



# Метод дорожного картирования в деятельности региональных управленческих команд субъектов Российской Федерации

Никитин А.С.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия

## АННОТАЦИЯ:

Статья посвящена проблематике формирования и реализации «дорожных карт» в системе государственного управления. Исследовано актуальное теоретическое знание и международный опыт по вопросам дорожного картирования. С применением комплексного, формально-юридического, «включенного» анализа, а также метода сравнения изучена практика составления и реализации «дорожных карт» региональными управленческими командами субъектов Российской Федерации в сфере улучшения инвестиционного и предпринимательского климата. Выявлены недостатки существующей методики дорожного картирования в государственном секторе, а именно: отсутствие в «дорожных картах» раздела по оценке возможных рисков и разработке альтернатив целедостижения; неучет жизненного цикла проекта в дорожных картах по внедрению успешных муниципальных практик; отсутствие консенсуса экспертного и ведомственного сообщества по вопросам систематики показателей оценивания, критериев и количественных значений данных показателей; риск формализации работы муниципальных образований по внедрению «дорожных карт». Обоснованы рекомендации о развитии инфраструктуры, корректировке методики и совершенствованию технологий дорожного картирования в сфере улучшения инвестиционного и предпринимательского климата региональными управленческими командами субъектов РФ.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** региональные управленческие команды, «дорожные карты», инвестиционный климат, предпринимательский климат, государственное управление.

## Roadmapping method in the activities of regional management teams of the subjects of the Russian Federation

Nikitin A.S.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> The Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia

### Введение

Метод дорожного картирования приобретает все возрастающую актуальность в связи с постоянным ускорением динамики окружающей среды и возрастающей неопределенностью параметров, перспектив и рисков экономического развития в настоящее время.

Дорожные карты возникли в 1990-х гг. в сфере бизнеса как метод прогнозирования организационного развития, который позволяет субъекту управления представить поэтапный сценарий достижения поставленной цели с учетом времени, действий и ресурсов в аспекте «прошлое» – «настоящее» – «будущее».

Дорожное картирование является вполне самостоятельным методом организации стратегического управления. Исследователи [2, с. 54; 4, с. 35] (*Glushko E.K., 2014; Kuzuk Yu.Ya.*) выявляют ряд преимуществ его использования, таких как: универсальность; наглядность; интерактивность; вариативность; возможность выявления и оценки рисков; единство понимания всех членов управленческой команды относительно видения конечной цели, а также ключевых параметров ее достижения.

Разделяя данное мнение, следует отметить, что указанные преимущества дорожного картирования могут быть реализованы при условии последовательного соблюдения всех его методологических и методических аспектов. Тем более это касается сферы государственного управления, которая отличается от бизнеса своей публичностью, целевым назначением, комплексностью и охватом.

#### ABSTRACT:

The article is devoted to the issue of formation and implementation of "road maps" in the system of public administration. We examined the current theoretical knowledge and international experience in the field of road mapping. Using the complex formal-legal "included" analysis, and the comparison method we studied the practice of drawing up and implementation of "road maps" by regional management teams of the subjects of the Russian Federation in improving the investment and business climate. We revealed the disadvantages of the existing methodology for road mapping in the public sector, such as the lack on the "road maps" of a section for assessing possible risks and developing alternatives to reaching the destination; neglect in roadmapping the life cycle of the project for the implementation of successful municipal practices; the lack of consensus of the expert and departmental community on the systematics of assessment indicators, criteria and quantitative values of these indicators; the risk of formalization of the work of municipalities in the implementation of "road maps". We justify the recommendations on the development of infrastructure, on updating the methodology and improving the technology of road mapping in improving the investment and business climate by regional management teams of the subjects of the Russian Federation.

**KEYWORDS:** regional management teams, road maps, investment climate, business climate, public administration.

Received: 12.05.2017 / Published: 31.05.2017

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers  
For correspondence: Nikitin A.S. (andrejnikitin237@gmail.com)

#### CITATION:

Nikitin A.S. (2017) «Metod dorozhnogo kartirovaniya v deyatelnosti regionalnyh upravlencheskikh komand subektov Rossiyskoy Federatsii» ["Roadmapping method in the activities of regional management teams of the subjects of the Russian Federation"]. *Rossiyskoe predprinimatelstvo*. 18. (10). – 1579-1596. doi: [10.18334/rp.18.10.37971](https://doi.org/10.18334/rp.18.10.37971)

Одной из ведущих тенденций развития государственного менеджмента в России за последний пятилетний период (2011–2016 гг.) стало масштабное внедрение дорожного картирования в систему и практику политико-административного управления. Это было связано с поиском национальным правительством подходов к стратегическому планированию, которые могли бы стать в условиях экономической и политической нестабильности эффективными альтернативами традиционным инструментам государственного менеджмента (планирование, целевое программирование).

Однако зачастую картирование воспринимается исполнителями исключительно как информационно-графическое приложение к ведомственному плану мероприятий, а процесс разработки и реализации дорожных карт, хотя и изложен в профильных положениях министерств и ведомств, на практике отличается высокой степенью творчества [2, с. 56] (*Glushko E.K., 2014*).

В этой связи востребованы исследования, касающиеся методологии и методики дорожного картирования в государственном секторе экономики

Основы дорожного картирования в отечественном государственном секторе изложены в Методических рекомендациях Министерства экономического развития РФ о проектном управлении в органах исполнительной власти [6]. Терминология дорожного картирования представлена в Методике категориями «план-график проекта», «план контрольных событий» и «показатель/индикатор проекта/процесса», а приведенный в приложении № 4 к Методике макет плана-графика проекта соответствует по своим ключевым параметрам типовой модели дорожной карты.

Вместе с тем единой методологии и методики процесса разработки, согласования, утверждения и исполнения мероприятий дорожных карт в государственном секторе до сих пор не разработано. Это порождает возникновение проблем дорожного картирования в управленческой практике, а именно:

- отсутствует единый порядок мониторинга и контроля реализации дорожных карт;
- в большинстве разработанных ведомствами положениях о дорожном картировании термины «план мероприятий» и «дорожная карта» употребляются в качестве синонимов;
- ряд дорожных карт по своей структуре и содержанию идентичны традиционным для российского госсектора планам. Они содержат лишь сведения о меро-

#### **ОБ АВТОРЕ:**

*Никитин Андрей Сергеевич*, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры теории и систем отраслевого управления Института отраслевого менеджмента РАНХиГС ([andrejnikitin237@gmail.com](mailto:andrejnikitin237@gmail.com))

#### **ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:**

Никитин А.С. «Метод дорожного картирования в деятельности региональных управленческих команд субъектов Российской Федерации» // Российское предпринимательство. – 2017. – Том 18. – № 10. – С. 1579-1596. doi: [10.18334/rp.18.10.37971](https://doi.org/10.18334/rp.18.10.37971)

приятных, ожидаемых результатах, сроках реализации и ответственных исполнителях и не имеют важных аспектов картирования, таких как: альтернативы, риски, «узкие места» и барьеры, препятствующие целедостижению;

- в большинстве принятых дорожных карт контрольные показатели (от 5 до 32) являются дискуссионными для исполнителей в аспектах их методологии, номенклатуры и «справедливости» установления целевых критериев и нормативов, что не только не способствует обретению «разделяемого видения» целей развития объекта управления, но и, напротив, часто демотивирует исполнителей;
- сохраняющийся процессуальный характер целедостижения, затруднения в области межведомственной координации создают барьеры по внедрению и «закреплению» проектного управления в государственном секторе. А проектное управление, в свою очередь, признается исследователями необходимым форматом дорожного картирования [4, с. 23] (*Kuzyk Yu. Ya.*).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что управленческая практика не всегда успевает за динамикой окружающей среды в постиндустриальном обществе. Механическое внедрение дорожных карт в т.н. традиционную структуру государственно-административного управления превращает картирование в «модное», однако на деле не слишком эффективное технологическое приложение процесса разработки и принятия управленческих решений. Данное несоответствие стиля государственного управления условиям экономико-политической турбулентности отмечают исследователи феномена дорожного картирования в зарубежных развивающихся странах (Малайзия, Сингапур) [13, с. 23–29] (*Yakovlev A., Gonchar K., 2004*).

Одним из наиболее динамичных направлений государственного регулирования в настоящее время является улучшение инвестиционного и предпринимательского климата в субъектах Российской Федерации. На данном направлении предпринимаются существенные усилия государственной и региональной власти, в том числе в аспекте составления и реализации дорожных карт. Так, на начало 2014 г. в рамках проекта «Национальная предпринимательская инициатива»<sup>1</sup> Правительство РФ утвердило 11 дорожных карт по развитию предпринимательского и инвестиционного климата. Карты были сформированы на общенациональном уровне по результатам взаимодействия с предпринимательским сообществом. К таковым относятся, например: получение разрешения на строительство; подключение к электросетям; регистрация прав собственности; регистрация предприятия; продвижение на зарубежных рынках и поддержка экспорта; налоговое администрирование. К 2016 г. по результатам внедре-

<sup>1</sup> «Национальная предпринимательская инициатива» – общероссийский проект, направленный на выявление и формализацию положительного опыта управления в сфере снижения административных барьеров и улучшения инвестиционного климата с помощью дорожных карт. Данные карты были сформированы на общенациональном уровне по результатам взаимодействия с предпринимательским сообществом.

ния этих дорожных карт был достигнут ряд эффектов, которые систематизированы в *таблице 1*.

Дорожные карты стали ключевым инструментом внедрения Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее – Стандарта), который реализуется с 2012 г. по итогам заседания Государственного совета «О повышении инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и создании благоприятных условий для развития бизнеса».

Мониторинг и оценка внедрения Стандарта (в том числе, и в аспекте дорожного картирования) осуществляется в рамках Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (далее – Рейтинга)<sup>2</sup> с 2012 г. Масштабная реализация Рейтинга стимулировала процесс дорожного картирования в субъектах Российской Федерации. По состоянию на 01.12.2016г. инвестиционные дорожные карты разработаны во всех субъектах Российской Федерации [3, с. 47] (*Nikitin A.S., 2016*). Вместе с тем результаты рейтинга позволяют судить о значительной дифференциации усилий региональных управленческих команд по реализации обозначенных в дорожных картах требований в области создания необходимой инфраструктуры и механизмов снижения административных барьеров.

Так, несмотря на значительное улучшение ситуации в отдельных регионах, за период с 2012 по 2016 гг. общий инвестиционный климат по стране фактически не изменился. Средний интегральный индекс Рейтинга по стране в целом увеличился лишь на 0,8 балла в 2016 г. по сравнению с 2015 г. [8, с. 59]. В то же время в рамках каждого региона показатели деятельности муниципальных образований по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата оказываются крайне неравномерны. Об этом свидетельствует опыт разработки и реализации дорожных карт в рамках проекта «Сборник успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне» (далее – Атлас муниципальных практик)<sup>3</sup>.

Результаты масштабного внедрения дорожного картирования в практику деятельности муниципальных образований предоставляют исследователям государственного менеджмента обширный эмпирический материал, который требует глубокого системного анализа.

Составление дорожных карт – это весьма трудоемкий высокоинтеллектуальный

---

<sup>2</sup> Национальный инвестиционный рейтинг – это инструмент мониторинга и оценки деятельности региональных управленческих команд по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата в субъектах Российской Федерации; рассчитывается с 2012 г.

<sup>3</sup> Атлас муниципальных практик – сборник успешных практик деятельности региональных управленческих команд по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата, с дополнительными рекомендациями по их внедрению с учетом типологии муниципальных образований; составлен в 2015 г.

Таблица 1

**Результаты внедрения дорожных карт в рамках проекта  
«Национальная предпринимательская инициатива» (2012–2016 гг.)**

Наименование дорожной карты НПИ	Место России в рейтинге «Ведение бизнеса» (2012 г.)	Позиция России в рейтинге «Ведение бизнеса» (2016 г.)	Эффекты
Получение разрешения на строительство	178	119	Сокращение срока с 432 до 263 дней; сокращение количества процедур с 51 до 19
Подключение к электросетям	183	29	Сокращение срока с 281 до 161 дня; сокращение количества процедур с 10 до 3
Регистрация прав собственности	45	8	Сокращение срока с 45 до 15 дней; сокращение количества процедур с 5 до 3
Регистрация предприятия	111	41	Сокращение срока с 30 до 10,5 дней; сокращение количества процедур с 9 до 4
Продвижение на зарубежных рынках и поддержка экспорта	160	170	Падение в рейтинге в основном обусловлено введением санкций в исследуемый период; вместе с тем, созданы новые механизмы поддержки отечественного экспорта
Налоговое администрирование	105	47	Сокращение платежей с 9 до 7 дней; сокращение затраченного времени с 290 до 168 часов

*Источник:* [3, с. 231] (Nikitin A.S., 2016).

процесс, в котором должны принимать участия специалисты различных направлений.

В исследовании [4, с. 67] (Kuzuk Yu.Ya.) разработан универсальный алгоритм дорожного картирования, включающий следующие этапы:

- выбор периода реализации «дорожной карты» и составление временного графика ее реализации;
- четкая формулировка критериев и целевых значений ожидаемых результатов,
- обоснование логических связей между стратегическими целями, тактическими задачами и ожидаемыми результатами;
- разработка системы контрольных показателей для мониторинга достижения целей и решения задач;
- оценка развития на перспективный период в зависимости от имеющихся и доступных ресурсов;
- оценка рисков, проблем и препятствий, которые существуют или могут возникнуть при реализации «дорожной карты», для формирования альтернативных путей развития;

- определение комплекса обоснованных мероприятий по ключевым направлениям (разделам «дорожной карты»), расписанным за основными участниками для закрепления персональной ответственности.

Обосновано, что соблюдение изложенного алгоритма при составлении дорожной карты поможет стать ей не просто элементом бизнес-планирования, а важным инструментом разработки и мониторинга процесса реализации организационной стратегии.

Вместе с тем дорожное картирование как инструмент государственного менеджмента может эффективно использоваться только в рамках соответствующей организационной среды и инфраструктуры управления. Вот почему первоочередным шагом дорожного картирования в системе государственного управления является создание адекватной организационной среды и инфраструктуры.

В данном контексте интерес вызывает организация дорожного картирования в Малайзии, Индонезии, Сингапуре [13, с. 28] (*Yakovlev A., Gonchar K., 2004*).

Лучшие результаты в исследуемой области демонстрируют те из стран, в которых оператором дорожного картирования в госсекторе является автономная по отношению к правительству организация – посредник между государством и бизнес-структурами (институт развития, центр публичной политики). Данная организация должна иметь возможность транслировать интересы предпринимательского сообщества и мнения независимых экспертов на высший государственно-политический уровень.

В то же время зарубежная практика дорожного картирования подтверждает, что оптимальным форматом, способствующим повышению эффективности метода, является проектная организационная структура. Иными словами, дорожное картирование имеет свой жизненный цикл, который в большинстве случаев совпадает с жизненным циклом проекта. В случае если организационная структура управления является процессно-ориентированной, дорожная карта как метод управления теряет свою эффективность, «вырождаясь» в информационное приложение к ведомственному плану исполнения мероприятий.

Наконец, опыт динамично развивающихся стран дает основание утверждать, что дорожное картирование не может быть эффективным без масштабного вовлечения предпринимательского и экспертного сообщества в процесс разработки и целенаправленного мероприятия дорожных карт, а также мониторинга и контроля за их исполнением (включая корректировку целей и их количественных характеристик, альтернатив их достижения, разработку портфеля стратегий и системы управления рисками).

Изложенные аспекты дорожного картирования были учтены при разработке и реализации инвестиционных дорожных карт в России.

Оператором инвестиционного дорожного картирования стала инновационная для российской системы государственного управления автономная некоммерческая организация (Агентство стратегических инициатив), которая не входит в структуру государственных органов, реализует свою деятельность с участием государственного сектора, бизнеса и экспертного сообщества, а также располагает организационной

возможностью артикулировать интересы общественности на высший политический уровень.

Методологический, методический и проектный этапы дорожного картирования осуществлялись в режиме *crowdsourcing*, предполагающем рабочее взаимодействие представителей государственного, предпринимательского секторов и экспертного сообщества. Так, в разработке национальных дорожных карт приняли участие несколько тысяч представителей бизнес-организаций, государственные служащие 40 ведомств и около 2 тысяч экспертов [8, с. 62].

Бизнес принимал активное участие не только в процессе разработки дорожных карт, но и в ходе контроля за реализацией мероприятий, обозначенных в карте. Это является отличительной чертой излагаемой методики от ведомственного режима контроля, используемого в большинстве иных проектов<sup>4</sup>;

Процесс выявления и постановки целей дорожных карт и их количественных показателей был организован в точном соответствии с методологией дорожного картирования и предполагал возможность корректировки целевых норм и нормативов, казавшихся некоторым региональным управленческим командам либо экспертам объективно недостижимыми.

По мнению исследователей, указанные обстоятельства сделали дорожные карты по совершенствованию инвестиционного и предпринимательского климата в целом более эффективными инструментами, чем предшествующие распоряжения и планы правительства по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в конкретных сферах [12, с. 25] (*Freynkman L., Yakovlev A., 2014*).

Дорожное картирование по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата в регионах России включает следующие этапы: создание инфраструктуры дорожного картирования на территории субъекта Российской Федерации (1); определение и конкретизация целей деятельности муниципального образования по внедрению успешных практик путем дорожного картирования (2); выполнение мероприятий дорожной карты внедрения успешной практики (3); оценка результатов (4).

Ниже разберем указанные этапы.

Создание соответствующей инфраструктуры на территории субъекта РФ является важным подготовительным этапом дорожного картирования.

Элементами данной инфраструктуры являются:

Соглашение между оператором, органом исполнительной власти региона и главой муниципального образования по внедрению успешных практик по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата.

---

<sup>4</sup> Например, в работе Комиссии Правительства РФ по административной реформе в 2009–2010 гг. бизнес привлекался исключительно на стадии разработки решений о дорожном картировании, а вопросы контроля исполнения дорожных карт принадлежали к исключительной компетенции государства.

В рамках трехстороннего соглашения определяется лицо, ответственное за внедрение мероприятий дорожной карты (чаще всего это заместитель главы администрации муниципального образования); определяется перечень внедряемых успешных практик (не менее 10); утверждается дорожная карта (план мероприятий) и организация ее исполнения; осуществляется информационное, мониторинговое сопровождение процесса дорожного картирования [11, п.п. 12–15].

Важно отметить, что инициатива внедрения инвестиционных дорожных карт исходит от муниципального образования, руководитель которого обращается к главе субъекта Российской Федерации с предложением о внедрении на локальной территории успешных практик. В свою очередь, руководителю региона предоставляется право распределения грантов в зависимости от успехов муниципальных образований в процессе реализации мероприятий дорожных карт.

Проектный офис, который формирует орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Проектный офис реализует функции методического, обеспечивающего, координационного, контрольного характера. В состав проектного офиса входят представители органов местного самоуправления и их подразделений, осуществляющих полномочия в сферах, непосредственно связанных с процессом дорожного картирования.

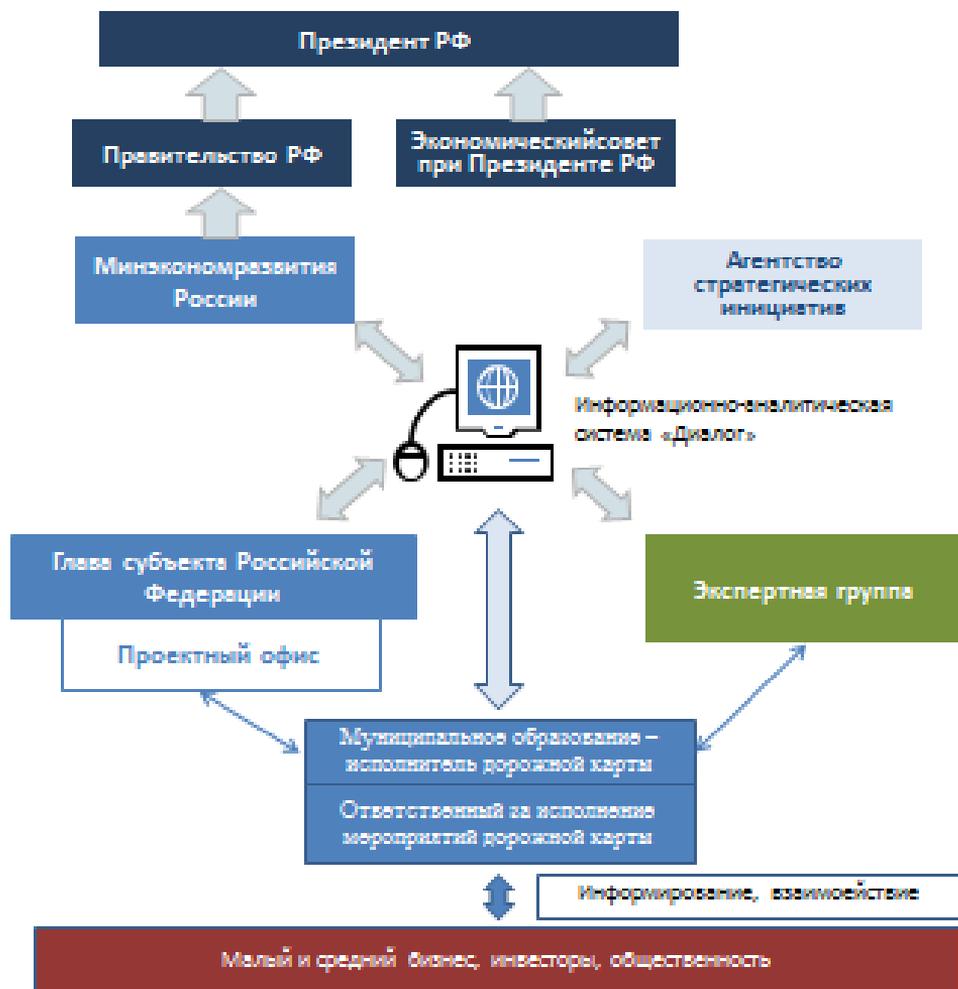
Экспертная группа, которую формирует оператор внедрения успешных муниципальных практик методом дорожного картирования. Компетенция и процесс деятельности экспертных групп определяется профильным регламентом [11, п. 23]. В состав экспертной группы входят представители предпринимательского сообщества, которые осуществляют внешнюю экспертизу результатов внедрения дорожной карты по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата в регионе. На практике экспертные советы были созданы в большинстве муниципальных образований, присоединившихся к процессу дорожного картирования.

Орган местного самоуправления, ответственный за внедрение успешных практик развития инвестиционного и предпринимательского климата.

Информационная система «Диалог» (далее – ИАС «Диалог») – это специализированная автоматизированная система управления проектами, которая размещена в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Посредством данной системы реализуется информационное взаимодействие участников внедрения дорожных карт, включая обмен документацией и фиксацию промежуточных результатов оценки внедрения успешных практик (*рис.*).

Как видно из *рисунка*, инфраструктура дорожного картирования создается не в каждом муниципальном образовании, а на уровне субъекта РФ. Такой подход имеет ряд организационных преимуществ, а именно:

- сокращает временные издержки муниципальных образований на создание инфраструктуры дорожного картирования;



**Рисунок.** Структура управления дорожным картированием в области внедрения успешных муниципальных практик по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата

*Источник:* составлено автором. *Источник данных:* Отчет о пилотной апробации внедрения успешных практик, включенных в Атлас успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальной уровне // Архив Агентства стратегических инициатив. 2016 г. Январь.

- содействует исполнителю дорожной карты в организационно-методическом и консультативном сопровождении процесса достижения целей;
- повышает объективизм оценивания результатов исполнения дорожных карт (поскольку и проектный офис, и экспертная группа являются внешними по отношению к исполнителю дорожных карт субъектами).

На следующем этапе дорожного картирования происходит определение и конкретизация целей деятельности муниципального образования по внедрению успешных практик.

Уже при подготовке соглашения между оператором внедрения успешных практик, органом исполнительной власти субъекта РФ и муниципальным образованием в ходе совещаний уточняется перечень целей дорожной карты – список 10 успешных муниципальных практик, которые ранее доказали свою эффективность в других муниципальных образованиях и вошли в Атлас муниципальных практик в 2015 г. [1, с. 40]. Формат описания каждой из успешных практик, вошедших в сборник, содержит примеры реализации практики в нескольких муниципальных образованиях и сводные рекомендации, включающие минимально необходимый набор мер для эффективной реализации каждой успешной практики.

Такой индуктивный способ выявления и согласования целей дорожного картирования соответствует опыту разработки и реализации дорожных карт в госсекторе Малайзии, который признан передовым исследователями государственного менеджмента.

Итоговая «дорожная карта» по внедрению успешных инвестиционных муниципальных практик является единым документом, содержащим контрольные события, проекты, которые могут быть объединены в направления (блоки), и мероприятия по всем приоритетным направлениям с целью улучшения инвестиционного климата [11, п. 3].

Типовая форма дорожной карты, рекомендуемая оператором внедрения, представлена в *таблице 2*.

Ключевыми показателями эффективности исполнения дорожных карт является комплекс целевых показателей, установленных для каждой из успешных практик, включенных в Атлас муниципальных практик. Определяются также критерии успешности – допустимые отклонения итоговых показателей от целевых значений, определенных для успешной практики, при которых реализация мероприятий считается успешной.

Вместе с тем типовая структура инвестиционной «дорожной карты» не содержит такого важного, по мнению исследователей, элемента, как анализ рисков.

В теории дорожного картирования приводится следующий алгоритм работы с рисками: выявление рисков, их группировка (преимущественно «ненасильственная», с применением кластерного подхода), оценка и ранжирование каждой группы факторов риска по степени угрозы их возникновения (практически невозможные, маловероятные, вероятные, крайне вероятные и практически возможные). Вероятность каждой

Таблица 2

**Фрагмент заполненной дорожной карты по внедрению успешных муниципальных практик в области улучшения инвестиционного и предпринимательского климата в субъектах РФ**

№	Наименование успешной практики, вошедшей в Атлас муниципальных практик				Ответственный за внедрение успешной практики
	Комментарии по текущему состоянию в области лучшей практики в регионе Определение верхнее уровневых ключевых показателей эффективности и их значение. Ресурсы, требуемые для реализации успешной практики.				
№.№	Этап реализации	Результат этапа	Дата начала	Дата окончания	Ответственный за этап реализации
1.	<p>Принятие комплекса нормативных актов, устанавливающих основные направления инвестиционной деятельности и развития малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании.</p> <p>Оценка текущего состояния: в муниципальном образовании принят ряд нормативных правовых актов, устанавливающих основные направления участия муниципального образования в инвестиционной деятельности и регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании. Необходимо внести изменения, в действующие нормативно-правовые акты с учетом нововведений в федеральном законодательстве.</p> <p>Планируемое значение ключевых показателей эффективности по целевому показателю: удовлетворенность предпринимательского сообщества действующей системой нормативно-правовых актов, устанавливающей основные направления инвестиционной деятельности и развития малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании – не менее 50%</p>				Заместитель Главы муниципального образования, курирующий вопросы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства
1.1.	Анализ принятых и действующих в муниципальном образовании нормативных правовых актов, включающий проведение совещания с бизнес-сообществом	Проведен анализ, определен перечень актов, в которые необходимо внести изменения и перечень актов, которые необходимо принять вновь	01.01.2015	01.02.2015	Руководитель Контрольно-правового управления Администрации муниципального образования, руководитель подразделения Администрации по вопросам поддержки малого и среднего предпринимательства

Источник: [1, с. 90].

из групп риска просчитывается, затем для каждой группы рисков разрабатывается альтернатива целедостижения [2, с. 58] (*Glushko E.K., 2014*).

Работа региональных управленческих команд в сфере улучшения инвестиционного климата сопряжена с множеством рисков различного масштаба и характера. К наиболее типичным из них можно отнести:

- организационно-управленческие риски (межведомственная координация, необходимость соблюдать все правила, регламенты и процедуры в процессе правоприменения);
- целевые риски (могут возникать из-за несоответствия целей членов региональных управленческих команд, особенно между представителями субъектов Российской Федерации и наиболее успешных в плане инвестиционной и предпринимательской активности муниципальных образований).

Неучет данных групп рисков негативно сказывается на достижении целей инвестиционного дорожного картирования, приводит к формализму деятельности региональных управленческих групп в сфере улучшения инвестиционного и предпринимательского климата.

Вместе с тем встраивание изложенных рисков в дорожные карты не должно быть формальным. Этому должна предшествовать серьезная кропотливая работа по исследованию причин неэффективной (либо неустойчиво эффективной) деятельности управленческих команд. Такая работа начата в июне 2016 г. Экспертные группы, выявляя факторы недостижения закрепленных в дорожных картах целевых показателей Стандарта и Рейтинга, формализуют неудачные практики управления инвестиционным и предпринимательским потенциалом регионов. По результатам такой масштабной работы в течение 2017 г. представляется целесообразным сформулировать пулы «типичных» неудачных практик, классифицируя их в зависимости от типов муниципальных образований России. При встраивании этих рисков в дорожную карту можно использовать алгоритм «дерева отказов», который успешно зарекомендовал себя в риск-менеджменте крупных иерархических организаций [5, с. 152] (*Larichev O.I., 2002*).

Следующий этап дорожного картирования – выполнение мероприятий дорожной карты по внедрению успешных практик – реализуется в порядке и в сроки, установленные дорожной картой.

В случае невозможности выполнения плановых мероприятий дорожной карты в установленный срок ответственное лицо уведомляет об этом проектный офис и оператора внедрения успешных практик, а также осуществляет подготовку проекта изменений мероприятий дорожной карты.

Заключительный этап картирования включает оценку результатов.

По итогам выполнения мероприятий дорожной карты в срок не позднее 3-х рабочих дней до указанной в карте начальной даты оценки результатов ответственное лицо размещает в ИАС «Диалог» документы, необходимые для проведения экспертизы с приложением пояснительной записки.

Результаты внедрения каждой успешной практики, предусмотренные в дорожной карте, подвергаются ведомственной оценке и общественной экспертизе [3, с. 208] (Nikitin A.S., 2016).

Ведомственная оценка проводится всеми членами региональной управленческой команды, а также оператором внедрения успешных практик. По результатам ведомственной оценки могут быть приняты следующие решения: успешная практика полностью внедрена; успешная практика не внедрена.

Методами ведомственной оценки являются: углубленный анализ документов (в т.ч. дополнительных), подтверждающих факт внедрения успешной практики, выездные обследования.

Общественная экспертиза результатов внедрения успешных практик реализуется Экспертной группой. По результатам общественной экспертизы могут быть приняты следующие решения: успешная практика полностью внедрена; успешная практика внедрена частично; успешная практика не внедрена.

Протоколы заседания Экспертной группы размещаются в ИАС «Диалог».

Успешная практика признана внедренной на территории муниципального образования в том случае, если и ведомственная оценка, и общественная экспертиза приняли решение: «Успешная практика полностью внедрена».

Учет результатов внедрения успешных практик муниципальных образований осуществляет Проектный офис субъекта Российской Федерации, включающего данные муниципальных образования [9, п. 11].

На стадии оценки результатов дорожного картирования обнаружилась проблема неучета «жизненного цикла» проекта в дорожных картах по внедрению успешных муниципальных практик.

Принимая во внимание, что дорожное картирование наиболее эффективно реализуется в рамках проектного управления, необходимо помнить, что каждый проект имеет свой жизненный цикл. «Затягивание» текущего проекта существенно снижает его эффективность, превращает дорожную карту в инструмент, имитирующий управленческую деятельность. По результатам проверки внедрения положений инвестиционного Стандарта в 2016 г. были выявлены факты искусственного удлинения жизненного цикла проектов. Например, муниципальное образование достигло целей модернизации правовой базы в области инвестиционной и предпринимательской деятельности ко второму кварталу текущего года, но продолжает «закрывать» этим успешным показателем отчетность в течение всего текущего периода.

Чтобы избежать активизации данного риска, цели дорожных карт необходимо пересматривать и актуализировать не ежегодно, а, по крайней мере, дважды в год, применительно к каждому муниципальному образованию. Делать это должен Экспертный совет.

Также в результате «контрольной закупки» услуг, предоставляемых региональными органами управления инвесторам и предпринимателям в рамках реализации

положений регионального инвестиционного Стандарта, были обнаружены случаи формализации работы муниципальных образований. Это оказалось возможным, поскольку Стандарт учитывает сам факт создания инфраструктуры развития инвестиционного и предпринимательского климата [10, п.п. 2–5]; однако, не отражает усилий исполнителей по «наполнению» данной инфраструктуры реальным содержанием.

Процесс дорожного картирования по внедрению успешных муниципальных практик в сфере улучшения инвестиционного и предпринимательского климата носит циклический характер, что позволяет корректировать цели карт и их показатели в связи с потерей их актуальности либо необходимостью их пересмотра, если она обоснована исполнителем.

В ноябре–декабре 2016 г. в процессе корректировки целей дорожных карт обнаружилось отсутствие консенсуса экспертного и ведомственного сообщества по вопросам систематики показателей оценивания, критериев и количественных значений данных показателей. Так, по результатам внедрения предусмотренных дорожными картами цифровых моделей инвестиционной и предпринимательской деятельности региональных управленческих команд в сентябре–октябре 2016 г., 25 субъектов Российской Федерации подали 184 заявки о несогласии с целевыми значениями показателей Национального инвестиционного рейтинга [3, с. 117] (*Nikitin A.S., 2016*). Наибольшее количество претензий региональных управленческих команд связано с невозможностью достичь целевых показателей по критериям регистрации прав собственности (22 региона); организационных механизмов поддержки бизнеса (28 регионов), постановки на кадастровый учет (16 регионов) и нефинансовой поддержки субъектов МСП и предпринимателей (19 регионов)<sup>5</sup>. Это свидетельствует, с одной стороны, о том, что региональные управленческие команды стали серьезнее относиться к инструментам стимулирования их деятельности в инвестиционной и предпринимательской сфере, в т.ч. по вопросам дорожного картирования. С другой стороны, такая «критика» говорит о наличии «узких мест» в методологии и методике применяемого инструментария картирования и необходимости совершенствования действующих механизмов согласования целей и возможностей их достижения в отдельных регионах. Существуют регионы, где риски недостижения усредненных целей дорожных карт объективно высоки. Это, например, регионы, входящие в Дальневосточный Федеральный округ и имеющие очень низкую плотность населения. Следует учесть также, что региональное предпринимательское сообщество, ориентируясь на передовой опыт отдельных регионов в процессе достижения целей дорожного картирования, стало более критично и требовательно оценивать деятельность своих региональных управленческих команд, что отчасти выразилось в снижении отдельных показателей Рейтинга 2016 г. по сравнению с 2015 г. Все это позволяет сделать вывод о необходимости учета объективного и субъективного факторов в процессе целеполагания дорожного картирования.

<sup>5</sup> Для сравнения: в 2014 г. апелляцию подали 2 региона; в 2015 г. – ни одного.

## Заключение

В целом, применение изложенной методики дорожного картирования в вопросах улучшения инвестиционного и предпринимательского климата за 2014–2016 гг. в масштабе Российской Федерации дало ряд положительных экономических и организационно-управленческих эффектов.

Дорожное картирование позволило четче обозначить «инвестиционный» и «предпринимательский» профиль муниципального образования по ряду ключевых параметров российской государственной политики в области стимулирования инвестиционного и предпринимательского климата в российских регионах, а также выявить слабые звенья и «узкие места» по улучшению позиции регионов в Рейтинге [7, с. 11] и реализации требований Стандарта [10].

2. Добровольный характер участия муниципальных образований в дорожном картировании, а также предусмотренная методикой возможность выбора исполнителем 10 и более из 34 успешных практик [1, с. 49] обеспечила муниципальным образованиям необходимую маневренность в выборе альтернатив достижения целей, что способствовало актуализации потенциала муниципального менеджмента.

3. Проектно-ориентированная инфраструктура и организация процесса дорожного картирования содействовали гармонизации усилий региональной и муниципальной власти, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, а также местного предпринимательского и экспертного сообщества в улучшении показателей инвестиционного и предпринимательского климата регионов России.

4. Реализованная методика дорожного картирования послужила фундаментом системной и многоуровневой работы по улучшению предпринимательского и инвестиционного климата на всех уровнях власти: от федерального (проект «Национальная предпринимательская инициатива») через региональный (проект «Региональный инвестиционный стандарт») к муниципальному (проект «Внедрение успешных муниципальных практик»).

По итогам внедрения инвестиционных дорожных карт за период с 2013 по 2016 гг. были сокращены разрывы между успешными и «не дорабатывающими» регионами РФ по основным показателям развития инвестиционного и предпринимательского климата в стране [3, с. 18] (Nikitin A.S., 2016). К декабрю 2016 г. 81 субъект Российской Федерации внедрил Стандарт. При этом региональные управленческие команды, которые последовательно реализовывали метод дорожного картирования, показали лучшую динамику приближения к регионам-лидерам, по сравнению с теми, кто разрабатывал и реализовывал дорожные карты формально [8, с. 71].

Исследованный опыт дорожного картирования на муниципальном уровне позволяет утверждать, что успешность данного метода может быть достигнута при соблюдении региональными управленческими командами двух условий: последовательное соблюдение методологии, методики и технологий (1), заинтересованность команд в реальном притоке инвестиций и снижении административных барьеров на территории (2).

Вместе с тем в процессе внедрения метода дорожного картирования применительно к улучшению инвестиционного и предпринимательского климата в регионах России обнаружались «слабые места» и противоречия, в данной сфере. Среди них: отсутствие в дорожных картах специального раздела по оценке возможных рисков и разработке альтернатив целедостижения; неучет «жизненного цикла» проекта в дорожных картах; формализация работы муниципальных образований по внедрению положений Стандарта; несовершенство методики учета объективного и субъективного факторов в процессе целеполагания дорожного картирования

Выявленные недостатки свидетельствуют о том, что совершенствование методологии дорожного картирования в сфере улучшения инвестиционного и предпринимательского климата регионов России – процесс сложный, многогранный и далеко не завершённый, требующий всестороннего глубокого анализа и мониторинга на основе индуктивного научного подхода.

## ИСТОЧНИКИ:

1. Атлас муниципальных практик. / Сборник успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне. - М.: АСИ, 2015. – 102 с.
2. Глушко Е.К. Дорожные карты в государственном управлении // Право и государство. – 2014. – № 11. – с. 53-59.
3. Никитин А.С. Доклад Государственного совета Российской Федерации «О мерах по повышению инвестиционной привлекательности в субъектах Российской Федерации». - М.: АСИ, 2016. – 520 с.
4. Кузык Ю.Я. Что такое дорожная карта. Улhow. [Электронный ресурс]. URL: <http://elhow.ru/ucbeba/opredelenija/d/chto-takoe-dorozhnaja-karta> ( дата обращения: 10.03.2017 ).
5. Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений. / 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Логос, 2002. – 392 с.
6. Методические рекомендации по внедрению проектного управления. Утверждены Распоряжением Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014г. №26-Р-АУ
7. Методология Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. - М.: Агентство стратегических инициатив, 2016. – 85 с.
8. Отчет о пилотной апробации внедрения успешных практик, включенных в Атлас успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальной уровне // Архив Агентства стратегических инициатив. 2016 г. Январь
9. Регламент создания и деятельности Экспертных групп по пилотной апробации внедрения успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне, включенных в Атлас муниципальных практик// Архив Агентства стратегических инициатив. 2016 г. Февраль

10. Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. Агентство стратегических инициатив. [Электронный ресурс]. URL: [http://admtyumen.ru/files/upload/OIV/D\\_ipipp/Standart\(1\).pdf](http://admtyumen.ru/files/upload/OIV/D_ipipp/Standart(1).pdf) ( дата обращения: 10.05.2017 ).
11. Типовой порядок мер, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства и снятие административных барьеров в муниципальных образованиях. Утвержден Приказом Автономной некоммерческой организации «Агентство стратегически инициатив по продвижению новых проектов» от 01 марта 2016г. №69 – ОД
12. Фрейнкман Л., Яковлев А. Агентство стратегических инициатив как институт развития нового тип // Вопросы экономики. – 2014. – № 6. – с. 18-39.
13. Яковлев А., Гончар К. Об использовании в России опыта новых индустриальных стран в формировании «институтов развития» и стимулировании инновационного экономического роста (доклад ВШЭ и МАИ) // Вопросы экономики. – 2004. – № 10. – с. 21-35.

## REFERENCES:

- Atlas munitsipalnyh praktik [Atlas of municipal practices] (2015). M.: ASI. (in Russian).
- Metodologiya Natsionalnogo reytinga sostoyaniya investitsionnogo klimata v subektakh Rossiyskoy Federatsii [Methodology of the national rating of the investment climate in the subjects of the Russian Federation](2016). M.: Agentstvo strategicheskikh initsiativ. (in Russian).
- Freynkman L., Yakovlev A. (2014). Agentstvo strategicheskikh initsiativ kak institut razvitiya novogo tip [Agency for Strategic initiatives as a New Type of development institution]. Voprosy Ekonomiki. (6). 18-39. (in Russian).
- Glushko E.K. (2014). Dorozhnye karty v gosudarstvennom upravlenii [Road maps in public administration].Pravo i gosudarstvo. (11). 53-59. (in Russian).
- Larichev O.I. (2002). Teoriya i metody prinyatiya resheniy [Theory and methods of decision making] M.: Logos. (in Russian).
- Nikitin A.S. (2016). Doklad Gosudarstvennogo soveta Rossiyskoy Federatsii «O merakh po povysheniyu investitsionnoy privlekatelnosti v subektakh Rossiyskoy Federatsii» [Report of the State Council of the Russian Federation “On measures to increase investment attractiveness in the subjects of the Russian Federation”] M.: ASI. (in Russian).
- Yakovlev A., Gonchar K. (2004). Ob ispolzovanii v Rossii opyta novyh industrialnyh stran v formirovanii “institutov razvitiya” i stimulirovanii innovatsionnogo ekonomicheskogo rosta (doklad VShE i MATs) [On the use of the experience of new industrialized countries in the formation of “development institutions” and in the stimulation of innovative economic growth in Russia(the report of the Higher School of Economics and of the Interdepartmental Analytical Center)]. Voprosy Ekonomiki. (10). 21-35. (in Russian).