

ИЕРАРХИЯ ЦЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ

Л. Н. Бабкина¹, О. В. Скотаренко^{2,3}

¹Северо-Западный институт управления – филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург, Россия)

²Мурманский арктический государственный университет (Мурманск, Россия)

³Военная академия материально-технического обеспечения им. генерала армии А. В. Хрулева
(Санкт-Петербург, Россия)

Проводится анализ построения иерархии двенадцати групп целей, внедряемых в региональных системах государственного управления инвестиционной деятельностью и ориентированных на реализацию стратегической цели — повысить уровень инвестиционной привлекательности регионов.

Результаты анализа показали следующее: в девяти группах целей из двенадцати изученных применены методологические подходы и соблюдены требуемые правила построения иерархии целей; фрагментами модели целевой ориентации системы государственного управления инвестиционной деятельностью в регионе можно считать только две группы целей, в которых содержится три уровня иерархии — цели-программы, цели-планы и текущие конкретные мероприятия; во всех группах целей отсутствуют критерии достижения целей-программ и целей-планов, а также результаты выполнения текущих конкретных мероприятий; существует три группы регионов, в первой из которых системы управления ориентированы на достижение трех целей-программ, во второй группе внедряют по две цели-программы, в третьей — реализуются по одной цели-программы.

Более детальный анализ успешно реализуемых целей-планов в некоторых средах, например, промышленной и образовательной, в части регионов позволит распространить этот опыт на другие территории.

Ключевые слова: цели-программы, цели-планы, модель целевой ориентации, критерии, иерархия, инвестиционный климат, инвестиционная привлекательность, программно-целевой методологический подход.

THE HIERARCHY OF MANAGEMENT OBJECTIVES AS A TOOL FOR INCREASING THE INVESTMENT ATTRACTIVENESS OF REGIONS

L. N. Babkina¹, O. V. Skotarenko^{2,3}

¹North-West Institute of Management – Branch of RANEP (St. Petersburg, Russia)

²Murmansk Arctic State University (Murmansk, Russia)

³Military Academy of Logistics (St. Petersburg, Russia)

The article analyzes the construction of a hierarchy of twelve groups of goals implemented in regional systems of state investment management and, focused on the implementation of the strategic goal — to increase the level of investment attractiveness of regions.

The results of the analysis showed that: in nine groups of goals out of the twelve studied, methodological approaches were applied and the required rules for building a hierarchy of goals were observed; fragments of the target orientation model of the public investment management system in the region can be considered only two groups of goals, which contain three levels of hierarchy-goals-programs, goals-plans and current specific activities; in all groups of goals, there are no criteria for achieving goals-programs and goals-plans, and the results of current specific activities; there are three groups of regions, in the first of which management systems are focused on achieving three goals-programs, in the second group they implement two goals-programs, and in the third group they implement one goal-program.

A more detailed analysis of successfully implemented goals-plans in some environments, such as industrial and educational, in some regions will allow you to extend this experience to other territories.

Keywords: goals-programs, goals-plans, target orientation model, criteria, hierarchy, investment climate, investment attractiveness, program-target methodological approach.

Условия ведения бизнеса в различных регионах Российской Федерации значительно отличаются друг от друга, следовательно, и степень инвестиционной привлекательности также дифференцирована, что приводит к существенной неравномерности социально-экономического развития территорий Российской Федерации. В то же время объем инвестиционных вложений является одним из ключевых показателей развития не только экономики регионов, но и национальной безопасности, уровня социальной обеспеченности населения и конкурентной позиции всей страны на мировых рынках.

Четыре года назад, в ноябре 2016 г. в городе Ярославле на совместном заседании Президиума и консультативной комиссии Государственного совета о мерах по повышению инвестиционной привлекательности регионов Российской Федерации Президентом В. В. Путиным были поставлены вопросы по решению проблем повышения инвестиционной привлекательности регионов и улучшению делового климата в каждом из них. Следует обратить внимание на тот факт, что членами комиссии являлись главы субъектов Российской Федерации, отмеченных как лидеры по привлечению инвестиций на свою территорию и отличающихся успешными практиками использования инвестиций с целью усиления социально-экономической позиции региона, обеспечения устойчивого роста социальной, экологической (природной) и экономической макросред, их стабильного, сбалансированного развития в как в кратко-, так и в средне- и долгосрочной перспективах [1]. Была поставлена общая цель — создать единое высокое качество деловой (бизнес-) среды на территории Российской Федерации для того, чтобы каждому предпринимателю было удобно и комфортно заниматься своей деятельностью в любом регионе. Но поскольку показатель инвестиционной привлекательности в регионах-лидерах (первая группа) и отстающих регионах (вторая группа) отличается в разы, то одним из критериев и является рост этого показателя в соответствующее количество раз во второй группе регионов.

Для реализации поставленной цели и достижения заданного критерия в каждом регионе созданы специальные проектные офисы. Контроль реализации планов и текущих конкретных мероприятий

поручено осуществлять Министерству экономического развития РФ, а мониторинг — проводить Агентству стратегических инициатив и деловым сообществам. Для этого мониторинга Агентством используются современные информационные технологии и специальная электронная платформа, которые в режиме реального времени позволяют наблюдать длительность административных процедур, запаздывания по причинам отсутствия рационального организационного механизма, необходимых профессиональных навыков и уровня компетенций чиновников. Кроме того, применение таких информационных технологий и электронной платформы свидетельствует о комплексном подходе к решению задач повышения инвестиционной привлекательности регионов и внедрения цифровизации в экономики регионов.

Одной из целей, направленных на привлечение инвестиций, или целью-средством, служит создание комфортных условий для ведения бизнеса. Следовательно, одним из факторов инвестиционной привлекательности региона может являться степень комфортности условий или качество бизнес-среды. Для реализации этой цели в предыдущие годы был принят перечень мер по повышению качества бизнес-среды и, соответственно, улучшению инвестиционного климата в субъектах РФ, сформирована законодательная база на федеральном и региональном уровнях государственной системы управления. По регионам России наметилась тенденция сокращения разницы между лучшими — передовыми и отстающими регионами по качеству бизнес-среды и улучшения инвестиционного климата. Такой тенденции способствовали комплексы целей, планов и текущих конкретных мероприятий, разработанные Правительством Российской Федерации, Агентством стратегических инициатив и общественными объединениями предпринимателей в регионах на основе применения, как показывает проведенный анализ, программно-целевого, комплексного, системного и процессного методологических подходов.

Так, качество бизнес-среды определяется по следующим показателям: среднее время выдачи разрешения на строительство, на подключение к электросетям, регистрации прав собственности, то есть сроки прохождения процедур предоставления государственных услуг. Эти показатели можно

назвать факторными, а результативными служат сумма налогов в государственные бюджеты, количество новых рабочих мест. В настоящее время осуществляется разработка стандартизированных процедур и конкретных мероприятий по улучшению делового (бизнес-) климата в регионах как одного из необходимых условий формирования благоприятного инвестиционного климата с целью повышения инвестиционной привлекательности.

Основой для формирования благоприятного инвестиционного климата в регионах, как было отмечено участниками совместного заседания президиума и консультативной комиссии Государственного совета о мерах по повышению инвестиционной привлекательности регионов, служат так называемые «целевые модели», реализация которых обеспечивает благоприятный инвестиционный климат. Таких целевых моделей предлагается использовать двенадцать.

Как показал анализ, предложены не целевые модели, которые в теории управления (менеджмента) называются моделями целевой ориентации системы управления, а группы целей различных уровней модели системы государственного управления инвестиционными процессами, ориентированные на улучшение инвестиционного климата и привлечение инвестиций в регионы.

Традиционно модель целевой ориентации представляет собой иерархическую совокупность целей и критериев, отличающихся различной длительностью реализации. Такая модель формируется по нескольким правилам построения на основе применения программно-целевого и комплексного методологических подходов.

Согласно первому правилу, модель строится сверху вниз, от первого уровня до пятого, и цели нижестоящих уровней являются средствами достижения вышестоящих целей.

На первом уровне модели располагается главная стратегическая цель деятельности, или цель-требование, которая является долгосрочной. На втором уровне находятся цели, которые создают необходимые условия для реализации цели-требования, они так и называются — «цели-условия» и по своей сути являются стратегическими направлениями деятельности, а по срокам реализации — среднесрочными. На третьем уровне — цели-программы как комплексы укрупненных мероприятий, являющиеся краткосрочными средствами реализации стратегических направлений деятельности государственной системы управления. Четвертый уровень модели — это цели-планы, которые конкретизируют цели-программы и не являются стратегическими целями, несмотря на их направленность на достижение стратегических целей. В настоящее время такие

стратегические планы деятельности существуют в исполнительных органах государственной системы федерального и регионального уровней управления. Например, к ним относится стратегический план деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации на период с 2019 по 2024 г. (утв. Минэкономразвития России) [2]. Пятый уровень модели целевой ориентации содержит текущие конкретные мероприятия, выполняемые в течение года и направленные на достижение плановых целей.

Второе правило — правило декомпозиции. Оно заключается в обязательном наличии как минимум двух нижестоящих целей, направленных на реализацию одной цели вышестоящего уровня. Если это правило не соблюдается и на одну цель направлено одно средство ее достижения (цель нижестоящего уровня), то эти две цели, расположенные на двух разных уровнях модели, дублируют друг друга и одна из них должна быть удалена.

Третье правило состоит в том, что для каждой цели выбирается один или несколько критериев в виде количественных или качественных показателей, отличающихся вероятностными характеристиками. Критерий является мерой достижения цели, или, иначе, оценкой результата ее достижения. Критерии выполняют функции контроля и регулирования результатов реализации целей, расположенных на одном или разных уровнях модели целевой ориентации. При этом необходимо соблюдать требование: один критерий может контролировать только одну цель.

По отношению к определению количественных значений показателей — критериев реализации целей существует четвертое правило, по которому количественные значения критериев согласовываются снизу вверх, от четвертого до первого уровня. На пятом уровне вместо критериев используются результаты выполнения текущих конкретных мероприятий. Поэтому количественные значения критериев нижестоящих уровней модели являются ограничениями для критериев вышестоящих целей.

Следует обратить также внимание на пятое правило, что количественные значения показателей — критериев достижения главной стратегической цели (цели-требования), целей-условий как стратегических направлений деятельности и целей-программ — являются прогнозами, полученными различными классами и методами прогнозирования. Так, количественные значения критериев цели-требования определяются с помощью различных методов экспертизы, входящих в класс интуитивных или нормативных методов прогнозирования [3, 4]. Для определения результатов достижения целей-программ применяются статисти-

ческие методы, входящие в класс изыскательских или исследовательских методов.

Рассмотрим так называемые двенадцать «целевых моделей» — групп целей, рекомендуемых для использования в региональных системах государственного управления с точки зрения соответствия правилам построения модели целевой ориентации системы управления и применения программно-целевого методологического подхода.

На наш взгляд, эти группы целей после распределения их по соответствующим уровням иерархии могут быть представлены в виде фрагментов региональной модели целевой ориентации системы государственного управления инвестиционной деятельностью.

Прежде всего, следует обратить внимание на отсутствие четко определенной главной стратегической цели деятельности в модели целевой ориентации. Так, эта цель формулируется в нескольких вариантах: обеспечить благоприятный инвестиционный климат; повысить инвестиционную привлекательность региона; обеспечить улучшение делового климата в регионах; улучшить состояние инвестиционного климата в регионе; создать единое высокое качество деловой среды на всей территории Российской Федерации, чтобы любому предпринимателю было удобно и комфортно работать в каждом регионе РФ. В последнем варианте формулировки указаны две цели разных уровней. Цель первого уровня — обеспечить любому предпринимателю удобные и комфортные усло-

вия для инвестиционных вложений (инвестиционной деятельности) в каждом регионе РФ. Тогда цель-условие второго уровня модели, ориентированная на достижение цели первого уровня, заключается в том, чтобы создать единое высокое качество деловой среды на всей территории Российской Федерации. Однако в дальнейшем были поставлены стратегические цели в виде национальных программ и проектов по дифференцированию регионов по темпам роста инвестиционных вложений и осуществлению инвестиционной деятельности и, следовательно, улучшению инвестиционного климата и увеличению инвестиционной привлекательности привилегированных территорий с целью ускоренного социально-экономического развития этих регионов, таких, например, как субъекты Арктической зоны Российской Федерации и Дальневосточного федерального округа [5–7].

Главная стратегическая цель, или цель-требование модели целевой ориентации, на наш взгляд, может быть сформулирована так: повысить инвестиционную привлекательность региона на основе создания более благоприятного инвестиционного климата. То есть одна из целей-условий служит для создания более благоприятного инвестиционного климата в регионе. Другие цели-условия, цели-программы или цели-планы содержатся в двенадцати группах целей.

Описание и распределение групп целей по регионам Российской Федерации представлены в таблице 1.

Таблица 1

Группы целей, направленные на повышение инвестиционной привлекательности регионов

| Название целей в группе | Регионы |
|---|--|
| 1. Обеспечить развитие и повышение качества регионального законодательства как нормативно-правового механизма защиты интересов инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности; обеспечить государственное регулирование инвестиционной деятельности; обеспечить полноту и своевременность информирования потенциальных инвесторов | Москва, Республика Татарстан, Свердловская и Томская области |
| 2. Обеспечить повышение эффективности деятельности специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами | Республика Татарстан, Алтайский край, Кемеровская, Тульская и Ульяновская области |
| 3. Повысить качество инвестиционного интернет-портала по критериям удобства навигации, содержательности и простоты использования | Забайкальский край, Воронежская, Калужская, Ленинградская и Ростовская области |
| 4. Обеспечить эффективность обратной связи инвесторов с органами государственной системы управления регионом на основе качественной и системной коммуникации органов государственной системы управления с предпринимателями | Москва, Воронежская, Владимирская и Липецкая области |
| 5. Обеспечить улучшение государственного кадастрового учета на основе оптимизации процедуры постановки на кадастровый учет и использования многофункциональных центров [8] | Республика Адыгея, Чеченская Республика, Амурская, Калининградская области, Краснодарский, Приморский и Ставропольский края, Ханты-Мансийский (Югра) и Ямало-Ненецкий автономные округа, Санкт-Петербург |
| 6. Обеспечить доступность подачи заявлений и упрощения процедур государственной регистрации прав | Республика Башкортостан, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ |

Окончание таблицы 1

| Название целей в группе | Регионы |
|---|---|
| 7. Обеспечить оказание государственных услуг на получение разрешения на строительство в электронном виде и получению через многофункциональные центры технических условий для начала строительства | Брянская, Московская, Новосибирская, Псковская и Тюменская области, Краснодарский край |
| 8. Обеспечить технологическое присоединение к электросетям на основе создания максимально удобных условий для потребителя от подачи заявки до подключения | Москва, Санкт-Петербург, Ульяновская область |
| 9. Обеспечить сокращение сроков и стоимости технологического присоединения к сетям газоснабжения на основе оптимизации и унификации процедур, связанных с подключением к газу, по срокам и количеству органов | Московская и Тюменская области |
| 10. Обеспечить открытость и своевременность информации обо всех доступных мощностях инфраструктуры тепло- и водоснабжения и водоотведения и объектах инфраструктуры, скорости прохождения процедур | Республика Татарстан и Псковская область |
| 11. Улучшить организацию контрольно-надзорной деятельности на основе создания качественного нормативно-правового обеспечения этой деятельности и применения риск-ориентированного методологического подхода при организации проведения проверок | Республика Северная Осетия-Алания, Красноярский край, Ярославская область |
| 12. Обеспечить увеличение уровня развития малого и среднего предпринимательства на основе формирования целей и конкретных мероприятий по поддержке этих видов предпринимательства по девяти ключевым факторам | Республика Башкортостан, Архангельская, Брянская, Владимирская, Калужская, Ленинградская, Липецкая, Мурманская, Орловская, Саратовская и Смоленская области |

Как следует из таблицы 1, *первая группа* целей включает такие две цели-программы, как средства реализации стратегического направления — создать более совершенный инвестиционный климат: улучшить качество регионального законодательства как нормативно-правового механизма защиты интересов инвесторов; осуществлять поддержку инвестиционной деятельности в регионе. Средствами достижения этих целей-программ являются три цели-плана: сформировать более совершенную функцию регулирования инвестиционной деятельности; создать процессы своевременного и достоверного информирования потенциальных инвесторов; обеспечить повышение эффективности правоприменительной деятельности. Такая модель была применена в Москве, Республике Татарстан, Свердловской и Томской областях. Совершенно очевидно, что не соблюдено правило декомпозиции, и на две цели-программы должны быть направлены как минимум четыре цели-плана.

Вторая группа целей в качестве средства достижения цели-условия по формированию более благоприятного инвестиционного климата содержит одну цель-программу — повысить эффективность деятельности специализированных организаций по привлечению инвестиций и работе с инвесторами. В этой группе целей также не соблюдено правило декомпозиции и модель не детализирована до уровня целей-планов. Такая модель была применена в Белгородской, Кемеровской, Тульской и Ульяновской области, в Алтайском крае и в Республике Татарстан.

Третья группа целей содержит одну цель-программу — повысить качество инвестиционного

интернет-портала. Такая цель была поставлена в Воронежской, Калужской, Ленинградской, Ростовской, Тульской областях и в Забайкальском крае и проработана до уровня целей-планов, которых три: улучшить навигацию, повысить содержательность и обеспечить простоту использования интернет-портала. Правило декомпозиции соблюдено.

Четвертая группа целей включает одну цель-программу — повысить эффективность обратной связи инвесторов с руководством государственной системы управления в регионе на основе разработки и реализации двух целей-планов: сформировать стандарты качественного общения органов власти с предпринимателями; создать стандарты системного общения органов власти с ними. Правило декомпозиции соблюдено. Выполнение этого фрагмента модели осуществляется в Москве, Владимирской, Воронежской и Липецкой областях.

Пятая группа целей включает цель-программу — создать более совершенную систему государственного кадастрового учета и две цели-плана: оптимизировать процедуру постановки на кадастровый учет; использовать для постановки на учет возможности многофункциональных центров. Отмечено, что в эту группу целей входят одиннадцать факторов, которые, по нашим представлениям, являются текущими конкретными мероприятиями. Правило декомпозиции соблюдено. Применяется этот фрагмент модели целевой ориентации в Республиках Адыгея и Чеченской, в Краснодарском, Приморском и Ставропольском краях, в Амурской и Калининградской областях, в Ханты-Мансийском

(Югре) и Ямало-Ненецком автономных округах, в Санкт-Петербурге.

Шестая группа целей содержит цель-программу — создать более совершенный процесс государственной регистрации прав, на выполнение которой направлены две цели-плана: обеспечить доступность подачи заявлений на регистрацию прав; создать более упрощенные процедуры их регистрации. Правило декомпозиции соблюдено. Применяется эта программа в Республике Башкортостан, в Московской области и Ханты-Мансийском автономном округе (Югра).

Седьмая группа целей включает цель-программу — создать более совершенный процесс получения разрешения на строительство и два средства ее достижения в виде таких целей-планов: процесс оказания услуг сделать в электронном виде; организовать процесс получения технических условий для начала строительства через многофункциональные центры. Правило декомпозиции соблюдено. Целевая программа и планы применялись в Краснодарском крае, Московской, Брянской, Новосибирской, Псковской и Тюменской областях.

Восьмая группа целей включает цель-программу — обеспечить технологическое присоединение к электрическим сетям. Цель-план — создать максимально удобные условия для потребителя от подачи заявки до подключения. Соблюдение правила декомпозиции не обеспечено. Эти цели прошли успешное внедрение в Москве, Санкт-Петербурге и Ульяновской области.

Девятая группа целей состоит из цели-программы — обеспечить технологическое присоединение к сетям газоснабжения и двух целей-планов: сократить сроки присоединения к сетям газоснабжения; снизить стоимости процесса подключения к сетям газоснабжения. Кроме того, эти планы детализированы до текущих конкретных мероприятий: оптимизировать основные процедуры, связанные с подключением к газу; унифицировать такие процедуры и четко прописать их по срокам. На наш взгляд, к этой группе целей необходимо добавить, как минимум, два конкретных мероприятия. Поэтому будем считать, что правило декомпозиции не соблюдено. Эта цель-программа с соответствующими целями-планами и текущими конкретными мероприятиями внедряется в Московской и Тюменской областях.

Десятая группа целей состоит из трех аналогичных целей-программ: обеспечить подключение к инфраструктуре тепло-, водоснабжения и водоотведения. Для достижения этих целей запланированы соответствующие аналогичные три комплекса, состоящие из следующих целей-планов: обеспечить открытость информации обо всех доступных мощностях; создать условия для открытости информа-

ции обо всех доступных объектах инфраструктуры; поддержать оптимальную скорость прохождения процедур подключения к инфраструктуре тепло-, водоснабжения и водоотведения. Правило декомпозиции соблюдено. Эта группа целей была применена в Республике Татарстан и Псковской области.

Одиннадцатая группа целей включает в свой состав цель-программу — создать более совершенную организацию контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации. Для ее достижения необходимо выполнить две цели-плана: осуществить наиболее качественное нормативно-правовое обеспечение контрольно-надзорной деятельности; использовать при организации проведения проверок элементы риск-ориентированного подхода. Правило декомпозиции также соблюдено. Этот комплекс целей применялся в системах государственного управления на территориях Республик Коми и Чувашия, Костромской и Новосибирской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа.

Двенадцатая группа целей состоит из одной цели-программы — снизить различия по уровню развития малого и среднего предпринимательства на территории региона по сравнению с другими субъектами-лидерами. Поэтому основная цель-план формулируется так: оказывать поддержку развитию малого и среднего предпринимательства органами государственной и муниципальной систем управления. Кроме нее существует девять факторов, которые и являются основой для формулирования еще девяти целей-планов. Поэтому можно сделать вывод о том, что правило декомпозиции соблюдено. Этот комплекс целей применяется в Республике Башкортостан, Архангельской, Брянской, Владимирской, Калужской, Ленинградской, Липецкой, Мурманской, Орловской, Саратовской и Смоленской областях [9–11].

По результатам проведенного анализа степени использования двенадцати групп целей (фрагментов модели целевой ориентации) системы государственного управления инвестиционными процессами в регионах РФ можно сделать вывод о том, что наиболее актуальной и первоочередной к внедрению стала двенадцатая цель-программа. При своем ей первое место. Эта цель-программа принята к реализации в одиннадцати субъектах РФ, удельный вес которых составляет 26,8% от 41 исследуемого региона. По прогнозам результатом ее реализации должно стать снижение существующих различий по уровню развития малого и среднего предпринимательства в регионах и приближение показателей этого уровня в каждом регионе к количественным критериям регионов-лидеров.

Второе место заняла пятая цель-программа, которая получила распространение в десяти ре-

гионах, что составило по удельному весу 24,4%. Прогнозируемым результатом ее внедрения станет более совершенная система кадастрового учета в результате внедрения целей-планов по оптимизации процедур постановки на кадастровый учет и использования для этих процедур ресурсных возможностей многофункциональных центров.

На третьем месте находятся три цели-программы — вторая, третья и седьмая. Каждая из этих целей-программ внедряется в шести регионах, удельный вес которых составляет, соответственно, по 14,6%. Ожидаемыми результатами реализации этих трех целей-программ станут: более высокий уровень инвестиционной привлекательности региона; лучшее качество инвестиционного интернет-портала; более совершенный процесс получения разрешения на строительство новых объектов.

На четвертом месте — одиннадцатая цель-программа, которая нашла свое применение в пяти регионах РФ. Ее удельный вес равен 12,2%, а ожидаемым результатом послужит более совершенная организация контрольно-надзорной деятельности на основе реализации целей-планов по созданию качественного нормативно-правового обеспечения и использования риск-ориентированного подхода при организации проведения проверок.

Пятое место занимают две цели-программы, входящие в первую группу целей, и четвертая цель-программа, принятые к внедрению в четырех регионах каждая. Удельный вес каждой из них составляет 9,8% от всех исследуемых регионов. К прогнозируемым результатам относятся: улучшение качества регионального законодательства как нормативно-правового механизма защиты интересов инвесторов; организованный процесс поддержки инвестиционной деятельности; повышение эффективности обратной связи инвесторов с руководством государственной системы управления инвестиционной деятельностью.

На шестом месте находятся две цели-программы — шестая и восьмая, получившие свое распространение в трех регионах. Удельный вес распространения каждой составляет 7,3%. Ожидаемые результаты заключаются в достижении следующих целей: создание более совершенного процесса государственной регистрации прав на основе большей доступности подачи заявлений и более упрощенных процедур их регистрации; обеспечения технологического присоединения к электрическим сетям на основе создания максимально удобных условий для будущего потребителя.

И последнее — седьмое место принадлежит также двум группам целей — девятой и десятой, получившим применение только в двух регионах, каждая с удельным весом в 4,9%. Девятая группа состоит из одной цели-программы и направлена

на обеспечение ожидаемых результатов технологического присоединения к сетям газоснабжения. Десятая группа целей включает три аналогичных цели-программы по достижению прогнозируемых результатов подключения к инфраструктуре тепло- и водоснабжения, водоотведения.

Следовательно, степень распространения, или так называемого масштабирования целей, по территории регионов РФ составляет 5,5 раза (11:2). От максимального количества, составляющего одиннадцать, до минимального, равного двум.

Как следует из таблицы 1, в системах государственного управления из общего количества исследованных регионов, составивших 41 субъект Российской Федерации, в 25 регионах, удельный вес которых равен 61%, применялась лишь одна группа целей, или один фрагмент модели целевой ориентации, что свидетельствует об отсутствии комплексного и системного методологических подходов к достижению главной стратегической цели. К ним относятся Республики Адыгея, Чеченская, Северная Осетия-Алания, Чувашия, Алтайский, Забайкальский, Красноярский, Приморский и Ставропольский края, Амурская, Архангельская, Белгородская, Свердловская, Томская, Калининградская, Кемеровская, Мурманская, Новосибирская, Орловская, Ростовская, Саратовская, Смоленская, Тульская и Ярославская области, Ямало-Ненецкий автономный округ.

По две группы целей наблюдаются в 13 регионах, удельный вес которых составляет 31,7%. К этой группе принадлежат Республика Башкортостан, Краснодарский край, Брянская, Владимирская, Воронежская, Калужская, Ленинградская, Липецкая, Псковская, Тюменская и Ульяновская области, Ханты-Мансийский автономный округ (Югра) и Санкт-Петербург.

По три группы целей содержатся в моделях целевой ориентации систем государственного управления только в трех субъектах Российской Федерации — в Республике Татарстан, Москве и Московской области. Удельный вес этих субъектов РФ составляет 7,3% от количества исследованных территорий. Эти три системы управления отличаются наиболее полным применением комплексного и системного методологических подходов, что позволяет получить большее количество эффектов от внедрения этих фрагментов моделей.

Следовательно, можно выделить три группы регионов. В первую включим те три региона, в системах государственного управления инвестиционной деятельностью которых реализуется по три цели-программы, во вторую — отнесем тринадцать регионов с двумя целями-программами и третью группу составят 25 регионов с одной целью-программой.

Кроме того, следует обратить внимание на наличие или отсутствие правила декомпозиции целей на подцели или средства их достижения в исследованных двенадцати группах целей. Анализ показал, что только в трех группах целей — первой, второй и восьмой, удельный вес которых равен 25%, не соблюдается правило декомпозиции, применение которого необходимо для построения как всей модели целевой ориентации, так и ее отдельных фрагментов. Таким образом, можно сделать вывод о возможности доработки этих фрагментов модели.

В остальных группах целей, которых большинство и удельный вес их равен 75%, правило декомпозиции соблюдено. К ним относятся третья, четвертая, пятая, шестая, седьмая, девятая, десятая, одиннадцатая и двенадцатая группы. Отличительной особенностью этих групп-целей друг от друга также является степень детализации целей-программ до уровня текущих конкретных мероприятий. Практически доказано, что формирование комплексов текущих конкретных мероприятий с количественными и документально подтвержденными результатами их выполнения является наиболее сложным и трудоемким этапом разработки фрагментов и всей модели целевой ориентации в целом. Как показало наше исследование, из двенадцати групп целей, ориентированных на достижение соответствующих целей-программ, только в двух группах — пятой и девятой, с такими целями-программами, как: создать более совершенную систему государственного кадастрового учета; обеспечить технологическое присоединение к сетям газоснабжения. Цели-планы детализированы до уровня текущих конкретных мероприятий. Остальные десять групп целей детализированы лишь до уровня целей-планов, что требует доработки этих фрагментов модели до более низкого — уровня текущих конкретных мероприятий.

К общему недостатку всех групп целей следует отнести отсутствие: во-первых, критериев достижения целей, как главной стратегической цели, так и целей-условий (стратегических направлений деятельности) — целей-программ и целей-планов; во-вторых, результатов внедрения текущих конкретных мероприятий. А без критериев и результатов в виде количественных или качественных показателей невозможно судить, во-первых, об успешности достижения целей и выполнения текущих конкретных мероприятий; во-вторых, об обоснованности прогнозируемых или планируемых количественных величин показателей после сравнения их с фактически достигнутыми. Следовательно, можно сделать вывод о том, что в остальных 44 субъектах Российской Федерации четыре года назад еще не были сформированы фрагмен-

ты модели целевой ориентации системы государственного управления процессами инвестиционной деятельности.

Для проведения сравнительного анализа динамики результативности инвестиционной деятельности выберем девять регионов с наиболее благоприятным инвестиционным климатом, к которым относятся Республика Татарстан, Москва, Тюменская, Владимирская, Ульяновская, Тульская, Калужская, Белгородская области и Ханты-Мансийский автономный округ (Югра). Следует обратить внимание на тот факт, что Москва и Республика Татарстан относятся к первому виду регионов, в которых внедряется по три группы целей; Владимирская, Калужская, Тюменская и Ульяновская области, а также Ханты-Мансийский автономный округ (Югра) входят во вторую совокупность регионов, где внедряются по две группы целей; и к третьему виду регионов, в которых реализуется по одной группе целей, принадлежат Белгородская и Тульская области.

Используем показатели государственной статистической отчетности за базовый 2016 г., в котором на совместном заседании Президиума и консультативной комиссии Государственного совета были представлены двенадцать групп целей, а также за отчетный 2018 г. К таким показателям относятся удельный вес убыточных организаций; инвестиции в основной капитал на душу населения; поступление прямых иностранных инвестиций в РФ; объем изъятия прямых иностранных инвестиций в РФ; сальдо прямых иностранных инвестиций в РФ; число предприятий и организаций; число малых предприятий.

На основе этих индикаторов было проведен расчет показателей, отражающих динамику результативности инвестиционной деятельности: темп изменения удельного веса убыточных организаций; индекс инвестиций в основной капитал на душу населения; индекс поступивших прямых иностранных инвестиций; индекс изъятых прямых иностранных инвестиций; удельный вес малых предприятий в общем числе предприятий и организаций; темп изменения удельного веса малых предприятий в общем числе предприятий и организаций (табл. 2, рис.).

Как следует из таблицы 2, в 2018 г. по сравнению с 2016 г. удельный вес убыточных организаций в большинстве исследуемых регионов отличался отрицательной динамикой. Больше всего этот показатель увеличился в Москве на 5,9 процентных пункта, меньше всего — в Ханты-Мансийском автономном округе (Югра) — на два процентных пункта и только в Калужской области произошла стабилизация, в Ульяновской области наблюдается снижение на 0,7 процентных пункта.

Индекс инвестиций в основной капитал на душу населения изменился в двух направлениях — положительном для Тюменской, Тульской и Ульяновской областей, Москвы и Ханты-Мансийского автономного округа (Югра), для двух областей — Владимирской и Калужской существенных изменений не наблюдается, поскольку действу-

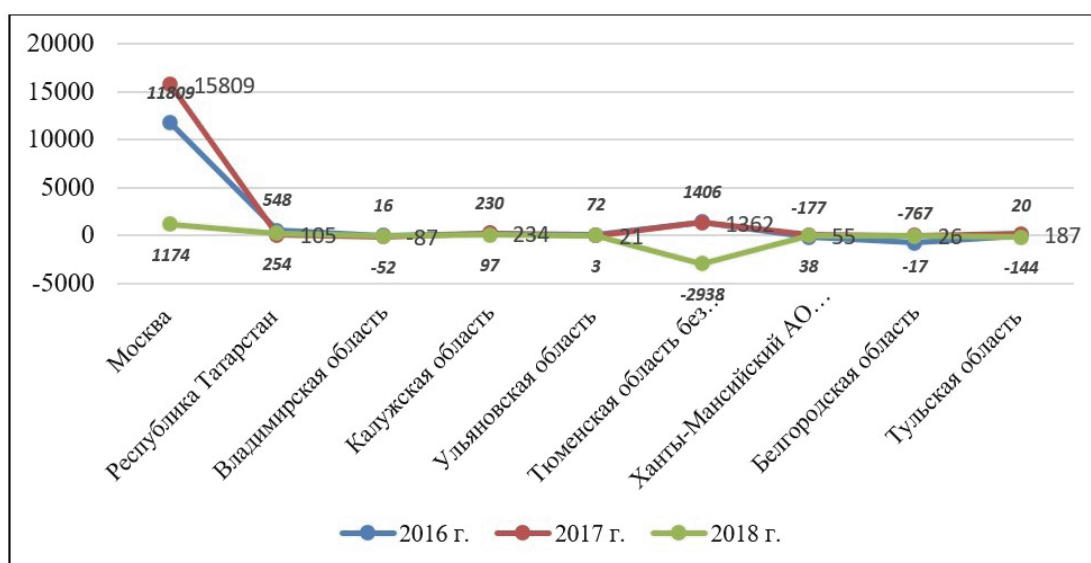
ет правило — границы количественных показателей могут быть увеличены до 10% за счет реализации существовавших резервов, то есть отмечается стагнация. В Республике Татарстан и Белгородской области произошла отрицательная динамика снижения инвестиций в основной капитал на душу населения.

Таблица 2

Изменение результативности инвестиционной деятельности в регионах в 2018 г. относительно 2016 г., процент / процентный пункт*

| Наименование региона | Темп изменения удельного веса убыточных организаций, +/- | Индекс инвестиций в основной капитал на душу населения | Индекс поступивших прямых иностранных инвестиций | Индекс изъятых прямых иностранных инвестиций | Удельный вес малых предприятий в общем числе предприятий и организаций | | Темп изменения удельного веса малых предприятий, +/- |
|----------------------------|--|--|--|--|--|-------|--|
| | | | | | 2016 | 2018 | |
| Москва | 5,9 | 139,56 | 106,98 | 128,4 | 29,16 | 61,69 | 32,53 |
| Республика Татарстан | 4,2 | 98,45 | 71,77 | 126,17 | 54,12 | 62,05 | 7,93 |
| Владимирская область | 1,9 | 106,72 | 114,11 | 145,33 | 57,7 | 59,75 | 2,05 |
| Калужская область | 0 | 102,59 | 112,92 | 132,65 | 48,34 | 55,95 | 7,61 |
| Ульяновская область | -0,7 | 116,12 | 206,76 | 398,68 | 53,18 | 68,74 | 15,56 |
| Тюменская область без АО | 2,3 | 154,14 | 30,4 | 142,72 | 69 | 72,19 | 3,19 |
| Ханты-Мансийский АО (Югра) | 2 | 113,77 | 219,72 | 85,89 | 51,81 | 63,34 | 11,53 |
| Белгородская область | 2,1 | 93,47 | 93,55 | 5,76 | 56,76 | 62,33 | 5,57 |
| Тульская область | 2,1 | 139,12 | 97,21 | 120,63 | 57,12 | 64,17 | 7,05 |

*Таблица сформирована авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики [12].



Сальдо прямых иностранных инвестиций в Российскую Федерацию, млн долл. США [12]

Значение индекса поступивших прямых иностранных инвестиций по своему изменению позволило разделить регионы на три группы: в первой произошел рост показателя — существенный в Ханты-Мансийском автономном округе (Югра) и Ульяновской области, несущественный — во Владимирской и Калужской областях; во второй группе, к которой принадлежит Москва, наблюдалась стагнация; третью группу составляют Тюменская область и Республика Татарстан со значительным ухудшением показателя, Белгородская и Тульская области — с незначительным его ухудшением.

Индекс изъятых прямых иностранных инвестиций отличается обратной трактовкой динамики и означает, что чем меньше этот показатель, тем лучше динамика. Так, только в двух регионах — Белгородской области и Ханты-Мансийском автономном округе (Югра) снижается отток прямых иностранных инвестиций из экономики регионов, во всех остальных семи регионах этот показатель увеличивается.

Динамика показателя «сальдо прямых иностранных инвестиций» как разность между притоком и оттоком за три года отражена на рисунке, на котором видно, что приток прямых иностранных инвестиций больше, чем их отток, в течение всех трех лет только в четырех регионах — Москве, Республике Татарстан, Калужской и Ульяновской областях. В четырех регионах — Тюменской, Владимирской, Белгородской и Тульской областях явно выражена отрицательная динамика повышения оттока прямых иностранных инвестиций над притоком. И только в одном регионе — Ханты-Мансийском автономном округе (Югра) — наблюдается положительная динамика увеличения притока над оттоком таких инвестиций.

Самый большой удельный вес малых предприятий, равный 69%, в 2016 г. наблюдался в Тюменской области, а самый маленький — более

чем в два раза, равный 29,16%, — в Москве. В семи регионах удельный вес малых предприятий составлял от 50 до 60%, и только в Калужской области он был немного меньше 50%. За прошедший период во всех регионах произошла положительная динамика, заключающаяся в увеличении удельного веса малых предприятий, но с различными темпами, минимальным во Владимирской области и максимальным в Москве. С самым высоким темпом роста (32,53 процентных пункта) Москва вошла в группу из восьми регионов с долей малого бизнеса 60% плюс/минус 5%. Лидером осталась Тюменская область с долей 72,19%, но одним из самых низких темпов роста (3,19 процентных пункта).

По результатам такого небольшого анализа можно сделать вывод о том, что за три года лидерами по шести показателям, характеризующим изменение инвестиционного климата, стали Ханты-Мансийский автономный округ (Югра) и Ульяновская область. Худшими регионами являются Республика Татарстан, Белгородская, Владимирская, Тульская и Тюменская области, у которых четыре из шести тенденций отрицательные, считая, что стагнация не относится к улучшению позиции региона. Среднюю позицию занимают Москва и Калужская область, которые разделили поровну отрицательные и положительные тенденции.

На наш взгляд, положительным может являться опыт разработки такого документа как «Стандарт по обеспечению благоприятного инвестиционного климата». Для каждого региона следует разработать такой стандарт и как минимум три этапа его достижения — кратко-, средне- и долгосрочный. В этот документ следует включить не только цели и текущие конкретные мероприятия по их реализации в виде модели целевой ориентации, но и количественные значения критериев достижения целей и результатов выполнения текущих конкретных мероприятий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Заседание президиума Госсовета на тему инвестиций и развития бизнеса. Официальный сайт Первого канала. URL: https://www.1tv.ru/news/2016-11-12/313915-v_yaroslavle_prezident_provel_zasedanie_prezidiuma_gossoveta_na_temu_investitsiy_i_razvitiya_biznesa/ (дата обращения: 17.08.2020).
2. План деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации на период с 2019 по 2024 год (утв. Минэкономразвития России). Официальный сайт актуальных законов, кодексов и нормативно-правовых актов Российской Федерации. URL: https://legalacts.ru/doc/plan-deyatelnosti-ministerstva-ekonomicheskogo-razvitiya-rossiiskoi-federatsii-na-period_1/ (дата обращения: 18.08.2020).
3. Бабкина Л. Н., Скотаренко О. В. Применение квалиметрического подхода в управлении региональной экономикой // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2013. № 4 (175). С. 45–52.
4. Скотаренко О. В., Бабкина Л. Н. Особенности квалиметрического подхода в региональных исследованиях // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2013. № 5 (180). С. 161–165.

5. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: Утверждена Президентом РФ 20.02.2013. Официальный сайт актуальных законов, кодексов и нормативно-правовых актов Российской Федерации. URL: https://legalacts.ru/doc/plan-dejatelnosti-ministerstva-ekonomicheskogo-razvitija-rossiiskoi-federatsii-na-period_1/ (дата обращения: 18.08.2020)

6. О Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года: Постановление Правительства Мурманской области от 25.12.2013 № 768-ПП/20. Электронный бюллетень «Сборник нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области». URL: <http://www.gov-murman.ru> (дата обращения: 18.08.2020).

7. О стратегическом планировании в Архангельской области: Закон Архангельской области от 29.06.2015 № 296–18-ОЗ (принят Архангельским областным Собранием депутатов 24.06.2015) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. 2015. № 18.

8. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2338.

9. О Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года: Постановление Правительства РБ от 20.12.2018 № 624. Официальный сайт Министерства экономического развития и инвестиционной политики Республики Башкортостан. URL: <https://economy.bashkortostan.ru/dejatelnost/strategicheskoe-planirovanie/strategiya-razvitiya-respubliki-bashkortostan/strategiya-respubliki-bashkortostan-2030/> (дата обращения: 18.08.2020).

10. Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2011 № 1540-р (ред. от 26.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 26.09.2011. № 39. Ст. 5489.

11. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 № 2074-р (ред. от 26.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 19.12.2011. № 51. Ст. 7542.

12. Регионы России. Социально-экономические показатели — 2019 г. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm (дата обращения: 18.08.2020).

REFERENCES

1. A meeting of the state council Presidium investment and business development. Official website of first channel. URL: https://www.1tv.ru/news/2016-1112/313915v_yaroslavle_prezident_provel_zasedanie_prezidiuma_gossoveta_na_temu_investitsiy_i_razvitiya_biznesa/ (date of access: 17.08.2020).

2. Activity plan of the Ministry of Economic Development of the Russian (Federation for the period from 2019 to 2024 approved by the Ministry of Economic Development Russian). Official website of current law codes and regulatory of the Russian Federation. URL: https://legalacts.ru/doc/plan-dejatelnosti-ministerstva-ekonomicheskogo-razvitija-rossiiskoi-federatsii-na-period_1/ (date of access: 18.08.2020).

3. Babkina L. N., Skotarenko O. V. Application of the qualimetic approach in the regional economy // Scientific and technical bulletin of St. Petersburg State polytechnic University Economic Sciences. 2013. No 4 (175). Pp. 45–52.

4. Skotarenko O. V., Babkina L. N. Features of the qualimetic approach in regional studies // Scientific and technical bulletin of St. Petersburg state Polytechnic University. Economic sciences. 2013. No 5 (180). Pp. 161–165.

5. Strategy for development of the arctic zone of Russian Federation and ensuring national security for the period up to 2020: approved by the Presidium of Russian Federation in 20.02.2013. Official website of current law, codes and regulation of Russian Federation. URL: https://legalacts.ru/doc/plan-dejatelnosti-ministerstva-ekonomicheskogo-razvitija-rossiiskoi-federatsii-na-period_1/ (date of access: 18.08.2020).

6. On the Strategy of Social and Economic Development of the Murmansk region until 2020 and for the period up to 2025: Decree of the Government of Murmansk region dated December 25, 2013. № 768-PP/20. Electronic bulletin «Collection of regulatory legal acts of Government the Murmansk region, other executive the organs of state power of the Murmansk government URL: <http://www.gov-murman.ru> (date of access: 18.08.2020).

7. On Strategy Planning in the Arkhangelsk region: Law of Arkhangelsk region dated June 29, 2015. No. 296–18-OZ (adopted by the Arkhangelsk regional assembly of deputies June 24, 2015 // Statements of the Arkhangelsk regional assembly of Deputies of the sixth convocation. 2015. No.18.

8. On the main directions of improving the public administration system: Decree of the President of Russian Federation 07.05.2012 No. 601 // Collection of Legislation of Russian Federation, 07.05.2012. No.19, article 2338.

9. On the Strategy of Socio-Economic Development of the Republic of Bashkortostan for the period up to 2030: Resolution of the Government of Bashkortostan dates 20.12.2018 No. 624. Official website of Ministry Social of Economic Development and Investment Policy of the Republic Bashkortostan. URL: <https://economy.bashkortostan.ru/deyatelnost/strategicheskoe-planirovanie/strategiya-razvitiya-respubliki-bashkortostan/strategiya-respubliki-bashkortostan-2030/> (date of access: 18.08.2020).

10. Strategic of socio-economic development of the Central Federal District for the period up to 2020. Order of the Government of the Russian Federation of 09.06.2011 No. 1540-r. (revised on 12.26.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. September 26, 2011. No. 39, article 5489.

11. On the approval of the strategy of socio-economic development of the North-West Federal District for the period up to 2020: Order of the government of the Russian Federation dated November 18, 2011. No. 2074-r. (as edition on December 26, 2014). Collected legislation of Russian Federation December 19, 2011. No. 51, article 7542.

12. Regions of Russia. Socio-economic indicators –2019. Official website of the Federal State Statistics Service. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm (date of access: 18.08.2020).

Поступила в редакцию: 31.08.2020.

Принята к печати: 18.09.2020.
