ТКАЧЕНКО Ирина Николаевна

Доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой
корпоративной экономики и управления бизнесом

Уральский государственный экономический университет

620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45

Контактный телефон: (343) 221-27-78

e-mail: tkachenko@usue.ru

МЕТЕЛЕВА Марина Анатольевна

Экономист

Финансово-промышленный союз «Сибконкорд»

650000, РФ, г. Кемерово, пр. Советский, 26

Контактный телефон: (343) 221-27-78

e-mail: mmetelova521@gmail.com

Процесс публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне

Исследование направлено на поиск путей совершенствования существующих процессов публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне. На основе адаптации методологии моделирования бизнес-процессов корпоративного управления разработан элементный состав бизнес-процессов публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности в рамках современных методик Регионального инвестиционного стандарта и регионального ГЧП-стандарта. Построены и проанализированы модели бизнес-процессов. Определены точки неэффективности процессов публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне. Предложен подход к совершенствованию процессов публичного управления на основе инжиниринга бизнес-процесса мониторинга и контроля качества управления цикла PDCA. Разработаны методические подходы к его реализации. Сформированы принципы организации и модель основного инструмента процесса – информационно-коммуникационной площадки. Предложена методика оперативной оценки качества публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности.

JEL classification: H54, D78, R58

Ключевые слова: публичное управление; процессный подход; инфраструктура инвестиционной деятельности; бизнес-процесс; управление качеством; регион.

Введение

Модель экономического развития страны, определенная Стратегией-2020, ориентирована на формирование эффективной системы управления процессами развития на региональном уровне, которая должна быть направлена на решение следующих задач [17]: формирование и развитие уникальных систем управления регионального уровня с учетом территориальной специфики; обеспечение приоритета активизации инвестиционной деятельности с целью повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ; определение объектов региональной инфраструктуры в качестве основного вектора инвестиционной деятельности; развитие форм и механизмов взаимодействия государства и бизнеса для решения социально значимых задач.

Целью настоящего исследования является поиск путей совершенствования существующих процессов публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне, удовлетворяющих указанным требованиям.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- представить современные теоретические и методические подходы к организации системы публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне;
- проанализировать процесс публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на региональном уровне, организованный в рамках современных теоретических и методических подходов, выявить «точки неэффективности»;
- разработать методические предложения по совершенствованию исследуемых процессов публичного управления и продемонстрировать их применение.

Решение поставленных задач реализуется авторами с использованием методов анализа и синтеза, сравнения, имитационного моделирования, эконометрического моделирования, статистического контроля, ранжирования.

Современные теоретические и методические подходы к организации публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на региональном уровне

В настоящее время исследователями процессов управления социально-экономическими системами в качестве современной парадигмы государственного управления рассматривается публичное управление.

Н.З. Арабаджийски определяет структуру публичного управления как совокупность государственных органов, местных административных органов и администраций, помогающих осуществлять управленческие функции. К государственным органам (государственному аппарату), осуществляющим государственное управление, он относит: органы государственной власти и местного самоуправления; органы центральной государственной и территориальной администрации; судебные органы. Помимо государственного аппарата в публичном управлении участвуют органы и руководители различных организаций, предоставляющих услуги гражданам: публичных лечебных, медицинских, образовательных, информационных и культурных заведений; инфраструктурных ведомств; публичных организаций (фонды, объединения, добровольные организации, профессиональные и творческие союзы, спортивные организации); предприятий с государственным и муниципальным имуществом [2. С. 93].

О.В. Глушакова и Я.А. Вайсберг различают государственное и социальное управление. Отличительной чертой государственного управления является политическая власть, регламентируемая формальными нормами права, основанная на легитимном подчинении и реализуемая в системе государства. Понятие социального управления применимо не только к субъектам государственной власти, но и к сообществам, проживающим на определенной территории, к политическим организациям различных организационно-правовых форм и форм собственности, отдельным группам индивидов [6. С. 4–5].

Институты общественных услуг – правительственные агентства; вооруженные силы; школы и университеты; исследовательские лаборатории; госпитали и учреждения здравоохранения; трудовые союзы; профессиональные юридические и финансовые практики – развивающийся сектор современного мультиинституционального общества [23. Р. 131].

Суммируя приведенные выше определения, под публичным управлением инфраструктурой инвестиционной деятельности авторы понимают деятельность органов государственной власти, местного самоуправления в непосредственном взаимодействии с бизнесом и обществом в процессе формирования конкурентной инфраструктуры

региона, способствующей привлечению инвесторов и улучшению инвестиционного климата территории с учетом интересов стейкхолдеров территории.

Принципы публичного управления, а именно транспарентность, легитимность, демократичность, стратегическое партнерство и социальная ответственность власти, населения и бизнеса, полностью отвечают требованиям эффективной системы управления развитием территорий на современном этапе.

Необходимость совершенствования форм взаимодействия субъектов и объектов публичного управления социально-экономическим развитием публично-правовых образований, обусловленная глобализацией, формированием информационного общества, усилением влияния внешних акторов, стала толчком к развитию концепций государственного управления [20. С. 44].

Современным требованиям к организации публичного управления социально-экономическими системами более всего отвечают следующие концепции [10. С. 38–40]:

Концепция нового государственного менеджмента (New Public Management) (далее НГМ), декларирующая развитие успешных управленческих бизнес-технологий, первоочередную ценность публичной философии, адаптацию методов предпринимательского менеджмента для публичного управления, внедрение рыночных подходов к управлению бюрократическими организациями, приоритет частного бизнеса в организации общественных услуг, важность взаимодействия с институтами гражданского общества, приоритет клиента (потребителя, налогоплательщика, избирателя), неинституциональные экономические теории согласований.

Концепция сетевого социального управления (Governance) (далее ССУ), в основе которой лежат принципы организации публичного управления на основе развития демократических свобод и открытости всей системы органов публичного управления, удовлетворения запросов потребителей как базовой ценности деятельности органов власти, теории общественного выбора.

Авторы полагают, что для решения поставленной задачи совершенствования системы публичного управления на мезоуровне необходимо использовать как инструментальные методы НГМ, так и системный подход ССУ [16].

Эффективное управление региональными инвестиционными процессами предполагает также интеграцию стратегического целеполагания инвестиционной деятельности в систему стратегического целеполагания развития территории и страны [21. С. 117; 24. Р. 70].

Первоочередное внимание региональной системы публичного управления на современном этапе направлено на развитие региональной инфраструктуры и форм сотрудничества государства и частного бизнеса:

- инфраструктурные проекты должны составить основу развития России до 2020 г.¹;
- государственно-частное партнерство – будущее регионов России².

Современным подходом к управлению социально-экономическими системами является процессный метод, который рассматривает деятельность организации как систему бизнес-процессов: устойчивую целенаправленную совокупность взаимосвязанных видов деятельности, которая по определенной технологии преобразует входы в выходы, представляющие ценность для потребителя [15. С. 36]. Преимуществами процессного метода являются³:

¹ Аналитический отчет по результатам исследования «Реализация инфраструктурных проектов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Уральском федеральном округе», 2011. URL: http://pppcenter.ru/assets/files/Anons/a_UFO%202.pdf.

² Там же.

³ Стерлигова А.Н., Фель А.В. Операционный (производственный) менеджмент. М.: ИНФРА-М, 2009.

- ориентированность на удовлетворение потребностей клиента;
- возможность выявления узких мест в реализации процесса;
- формализация процессов, позволяющая масштабировать опыт;
- принцип постоянного совершенствования.

Очевидно, что процессный подход более всего обеспечивает эффективное решение задач публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне.

На современном этапе социально-экономического развития страны публичное управление инфраструктурой инвестиционной деятельности в субъектах РФ осуществляется в рамках организационно-методического инструментария [19]:

- стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в субъектах РФ (далее – региональный инвестиционный Стандарт) [12];
- методических рекомендаций по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ (далее – региональный ГЧП-стандарт) [13].

Анализ современных методик публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на региональном уровне

Несмотря на развитие современных подходов и методик публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности, в регионах РФ наблюдается спад инвестиционной активности. Так, в период формирования и становления новой парадигмы государственной политики, основывающейся на активизации инвестиционных процессов в регионах, ситуацию в Сибирском федеральном округе можно охарактеризовать следующим образом.

До 2014 г. динамика инвестиционной деятельности в регионах демонстрировала тренд к увеличению, однако в период 2014–2015 гг. характеризовалась спадом инвестиционной активности в 8 из 12 регионов округа. В Алтайском крае – на 10%, в Кемеровской области – на 32%, в Новосибирской области – на 14%, в Омской области – на 8%, в Республике Алтай – на 21%, в Республике Тыва – на 22%, в Республике Хакасия – на 20%, в Томской области – на 2%¹.

Тенденции в инвестиционной деятельности регионов Российской Федерации свидетельствуют о необходимости поиска путей совершенствования системы публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на региональном уровне.

Адаптировав принципы процессного подхода, получившие широкое применение в практике корпоративного управления, к процессам публичного управления на мезоуровне, авторы разработали модели публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне в рамках современных методик регионального инвестиционного Стандарта и регионального ГЧП-стандарта. Данный подход видится актуальным, так как улучшению административных процессов на практике уделяется крайне мало внимания, а трансфер управленческих технологий из обширной практики бизнеса в систему органов государственной власти позволит выявить новые точки роста, новые критерии эффективного развития взаимоотношений бизнеса и власти [7; 18. С. 27].

Элементный состав бизнес-процессов представлен в разработанной авторами табл. 1.

¹ Рассчитано по: Региональная статистика. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006–2015 гг. / Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156.

Таблица 1

Элементы бизнес-процесса публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне

Элемент бизнес-процесса	Основание	Описание
Стратегическая цель/подцели	Стратегия – 2020. Методика регионального инвестиционного Стандарта. Методика регионального ГЧП-стандарта	Конкурентное привлечение инвестиций в экономику региона, в том числе: развитие инфраструктуры инвестиционной деятельности в качестве основного фактора формирования благоприятного инвестиционного климата в регионе; формирование конкурентного инвестиционного имиджа территории через улучшение позиций в национальных рейтингах оценки эффективности региональной системы управления
Результаты	Стратегическая цель/подцели	Высокая оценка потенциальными инвесторами инфраструктурных возможностей региона и приток инвестиций в инфраструктурные проекты; положительная оценка деятельности субъектов региональной системы публичного управления на вышестоящем уровне государственного управления как важное конкурентное преимущество при перераспределении ограниченных бюджетных ресурсов между регионами
Внешние клиенты процесса	Результаты	Потенциальные инвесторы; федеральные органы государственной власти
Входы процесса	Результаты	Государственные бюджетные и частные финансовые ресурсы; информационные ресурсы, на основе которых возможно согласование и интеграция разнонаправленных интересов участников инвестиционной деятельности
Выходы процесса	Результаты	Объекты региональной инфраструктуры, оказывающие влияние на интенсификацию инвестиционной деятельности; показатели национальных рейтингов
Субъекты процесса	Модель публичного управления инвестиционным процессом с учетом стратегических приоритетов стейкхолдеров территории. Стейкхолдерская модель корпоративного управления в проектах государственно-частного партнерства	Уполномоченные органы власти и частный инвестор в проектах ГЧП; контрагенты участников проектов ГЧП; институты внешней среды проектов ГЧП; субъекты инвестирования (инвесторы); объекты инвестирования (получатели инвестиций); инвестиционные посредники; регуляторы (государственные органы); коммерческие организации; органы государственной власти и местного самоуправления; местное сообщество; прочие публичные организации – средства массовой информации, эксперты, социальные круги и т. д.
Объекты процесса	Методика регионального инвестиционного Стандарта. Методика регионального ГЧП-стандарта	Зоны экономического благоприятствования; территории опережающего социально-экономического развития; индустриальные (промышленные) парки; технологические парки; бизнес-инкубаторы; производственные (технологические) кластеры; правовая инфраструктура инвестиционной деятельности; образовательная инфраструктура инвестиционной деятельности; инфраструктура развития социального потенциала региона на основе ГЧП

Модели бизнес-процессов публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне «как есть» в нотации IDEF0 представлены на рис. 1 и 2.

Рис. 1. Модель бизнес-процесса «как есть» методики управления инфраструктурой инвестиционной деятельности регионального инвестиционного Стандарта

В приведенных графических материалах использованы специальные обозначения субъектов управления, регулирующих документов и «входов – выходов» процессов¹.

Визуальный качественный анализ графических схем процессов, помимо дублирования ресурсных потоков и пересечения «точек ответственности», показанных на

¹ ФЗ – федеральное законодательство; РЗ – региональное законодательство; РИС – стандарт деятельности региональных органов исполнительной власти по формированию благоприятного инвестиционного климата в регионе; НР – методика Национального рейтинга оценки состояния инвестиционного климата в субъектах РФ; ИС – инвестиционная стратегия; РГЧПС – региональный стандарт развития государственно-частного партнерства; РОИВ – региональные органы исполнительной власти; БС – бизнес-сообщество; ВДЛС – высшее должностное лицо субъекта РФ; СУИК – Совет по улучшению инвестиционного климата (представители РОИВ, эксперты, представители ОП, ОМС); ОП – объединения предпринимателей; ОМС – органы муниципального самоуправления; ПОВЛП – проектный офис по внедрению лучших практик Национального рейтинга инвестиционного климата в субъектах РФ (представители РОИВ, эксперты, представители ОП, ОМС, ПО); УК – управляющая компания; ПО – публичные организации; РО – регулирующий орган процесса; СНД – Совет народных депутатов субъекта РФ; ЧИ – частные инвесторы; ГЧП – государственно-частное партнерство; РП – региональные программы; РИ – региональная инфраструктура; ЗЭБ – зона экономического благоприятствования; ТОСЭР – территория опережающего социально-экономического развития.

Рис. 2. Модель бизнес-процесса «как есть» методики управления инфраструктурой инвестиционной деятельности РГЧП-стандарта

рисунках выделенными линиями, выявил отсутствие в процессе публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на региональном уровне полноценного цикла PDCA (Plan-Do-Check-Act) Шухарта–Деминга. В частности, отсутствует функция измерения и анализа показателей эффективности процесса (Check), а следовательно, и функция корректировки процесса (Act) для регионального уровня публичного управления. Показатели НР и ГЧП-рейтинга формируются раз в год согласно методике федерального уровня и не могут использоваться эффективно для оперативного управления на региональном уровне. Вектор управленческого воздействия после оценки эффективности деятельности РОИВ уходит сразу на этап планирования, а не к функции корректировки процесса, что подчиняет процесс интересам субъектов региональной государственной власти, а не всей системы публичного управления.

Отсутствие цикла PDCA в системе публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности в регионе свидетельствует о том, что система управления не отвечает требованиям процессного подхода¹, основанном на внедрении системы всеобщего менеджмента качества, обеспечивающей участие всех сотрудников в управлении организацией и направленной на достижение долговременного успеха путем

¹ Межгосударственный стандарт. ГОСТ ISO 9000-2011. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200093424>.

удовлетворения запросов потребителя и выгоды для всех членов организации и общества [3].

В связи с этим актуальной является задача совершенствования процессного подхода в публичном управлении инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезо-уровне и разработки методики внедрения предлагаемых изменений.

Методические предложения по совершенствованию процесса публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне

Формирование в регионе полноценной процессной модели публичного управления предлагается реализовать на основе инжиниринга (усовершенствования, развития, улучшения) существующих бизнес-процессов, предполагающего внедрение процесса постоянного мониторинга и контроля качества цикла PDCA. Основной задачей внедрения процесса мониторинга и контроля качества является организация сбора, обработки, визуализации данных о процессах, а также обеспечение участия в процессе максимально возможного количества субъектов региональной системы публичного управления: система управленческого контроля – это инструмент коммуникации [22]. Основным инструментом инжиниринга процесса постоянного мониторинга и контроля качества цикла PDCA в системе публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности, по мнению авторов, является информационно-коммуникационная площадка, создание которой необходимо осуществлять с соблюдением следующих принципов [11].

1. Обеспечение доступности для максимального числа участников информации о процессе создания/функционирования/использования инфраструктуры инвестиционной деятельности в регионе вместе с оптимальным уровнем информационной безопасности передаваемой информации и ограничением входов на площадку нежелательных лиц [8. С. 182].

2. Наличие средств оптимизации поиска/мониторинга информации на внешних ресурсах, в том числе по актуальным проблемам. В частности, для этой цели может быть применена автоматическая генерация интеллектуальных агентов мультиагентных систем [9. С. 146].

3. Контроль эффективности сайтов, поддерживающих принятие/реализацию бизнес-решений, связанных с обеспечением благоприятного инвестиционного климата в регионе. Это касается не только автоматического мониторинга фактов изменения информации на таких сайтах (в том числе с применением агентных технологий), но и контроля фактической востребованности пользователями информации, размещенной на сайтах [4. С. 62–63; 5. С. 110–111].

4. Исключение входа «случайных лиц», несмотря на то что одной из основных задач реализации информационно-коммуникационной площадки является привлечение к диалогу с системой управления максимального числа региональных респондентов. Вход на сайт может осуществляться по ИНН организации или предпринимателя, общественной организации.

4. Сбор, автоматическая обработка и предоставление управленческой информации о ходе процессов субъектам региональной системы публичного управления.

Авторами разработана модель информационно-коммуникационной площадки, являющаяся основой регламентирования отношений между субъектами региональной системы в процессе постоянного мониторинга и повышения качества управления инфраструктурой инвестиционной деятельности (рис. 3).

Данные о качестве управления инвестиционной деятельностью в регионе формируются на нескольких уровнях детализации. На первом этапе формируется общая оперативная информация о качестве управления инвестициями в регионе. При выборе показателя оперативной оценки качества управления инвестиционной деятельностью

в регионе авторами принята следующая рабочая гипотеза: рост производственного выпуска, выраженного через показатель валового регионального продукта (далее ВРП, Y), находится в прямой зависимости от роста инвестиций в производство – инвестиций в основной капитал (далее ИОК, X) при условии обеспечения адекватного качества управления инвестициями [19]. Продемонстрируем подход на примере Кемеровской области (Сибирский федеральный округ – СФО). Формат сбора данных за период 2006–2015 гг. (табл. 2).

Рис. 3. Модель информационно-коммуникационной площадки бизнес-процесса постоянного совершенствования и контроля качества управления инфраструктурой инвестиционной деятельности в субъекте РФ

Таблица 2

Данные для оперативной оценки качества управления инвестициями

Период	ИОК, р. на душу населения	Индекс прироста ИОК, % к предыдущему периоду	ВРП, р. на душу населения	Индекс прироста ВРП, % к предыдущему периоду
2006	32 139		120 819	
2007	40 950	27,42	154 975	28,27
2008	54 163	32,27	204 025	31,65
2009	39 016	-27,97	181 630	-10,98
2010	56 564	44,98	226 198	24,54
2011	77 931	37,77	272 564	20,50
2012	97 505	25,12	261 527	-4,05
2013	79 507	-18,46	243 932	-6,73
2014	84 612	6,42	273 825	12,25
2015	59 552	-29,62	309 637	13,08

Составлено и рассчитано по: Региональная статистика. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006–2015 гг. / Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156.

Результаты корреляционного и регрессионного анализа представлены на рис. 4.

Рис. 4. Корреляционное поле и вид линейной зависимости прироста инвестиций в основной капитал и прироста ВРП Кемеровской области (СФО)

На основании полученных результатов можно сделать следующие выводы.

1. Коэффициент корреляции 0,68 демонстрирует наличие заметной взаимосвязи прироста ВРП и прироста ИОК¹. Следовательно, существенная часть ВРП производится в отраслях, зависящих от инвестиционной деятельности в регионе.

2. Значение коэффициента регрессии $b = 0,37$ говорит о том, что при росте ИОК на 1%, рост ВРП составляет 0,37%. Ситуация, когда $0 < b < 1$, свидетельствует о неполном

¹ Шкала Чеддока для оценки корреляции. URL: <http://www.marktika.ru/tables.htm#Шкала Чеддока для оценки корреляции>.

использовании управленческого потенциала в процессе управления инвестициями в регионе, что не обеспечивает устойчивого роста социально-экономического развития территории.

Для оценки конкурентной позиции региона на основании регрессионного анализа ранжируем регионы Сибирского федерального округа по качеству управления инвестиционной деятельностью (табл. 3).

Таблица 3

Ранжирование регионов Сибирского федерального округа по качеству управления инвестиционной деятельностью

Ранг	Субъект РФ	Уравнение регрессии
1	Кемеровская область	$Y = 8,07 + 0,37X$
2	Алтайский край	$Y = 8,48 + 0,30X$
3	Забайкальский край	$Y = 7,9 + 0,29X$
4	Новосибирская область	$Y = 9,81 + 0,27X$
5	Омская область	$Y = 8 + 0,22X$
6	Республика Тыва	$Y = 8,28 + 0,21X$
7	Иркутская область	$Y = 10,98 + 0,19X$
8	Республика Алтай	$Y = 12,26 + 0,18X$
9	Республика Бурятия	$Y = 7,47 + 0,17X$
10	Томская область	$Y = 8,99 + 0,1X$
11	Республика Хакасия	$Y = 13,34 + 0,06X$
12	Красноярский край	$Y = 16,28 - 0,18X$

Рассчитано и составлено по данным табл. 2.

На втором уровне формирования и анализа информации о качестве управления инфраструктурой инвестиционной деятельности авторы предлагают осуществлять оценку качества управления отраслевыми проектами (КУОП) в отраслях социальной инфраструктуры и оценку качества управления инфраструктурными объектами (КУИО).

Ориентация системы показателей на оценку качества управления, т. е. оценку степени удовлетворенности потребителей предлагаемыми продуктами/услугами, где потребителями являются потенциальные инвесторы, предполагает, что качество управления не рассматривается как производственная эффективность, а характеризует степень качественных изменений во внутренней среде региона в зависимости от действий субъектов региональной системы государственного управления. Поэтому авторы предлагают оценивать КУОП методами статистического контроля процессов на основе контрольных карт Шухарта – графического представления хода процесса, позволяющего оценивать на основе вариабельности данных степень его статистической управляемости (см.: [1]). Классический способ формирования информации на основе контрольных карт Шухарта основан на построении графика хода процесса и сопоставлении его с линией средних значений процесса, а также с верхней и нижней контрольными границами процесса. Визуализация изменчивости процесса позволяет оперативно определить: наличие или отсутствие специальных причин вариабельности процесса; необходимость и целесообразность вмешательства в процесс; состав лиц, участие которых целесообразно в устранении причин вариабельности процесса, и направления их действий.

Для управления непроизводственными процессами формирования и функционирования инфраструктуры инвестиционной деятельности особо ценным свойством контрольных карт Шухарта–Деминга является демонстрация прогнозируемости поведения процессов в рамках контрольных пределов либо наличие нестандартных причин

вариабельности, которые могут быть вызваны как отрицательными, так и положительными социально-экономическими факторами.

Авторами определены следующие показатели для статистического наблюдения за ходом процессов управления отраслевыми проектами (табл. 4).

Таблица 4

Показатели качества управления инфраструктурными отраслями инвестиционной деятельности на мезоуровне

Отрасль инфраструктуры инвестиционной деятельности	Показатель
Образование	Выпуск образовательными учреждениями начального профессионального образования квалифицированных рабочих и служащих, чел. на 10 000 чел. занятого населения
Здравоохранение	Численность врачей всех специальностей на 10 000 чел. населения
Культура	Выпуск газет на 1 000 чел. населения (разовый тираж), экз.
Окружающая среда	Использование свежей воды, млн м ³ на 1 000 чел. населения
Жилищное строительство	Ввод в действие жилых домов, м ² общей площади на 1 000 чел. населения
Транспорт	Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, км путей на 1 000 км ² территории
Связь	Объем услуг связи, оказанных населению, р. на одного жителя (в фактически действовавших ценах)
Информационные технологии	Использование глобальных информационных сетей в организациях, % от общего числа обследованных организаций субъекта РФ
Правовая среда	Динамика числа экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, количества дел по принятым к производству заявлениям, шт.

Авторы считают, что более всего задачам организации оперативного мониторинга качества управления на региональном уровне соответствуют карты индивидуальных значений для объема подгруппы измеряемых данных $n = 1$. Для сложных процессов публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности достаточно контролировать поведение индивидуальных значений. Формат сбора данных и расчета показателей хода процессов управления для некоторых отраслей социальной инфраструктуры представлен на примере Кемеровской области (табл. 5 и 6).

Графическое представление качества управления образовательной инфраструктурой инвестиционной деятельности в Кемеровской области будет иметь следующий вид (рис. 5).

Рис. 5. Карта хода процессов управления образовательной инфраструктурой инвестиционной деятельности

Таблица 5

Расчет показателей хода процессов управления образовательной инфраструктурой инвестиционной деятельности для оценки КУОП

Период	Выпуск образовательными учреждениями начального профессионального образования квалифицированных рабочих и служащих, чел. на 10 000 чел. занятого населения x	Размах	Центральная линия $\bar{x} / CL$	Верхний контрольный предел $\bar{x} + E_2 \bar{R} / UCL$	Нижний контрольный предел $\bar{x} - E_2 \bar{R} / LCL$
2006	108		107,1	132,1	82,1
2007	102	6			
2008	90	12			
2009	89	1			
2010	126	37			
2011	125	1			
2012	128	3			
2013	112	16			
2014	95	17			
2015	96	1			
Среднее	107,1	9,4			

Табл. 5 и 6 рассчитаны и составлены по: Региональная статистика. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006–2015 гг. / Росстат. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156; Статистические методы. Контрольные карты Шухарта. М.: Стандартиформ, 2008.

Таблица 6

Расчет показателей хода процессов управления транспортной инфраструктурой инвестиционной деятельности для оценки КУОП

Период	Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, км путей на 1 000 км ² территории x	Размах R	Центральная линия $\bar{x} / CL$	Верхний контрольный предел $\bar{x} + E_2 \bar{R} / UCL$	Нижний контрольный предел $\bar{x} - E_2 \bar{R} / LCL$
2006	82		119,1	144,63	93,57
2007	83	1			
2008	87	4			
2009	87	0			
2010	90	3			
2011	96	6			
2012	145	49			
2013	171	26			
2014	176	5			
2015	174	2			
Среднее	119,1	9,6			

Интерпретация карты показывает, что процесс статистически управляем – находится в нормальных статистических границах, однако тенденция к выходу показателей в зону ниже средней линии процесса прогнозирует возможные проблемы в будущем. Это говорит о необходимости усиления управленческого внимания к системе начального профессионального образования в регионе.

Графическое представление качества управления транспортной инфраструктурой инвестиционной деятельности в Кемеровской области имеет следующий вид (рис. 6).

Рис. 6. Карта хода процессов управления транспортной инфраструктурой инвестиционной деятельности

Устойчивый тренд выхода процессов управления транспортной инфраструктурой за верхнюю границу свидетельствует о наличии специальных положительных причин, влияющих на ход процесса. Это могут быть нестандартные управленческие решения, изменение политики финансирования транспортной отрасли и т. п. Целесообразно изучить причины положительного тренда для тиражирования опыта в другие сферы экономики региона.

Формирование оперативной информации о КУИО авторы предлагают реализовать на основе рейтинга привлекательности инфраструктурных объектов для размещения предприятий инвесторов. Данные генерируются на сайте девелопера DEGA GROUP¹, который организует реализацию парковых площадей в масштабах страны. На сайте можно получить такие показатели, как количество посещений страницы с информацией об объекте инфраструктуры, оценку посетителями сайта объекта инфраструктуры.

Авторы используют информацию о действующих объектах и об объектах, находящихся в стадии проектирования, так как мнение о качестве деятельности управляющей компании формируется уже на данном этапе.

Показатель заинтересованности потенциальных инвесторов объектом инфраструктуры – рейтинговая оценка – определяется на основе количества посещений страницы объекта и корректируется количеством положительных и отрицательных отзывов, что объясняет наличие отрицательных рейтинговых оценок (табл. 7).

Таблица 7

Рейтинг качества управления объектами «Индустриальные парки» субъектов РФ СФО

Рейтинговая оценка, %	Объект инфраструктуры
75,6	Индустриальный парк «Улан-Удэ» (Республика Бурятия)
64,0	Индустриальный парк «Новоалтайск южный» (Алтайский край)
47,4	Индустриальный парк «Дивногорский» (Красноярский край)
47,2	Индустриальный парк «Экран» (Новосибирская область)
44,6	Индустриальный парк «Чистые ключи» (Иркутская область)
41,6	Индустриальный парк Ангарский технопарк (Республика Алтай)
38,4	Индустриальный парк «Позитив» (Новосибирская область)
33,0	Индустриальный парк «Промышленно-логистический парк» (Новосибирская область)

¹ Об индустриальных парках – современных промышленных зонах – интернет-портал № 1/ сайт DEGA GROUP. URL: <http://russiaindustrialpark.ru>.

Окончание табл. 7

Рейтинговая оценка, %	Объект инфраструктуры
31,9	Промышленный парк «Могойтуй» (Забайкальский край)
30,2	Промышленный парк «Кадалинский» (Забайкальский край)
23,6	Индустриально-логистический парк «Пашинский» (Новосибирская область)
23,4	Индустриальный парк «Балтика – Красноярск» (Красноярский край)
22,0	Промышленный парк «Краснокаменск» (Забайкальский край)
19,7	Индустриальный парк «DEGA – Красноярск» (Красноярский край)
13,9	Индустриальный парк «DEGA – Иркутск» (Иркутская область)
12,4	Индустриальный парк «Байкальский» (Иркутская область)
8,9	Индустриальный парк «Сибсельмаш» (Новосибирская область)
7,2	Индустриальный парк «Кузнецкий» (Кемеровская область)
6,4	Лесопромышленный парк «Асиновский» (Новосибирская область)
1,4	Агропарк «Белогорье» (Красноярский край)
–6,8	Индустриальный парк «МАКСиМАКС» (Иркутская область)
–8,6	Индустриальный парк «Красный Яр» (Красноярский край)
–29,9	Агропромышленный парк «Илькинский» (Республика Бурятия)

Рейтинговый показатель рассчитывается по следующей формуле [14. С. 51]:

$$R_i = \frac{C_f}{C_m} + C_c,$$

где R_i – рейтинговая оценка; C_f – количество посещений интернет-страницы сайта с характеристиками объекта; C_m – максимальное количество посещений интернет-страницы объекта; C_c – корректирующий показатель на основе отрицательных и положительных отзывов.

Заключение

На основании современных организационно-методических подходов к публичному управлению и адаптации методологии совершенствования бизнес-процессов корпоративного управления к процессам публичного управления авторами разработаны модели бизнес-процессов публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности «как есть» в рамках современных методик регионального инвестиционного Стандарта и регионального ГЧП-стандарта. Анализ моделей бизнес-процессов показал наличие «узких мест» и несоблюдение принципов процессного подхода в организации системы публичного управления на региональном уровне, что является причиной снижения эффективности системы.

Решение данной проблемы авторы видят во внедрении принципов процессного управления на основе инжиниринга бизнес-процесса мониторинга и контроля качества управления цикла PDCA. Авторами разработаны принципы организации и модель основного инструмента процесса – информационно-коммуникационной площадки.

Предложены методические подходы к реализации оперативной оценки качества публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на примере Кемеровской области – региона Сибирского федерального округа. Предлагаемые подходы:

- отвечают целям оперативного управления на региональном уровне, в отличие от методик национальных рейтингов федерального уровня, требующих дополнительных ресурсов и долговременной обработки;

- ориентированы на оценку качества управления системой в целом, в отличие от методик оценки эффективности деятельности отдельных субъектов системы публичного управления;
- позволяют реализовать принципы всеобщего управления качеством и применить методы статистического контроля хода процессов Шухарта–Деминга для системы публичного управления.

Источники

1. Адлер Ю. П., Шпер В. Л. Контрольные карты Шухарта // Методы менеджмента качества. 2003. № 7. С. 33–37.
2. Арабаджийски Н. З. Сущность теории публичного управления // Экономика и управление. 2006. № 1 (117). С. 92–96.
3. Барабанова О. А., Васильев В. А., Одиноква С. А. Семь инструментов контроля качества. URL: <http://www.pqm-online.com/assets/files/lib/books/barabanova2.pdf>.
4. Васьковский Е. Ю., Брумштейн Ю. М. Системный анализ вопросов, связанных с востребованностью информации на web-сайтах // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2015. № 1. С. 59–74.
5. Васьковский Е. Ю., Брумштейн Ю. М. Системный анализ функциональных возможностей счетчиков посещаемых сайтов // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2015. № 3. С. 96–112.
6. Глушакова О. В., Вайсберг Я. А. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление» // Сибирская финансовая школа. 2013. № 6. С. 3–9.
7. Гончаров Э. Как улучшать административные процессы. URL: <http://quality.eup.ru/DOCUM4/adminproc.htm>.
8. Кравец А. Г., Ле С. К. Исследование сервиса анонимной идентификации пользователей социальных сетей школы // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2014. № 4. С. 175–184.
9. Кравец А. Д., Петрова И. Ю., Кравец А. Г. Агрегация информации о перспективных технологиях на основе автоматической генерации интеллектуальных агентов мультиагентных систем // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2015. № 4. С. 141–148.
10. Кузнецов Ю. В. Государственное стратегическое управление. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 2014.
11. Метелева М. А., Тюнюкова Е. В. Организация информационно-коммуникационной площадки управления инвестиционной деятельностью в регионе // Региональная экономика и управление. 2017. № 1 (49). URL: eee-region.ru/article/4949.
12. Методические рекомендации по внедрению Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе / Агентство стратегических инициатив. URL: <http://investstandart.ru/baza-znaniy/metodicheskie-rekomendatsii>.
13. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт» / М. В. Ткаченко, А. А. Долгов, Г. А. Борщевский, Р. Э. Шабаев; под общ. ред. П. Л. Селезнёва. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. URL: <http://ppr-center.ru/assets/docs/ppp.pdf>.
14. Постюшков А. В. Методика рейтинговой оценки предприятий // Имущественные отношения в РФ. 2003. № 1 (16). С. 46–54.
15. Репин В. В., Елиферов В. Г. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013.

16. Сморгун Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «Governance» // Политические исследования. 2003. № 4. С. 50–58.

17. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьмина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2013. Кн. 1, 2.

18. Ткаченко И. Н., Евсеева М. В. Стейкхолдерская модель корпоративного управления в проектах государственно-частного партнерства // Управленческие науки. 2014. № 1. С. 26–33.

19. Ткаченко И. Н., Метелева М. А. Совершенствование процессов управления развитием государственно-частного партнерства и инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне // Государственно-частное партнерство. 2017. Т. 4. № 4. URL: <https://creativeconomy.ru/journals/ppp/archive/29073>.

20. Фадейкина Н. В. Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием публично-правовых образований на основе современных моделей электронного правительства и электронного бюджета // Сибирская финансовая школа. 2013. № 4. С. 43–54.

21. Федуллова Е. А. Инвестиционный процесс как объект публичного управления // Транспортное дело России. 2014. № 3. С. 115–118.

22. Antony R., Dearden J., Bedford N. Management Control Systems. Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1989.

23. Drucker P. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. N. Y.: Harper & Row Publishers, 1985.

24. Phatak A. V. International Dimensions of Management. 3rd ed. Boston, MA: PWS-Kent, 1992.

The Process of Public Governance of Investment Activities' Infrastructure at Meso Level

by Irina N. Tkachenko and Marina A. Meteleva

The research explores possible avenues to improve the processes of public governance of investment activities' infrastructure at meso level. Having adapted the methodology for modelling business processes in corporate governance, the authors develop a composition of elements of business processes of public governance of investment activities' infrastructure within modern methodologies of *Regional investment standard* and *Regional PPP standard*. The researchers design and analyse models of business processes and determine the points of inefficiency of public governance processes of investment activities' infrastructure at meso level. The authors suggest an approach to improving the public governance processes based on engineering of a business process of monitoring and management quality control of PDCA cycle and develop methodological approaches to its implementation. The paper formulates principles of organisation and forms a model of information and communication platform, which is the main tool of the process. Finally, it proposes a methodology for prompt assessment of the quality of public governance of investment activities' infrastructure.

Keywords: public governance; process approach; investment activities' infrastructure; business process; quality management; region.

References:

1. Adler Yu. P., Shper V. L. Kontrol'nye karty Shukharta [Shewhart control charts]. *Metody menedzhmenta kachestva – Methods of Quality Management*, 2003, no. 7, pp. 33–37.

2. Arabadzhyski N. Z. Sushchnost' teorii publichnogo upravleniya [Essence of the theory of public governance]. *Ekonomika i upravlenie – Economics and Management*, 2006, no. 1 (117), pp. 92–96.
3. Barabanova O. A., Vasilyev V. A., Odinkova S. A. *Sem' instrumentov kontrolya kachestva* [Seven tools for quality control]. Available at: <http://www.pqm-online.com/assets/files/lib/books/barabanova2.pdf>.
4. Vaskovskiy Ye. Yu., Brumshteyn Yu. M. Sistemnyy analiz voprosov, svyazannykh s vostrebovanost'yu informatsii na web-saytakh [System analysis of issues related to the relevance of information on websites]. *Prikaspiyskiy zhurnal: upravlenie i vysokie tekhnologii – Caspian Journal. Management and High Technologies*, 2015, no. 1, pp. 59–74.
5. Vaskovskiy Ye. Yu., Brumshteyn Yu. M. Sistemnyy analiz funktsional'nykh vozmozhnostey schetchikov poseshchaemykh saytov [System analysis of the functionality of access counters]. *Prikaspiyskiy zhurnal: upravlenie i vysokie tekhnologii – Caspian Journal. Management and High Technologies*, 2015, no. 3, pp. 96–112.
6. Glushakova O. V., Vaysberg Ya. A. O sushchnosti, sodержanii i sootnoshenii ponyatiy “gosudarstvennoe upravlenie”, “sotsial'noe upravlenie”, “publichnoe upravlenie” [On the essence, content and correlation of the concepts “public administration”, “social management”, “public administration”]. *Sibirskaya finansovaya shkola – Siberian Financial School*, 2013, no. 6, pp. 3–9.
7. Goncharov E. *Kak uluchshat' administrativnye protsessy* [How to improve administration processes]. Available at: <http://quality.eup.ru/DOCUM4/adminproc.htm>.
8. Kravets A. G., Le S. K. Issledovanie servisa anonimnoy identifikatsii pol'zovateley sotsial'nykh setey shkoly [Investigation of the service of anonymous identification of school's social networks' users]. *Prikaspiyskiy zhurnal: upravlenie i vysokie tekhnologii – Caspian Journal. Management and High Technologies*, 2014, no. 4, pp. 175–184.
9. Kravets A. D., Petrova I. Yu., Kravets A. G. Agregatsiya informatsii o perspektivnykh tekhnologiyakh na osnove avtomaticheskoy generatsii intellektual'nykh agentov mul'tiagentnykh system [Aggregation of information on promising technologies on the basis of automatic generation of intelligent agents of multi-agent systems]. *Prikaspiyskiy zhurnal: upravlenie i vysokie tekhnologii – Caspian Journal. Management and High Technologies*, 2015, no. 4, pp. 141–148.
10. Kuznetsov Yu. V. *Gosudarstvennoe strategicheskoe upravlenie* [Public strategic management]. Saint Petersburg: Saint Petersburg State University, 2014.
11. Meteleva M. A., Tyunyukova Ye. V. Organizatsiya informatsionno-kommunikatsionnoy ploshchadki upravleniya investitsionnoy deyatel'nost'yu v regione [Organization of the information and communication platform for investment activity management in a region]. *Regionalnaya ekonomika i upravlenie – Regional Economics and Governance*, 2017, no. 1 (49). Available at: eee-region.ru/article/4949.
12. *Metodicheskie rekomendatsii po vnedreniyu Standarta deyatel'nosti organov ispolnitel'noy vlasti sub'yekta RF po obespecheniyu blagopriyatnogo investitsionnogo klimata v regione. Agentstvo strategicheskikh initsiativ* [Methodological guidelines on the implementation of the Standard for executive authorities of the constituent entity of the Russian Federation on ensuring a favorable investment climate in a region. Agency for Strategic Initiatives]. Available at: <http://investstandart.ru/baza-znaniy/metodicheskie-rekomendatsii>.
13. Tkachenko M. V., Dolgov A. A., Borshchevskiy G. A., Shabaev R. Ye., Seleznev P. L. (ed.) *Metodicheskie rekomendatsii po razvitiyu institutsional'noy sredy v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sub'yektakh RF “Regional'nyy GChP-standart”* [Methodological guidelines on the development of institutional environment in the sphere of PPP in the subjects of the Russian Federation “Regional PPP standard”]. Moscow: PPP Development Center of Russia, 2014. Available at: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf>.
14. Postyushkov A. V. Metodika reytingovoy otsenki predpriyatiy [Methodology for rating enterprises]. *Imushchestvennye otnosheniya v RF – Property Relations in the Russian Federation*, 2003, no. 1 (16), pp. 46–54.
15. Repin V. V., Yelifarov V. G. *Protsessnyy podkhod k upravleniyu. Modelirovanie biznes-protsessov* [Process approach to management. Modeling of business processes]. Moscow: Mann, Ivanov i Ferber Publ., 2013.
16. Smorgunov L. V. Sravnitel'nyy analiz politiko-administrativnykh reform: ot novogo gosudarstvennogo menedzhmenta k kontseptsii “Governance” [Comparative analysis of political and administrative reforms: From the new state management to the concept “Governance”]. *Politicheskie issledovaniya – Political Research*, 2003, no. 4, pp. 50–58.

17. Mau V. A., Kuzminov Ya. I. (eds.) *Strategiya-2020: Novaya model' rosta – novaya sotsial'naya politika. Itogovy doklad o rezul'tatakh ekspertnoy raboty po aktual'nykh problemam sotsial'no-ekonomicheskoy strategii Rossii na period do 2020 goda* [Strategy 2020: A new growth model is a new social policy. Final report on the results of expert work on topical problems of Russia's social and economic strategy for the period until 2020]. Moscow: "Delo" Publ., Russian Academy of National Economy and Public Administration, 2013. Books 1, 2.

18. Tkachenko I. N., Yevseeva M. V. Steykhholderskaya model' korporativnogo upravleniya v proektakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [The stakeholder model of corporate governance in public private partnership projects]. *Upravlencheskie nauki – Managerial Sciences*, 2014, no. 1, pp. 26–33.

19. Tkachenko I. N., Meteleva M. A. Sovershenstvovanie protsessov upravleniya razvitiem gosudarstvenno-chastnogo partnerstva i infrastrukturoy investitsionnoy deyatel'nosti na mezourovne [Perfection of management processes of the PPP development and the infrastructure of investment activities at meso level]. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo – Pubic Private Partnership*, 2017, vol. 4, no. 4. Available at: <https://creativeconomy.ru/journals/ppp/archive/29073>.

20. Fadeykina N. V. Predposylki sozdaniya v Rossii effektivnoy sistemy publichnogo upravleniya ustoychivym sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem publichno-pravovykh obrazovaniy na osnove sovremennykh modeley elektronnoy pravitel'stva i elektronnoy byudzheta [Preconditions for the creation in Russia of an effective system of public management of sustainable socioeconomic development of public and legal entities on the basis of modern models of e-government and the electronic budget]. *Sibirskaya finansovaya shkola – Siberian Financial School*, 2013, no.4, pp. 43–54.

21. Fedulova Ye. A. Investitsionny protsess kak obyekt publichnogo upravleniya [Investment process as an object of public governance]. *Transportnoe delo Rossii – Transport Industry of Russia*, 2014, no. 3, pp. 115–118.

22. Antony R., Dearden J., Bedford N. *Management Control Systems*. Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1989.

23. Drucker P. *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. N. Y.: Harper & Row Publishers, 1985.

24. Phatak A. V. *International Dimensions of Management*. 3^{ed} ed. Boston, MA: PWS-Kent, 1992.

Contact Info:

Irina N. Tkachenko, Dr. Sc. (Econ.), Prof.,
Head of Corporate Economics & Business
Management Dept.

Phone: (343) 221-27-78

e-mail: tkachenko@usue.ru

Marina A. Meteleva, Economist

Phone: (343) 221-27-78

e-mail: mmeteleva521@gmail.com

Ural State University of Economics

62/45 8 Marta/Narodnoy Voli St., Yekaterinburg,
Russia, 620144

Financial and industrial union "Sibkonkord"

26 Sovetskiy Ave., Kemerovo, Russia, 650000

Ссылка для цитирования: Ткаченко И. Н., Метелева М. А. Процесс публичного управления инфраструктурой инвестиционной деятельности на мезоуровне // Известия Уральского государственного экономического университета. 2018. Т. 19, № 2. С. 5–23. DOI: 10.29141/2073-1019-2018-19-2-1

For citation: Tkachenko I. N., Meteleva M. A. Protsess publichnogo upravleniya infrastrukturoy investitsionnoy deyatel'nosti na mezourovne [The process of public governance of investment activities' infrastructure at meso level]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta – Journal of the Ural State University of Economics*, 2018, vol. 19, no. 2, pp. 5–23. DOI: 10.29141/2073-1019-2018-19-2-1