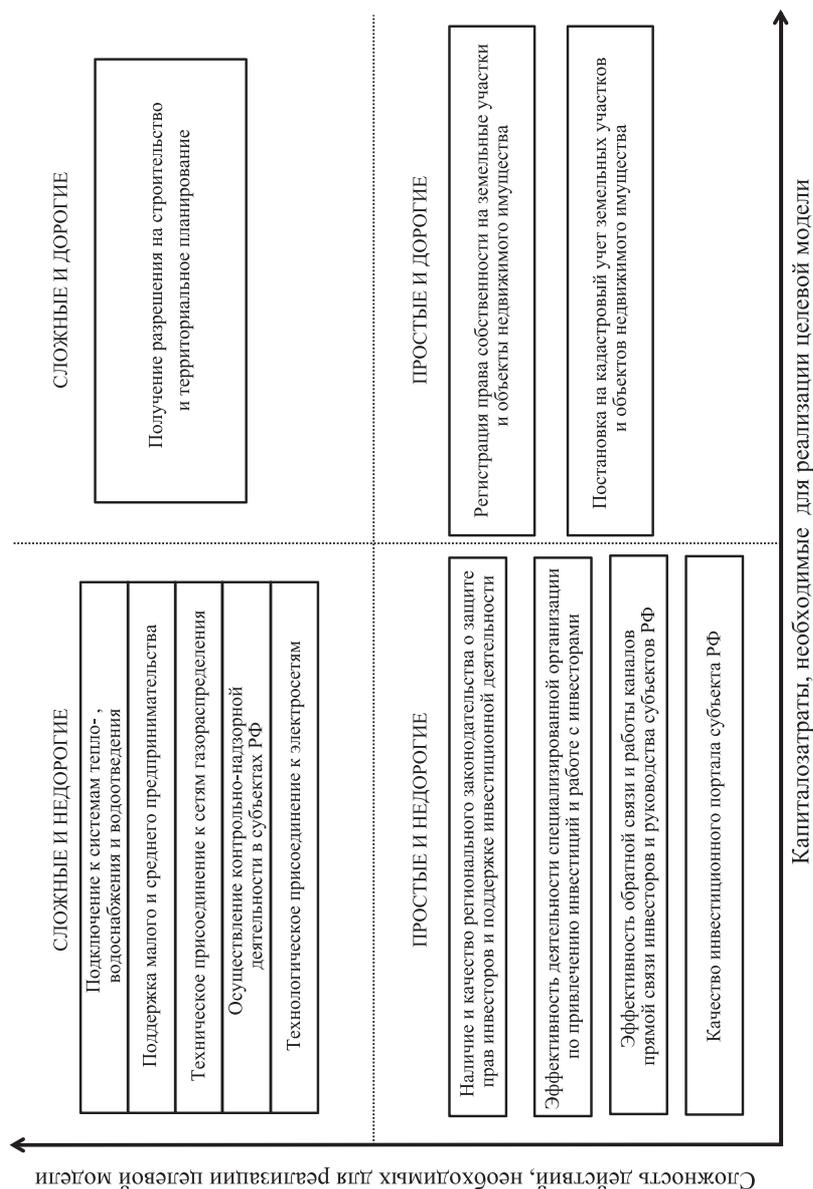
Экспертная оценка показателей целевых моделей проводилась в апреле, июле и октябре 2017 года. К оценке степени исполнения целевых показателей моделей были привлечены 2346 независимых региональных экспертов. После изучения размещенных в Region-ID документов они подтверждали либо не подтверждали достижение показателя региональными управленческими группами. Из 223 показателей целевых моделей экспертной оценке подлежало 218. Не проверялись значения тех показателей, которые были получены из федеральных органов исполнительной власти на основании ведомственной статистики либо по итогам Национального инвестиционного рейтинга, а именно: один показатель целевой модели «Получение разрешения на строительство и территориальное планирование», один показатель целевой модели «Осуществление контрольно-ревизионной деятельности в субъектах Российской Федерации» и тринадцать показателей целевой модели «Поддержка малого и среднего предпринимательства».

По итогам внешней экспертизы в апреле 2017 года были подтверждены значения 63% показателей регионов по всем целевым моделям, в июле — 71%, в сентябре — 88%. Рост количества подтвержденных значений показателей наблюдается по всем целевым моделям. Не считая не оцениваемых показателей, значение этой величины находится в диапазоне от 69% (целевая модель «Подключение к системам теплоснабжения, подключение к центральным системам водоснабжения и водоотведения») до 88% (целевая модель «Наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности»).

3. Результаты и риски внедрения целевых моделей

Поскольку с момента внедрения целевых моделей в практику деятельности РУК прошел всего год, судить об их эффективности пока преждевременно. Тем не менее по результатам мониторинга и контроля исполнения данных моделей в 2017 году можно сделать некоторые выводы.

В результате осмысления первых итогов исполнения можно выявить четыре пула целевых моделей по соотношению критериев «сложность действий, необходимых для реализации моделей» и «объем капиталозатрат, необходимых для реализации моделей» (рис. 7).



Источник: составлено автором.

Рис. 7. Группы целевых моделей по сложности и стоимости внедрения

1. Первая группа — «Простые и недорогие» — сформирована моделями, относящимися к региональному законодательству о защите прав инвесторов и инвестиционной деятельности, эффективности специализированных региональных организаций по работе с инвесторами, качеству инвестиционного портала субъекта РФ. По состоянию на 1 ноября 2017 года, эти модели внедрены практически во всех субъектах РФ. Это произошло благодаря двум факторам: длительному сроку работы РУК по достижению целевых показателей, начатой еще со времени внедрения Стандарта в 2013 году, а также простоте и понятности действий команд, необходимых для внедрения модели. Основные проблемы для данной группы моделей касаются полноты и характера отчетности РУК по соответствующим направлениям. Ввиду отсутствия объективных сдерживающих обстоятельств реализации этих моделей всем РУК рекомендовано мобилизовать усилия по их реализации до конца 2018 года.

2. Ко второй группе — «Простые и дорогие» — относятся целевые модели по регистрации права собственности и кадастровому учету. Труднодостижимые для всех регионов показатели в части установления границ административно-территориальных образований и границ земельных участков в целях обеспечения внесения в ЕГРН сведений о таких границах требуют от РУК организационных мероприятий по планированию проведения землеустроительных, кадастровых работ и комплексных кадастровых работ, а также значительных финансовых затрат. В части целевой модели по регистрации прав собственности отмечается недостаточное финансирование мероприятий по обеспечению всех муниципальных образований, включая сельские поселения, программно-аппаратными средствами, необходимыми для осуществления межведомственного электронного взаимодействия. Всё это требует цифровизации региональной документации, обеспечения региональных субкоманд (органов местного самоуправления) средствами связи, а также обучения муниципальных служащих. Вышеизложенное должно быть учтено при бюджетном планировании на ближайшую трехлетнюю перспективу.

3. Третья группа — «Сложные и недорогие» — включает модели по технологическому присоединению, поддержке малого и среднего предпринимательства и осуществлению контрольно-надзорной деятельности. Сдерживающим фактором исполнения этих моделей является низкая степень привлечения и активности внебюджетных организаций в процесс внедрения. Речь идет о сбытовых организациях, территориальных сетевых организациях, особенно без государственного и муниципального участия. Отмечается отсутствие федеральных норм, которые бы регулировали вовлечение ресурсоснабжающих и иных организаций, низкий уровень электронного взаимодействия с данными организациями.

Недостаточно вовлечены в процесс внедрения моделей непрофильные федеральные органы исполнительной власти. Так, в рамках исполнения целевой модели по получению разрешения на строительство выявлен низкий уровень межведомственного электронного взаимодействия со стороны федеральных органов и подведомственных им учреждений, которые прямо не ответственны за исполнение моделей, однако участвуют в согласовании процедур, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере строительства.

Для устранения указанных факторов необходимо повышение вовлеченности как профильных федеральных органов исполнительной власти в деятельность РУК (например, в части разработки федеральных нормативных правовых актов для контрольно-надзорной деятельности), так и ресурсоснабжающих организаций, банков. Целесообразно законодательно закрепить механизм взаимодействия непрофильных федеральных органов исполнительной власти, ресурсоснабжающих организаций и банков, а также осмысливать и тиражировать успешные практики по исполнению этих моделей у тех РУК, которым удалось выполнить сложные показатели без капиталовложений. Предложения по ускорению реализации цифровой модели контрольно-ревизионной деятельности требуют дополнительных бюджетных расходов в части цифровизации для создания уникального информационно-аналитического ресурса и расширения возможностей типового облачного решения, подготовленного Минкомсвязью России.

4. Модели четвертой группы — «Сложные и дорогие» — характеризуются наиболее высоким риском невыполнения. Это прежде всего касается снижения сроков получения разрешений на строительство, а также подключения к газу, теплу и электросетям.

В части подключения к сетям тепло- и водоснабжения экспертами выявлены сложности с размещением в открытом доступе информации о доступной мощности с публикацией исчерпывающего перечня документов, необходимых для заключения договора о подключении, с созданием интернет-портала, обеспечивающего заявителям возможность отслеживать статус исполнения заявки на подключение в интерактивном режиме. Сходная ситуация отмечается федеральной рабочей группой по контролю за исполнением цифровой модели подключения к системе газоснабжения: в значительном количестве регионов отсутствует интернет-портал с интерактивной картой сети и статусом заявок, нет возможности дистанционного заключения договоров на подключение и поставку газа, не разработана автоматизированная система подготовки технических условий. Требуется разработка регламентов подключения к сетям инженерно-технического обеспечения.

Процесс получения разрешений на строительство полностью переведен в электронную форму лишь в немногих регионах. Требуется разработка и внедрение информационных интерактивно-аналити-

ческих сервисов, демонстрирующих последовательность прохождения процедур в зависимости от специфики строительного объекта, а также масштабная цифровизация соответствующей документации. Экспертами также отмечается отсутствие у муниципальных администраций финансовых возможностей для подготовки проектов документов территориального планирования.

Для снижения риска несвоевременного исполнения данной группы моделей необходимо заложить соответствующие статьи расходов в федеральный и региональные бюджеты, а также обеспечить законодательную базу для разработки регламентов технического присоединения.

Наконец, практически по всем моделям экспертами отмечается низкий уровень подготовки сотрудников органов местного самоуправления, обеспечивающих деятельность РУК на муниципальном уровне, в том числе для работы с системами межведомственного электронного взаимодействия.

Для решения «внутренних» проблем внедрения целевых моделей предлагается использовать итерационный подход, который основан на периодическом (циклическом) пересмотре (обновлении) критериев и целевых значений в текущих моделях в увязке с результатами Национального инвестиционного рейтинга.

Решение «внешних» проблем внедрения цифровых моделей требует реализации системного подхода к развитию одинаковых для всех регионов России условий формирования РУК. Такими системными условиями, безусловно значимыми для дальнейшего развития всех РУК, являются: цифровизация всех субъектов РФ; стандартизация проектного управления; развитие комплексных технологий поддержки принятия решения команд; стимулирование ответственности РУК за уровень и качество жизни населения, в том числе за развитие благоприятной среды для приращения интеллектуального капитала детей и молодежи.

Заключение

Разработка и апробация в 2017 году 12 целевых моделей стала первым общероссийским проектом мониторинга усилий РУК в сфере развития делового климата в режиме управления изменениями.

По результатам апробации все модели были разделены на четыре группы в зависимости от сложности и дороговизны их внедрения: простые и недорогие (эффективность специализированных региональных организаций по работе с инвесторами, качество инвестиционного портала субъекта РФ), сложные и недорогие (технологическое присоединение, поддержка малого и среднего предпринимательства, осуществление контрольно-надзорной деятельности), простые и дорогие (регистрация права собственности и кадастровый учет), слож-

ные и дорогие (снижение сроков получения разрешений на строительство, а также подключения к газу, теплу, электросетям). Для каждой группы моделей выявлены специфические проблемы исполнения и определены способы снижения рисков реализации. Наиболее серьезными представляются «внешние» по отношению к деятельности РУК риски исполнения цифровых моделей. К ним относятся:

- отсутствие в распоряжении регионов интернет-портала с интерактивной картой сети и статусом заявок;
- отсутствие возможности дистанционного заключения договоров на подключение и поставку газа;
- отсутствие автоматизированной системы подготовки технических условий;
- отсутствие регламентов подключения к сетям инженерно-технического обеспечения;
- непроработанность законодательной базы для регламентации технического присоединения;
- недофинансирование регионов в области цифровизации;
- низкий уровень подготовки сотрудников органов местного самоуправления, обеспечивающих деятельность РУК на муниципальном уровне (в том числе для работы с системами межведомственного электронного взаимодействия).

Литература

1. Безручко П. С., Колосницына М. Н., Мартыненко Д. Э., Онуцин А. С., Хинкис А. В. Управление эффективностью в реальном времени // HRTimes. 2016. № 31. С. 91–102.
2. Гимазова Ю. В., Никитин А. С. Системы поддержки принятия решений деятельности региональных управленческих команд. Материалы I Международной научно-практической конференции «Шаг в будущее: Искусственный интеллект и цифровая экономика». М.: ГУУ, 2017. С. 58–62.
3. Ларичев О. И. Теория и методы принятия решений. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Логос, 2002.
4. Никитин А. С. Формирование и развитие региональных управленческих команд в субъектах Российской Федерации. М.: Дело, 2017.
5. Холл Р. Х. Организации: структуры, процессы, результаты. М.: Равновесие, 2005.
6. Blunt P. Public Administrative Reform and Management Innovation for Developing Countries. United Nations Public Administration Network. 2006. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006226.pdf>.

Ekonomicheskaya Politika, 2018, vol. 13, no. 3, pp. 82-105

Andrey S. NIKITIN, Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation); Governor, Novgorod Region (1, Pobedy-Sofiyskaya pl., Veliky Novgorod, 173007, Russian Federation).
E-mail: andrejnikitin237@gmail.com

Development of the Monitoring System for Management Team Effectiveness in Russian Regions

Abstract

It is important to establish flexible, effective and valid monitoring of regional management teams' (RMT) activities in the sphere of investment climate improvement. The subjects of this article are the methodology and technique of RMT activity monitoring and control by means of target models of regulation and law enforcement (target models). The analysis of methodological and methodical bases of target models is carried out. The experience of target model realization in 2017 is investigated. Capabilities and restrictions of target models as instruments of regional management monitoring are estimated. The analysis of target model realization based on the ratio of the "complexity of actions" and "volume of capital expenses" criteria has helped distinguish four groups of models: simple and inexpensive; difficult and inexpensive; simple and expensive; difficult and expensive. For each group of models, the main risks of non-execution are revealed. On this basis, recommendations concerning further validation of target models in the following directions are developed: digitalization of regional documentation; providing regional subteams and local governments with means of communication; training of municipal employees in competencies of project management; increasing the involvement of profile federal executive authorities, resource supplying organizations, and banks; development and deployment of technical regulations. The above helped formulate the hypothesis that target models can be used as the mechanism of RMT effectiveness monitoring in territorial subjects of the Russian Federation regardless of the region's social and economic conditions. Target models can be considered as the instrument of monitoring and controlling efforts of authorities at all levels in the sphere of regional investment climate improvement in Russia.

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

JEL: R10.

References

1. Bezruchko P. S., Kolosnitsyna M. N., Martynenko D. E., Onuchin A. S., Khinkis A. V. *Upravlenie effektivnost'yu v real'nom vremeni [Real-Time Performance Management]*. *HRTimes*, 2016, no. 31. pp. 91-102.
2. Gimazova Yu. V., Nikitin A. S. *Sistemy podderzhki prinyatiya resheniy deyatel'nosti regional'nykh upravlencheskikh komand [Systems of Decision-Making Support in Activities of Regional Management Teams]*. *Materialy I Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Shag v budushchee: Iskusstvennyy intellekt i tsifrovaya ekonomika» [Proceedings of the 1st International Scientific and Practical Conference "Step into the Future: Artificial Intelligence and Digital Economy"]*. Moscow, GUU, 2017, pp. 58-62.
3. Larichev O. I. *Teoriya i metody prinyatiya resheniy [Theory and Methods of Decision-Making]*. Moscow, Logos, 2002.
4. Nikitin A. S. *Formirovanie i razvitie regional'nykh upravlencheskikh komand v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii [Formation and Development of Regional Management Teams in Territorial Subjects of the Russian Federation]*. Moscow, Delo, 2017.
5. Hall R. H. *Organizatsii: struktury, protsessy, rezul'taty [Organizations: Structures, Processes and Outcomes]*. Moscow, Ravnovesie, 2005.
6. Blunt P. *Public Administrative Reform and Management Innovation for Developing Countries*. United Nations Public Administration Network, 2006. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006226.pdf>.