территорий (ленд-девелопментом) занимаются крупные государственные или полугосударственные компании. Например, в Голландии в качестве ленд-девелоперов выступают муниципалитеты. У них есть свои градостроители и проектировщики. Иногда они привлекают для этих целей какое-либо архитектурное бюро, которое получает все данные от муниципалитетов – где и какие планируются сети, где предполагается проложить трассу и т.д. В архитектуре и в градостроительстве позиция муниципалитетов и государства является ключевой. Проектировать район или город обязательно должен муниципалитет. Именно ему, а не частным компаниям принадлежит приоритет развития конкретной территории.

Наибольшая перспектива в решении подобных проблем должна отводиться государственно-частному партнерству при условии, что дороги, магазины, детские сады и школы будут построены за счет или с участием муниципальных властей. В таком случае можно будет рассматривать наиболее фиксированную цену стоимости квадратного метра, что позволит удерживать данный вид жилья в более дешевом сегменте.

Для решения этих проблем Минрегион России подготовил законопроект, согласно которому земельные участки делятся на три типа: дачные, садовые и огородные. На дачных участках, отмечается в документе, «могут размещаться индивидуальный жилой дом, а также не предназначенные для проживания хозяйственные строения и сооружения». Эти участки должны «находиться в границах населенных пунктов» и не на землях сельхозназначения. Нарушение ограничений влечет запрет на легальное подключение к коммуникациям, официальную регистрацию и, как следствие, «прописку» в таком доме. А на садовом и огородном участках разрешено строить только «строения и сооружения, не предназначенные для проживания». Тем самым дачное строительство вне населенных пунктов окажется вне закона.

Предлагаемый документ ставит своей целью упорядочение правоотношений, возникающих при строительстве на земельных участках, представленных для огородничества, садоводства и ведения дачного хозяйства. Он призван исключить хаотичное строительство, упростить и упорядочить оборот земель, дать возможность населенным пунктам развиваться за счет освоения близлежащих к ним территорий, а также не допускать проблем, подобных тем, которые возникли в Москве в нашумевшем на всю страну «Речнике».

Таким образом, освоение территорий требует глубокой проработки по различным направлениям на основе консолидированной схемы градостроительного планирования, учитывая возможности агломерации.

Литература

1. *Прокофьев В.* Через двадцать лет 70 процентов землян станут горожанами // Российская газета. № 204. 2010. 10 сентября.
2. *Константинов С.* Особенности национальной агломерации // Российская газета. № 191. 2008. 11 сентября.
3. *Щукин А.* Время модернизации городов // Эксперт. № 22. 2010. 7–13 июня.
4. *Краева И.* Пятый угол квадратного метра. Власти Подмосковья намерены ограничить плотность строительства // Российская газета. № 241. 2007. 27 октября.
5. *Калянина Л., Ступин И., Хазбиев А., Щукин А.* Город не для жизни // Эксперт. № 39. 2010. 4–10 октября.
6. *Ступин И.* Города на песке // Эксперт. № 35. 2010. 6-12 сентября.
7. *Бухарова О.* Дешевле не будет. Владимир Яковлев: По моим прогнозам, цены на жилье останутся на уровне этого года плюс-минус 5 процентов // Российская Бизнес-газета. № 14. 2010. 27 апреля.
8. *Ступин И.* Хватит жить в тумане // Эксперт. № 4. 2007. 29 января–4 февраля.
9. *Ступин И.* Как приручить стройкомплекс // Эксперт. № 11. 2006. 20–26 марта.

Олег КАШАЕВ, Белан ХАМЧИЕВ

ЭКСПЕРТИЗА ПОЛИТИКИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Неблагоприятная социально-экономическая обстановка, связанная с низким инновационным потенциалом в стране, требует постоянной объективной оценки сложившейся ситуации и поиска рациональных решений проблем. При этом сложность выбора эффективных решений резко возрастает.

Особую важность экспертная деятельность получила в связи с тем, что зачастую успешность проекта определяет именно качество, своевременность и целесообразность специального заключения [1].

О практически значимой роли экспертизы свидетельствуют Указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», более поздние указы по ведомствам силового блока, «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах» и ряд других документов. Эти документы обозначили поворот от экспертно-теоретической к практической фазе административной реформы в части изменения структуры органов государственной власти и пе-

Олег КАШАЕВ – магистрант Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Белан ХАМЧИЕВ – кандидат экономических наук, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва

рехода к программно-целевым методам планирования и бюджетирования, ориентированного на результат. Концептуальным основанием реформ является новая модель управления.

Анализ концепций упомянутой модели управления показывает, что реализуемый набор инструментов реформ не полон: в него не включен такой неотъемлемый компонент, как экспертная оценка политик и программ. Между тем на Западе институт оценки политик и программ был внедрен вслед за осуществлением реформ государственного управления, и в настоящее время значение данного института общепризнанно [2].

Под экспертной оценкой политик и программ понимается аналитическая процедура, направленная на диагностику и осмысление достижения целей и воздействия государственной политики (политико-административных мероприятий) [2]. Экспертизу в области политики инновационного развития необходимо рассматривать как вариант прикладного междисциплинарного исследования, возникшего на стыке политической науки, экономики, социологии и права, а также при обязательном привлечении инженерно-технических знаний.

Как пишет первый президент Германского общества оценивания Х. Вольманн, «в этом случае мы отталкиваемся от широкого понимания оценивания как аналитической процедуры и инструмента, призванного добывать всю информацию для экспертной оценки производительности, процесса и результата политической программы или меры» [3].

По словам французского исследователя Б. Перре, «оценивание применяется по отношению к объектам различной природы (политики, программы, проекты), на различных географических уровнях (локальном, региональном, национальном) и в различных областях публичной деятельности (здравоохранение, образование, экология, безопасность, экономическое вмешательство). Оценивание может давать как эксплицитный, так и имплицитный конечный продукт: изменение решения, аналитический доклад, форму менеджмента, посредничества, обучения» [3].

Перефразируя эти тезисы, можно сказать, что экспертиза в области политики инновационного развития есть эмпирическое исследование, в котором в комплексе используются методы социальных и технических наук. Оно проводится с целью повышения качества политики инновационного развития и позволяет корректировать реализуемую политическую программу, предсказывать и влиять на ее результаты.

Ключевое место в инновационном развитии играют инновации. В соответствии с Руководством Фраскати (документ принят ОЭСР в 1993 г. в итальянском городе Фраскати) инновация определяется как конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности, либо в новом подходе к социальным услугам [4].

Для полного раскрытия сущности экспертизы политики инновационного развития необходимо обозначить конкретные цели и задачи данного института.

Генеральной целью является переход экономики на инновационный путь развития. Для этого необходимо достичь более оперативных подцелей, которые в совокупности обеспечат желаемый конечный результат. К ним относится увеличение инновационного потенциала на следующих уровнях:

– микроэкономическом (повышение инновационного потенциала хозяйствующих субъектов);
– мезоэкономическом (повышение инновационного потенциала секторов, отраслей и регионов);
– макроэкономическом (повышение инновационного потенциала страны).

Основные задачи экспертизы политики инновационного развития следующие:

– идентификация – соответствие (результативность) принимаемых мер к повышению уровня инновационности;
– прогнозирование – способность запланированных программных мероприятий обеспечить реализацию заявленной цели;
– воздействие на результат – влияние мероприятий на достижение цели;
– корректировка – необходимость изменения политической программы.

В России нет целостной системы экспертной оценки политик и программ, присутствуют лишь ее разрозненные фрагменты. Это показал мониторинг реализации программ социально-экономического развития, проведенный Минэкономразвития России совместно с экспертными организациями. Были выявлены существенные отклонения от целей, однако ответственность за недостатки и своевременную коррекцию программ и политик никто не несет.

Необходимость использования инструмента экспертизы в области политики инновационного развития в России связана с тем, что на протяжении многих лет, включая годы экономического роста, не создавались новые технологии на систематической основе, с дальнейшими рыночными перспективами.

Подобная ситуация складывается в том случае, когда у страны невысокий технологический, промышленный и информационный потенциал и она живет за счет своих природных богатств. Этот сценарий по существу действует в настоящее время. Второй сценарий – развитие передовых наукоемких отраслей и технологий, создание продуктов с высокой добавленной стоимостью конкурентоспособных с последующей поставкой их на мировые рынки. В концептуальном плане, учитывая геополитические амбиции России, ее вклад в мировую науку и культуру, приемлем только такой ход событий, различаться могут лишь траектории, двигаясь по которым этот сценарий можно претворить в жизнь [5].

Статистический анализ показывает, что результаты государственной политики никак не коррелируют с поставленными задачами модернизации. В России расходы на НИОКР меньше, чем в США, почти в 45 раз, чем в Японии – в 22 раза, чем в Германии – в 7,5 раза. Реализуется всего 8–10% инновационных идей и проектов (в США – 62%, в Японии – 95%). Лишь 5% зарегистрированных изобретений и эффективных моделей являются объектами коммерческих сделок. Более 70% всех изобретений направляется на поддержание или незначительное усовершенствование устаревших видов техники и технологий. Доля России на мировом рынке высокотехнологичной продукции составляет 0,3%

Последствия финансово-экономического кризиса наглядно демонстрируют необходимость изменения сложившихся стереотипов государственного управле-

ния национальной экономикой [6]. Одним из наиболее действенных решений этой задачи является экспертиза политики инновационного развития, которая способна оценить принимаемые меры по увеличению инновационности экономики. Она позволит выявить состояние, укажет цели, методы, инструменты и последствия инновационной политики, сориентирует отрасли народного хозяйства на индикативное внедрение наукоемких, высокоэффективных и ресурсосберегающих технологий с учетом необходимых институциональных преобразований.

Для измерения состояния инновационных процессов следует обратить внимание на интегральный критерий экспертной оценки, охватывающий одновременно три уровня: федеральный, региональный, корпоративный.

$$УИЭ(I) = [(p\ (T-1)/p\ (T)) - 1]*100\%$$,

где $УИЭ(I)$ – **инновационность экономики на федеральном уровне;**

$$p\ (T-1) = \frac{Р\ (T-1)}{ВВП(T-1)}$$

– ресурсоемкость валового внутреннего продукта в базовом периоде (потребление ресурсов на единицу ВВП);

$$p\ (T) = \frac{Р\ (T)}{ВВП(T)}$$

– ресурсоемкость валового внутреннего продукта в анализируемом периоде.

$Р = МР + ФР + ТР$,

где $МР$ – объем потребления материальных ресурсов;

$ФР$ – объем потребления «фондовых» ресурсов;

$ТР$ – объем затрат на использование трудовых ресурсов.

$$УИЭ(II) = [(pp\ (T-1)/pp\ (T)) - 1]*100\%$$,

где $УИЭ(II)$ – **уровень инновационности экономики в масштабе региона**;

$$pp\ (T-1) = \frac{РР\ (T-1)}{ВРП(T-1)}$$

– ресурсоемкость валового регионального продукта в базовом периоде;

$$pp\ (T) = \frac{РР\ (T)}{ВРП(T)}$$

– ресурсоемкость валового регионального продукта в анализируемом периоде.

$$УИЭ(III) = [(pn\ (T-1)/pn\ (T)) - 1]*100\%$$,

где УИЭ (III) – **уровень инновационности экономики предприятия**;

$$pn\ (T-1) = \frac{РП\ (T-1)}{ДС(T-1)}$$

– ресурсоемкость на единицу добавленной стоимости в базовом периоде;

$$pn\ (T) = \frac{РП\ (T)}{ДС(T)}$$

– ресурсоемкость на единицу добавленной стоимости в анализируемом периоде.

Из представленных выражений следует, что при равенстве уровней ресурсоемкости в базовом и анализируемом периодах уровень инновационности экономики будет равен нулю. При увеличении ресурсоемкости в анализируемом периоде по сравнению с базовым уровень инновационности будет иметь отрицательное значение. Соответственно, уменьшение ресурсоемкости в первом случае по сравнению со вторым покажет наличие уровня инновационности. Шкала измерения уровня инновационности экономики подобрана в процентах по аналогии со шкалой измерения уровней рентабельности [7].

Обратно-пропорциональная зависимость экспертной оценки будет иметь место при анализе динамики наукоёмкости экономики, так как увеличение доли наукоемких технологий в анализируемом периоде по отношению к базовому напрямую характеризует возрастание инновационного потенциала на определенном экономическом уровне.

Сегодня актуальность экспертизы в области инновационной политики не ограничивается оценкой уровня инновационности экономики в том или ином масштабе.

Не всякий инновационный рост будет обеспечивать макроэкономическую конкурентоспособность. Определить приемлемое сочетание темпа роста и общей конкурентоспособности – весьма важная перспективная задача, требующая тщательного экспертного вмешательства.

Сложности в подобных оценках возникают зачастую потому, что государственные структуры, отвечающие за развитие инновационной деятельности в стране, не используют в полной мере соответствующие наработки российских ученых и специалистов. В то же время работы по оценке научно-технологического и инновационного потенциала России проводят зарубежные эксперты, которые дают свои заключения и рекомендации российскому правительству исходя из своего понимания места нашей страны в мировой экономике. В результате государственная поддержка научно-технологического и образовательного комплекса часто оказывается неадекватной, что в конечном счете не позволяет решать задачи перехода экономики на инновационный путь развития [8].

Необходим межведомственный координационный совет по экспертизе политики инновационного развития, в состав которого вошли бы представители федеральных и региональных органов государственной власти, Российской академии наук, частного бизнеса и т. д.

Учитывая принадлежность российского законодательства к романо-германской системе права, обратим внимание на то, что текущее состояние экспертной деятельности России в области оценки политик и программ аналогично состоянию системы органов исполнительной власти Германии в 1989 г., которое Счетная палата ФРГ охарактеризовала следующим образом: упорядоченная процедура контроля эффективности государственных программ отсутствует, в лучшем случае находится в процессе формирования; практически во всех ведомствах уже на фазе планирования процесс построен так (с точки зрения формулировки цели, определения результатов, введения индикаторов эффективности), что полноценный контроль эффективности государственных программ невозможен; попытки изучения прямых и непрямых эффектов реализации государственных программ или мероприятий практически отсутствуют; имеющиеся возможности по оценке эффективности мер государственной политики практически не используются; результаты оценки эффективности в дальнейшем формировании государственных программ не используются; сотрудники, ответственные за проведение контроля эффективности, недостаточно хорошо понимают цели, значение и необходимость такого контроля.

Практически все положения этого заключения применимы к рассматриваемой области в нашей стране. Из-за отсутствия законодательного обеспечения инновационной деятельности в нормативно-правовой базе нет надлежащей терминологии и критериев инновационности, а без единого законодательного понятийного аппарата полноценная экспертиза политики инновационного развития трудно реализуема.

Негативные последствия отсутствия унифицированного подхода к основным определениям и критериям инновационности могут привести к разработке такого инструмента управления инновационными процессами, который не даст нужных результатов. Более того, меры по поддержке инноваций достаточно легко могут использоваться в интересах коррумпированных групп.

Полноценная экспертиза в соответствии с установленными целями оценки политики инновационного развития должна нести «сквозную» нагрузку на микро- (внедрение инновационных систем в производство), мезо- (повышение конкурентоспособности промышленного сектора, развитие наукоемкой отрасли) и макро- (действия органов исполнительной, законодательной и судебной власти по стимулированию инновационного развития) экономическим уровням, с учетом мегаэкономической обстановки (достижения и практика развитых стран). Для этого необходим комплексный, включающий в себя перекрестный финансовый, политический, юридический, управленческий и технический экспертный анализ прогнозных, фактических и итоговых результатов программ инновационного развития.

Литература

1. Материалы международной научно-практической конференции «Подготовка научных кадров высшей квалификации в условиях инновационного развития экономики. Региональные, межрегиональные и международные аспекты» / Под ред. И.В. Войтова. Минск: ГУ «БелИСА», 2007.
2. *Беляева А., Цыганков Д.* Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики//Вестник актуарных прогнозов. Россия. Третье тысячелетие. 2004. № 11 http://www.politanaliz.ru/articles_389. html
3. *Маршаков В.А.* Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и Российские перспективы.URL: Политанализ.Ру. 28 февраля 2005. http://www. politanaliz.ru/articles_505.html
4. *Орлов А.И.* Теория принятия решений. Учебное пособие. М.: Март, 2004. Административно – управленческий портал, http://www.aup.ru/books/m157/ 3_3_3. htm
5. *Сухарев О.С.* Экономика технологического развития / О.С. Сухарев. М.: Финансы и статистика, 2008.
6. *Нетесова М.С.* Инновационное развитие России: состояние и правовые предложения по его совершенствованию.URL: www.rusrand.ru/naukadoklad /netesova.pdf, С. 317-319.
7. *Садков В.Г., Машегов П.Н., Морозов Б.А., Павлов Ю.В., Збинякова Е.А.* Критерии оценки уровня инновационности и системная модель управления инновационно-инвестиционными процессами в регионах России. URL: http://bali.ostu.ru/umc/arhiv/2003/1/doc/Sadkov_Zbinykova_Mashegov_Pavlov_Morozov.doc. С. 2-4.
8. *Приданов В.С.* Приоритеты инновационной стратегии России в условиях экономического роста. Монография. М.: Научная книга, 2005. С. 88-89.

Управление территорией. Что читать

Корабейникова О.А. Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований: теоретические и практические аспекты. – Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2009. – 188 с.	В монографии рассмотрены основные теоретические и практические аспекты управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в регионе. Особое внимание уделено комплексным экономико-математическим подходам, позволяющим наиболее точно определить текущее состояние и перспективы развития муниципальных образований. Проведен анализ социально-экономического положения Оренбургской области. Разработана оптимизационная модель рационального использования имеющихся природных и экономических ресурсов муниципального образования, позволяющая обоснованно выработать рекомендации по формированию эффективной региональной политики.
Васильев А.А. Система муниципального управления: учебник: допущено УМО по образованию для студентов вузов, обучающихся по направлению 080100 «Экономика» и экономическим специальностям. – 2-е издание, исправленное и дополненное. – М.: КНОРУС, 2010. – 733 с.	В учебнике представлены основные разделы курса «Система муниципального управления». Обобщены различные взгляды и изложены основы муниципального управления, показано значение управленческих проблем в практической деятельности в современных условиях. Рассматриваются важнейшие положения теории муниципального управления, их сущность, структура объектов и субъектов муниципального управления, управленческие отношения, принципы, функции, формы, методы муниципального управления; содержание основных терминов «местное самоуправление», «муниципальное управление» и «муниципальный менеджмент».
Государственное и муниципальное управление: общепрофессиональные и специальные дисциплины: учебно-методический комплекс / редкол.: И.Д. Мацкуляк, В.Б. Кухаренко, А.А. Синягов; авт.-сост.: Ю.И. Любимцев, Н.В. Якубанис; РАГС. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 103 с.	В пособии раскрываются экономические основы функционирования государственных и муниципальных предприятий. По каждому разделу предусматриваются тесты, задания в межсессионный период, темы контрольных работ или рефератов, вопросы к экзамену, список рекомендуемой литературы.