

# К ВОПРОСУ ОЦЕНКИ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАРУБЕЖНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р.Р. Гиматдинов, И.Р. Насыров

Аппарат Президента Республики Татарстан

Международные и внешнеэкономические связи субъектов федерации стали важным фактором социально-экономического развития регионов. Осуществляемые в русле единой государственной внешней политики, они способствуют укреплению отношений дружбы и сотрудничества России с зарубежными странами. Открытие зарубежных представительств регионов с целью обеспечения их интересов является распространённой практикой. В обширной научной литературе по тематике парадипломатии исследуется вклад института зарубежных представительств в развитие внешних связей субнационального уровня, причины, побуждающие регионы создавать зарубежные миссии, политико-правовые условия деятельности представительств. Однако до настоящего времени не предлагалось унифицированной аналитической модели оценки эффективности работы зарубежных представительств как инструмента совершенствования их деятельности. Для решения задачи повышения эффективности деятельности представительств в дополнение к развитию системы индикативного управления предлагается адаптированный метод многокритериальной оценки, используемый при разработке сложных управленческих решений. Оба рассматриваемых подхода используют показатели результатов деятельности представительств, ориентированные на оценку реализованных проектов различной направленности. Формулировки индикаторов и иных содержательных компонентов описываемых методик уточнялись на основе практики деятельности зарубежных представительств Республики Татарстан. Предлагаемая модель может легко модифицироваться для представительств других субъектов Российской Федерации, которые, несмотря на разнообразие организационных форм деятельности, работают в общем политико-правовом поле и решают близкие по содержанию задачи.

УДК 367, 351/354

Поступила в редакцию 20.01.2018 г.

Принята к публикации 06.04.2018 г.

К важным достоинствам индикативного управления следует отнести стимулирующий эффект целевых индикаторов, который позволяет ориентировать представительства на реализацию приоритетных направлений сотрудничества. Среди преимуществ подхода на основе многокритериальной рейтинговой оценки деятельности представительств – возможность анализа совокупности достигнутых результатов по всем основным направлениям работы представительств, измеримость и удобство применения.

Предлагаемые методы имеют прикладной характер и могут быть рекомендованы для использования в исполнительных органах государственной власти, курирующих деятельность зарубежных представительств субъектов федерации.

**Ключевые слова:** парадипломатия, зарубежные представительства регионов, эффективность государственного управления, Татарстан

**М**еждународные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации так же, как и регионов многих децентрализованных государств мира, являются широко распространённой практикой. При этом регионы, не будучи полноправными участниками международного сотрудничества, имеют ограниченные и часто различающиеся полномочия в данной сфере. Тем не менее, в настоящее время различные формы международных контактов, среди которых преобладают экономические, поддерживаются регионами практически всех федеративных и децентрализованных стран. Вовлечённость в международные связи характерна также для регионов унитарных и сильно централизованных государств, например, Японии или Китайской Народной Республики [6]. Заметим, что для обозначения комплекса международных и внешнеэкономических связей регионов в литературе часто используется термин «парадипломатия», введённый И. Дучачеком [16, с. 15].

Развитие делового и культурно-гуманитарного международного сотрудничества субъектов Российской Федерации в русле единой внешней политики страны способствует укреплению отношений дружбы и сотрудничества с зарубежными странами, а также становится одним из инструментов противодействия попыткам изоляции нашего государства.

Для экономически развитых регионов характерна более высокая интеграция в систему мировых хозяйственных связей. Так, объём внешнеторгового товарооборота у Санкт-Петербурга и Татарстана сопоставим примерно с половиной валового регионального продукта, а у Москвы – стабильно превышает половину его объёма. Одновременно эти три субъекта Российской Федерации имеют наиболее развитую систему зарубежных представительств различного формата: культурно-деловые центры «Дома Москвы», информационно-деловые центры Санкт-Петербурга, институт полномочных, постоянных и торговых представительств Республики Татарстан, функционирующий более 25 лет [3].

В целом, по оценке О.В. Плотниковой, к 2005 г. 17 субъектов Российской Федерации имели около 50 представительств в странах ближнего и дальнего зарубежья [7, с. 273].

Открытие зарубежных представительств регионов в иностранных государствах и международных организациях с целью обеспечения их интересов является широко распространённой практикой для регионов многих государств. Большинство американских штатов и канадских провинций имеют постоянные миссии за рубежом [16, с. 27]. Уже к концу 1990-х гг. число представительств американских штатов превышало 200. Канадские провинции содержат около 50 представительств за рубежом. Потенциал зарубежных представительств используют регионы Бельгии, ФРГ, Австрии, Испании, Австралии и других стран [6, с. 239-253]. Количество представительств европейских регионов в Брюсселе приближается к 250, а суммарная численность сотрудников представительств только немецких земель достигает 200 чел. (в среднем до 15 чел. в каждом) и превышает число сотрудников представительства ФРГ в Брюсселе [21, с. 257-258, 263].

Масштаб деятельности зарубежных представительств регионов привлекает к вопросам изучения их деятельности внимание многих зарубежных и отечественных исследователей. Одновременно формируется запрос на создание процедур оценки результативности работы представительств, поскольку большинство из них имеют бюджетное финансирование.

В настоящей работе изучаются подходы к повышению эффективности зарубежных представительств субъектов Российской Федерации, основанные на применении методов многокритериальной оценки теории принятия решений и целевых мотивирующих индикаторов. Исследование опирается на опыт внедрения методик оценки эффективности представительств Республики Татарстан на территории иностранных государств.

### **Степень изученности вопроса**

Большое разнообразие организационно-правовых условий участия регионов в международном сотрудничестве, совокупность связанных с этим явлением внешне- и внутривнутриполитических вопросов, важность его для территориального развития субъектов федерации определяет возрастающий интерес к данной тематике. Актуальные проблемы осуществления внешних связей регионального уровня рассмотрены в выпущенной при поддержке МГИМО МИД России коллективной монографии «Международные и внешнеэкономические связи регионов России: опыт Республики Татарстан» [5].

На начальных этапах формирования системы зарубежных представительств регионов наибольшую актуальность имели правовые и организационные вопросы их создания, статуса представительств и возможных последствий их функционирования для построения взаимоотношений регионов с федераль-

ным центром и, конечно, роль зарубежных представительств в развитии внешних связей регионального уровня.

Одним из первых на проблему выбора мер или индикаторов для измерения эффективности деятельности региональных правительств обратил И. Дучачек, отметивший, что не существует измеримых критериев, с помощью которых можно было бы точно оценить объём ожидаемых иностранных инвестиций на единицу средств, затраченных на эти цели представительствами регионов во Франкфурте или в Брюсселе [15, с. 14].

Рассматривая этот вопрос с учётом накопленного к сегодняшнему дню опыта, следует констатировать, что для того, чтобы оценить соотношение затрат на привлечение иностранных инвестиций к объёму привлечённых средств недостаточно учитывать только затраты представительства на проведённую работу по привлечению инвестиций. К используемым ресурсам следует относить всю совокупность сопутствующих расходов. Например, это средства, затраченные на подготовку и проведение официальных и деловых зарубежных визитов, приём иностранных делегаций и участие в выставках, в ходе которых обсуждались вопросы привлечения инвестиций из соответствующей страны. Значительный объём имеют расходы на создание в регионе транспортной и производственной инфраструктуры для размещения промышленных и иных объектов инвесторов, а также на создание соответствующих условий для проживания иностранных специалистов, разработку законодательной базы. Необходимо принимать во внимание вклад в совместный проект отечественных участников, затраты на разработку бизнес-планов, маркетинговые исследования и т.д. Очевидно, что оценить все сопутствующие расходы крайне затруднительно.

Кроме того, существует множество примеров, когда проработка крупных инвестиционных проектов требует многолетних переговоров и большой подготовительной работы. В этой связи О. Айткен писала: «Давайте не будем недооценивать усилий политиков и чиновников, необходимых для обеспечения эффективной реализации международных проектов. Установление стабильных партнёрских отношений требует времени и значительных человеческих усилий» [12, с. 7].

В литературе количество открываемых регионами представительств и число работающих в них сотрудников обычно рассматривается как показатель объёмов и масштабов международных связей субнациональных акторов. Ф. Реквейхео связал это явление с увеличением бюджетных расходов и одновременно признал несовершенство методов исследования политики субъектов федерации в области внешних связей. Была отмечена необходимость создания аналитических моделей с более объективными сравнительными индикаторами, дополняемых процедурами определения соответствия результатов, достигнутых органами власти, сформулированным целям [20, с. 13]

В работе Й. Блаттера с соавторами по итогам анализа модели причинных зависимостей, определяющих географию и численность представительств ев-

ропейских регионов, делается вывод, что число зарубежных представительств отражает экономическую стратегию региона (в первую очередь, большой объём экспорта), а численность сотрудников в представительстве региона в Брюсселе характеризует значение политической составляющей (наличие региональных компетенций в области внешних связей и стремление участвовать в принятии решений на уровне ЕС). В обоих случаях также учитывалась необходимость финансового обеспечения представительств регионов [13, с. 176-177].

М. Тейсэм и М. Тау, анализируя причины высокой представленности европейских регионов в Брюсселе, дополнительно связывают её с численностью и плотностью населения региона, уровнем его экономического развития, а также с принадлежностью населения к этническому меньшинству или наличием особого статуса региона в стране [21, с. 266].

Российские эксперты, изучающие вопросы организации управления внешнеэкономической деятельностью субъектов федерации и совершенствования механизмов управления в данной сфере, не предлагают методик оценки эффективности деятельности зарубежных представительств российских регионов [1; 10]. Анализируя роль зарубежных информационных деловых центров (ИДЦ) Санкт-Петербурга в развитии внешних связей, Ю. Баженов и О. Подшувейт исследуют основные направления деятельности ИДЦ и перспективы её расширения, не останавливаясь на проблематике совершенствования координации деятельности самих деловых центров. Вместе с тем, рассматривая вопросы бюджетного финансирования деятельности ИДЦ, авторы признают актуальность повышения его эффективности [14, с. 53].

При исследовании международного сотрудничества как средства для продвижения региональных интересов и обеспечения стабильного развития на примере северо-западных регионов Российской Федерации П. Йониemi и А. Сергунин указывают на существование проблемы выбора соответствующих критериев оценки и недостаток надёжных (корректных) данных, которые на практике часто оказываются противоречивыми или недоступными. Одновременно признаётся отсутствие единых методик и даже общей терминологии при исследовании внешних связей регионов [17, с. 20]. Открытие зарубежных представительств авторы относят к набору инструментов развития внешних связей. При этом приводимые примеры проблемных ситуаций с финансированием деятельности отдельных представительств подтверждают сложность получения реальной отдачи от их работы, обосновывающей затраты на содержание представительств [17, с. 24]. Однако авторы не предлагают методы решения указанной проблемы.

А.С. Кузнецов, признавая, что многие области парадипломатии очень трудно поддаются формализации и корректной количественной оценке, отдаёт предпочтение качественным характеристикам международного сотрудничества регионов. Число зарубежных представительств региона он также предлагает использовать в качестве одной из показательных характеристик активности реги-

она в области внешних связей [18, с. 11-12]. А. Лекур относит отсутствие общих аналитических моделей для изучения парадипломатии к наиболее серьёзным недостаткам литературы в данной области [19, с. 92].

Отсутствие методик расчёта или измеримой оценки вклада зарубежных представительств в развитие внешних связей регионов в научной литературе можно объяснить ограниченным доступом академических исследователей к детальной информации о деятельности представительств. Эти данные доступны органам власти, которые, со своей стороны, не всегда имеют возможность обеспечить их соответствующую аналитическую обработку.

Необходимость создания модели повышения эффективности деятельности зарубежных представительств регионов на основе измеримых количественных и целевых индикаторов определила предпосылки для настоящего исследования. Предлагаемые в работе методы имеют выраженный прикладной характер. Это связано с тем, что представительства субъектов Российской Федерации большей частью финансируются из региональных бюджетов, поэтому неизбежно возникает задача обеспечения эффективности бюджетных расходов. При этом в системе контроля эффективности использования бюджетных средств в Российской Федерации получение корректных оценок опирается на анализ отраслевых индикаторов результативности бюджетных расходов. Как мы покажем далее на примере Республики Татарстан, использовавшиеся до настоящего времени индикаторы оценки деятельности зарубежных представительств имеют существенные недостатки и ограничения.

В Республике Татарстан для продвижения комплекса региональных внешнеэкономических и гуманитарных интересов за рубежом успешно используется институт зарубежных представительств. В настоящее время Татарстан имеет 15 зарубежных представительств в странах различных континентов – Америки, Европы и Азии. Открытие татарстанских представительств проходило поэтапно с 1992 г. с учётом требований формировавшейся нормативно-правовой базы внешних связей субъектов Российской Федерации [3, с. 137-139].

При решении задач повышения эффективности деятельности представительств Республики Татарстан, в дополнение к проработке целевых индикаторов, использовалась адаптированная техника принятия многокритериальных решений, основанная на методе построения иерархии взвешенных оценок, используемая, в частности, для моделирования процессов выбора товара потребителем [22].

Применение современных инструментов менеджмента и маркетинга к специфике деятельности представительств регионов, интегрированных в систему государственных органов исполнительной власти, осложняется наличием проблем, характерных для реорганизации нерыночной по своей природе государственной службы на основе моделей, разработанных для управления бизнесом. Это было выявлено, например, при реформировании государственного управления в Великобритании и США [11, с. 119]. Ещё один российский исследова-

тель И.В. Баранова, анализируя проблему поиска показателей эффективности для органов власти в целом, отмечает, что сложность их выбора для органов государственной власти и местного самоуправления проявляется в том, что эти учреждения не производят материальной продукции, по которой можно оценить степень удовлетворённости потребителя или иного результата реализации финансовой политики, который можно зафиксировать или количественно измерить [2, с. 130].

Учитывая вышеизложенное, отметим, что при решении поставленных задач многие содержательные компоненты методик пришлось адаптировать к вопросам организации деятельности региональных представительств впервые.

### Теоретико-методологическая база исследования

Для субъектов Российской Федерации, вовлечённых в международную кооперацию, координация и поддержка деятельности участников внешних связей со стороны региональных органов власти направлена на осуществление целенаправленной работы по реализации основных задач регионального развития в сфере международного сотрудничества среди которых:

- продвижение продукции, работ и услуг отечественных производителей на внешних рынках, включая вопросы совершенствования структуры внешне-торгового товарооборота в сторону увеличения доли экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью и диверсификации экспорта;
- привлечение иностранных инвесторов и передовых технологий для развития производственной базы и повышения конкурентоспособности отечественной продукции, участие зарубежных партнёров в реализации инфраструктурных проектов на территории региона и взаимосвязанные с этим задачи формирования благоприятного инвестиционного климата;
- накопление человеческого капитала, непосредственно затрагивающее сотрудничество в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, работы с соотечественниками и международные социальные проекты;
- комплекс вопросов развития въездного туризма, а также проведение на территории региона массовых международных мероприятий, включая спортивные соревнования;
- другие направления работы, определяемые комплексными программами социально-экономического развития регионов.

Деятельность зарубежных представительств субъектов федерации направлена на содействие решению всего спектра задач международного сотрудничества регионального уровня.

Приоритетность торгово-экономических связей в данной сфере определяет возможность использования опыта реализации Концепции формирования «нового облика» торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах в части внедрения в их деятельность системы управления про-

ектами [4]. Ключевым показателем эффективности деятельности торгпредств определена работа по паспортам внешнеэкономических проектов российских компаний. Анализируя опыт торгпредств России в Болгарии, Финляндии, Японии и Великобритании, А.В. Комарова отмечает в целом эффективность использования практики внедрения управления проектами [4, с. 117]. Таким образом, для разработки методов оценки и повышения эффективности деятельности зарубежных представительств субъектов федерации целесообразно использовать проектно-ориентированный подход, учитывающий реализацию конкретных проектов.

При этом следует отметить, что спектр направлений работы зарубежных представительств регионов выходит за пределы торгово-экономического сотрудничества, кроме того, в их деятельности присутствует характерная для органов власти необходимость оперативного исполнения поступающих поручений и обращений по самому широкому кругу вопросов. Находясь в стране/регионе пребывания, представители должны решать любые задачи развития двустороннего сотрудничества, от организации мероприятий и официальных визитов, содействия реализации экономических и культурных проектов до оказания поддержки соотечественникам [3, с. 148]. В этой связи было принято решение расширить перечень категорий проектов, по итогам реализации которых проводится оценка, добавив гуманитарную сферу и работу с соотечественниками, а также предусмотреть необходимость учёта уровня организационной работы представительств.

Принимая во внимание необходимость обоснованного сравнения деятельности представительств на основании анализа многочисленных разнородных факторов, предлагается использовать методы теории принятия многокритериальных решений, в основе которых лежит иерархическая декомпозиция сложных задач с последующим синтезом (свёрткой) результатов промежуточных оценок подзадач [8].

Адаптация к практике представительств широко распространённого индикативного подхода оценки эффективности деятельности органов власти с использованием целевых показателей, ориентированных на объёмные характеристики внешнеэкономической деятельности, затрудняется необходимостью расчёта их прогнозных значений. Многие отечественные компании самостоятельно работают на внешних рынках, не взаимодействуя с зарубежными представительствами регионов. На государственном уровне, к которому относятся представительства регионов, осуществляется координация и организационная поддержка деятельности участников международного сотрудничества, её законодательное регулирование, реализуются налоговая и финансово-кредитная политика, а также применяются стимулирующие меры в рамках государственных целевых программ. Иными словами, органы власти в основном формируют условия развития международных и внешнеэкономических связей. Применение целевых индикаторов, привязанных к объёмным показателям итогов внешне-

экономической деятельности, осложняется высокой волатильностью конъюнктуры мировых рынков, включая зависимость от трудно прогнозируемых политических факторов. Однако, как мы покажем ниже, использование отраслевых целевых индикаторов может успешно использоваться для активизации работы представительств по актуальным направлениям сотрудничества.

Существует ещё один аспект, который необходимо учитывать при определении целевых показателей оценки эффективности представительств, финансируемых из бюджета. Это проблема рациональности выбора конечных целей и целевых показателей, к которым необходимо стремиться, сформулированная Яном Тинбергеном применительно к экономической политике. Основные шаги выработки оптимальной политики состоят в последовательном определении целевых показателей, инструментов, которые органы власти могут использовать для их достижения, и опоры на модель экономики, связывающую целевые показатели и политические инструменты их достижения, что должно обеспечить выбор оптимального масштаба применяемых мер [9, с. 641]. Интерпретируя данный подход к задаче выбора целевых показателей оценки эффективности представительств, следует стремиться к рациональному, комплексному решению, связывающему формулируемые целевые установки с административными, финансовыми и иными ресурсами, выделяемыми для их достижения, и организационной моделью, обеспечивающей достижение целевых показателей с использованием выделенных ресурсов.

### Результаты исследования

Подверженность внешних связей совокупности динамично изменяющихся внешних (международных) и внутренних (внутригосударственных и региональных) факторов требует постоянного совершенствования организационных форм и методов их координации. В послании Президента Татарстана Государственному Совету республики была поставлена задача реформирования структуры представительств и организации их работы с учётом интересов дальнейшего развития Республики<sup>1</sup>. Одновременно была начата работа по разработке методики оценки результативности и эффективности деятельности представительств Республики Татарстан.

В рамках системы индикативного управления экономикой региона в Татарстане введён государственный заказ на управление, который формируется для каждого органа исполнительной власти. В систему ежегодно утверждаемых индикаторов входят и плановые показатели для представительств республики.

Некоторое время в качестве индикатора оценки конечных результатов деятельности представительств Республики Татарстан использовался показатель

<sup>1</sup> Послание Президента Республики Татарстан Государственному Совету Республики Татарстан [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Республики Татарстан. 9 октября 2014. Режим доступа: <http://president.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/345897.htm>, (дата обращения 27.02.2018).

«Соотношение расходов на обеспечение деятельности представительств и объёма поставок несырьевой республиканской продукции в страны (регионы) пребывания представительств»<sup>2</sup>. Впоследствии были предложены два индикатора: «Прирост экспорта продукции из Республики Татарстан в страну пребывания представительства, процентов» и «Прирост числа иностранных студентов и специалистов, прибывающих в республику для получения базового или дополнительного образования по рекомендации представительства, процентов»<sup>3</sup>. Однако указанные индикаторы не обеспечивают решения поставленных задач в полном объёме. В частности, это вызвано тем, что финансируемые из бюджета региональные представительства не занимаются непосредственно заключением и реализацией внешнеторговых контрактов. Они выступают организационно-связующими звеньями между отечественными производителями и деловыми партнёрами в странах и регионах пребывания, содействуя созданию благоприятных условий для сотрудничества и сопоставляя запросы предприятий-экспортёров с состоянием зарубежных рынков товаров и услуг. Причём это происходит на начальных этапах проработки проектов.

Что же касается второго индикатора, отражающего привлечение иностранных студентов в региональные вузы, то он оказался недостаточно корректным для оценки вклада в поддержку международного сотрудничества в образовательной сфере представительств, работающих в странах с высокоразвитыми системами образования (США, Франции, Финляндии, Швейцарии и др.).

Использование одного-двух индикаторов не позволяет отразить результаты работы представительств по ключевым направлениям их работы, охватывающим сферу внешнеэкономической деятельности, культурную, гуманитарную и иные составляющие внешних связей. С другой стороны, избыточное количество целевых показателей и индикаторов может привести к усложнению форм отчётности, что нежелательно для зарубежных представительств, зачастую имеющих ограниченные штаты сотрудников. Для каждого представительства целесообразно установить индивидуальный ограниченный набор целевых индикаторов, отражающий актуальные задачи развития внешних связей в данном географическом направлении, с учётом политического, экономического и социально-культурного контекста сотрудничества.

Методика использования групп целевых индикаторов проходит апробацию в ходе пилотного проекта, реализуемого по поручению президента Республики Татарстан Р.Н. Минниханова. Среди целевых индикаторов, разработанных отраслевыми органами власти Республики Татарстан, можно выделить следующие:

<sup>2</sup> Постановление Кабинета министров Республики Татарстан. Об утверждении Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014 - 2020 годы», 31 октября 2013 г. № 823 // Сб. постановлений и распоряжений КМ РТ. 12.11.2013. № 83, ст. 2783.

<sup>3</sup> Постановление Кабинета министров Республики Татарстан. Об утверждении государственного задания на управление исполнительным органам государственной власти Республики Татарстан по индикаторам оценки качества жизни населения и эффективности их деятельности на 2016 - 2018 годы, 2 марта 2016 г. № 129 // Сб. постановлений и распоряжений КМ РТ. 15.03.2016. № 20. ст. 0678.

- количество предприятий, занимающихся экспортом/вывозом несырьевой продукции из Республики Татарстан в страну/регион пребывания представительства (индикатор Министерства промышленности и торговли Республики Татарстан);
- количество контрактов, заключённых между предприятиями страны/региона пребывания представительства и субъектами малого и среднего предпринимательства Республики Татарстан (индикатор Министерства экономики Республики Татарстан);
- количество совместных проектов в сфере сельского хозяйства с участием сельхозтоваропроизводителей Республики Татарстан и страны/региона пребывания представительства (индикатор Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан);
- привлечение резидентов в ОЭЗ «Иннополис»<sup>4</sup>, либо привлечение участников в программы, проводимые ГАУ «ИТ-Парк» (количественный индикатор по выполнению плановых показателей Министерства информатизации и связи Республики Татарстан);
- количество мероприятий (выставок, презентаций, форумов), на которых был представлен туристический потенциал Республики Татарстан (индикатор Государственного комитета Республики Татарстан по туризму);
- количество культурных мероприятий, проводимых совместно с татарскими общественными организациями при поддержке представительств Республики Татарстан на местах (индикатор Министерства культуры Республики Татарстан).

Приведённый перечень не является исчерпывающим, т.к. ряд индикаторов уточняется и дорабатывается. При этом обращает на себя внимание то, что в процессе реализации пилотного проекта были отобраны индикаторы, отражающие количество проектов, реализуемых при поддержке представительства в той или иной отрасли, без учёта объёмов внешнеторговых контрактов или масштабов мероприятий (например, числа и статуса участников мероприятия). Это подтверждает сформулированный выше тезис, что выбор в качестве целевых индикаторов для зарубежных представительств субъектов федерации конкретных значений объёмных характеристик внешнеэкономической деятельности или международного сотрудничества осложняется необходимостью трудоёмкого и не гарантированно точного прогнозирования целевых значений.

Например, рассмотрим формулировку индикатора «рост общего объёма инвестиций, привлечённых из страны/региона пребывания представительства». Его применение означало бы возложение на представительство из одного штатного сотрудника ответственности за общий объём инвестиций во все отрасли экономики региона, поступающих, например, из Китая или Франции. Заметим, что благоприятный инвестиционный климат определяется, во многом,

<sup>4</sup> Деятельность ОЭЗ «Иннополис», направленную на развитие информационных и инновационных технологий, и ГАУ «ИТ-парк» курирует Министерство информации и связи Республики Татарстан.

работой органов власти в самом регионе, уровнем предлагаемой инвесторам производственной и транспортной инфраструктуры, оперативным решением сопутствующих административных и хозяйственных вопросов в ходе строительства и запуска производства, характеристиками предполагаемого рынка сбыта и множеством других факторов. Дополнительным источником неопределённости является санкционная политика в отношении Российской Федерации, проводимая рядом развитых стран.

Использование уточнённой формулировки индикатора «рост объёма инвестиций из страны/региона пребывания, привлечённых при содействии представителя» требует ввода дополнительных форм статистической отчётности предприятий для его оценки, либо возложения обязанностей по учёту объёмов привлечённых иностранных инвестиций на сами представительства. И то, и другое сложно реализуемо.

Кроме того, как показывает опыт создания совместных предприятий, международные корпорации со штаб-квартирами в США или в Китае могут направлять финансовые ресурсы для реализации своих проектов в России через третьи страны, например, Нидерланды. Это ограничивает возможность использования информации органов статистики для оценки результатов деятельности представительств субъектов федерации по привлечению иностранных инвестиций.

Использование целевых индикаторов можно рассматривать как важную стимулирующую меру реализации наиболее актуальных направлений работы представительств. Однако для получения интегрированной оценки требуется иной, комплексный подход. Принимая во внимание хорошую структурируемость рассматриваемой проблемы, представляется целесообразным построение процедур анализа эффективности деятельности представительств на базе методики многокритериальной сравнительной оценки теории принятия решений [22, с. 743].

Оценка производится на основе построения двухуровневой иерархии. Первый уровень отражает декомпозицию основных направлений работы представительств на три группы: экономику, культурно-гуманитарное сотрудничество и организационную работу. На следующем уровне иерархии каждое направление работы разбивается на несколько категорий проектов, реализуемых при поддержке представительств, с последующим учётом их количества.

Акцент делается на количестве реализованных проектов и проведённых мероприятий. Объёмные характеристики деятельности представительств в качестве прямого индикатора не используются, но косвенно могут быть отражены за счёт дополнительного разделения проектов соответствующей группы на категории. Например, по разделу «Организационная работа» отдельно оценивается количество организованных при участии представительства визитов официальных делегаций региона (предусматривающих проведение множества мероприятий и переговоров по широкой тематике двустороннего сотрудниче-

ства), и отдельно – количество проведённых визитов деловых делегаций или рабочих поездок официальных лиц.

Для расчёта итоговой оценки представительств методом свёртки каждой группе индикаторов первого уровня (экономика, гуманитарное сотрудничество, организационная работа) присваивается вес, в сумме составляющий единицу. Индикаторы по категориям проектов на втором уровне внутри каждой группы также имеют весовые коэффициенты, нормированные к единице по группе. Весовые коэффициенты устанавливаются на базе экспертной оценки с учётом актуальности соответствующего направления работы для региона.

Предлагаемая система индикаторов для комплексной оценки результатов деятельности представительств выглядит следующим образом:

#### 1. Экономическое сотрудничество (вес группы 0,5)

1.1. Совместные инвестиционные проекты *в стадии реализации* на территории региона, по которым за отчётный период велась работа представительства (вес индикатора 0,35)<sup>5</sup>.

1.2. Совместные инвестиционные проекты *на стадии проработки* (вес – 0,15).

1.3. Количество контрактов, *заключённых* при содействии представительства на экспорт продукции, работ и услуг региональных производителей, реализуемых проектов по созданию в стране пребывания представительства сборочных и иных производств, сервисных центров, торговых домов по продвижению продукции региональных производителей (вес – 0,35).

1.4. Количество *проработанных представительством запросов* экспортно-ориентированных предприятий региона (вес – 0,15).

#### 2. Культурно-гуманитарное сотрудничество (вес группы 0,25)

2.1. Мероприятия и проекты в области взаимодействия с соотечественниками и культуры, осуществлённые при поддержке представительства (вес индикатора 0,6).

2.2. Мероприятия и проекты в сфере науки, образования, СМИ, спорта и туризма, осуществлённые при поддержке представительства (вес – 0,4).

#### 3. Организационная работа (вес группы 0,25)

3.1. Организация визитов *официальных делегаций* региона и официальных зарубежных делегаций, посещающих регион (вес индикатора 0,5).

3.2. Организация визитов *деловых делегаций и рабочих поездок* официальных лиц Республики Татарстан, а также визитов деловых делегаций, посещающих Татарстан (вес – 0,2).

3.3. Участие руководителей представительства от имени Республики Татарстан в работе межправкомиссий, рабочих групп, торжественных мероприятиях, форумах, конференциях, выставках, встречах с официальными лицами страны/региона пребывания (вес – 0,2).

<sup>5</sup> Сумма весов индикаторов внутри каждой группы равна единице (здесь – группа 1. «Экономическое сотрудничество»).

3.4. Количество зарегистрированных входящих документов, поступивших в адрес представительства (вес – 0,1).

Для ввода значений индикаторов используются данные из ежеквартальных отчётов представительств. В отчёте представительств по каждой категории (индикатору) указывается количество реализованных проектов/мероприятий и приводится их краткое перечисление, что используется для сверки исходных данных. В итоге отчёт приобретает строгую унифицированную структуру и не-большой объём.

Значения индикаторов вводятся в форму электронных таблиц Excel, где они суммируются для каждого представительства с учётом присвоенных весов. В целях построения рейтинга в качестве базового значения каждого индикатора используется относительное число проектов соответствующей категории (число проектов, реализованных самим представительством, поделённое на общее количество проектов данной категории по всем представительством). В итоге суммирования значений методом свёртки каждое представительство получает балльную оценку по итогам отчётного периода, позволяющую ранжировать их между собой. Управление весовыми коэффициентами позволят «настраивать» результат оценки.

При необходимости более строгого анализа объёмных показателей внешних связей, например, по иностранным инвестициям, можно дополнительно выделять в подкатегории с разными весами совместные проекты с учётом объёма привлечённых инвестиций (проекты до 1 млн долл. США, проекты от 1 до 10 млн долл. США и т.д.).

Принимая во внимание различие условий и содержания работы представительств, итоговые оценки представительств, действующих в ближнем и дальнем зарубежье, разносятся в отдельные рейтинги. Это объясняется значительными различиями в специфике и условиях работы представительств, что сказывается на значениях индикаторов. Страны ближнего зарубежья характеризуются хорошими перспективами для диверсификации экспорта и наличием в них большого числа соотечественников, в том числе – представителей деловых кругов, которые имеют возможность поддержки гуманитарных проектов. Сотрудничество со странами дальнего зарубежья, особенно с партнёрами из развитых государств, часто ориентируется на реализацию совместных экономических проектов в регионе, связанных с привлечением инвестиций, технологий, созданием совместных производств для выхода на российский рынок.

Предлагаемый подход позволяет получить наглядную измеримую рейтинговую оценку эффективности деятельности представительств по основным направлениям работы. Это предоставляет возможность принятия решений по мерам координации, поддержки и оптимизации представительств на основе анализа объективных данных, отражающих реализованные проекты как результаты работы представительств.

В работе решается актуальная задача совершенствования деятельности зарубежных представительств субъектов федерации путём использования мотивирующих целевых индикаторов и внедрения многокритериальной рейтинговой оценки эффективности деятельности представительств. Предлагаемые методы могут использоваться для повышения эффективности деятельности зарубежных представительств различных субъектов Российской Федерации, которые, несмотря на разнообразие организационных форм деятельности, работают в общем политико-правовом поле и решают близкие по содержанию задачи поддержки и координации внешних связей регионального уровня. При этом для каждого субъекта федерации формулировки целевых индикаторов и весовые коэффициенты многокритериальной оценки могут легко адаптироваться с учётом актуальных задач регионального развития.

Оба предлагаемых подхода используют показатели результатов деятельности представительств, ориентированные на оценку реализованных проектов различной направленности. Индикаторы, привязанные к объёмным показателям сотрудничества, не всегда отражают специфику работы представительств.

К основным достоинствам применения целевых индикаторов следует отнести их стимулирующий эффект, который позволяет ориентировать представительства на реализацию приоритетных проектов. Среди недостатков – ограниченность оценки, не отражающей всего многообразия видов сотрудничества даже по отдельному отраслевому направлению. Кроме того, возникает вопрос о выделении представительствам соответствующих ресурсов для обеспечения деятельности, направленной на достижение целевых индикаторов.

Среди преимуществ подхода на основе многокритериальной рейтинговой оценки деятельности представительств – возможность анализа совокупности достигнутых результатов по основным направлениям работы представительств, измеримость и простота расчёта. Выбор в качестве индикаторов количества реализуемых проектов в трёх областях: экономике, культурно-гуманитарном сотрудничестве и организационной работе позволяет оценивать результаты работы представительств, не используя объёмных показателей, требующих трудоёмкого прогнозирования и анализа статистических данных.

К особенностям метода можно отнести то, что для получения высокой рейтинговой оценки представительство должно отчитаться о результатах работы по всем выделенным направлениям. Вклад отдельного индикатора в общий результат ограничен его весом, поэтому даже многократное превышение объёмов работы по одному или двум видам деятельности позволяет получить максимальный балл только по соответствующим индикаторам. Кроме того, поскольку в основе ранжирования лежит сравнение набранных итоговых оценок, то это предполагает наличие нескольких сравниваемых представительств, имеющих схожие условия и направления работы.

Метод основан на анализе отчётных данных о деятельности зарубежных представительств. Поэтому предлагаемая методика многокритериальной рей-

тинговой оценки деятельности представительств в большей степени ориентирована на использование в органах власти, обладающих детальной информацией по итогам работы представительств и решающих управленческие задачи повышения эффективности их деятельности. Предлагаемый подход не даёт абсолютно точного рейтинга, но позволяет в интерактивном режиме получить результат, который наилучшим образом согласуется с пониманием основных задач работы представительств.

Субъективный характер выбора критериев и их весов можно отнести к недостаткам метода, предъявляющего требования к квалификации сотрудников органов власти, участвующих в формировании иерархической структуры рейтинга. Привязка индикаторов к данным из отчётов, подготовленных представительствами, может вызвать необходимость дополнительной сверки вводимых значений.

Оценивая значимость и место формальных методов оценок в деятельности органов власти, координирующих работу представительств, необходимо понимать, что любая модель основана на определённом уровне абстракции, обобщения и унификации исходных данных. Невозможно математически точно отразить все нюансы работы в той или иной стране с её политическими, экономическими и культурными особенностями, количественно оценить совокупность индивидуальных личностных и профессиональных качеств руководителей представительств. Поэтому предлагаемые методики многокритериальной рейтинговой оценки и выполнения целевых индикаторов могут рассматриваться как составляющие инструменты общей системы координации и повышения эффективности деятельности представительств. Следует стремиться к балансу между сложностью реализации той или иной методики и значимостью ожидаемых результатов, планирование и отчётность сочетать с постоянной оперативной координацией и контролем деятельности представительств, внедрять современные кадровые технологии.

## Список литературы

1. Баженов Ю.Н. Управление внешнеэкономической деятельностью Санкт-Петербурга: программный и институциональный подход // Экономика и Управление. 2015. № 5 (115). С. 34–39.
2. Баранова И.В. Концептуальные модели оценки эффективности деятельности органов власти // Вестник Томского государственного университета. Серия экономика. 2009. № 10 (327). С. 129–134.
3. Гиматдинов Р.Р., Насыров И.Р. Институт зарубежных представительств Республики Татарстан // Международная жизнь. 2015. № 3. С. 136–149.
4. Комарова А.В. Использование инструментов управления проектами в деятельности торговых представительств России за рубежом // Российский внешнеэкономический вестник. 2017. № 2. С. 111–118.
5. Международные и внешнеэкономические связи регионов России: опыт Республики Татарстан. Буланкина Е.В., Гафуров И.Р., Гибадуллин М.З. и др. / под ред. Гафурова И.Р., Гиматдинова Р.Р., Насырова И.Р. и др. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2017. 472 с.
6. Насыров И.Р. Государство и регионы в системе современных международных отношений. Казань: Университет управления «ТИС-

- БИ», 2011. 400 с.
7. Плотникова О.В. Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы. Новосибирск: СО РАН, 2005. 356 с.
  8. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий / Пер. с англ. М.: «Радио и связь», 1993. 278 с.
  9. Сакс Дж.Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход / Пер. с англ. М.: Дело, 1996. 848 с.
  10. Шуваев А.В. Модель управления региональной экономикой в глобальном пространстве // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2012. № 4. С. 84-88.
  11. Юрченко Н.Н. Теоретико-методологические аспекты политологического исследования административной реформы в современной России // Известия Саратовского университета. 2009. т. 9. Сер. Социология. Политология, вып. 2. С. 117-120.
  12. Aitken O. Developing the global agenda // Global places and local forces. London: SOLACE Foundation Imprint, January 2008. Pp. 6-7.
  13. Blatter J., Kreutzer M., Rentsch M., Thiele J. Preconditions for Foreign Activities of European Regions: Tracing Causal Configurations of Economic, Cultural and Political Strategies // Publius: The Journal of Federalism. 2009. Vol. 40. № 1. Pp. 171-199.
  14. Bazhenov Yu., Podshuveit O. St Petersburg business information centers and their role in increasing the efficiency of international business activities // Baltic Region. 2014. № 3 (21). Pp. 45-57.
  15. Duchacek I.D. The international dimension of subnational self-government // Publius: The Journal of Federalism. 1984. Vol. 14. № 4. Pp. 5-31.
  16. Duchacek I.D. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations // Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units / Ed. by Michelmann H.J., Soldatos P. Oxford: Clarendon Press, 1990. Pp. 1-33.
  17. Joenniemi P., Sergunin A. Paradiplomacy as a Capacity-Building Strategy. The Case of Russia's Northwestern Subnational Actors // Problems of Post-Communism. 2014. Vol. 61. № 6. Pp. 18-33.
  18. Kuznetsov A.S. Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs. London and New York: Routledge, 2015. 174 p.
  19. Lecours A. Paradiplomacy: reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions // International Negotiation. 2002. Vol. 7, № 1. Pp. 91-114.
  20. Requejo F. Foreign policy of constituents units in a globalised world // Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century / Ed. by Requejo F. Barcelona, 2010. Pp. 11-13.
  21. Tatham M., Thau M. The more the merrier: Accounting for regional paradiplomats in Brussels // European Union Politics. 2014. Vol. 15. № 2. Pp. 255-276.
  22. Yang J.B., Xu D.L. Knowledge Based Executive Car Evaluation Using the Evidential Reasoning Approach // Advances in Manufacturing Technology XII / Ed. by Baines, Taleb-Bendiab and Zhao. London: Professional Engineering Publishing, 1998. Pp. 741-749.

### Об авторах:

**Радик Рустамович Гиматдинов** – к.полит.н., помощник президента Республики Татарстан по международным и внешнеэкономическим вопросам. Россия, 420014, г. Казань, Кремль.  
E-mail: Radik.Gimatdinov@tatar.ru.

**Ильдар Рустамбекович Насыров** – д.полит.н., заведующий отделом международного сотрудничества Департамента внешних связей президента Республики Татарстан. Россия, 420014, г. Казань, Кремль.  
E-mail: Ildar.Nasyrov@tatar.ru.

# ON THE QUESTION OF EVALUATION AND IMPROVEMENT ACTIVITIES OF FOREIGN REPRESENTATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBORDINATE ENTITIES

R.R. Gimatdinov, I.R. Nasyrov  
DOI 10.24833/2071-8160-2018-2-59-125-144

Administration of the President of the Republic of Tatarstan

International and foreign economic relations of the subordinate entities of the Federation are an important factor of the socio-economic development of the regions. While being implemented in the mainstream of a state foreign policy, they contribute to strengthening the relations of friendship and cooperation between Russia and foreign countries.

Foreign representations of regions are widely used to promote international interests of subnational actors. Contribution of foreign representations to the development of external relations is analyzed in numerous articles on paradiplomacy. Among the most studied issues are motivation the opening of foreign missions, political and legal conditions of their activities. However, up to the present there was no analytical models for assessing the effectiveness of foreign missions and improvement their activities.

Two mutually reinforcing approaches to solving the problem of increasing the efficiency of representative offices are suggested. First one is further development of indicative management and the second one is an adapted method of multi-criteria evaluation, which is used in the decision analysis. Both proposed approaches use performance indicators focused on the evaluation the variety of projects implemented by regional representations.

Indicators and other content components of the described methods are specified using the experience of foreign representations of the Republic of Tatarstan. The proposed approach can be easily modified for representations of the other subordinate entities of the Russian Federation, which, despite of the diversity of organizational forms of activities, work in a common political and legal environment and solve problems of similar content.

Stimulating effect is one of the main advantages of using target indicators. They are helpful in orienting missions to priority areas of cooperation. The method based on the multi-criteria rating of the representative offices' activity focuses on the general assessment of their work. It is easy to use and gives measurable results.

The proposed methods are of an applied nature and can be recommended to government bodies coordinating foreign representations of the regions.

**Key words:** paradiplomacy, foreign representations of regions, management efficiency of public administration, Tatarstan

## References

1. Bazhenov Iu.N. Upravlenie vneshneekonomicheskoi deiatel'nost'iu Sankt-Peterburga: programmnyi i institutsional'nyi podkhod [Management of the external

- economic activity of St. Petersburg: a program and institutional approach]. *Ekonomika i Upravlenie*, 2015, no. 5 (115), pp. 34–39. (In Russian)
2. Baranova I.V. Kontseptual'nye modeli otsenki effektivnosti deiatel'nosti organov vlasti [Conceptual models for assessing effectiveness of the government work]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya ekonomika*, 2009, no. 10 (327), pp. 129-134. (In Russian)
  3. Gimatdinov R.R., Nasyrov I.R. Institut zarubezhnykh predstavitel'stv Respubliki Tatarstan [Institute of Foreign Representations of the Republic of Tatarstan]. *Mezhdunarodnaia zhizn'*, 2015, no. 3. pp. 136-149. (In Russian)
  4. Komarova A.V. Ispol'zovanie instrumentov upravleniia proektami v deiatel'nosti torgovykh predstavitel'stv Rossii za rubezhom [Usage of project management tools in the activities of Russia trade missions in foreign countries]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik*, 2017, no. 2, pp. 111-118. (In Russian)
  5. Bulankina E.V., Gafurov I.R., Gibadullin M.Z. and others. *Mezhdunarodnye i vneshneekonomicheskie svyazi regionov Rossii: opyt Respubliki Tatarstan* [International and Foreign Economic Relations of Russian Regions: Experience of the Republic of Tatarstan]. Ed. by Gafurov I.R., Gimatdinov R.R., Nasyrov I.R. and others. Kazan, Kazan State Univ. Publ., 2017. 472 p. (In Russian)
  6. Nasyrov I.R. *Gosudarstvo i regiony v sisteme sovremennykh mezhdunarodnykh otnoshenii* [State and Regions in the Modern System of International Relations]. Kazan, Univ. of management TISBI, 2011. 400 p. (In Russian)
  7. Plotnikova O.V. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo regionov: kontseptual'nye podkhody* [International cooperation of regions: conceptual approaches]. Novosibirsk, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, 2005. 356 p. (In Russian)
  8. Saati T. *Priniatie reshenii. Metod analiza ierarkhii* [Decision Making. Method of Hierarchy Analysis]. Transl. from English. Moscow, Radio i svyaz, 1993. 278 p. (In Russian)
  9. Saks Dzh.D., Larren F.B. *Makroekonomika. Globalnyi podkhod* [Macroeconomics in the Global Economy]. Transl. from English. Moscow, Delo Publ., 1996. 848 p. (In Russian)
  10. Shuvaev A.V. Model' upravleniia regional'noi ekonomikoi v global'nom prostranstve [The model of regional economy management in the global space]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie v XXI veke: teoriia, metodologiya, praktika*, 2012, no. 4, pp. 84-88. (In Russian)
  11. Iurchenko N.N. Teoretiko-metodologicheskie aspekty politologicheskogo issledovaniia administrativnoi reformy v sovremennoi Rossii [Theoretical and methodological aspects of the political study of administrative reform in modern Russia]. *Izvestiia Saratovskogo universiteta*, 2009, vol. 9, Ser. Sotsiologiya. Politologiya, Issue 2, pp. 117-120. (In Russian)
  12. Aitken O. *Developing the global agenda. Global places and local forces*. London: SOLACE Foundation Imprint, January 2008. Pp. 6–7.
  13. Blatter J., Kreutzer M., Rentl M., Thiele J. Preconditions for Foreign Activities of European Regions: Tracing Causal Configurations of Economic, Cultural and Political Strategies. *Publius: The Journal of Federalism*, 2009, vol. 40, no. 1, pp. 171–199.
  14. Bazhenov Yu., Podshuveit O. St Petersburg business information centers and their role in increasing the efficiency of international business activities. *Baltic Region*, 2014, no. 3 (21), pp. 45-57.
  15. Duchacek I.D. The international dimension of subnational self-government. *Publius: The Journal of Federalism*. 1984, vol. 14, no. 4, pp. 5–31.
  16. Duchacek I.D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Ed. by Michelmann H.J., Soldatos P. Oxford, Clarendon Press, 1990. Pp. 1-33.
  17. Joenniemi P, Sergunin A. Paradiplomacy as a Capacity-Building Strategy. The Case of Russia's Northwestern Subnational Actors. *Problems of Post-Communism*. 2014,

- vol. 61, no. 6, pp. 18–33.
18. Kuznetsov A.S. Theory and practice of paradiplomacy : Subnational governments in international affairs. London and New York, Routledge, 2015. 174 p.
  19. Lecours A. Paradiplomacy: reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. *International Negotiation*. 2002, vol. 7, no 1, pp. 91-114.
  20. Requejo F. Foreign policy of constituents units in a globalised world. *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century*. Ed. by Requejo F. Barcelona, 2010, pp. 11-13.
  21. Tatham M., Thau M. The more the merrier: Accounting for regional paradiplomats in Brussels. *European Union Politics*. 2014, vol. 15, no. 2, pp. 255-276.
  22. Yang J.B., Xu D.L. Knowledge Based Executive Car Evaluation Using the Evidential Reasoning Approach. *Advances in Manufacturing Technology XII*. Ed. by Baines, Taleb-Bendiab and Zhao. London, Professional Engineering Publishing, 1998, pp. 741-749.

**About the authors:**

**Radik R. Gimatdinov** – PhD in Political Sciences, Aide to the President of the Republic of Tatarstan on international and foreign economic issues. Russia, 420014, Kazan, Kremlin. E-mail: Radik.Gimatdinov@tatar.ru.

**Ildar R. Nasyrov** – Doctor of Political Sciences, Head of Division of International Cooperation Department of Foreign Affairs to the President of the Republic of Tatarstan. Russia, 420014, Kazan, Kremlin. E-mail: Ildar.Nasyrov@tatar.ru.