

Дмитрий ГОРОДЕЦКИЙ

ИННОВАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ – ГЛАВНЫЙ РЕСУРС МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

В статье анализируется опыт стратегического управления развитием городского округа Домодедово. Характеризуются механизмы, позволяющие привлечь инвесторов и «запустить» на территории муниципалитета инновационные процессы.

Ключевые слова: городской округ, Домодедово, инвесторы, инновации, муниципальная реформа, стратегия развития муниципалитета

На рубеже XX и XXI вв. Россия осуществила реальный переход к рыночной экономике. Предшествовавшие этому годы ускорения, перестройки, разгосударствления и приватизации в большинстве отраслей народного хозяйства привели к кризисным обвалам объемных показателей, парадоксу суверенитетов ряда республик, параличу инфраструктур, деиндустриализации производства, перманентному захвату государственности «серым» бизнесом, галопирующей инфляции и пр. Но постепенно происходило становление цивилизованных экономических отношений. На фоне благоприятной для России мировой конъюнктуры на рынке сырья и энергоресурсов это создало условия для системного продвижения цивилизованных принципов реального федерализма, развития государства и отдельных территорий, предприятий и учреждений, социальных институтов и научных школ.

Однако сближение мировых и внутренних цен на энергоносители, укрепление рубля, мирохозяйственная интеграция России *нивелируют это незначительное преимущество*. Единственная реальная альтернатива — инновационный путь развития национальной экономики. И основой этого развития выступают не только отдельные отрасли и производства, но и муниципальные образования, обладающие высоким экономическим потенциалом, а также опытом принятия эффективных стратегических решений.

К таким муниципалитетам принадлежит городской округ Домодедово Московской области.

Механизмы и результаты

Домодедовский район (с 01.01.2006 — городской округ)¹ занимает по ключевым экономическим показателям ведущее место среди

¹ Создан в 1969 г. вокруг и благодаря открывшемуся пятилеткой раньше одноименному аэропорту, площадь 816 кв. км (равна Москве в границах МКАД), население 135 тыс. чел.

муниципальных образований Московской области. И обусловлен такой результат не только значимостью одноименного аэропорта, но прежде всего последовательно осуществляемой *стратегией его развития*.

Процесс преобразований стартовал в начале 1990-х гг. с *анализа причин* обвала пореформенной экономики, осмысления места и роли предприятий в новых условиях, путей реструктуризации и переориентации производства на запросы граждан и промпотребителей. Были сформированы и последовательно осуществлены районные программы приватизации, поддержки местных товаропроизводителей, развития ряда отраслей и направлений хозяйственной деятельности. В основу их легли фундаментальные имущественные переделы.

Во-первых, приватизация (1992–1998) имущества крупных и средних предприятий промышленности, строительства и транспорта с последующей концентрацией уставного капитала у менеджмента и специалистов – более 100 предприятий.

Во-вторых, реорганизация (без выделения физическим лицам в натуре имущества и земли) колхозов и совхозов в акционерные общества либо сельскохозяйственные потребительские кооперативы (1992–1995) с последующим выкупом долей и паев стратегическими инвесторами под гарантию сохранения и развития агроспециализации.

В-третьих, закрепление в федеральной, областной либо муниципальной собственности системообразующих и жизнеобеспечивающих объектов с созданием на их базе дееспособных и рыночно ориентированных унитарных предприятий и учреждений (1993–2000).

В-четвертых, коммерциализация крупных предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания и потребительской кооперации (1992–1994)².

В-пятых, создание точечных акционерных обществ по 8 технологическим переделам в международном аэропорту Домодедово (1994–1998). Учредителями этих ОАО выступили федеральный собственник и инвестор (по 47,5% уставного фонда), а также муниципалитет (5% – по сути контрольный пакет, дававший возможность поддержать в проблемной ситуации представителя государства либо управляющей компании). Одновременно происходило включение (1993–1999) муниципальных долей, как правило, в небольших объемах (5–15%) и в неденежной форме (права аренды или пользования коммуникациями, другие опционы) в уставные фонды средних и малых предприятий с целью поддержки и акцентирования социальной направленности нового бизнеса. По мере их становления и позиционирования на рынке (на пике – до 40 юридических лиц) необходимость муниципального участия минимизировалась, и ныне численность таких хозяйствующих субъектов снижена более чем вдвое.

² В результате произошло разукрупнение и формирование около 100 новых юридических лиц, которые затем приватизировали только активную часть своих производственных фондов. При этом у муниципалитета осталась возможность контроля за сохранением нужного потребителю вида деятельности, режима работы и ассортимента услуг через арендные отношения, а также постоянный источник дохода – до 180 млн руб. в год. В дальнейшем по их примеру было создано на приобретаемых в аренду или собственность производственных и земельных площадях около 1000 субъектов малого бизнеса, дающего сегодня пятую часть экономического оборота округа.

В-шестых, развитие (1994–2009) индивидуального предпринимательства (до четырех тыс. человек) в лоточной торговле, на рынках, в извозе, бытовом обслуживании и других сферах, не связанных с эксплуатацией стационарных объектов недвижимости.

В-седьмых, банкротство (1994–2008) около десятка неэффективных хозяйствующих субъектов.

В-восьмых, приобретение значительных земельных массивов и сооружений стратегическими инвесторами с последующим созданием на их основе согласованных крупномасштабных инновационных объектов (последний по времени, чисто рыночный этап реформы со сменой десятков частных собственников, 2002–н/вр.).

Наконец, в-девятых, создание 120 крестьянских фермерских хозяйств (1993–1995) — *единственный случай* провала реформ в районе, объяснимый непродуманностью и скоропалительностью федеральных решений о разрушении высококонцентрированного АПК, слепым копированием западных моделей «фермеризации»³.

Результат реформирования — реструктуризация и многократное увеличение производительных сил территории, переориентация хозяйственного комплекса на приоритетное производство продукции, работ и услуг для населения, декриминализация экономики, реальное улучшение качества жизни населения.

При этом стратегия развития района воплощала не некие абстрактные «правила игры», а прежде всего базировалась на *использовании специфических особенностей домодедовской территории*:

- близость столицы;
- рассредоточенность селитебных и хозяйственных зон;
- наличие крупного транспортного узла и развитых коммуникаций;
- многолетний опыт инноватики, ориентированной на созидательную эмоциональную нагрузку ее участников;
- высокий культурно-образовательный уровень;
- эталонный экологический потенциал;
- свободные территориальные ресурсы для предпринимательства и проживания;
- множественность инвестиционных площадок и субъектов.

После наделения района в 2006 г. на основании Федерального закона № 131-ФЗ статусом городского округа социально-экономическое развитие территории значительно ускорилось.

Объем продукции, работ и услуг за последние 10 лет возрос в 20,8 раза, сбор налогов увеличился в 6 раз, таможенных платежей — в 50 раз.

При этом:

- в гражданской авиации достигнут десятикратный рост числа пассажиров за 10 лет — до 25 млн чел. в 2011 г.; аэропорт Домодедово стал одним из наиболее динамичных и перспективных в стране и мире, освоил лучшие международные стандарты и технологии авиасервиса, привлек почти 80 авиакомпаний, создал свыше 30 тыс. рабочих мест;

³ Фермеры в абсолютном большинстве оказались недобросовестными собственниками, они производят всего 0,01% сельхозпродукции округа и стремятся сделать свои наделы источником спекулятивного обогащения или латифундистской самоизоляции.

- сельское хозяйство сохраняет лидерство в стране по животноводству, о чем свидетельствует достижение полного продовольственного самообеспечения округа, комплексная реконструкция материальной и машинной базы АПК, создание подотрасли птицеводства;
- в сфере рекреации действуют около 20 лучших здравниц и отелей Подмоскovie, во владении физических лиц находятся 60 тыс. дач и коттеджей.

Имея менее 2% населения Московской области, округ производит почти 7% регионального продукта, лидирует среди 74 муниципальных районов и городских округов Подмоскovie по таким ключевым показателям социально-экономического развития, как общий экономический оборот крупных и средних предприятий (219 млрд руб. в 2011 г. — больше чем объемы 26 субъектов Федерации, рост за год около 30%), производство мяса и молока, услуги населению, товарооборот общественного питания. Инвестиции в собственный капитал составили в предкризисном 2007 г. около 36 млрд руб. (13% от областного объема), шестикратно превысив среднероссийские показатели.

Упреждающие структурные преобразования *крупномасштабного инновационно-инвестиционного «рывка» произведены и в других отраслях:*

- удельный вес стройиндустрии в промышленности увеличен с 10 до 50%;
- плотность дорожной сети в три раза превысила среднероссийскую (почти 1500 км, включая 5 федеральных трасс; две трети дорог муниципализированы);
- создана современная логистика (за 5 лет построено и освоено свыше млн кв. м производственно-складских объектов).

Средняя заработная плата на 217 крупных и средних предприятиях (58 тыс. чел.) увеличилась по сравнению с 2000 г. почти в 18 раз и достигла в декабре 2010 г. 46 468 руб., в 2,5 раза превысив среднероссийский уровень. Ежегодный ввод жилья составляет до 2 кв. м на чел. (втрое больше уровня Москвы и вчетверо — России). Начат также масштабный снос ветхого фонда (переселено около 500 квартир)⁴. Наконец, создана *одноуровневая система местного самоуправления* с разделением представительной (Совет депутатов — 25 чел.) и исполнительной (Администрация — 28 функциональных служб, 95 муниципальных предприятий и учреждений, 15 территориальных управлений) власти.

Методологические основы муниципальной стратегии

В качестве первоначальной основы развития следует выделить *правовую базу*, которую наряду с принятым массивом федеральных и областных законов и нормативных актов составляет сформированный в районе «пакет» нормативных документов и процедур для местного развития.

⁴ За три последних года отремонтировано 605 подъездов, построено 107 км дорог и тротуаров, благоустроено 206 дворов, введены стадионы «Авангард», «Металлист», «Авиатор», спорткомплексы «Атлант», «Звезда», «Фокус», «Грин-парк», 4 детских сада, 2 школы, новые парки и аллеи, более 100 торговых объектов.

Планово-стратегическая основа развития округа является важнейшим элементом местного управления и состоит в разработке замысла, целеполагании, прогнозировании, формировании и определении эффективности основных направлений социально-экономического развития территории. Сюда же входят аналитика основных факторов и тенденций (трендов), индикаторов и возможных альтернатив развития, учет рыночной конъюнктуры и социально-политических реалий, выработка правил взаимодействия граждан, власти и рынка. На региональном и местном уровнях это обеспечивается прежде всего разработкой стратегических программ долго- и среднесрочного планирования и прогнозирования и соответствующих концептуальных документов, а также распределением функций между представительными и исполнительными органами в процессе их принятия и реализации.

На решение этих задач и был нацелен Генеральный план городского округа Домодедово до 2025 г. (принят первым в России на основе нового Градостроительного кодекса в 2006 г., откорректирован в 2009 и 2011 гг.)⁵.

Принятие Генерального плана позволило успешно завершить реорганизацию района в городской округ, реализовать в нем оптимальную *одноуровневую* схему местного самоуправления; осуществить *фактическое разделение* представительной и исполнительной власти; проинвентаризировать ресурсы, ограничения и благоприятные факторы развития; произвести зонирование территорий промышленного, аграрного, общественно-делового, рекреационного и жилищно-селитебного назначения, наметив их оптимальное размещение и чередование; установить границы города и сельских населенных пунктов; вынести в натуру проблемные и перспективные земельные массивы; создать условия для формирования глобального транспортно-коммуникационного узла (Хаб, Аэротрополис), современных технопарков и промышленных округов; определить трассы и ориентировочные сроки строительства новых дорог и инженерных сетей; выявить и закрепить в процессе повсеместных общественных слушаний позитивное общественное мнение о проводимых инновационных преобразованиях; обеспечить согласование групповых интересов внутри местного сообщества.

Одновременно были разработаны и реализуются документы среднесрочного планирования и прогнозирования социально-экономического развития городского округа (комплексная программа на 2012–2015 гг., отраслевые планы по отдельным секторам местного хозяйства и направлениям социальной деятельности — всего около 20 целевых программ на 5–10 лет). Продукт детализации общей стратегии — генпланы, проекты планировки и реконструкции крупных предприятий и населенных пунктов округа (более 200).

Следующая основа реализации стратегии — *пространственная* — природные условия, экономико-географическое положение, тип расселения, климат. Для Домодедово эти факторы благоприятны.

⁵ В Генплане из общей площади округа выделены территории развития города (200 кв. км) и аэропорта (107 кв. км). Предусмотрено к 2025 г. увеличение населения со 125 до 450–500 тыс. чел., рост аэропорта с 15 до 90–100 млн пассажиров в год, строительство 4–5 млн кв. м производственно-складских комплексов и 12–15 млн кв. м жилья с полным шлейфом социальных учреждений, создание адекватной инженерной и транспортной инфраструктуры (решение Совета депутатов округа от 11. 12. 2006 № 350/68).

Согласно мировой традиции, территории «второго» пояса (30–70 км от центров столиц) наиболее удобны для проживания среднего и высшего класса, транспортного, логистического и рекреационного обеспечения мегаполисов, восстановления и пополнения их экологических балансов⁶. Главной особенностью округа является также наличие значительных ресурсов свободных земель, пригодных к комплексному освоению без ущерба для существующих предприятий и поселений, природной среды и коммуникаций. Даже при оптимистическом сценарии роста (до 500 тыс. чел., 6 тыс. га новой застройки) полностью сохранится уникальный природный комплекс (леса и водоемы занимают 40% территории округа), а плотность населения будет в 20 раз ниже, чем в Москве. Останется в обороте достаточный ареал сельхозугодий (более 15 тыс. га), необходимых для интенсивного развития агрокомплекса и аэропорта. Следует отметить также готовность к застройке большинства участков и массивов, т.к. земли находятся в собственности инвесторов, проведение аукционов и изменение целевого назначения в связи с включением их в черту населенных пунктов не требуется.

Финансово-инвестиционная основа.

Известное из теории определение инвестиций как отказа от использования доходов на текущее потребление в пользу капиталообразования и ожидаемого расширения потребления в будущем⁷ не полностью применимо к домодедовскому инновационному сценарию.

По нашей оценке, не более 10% ожидаемых капиталовложений ближайшего десятилетия (около 10 млрд долл.) будет формироваться из прибыли от текущей хозяйственной деятельности инвесторов. Остальное — заемные средства, стратегические, прямые и портфельные инвестиции. При этом существует минимум 5–6 крупнейших негосударственных компаний, апробированных в реализации больших проектов на нашей территории. Ими принята и поддерживается предложенная местной властью ориентация на упреждающее развитие транспортных и инженерных систем, участие в создании и ремонте социальных учреждений, регулярные пожертвования на поддержку социальной и правоохранительной деятельности по механизму эндаумента.

Известно, что до 20% затрат любого инвестпроекта приходится на доленое участие в строительстве дорог и развязок, энергоисточников и магистральных трубопроводов, водозаборов и канализационных коллекторов, ливнестоков и очистных сооружений. Условия такого участия определяются *трехсторонним инвестиционным контрактом или соглашением* между инвестором, Правительством Московской области и Администрацией городского округа. При таком уровне социальной зрелости и ответственности бизнеса *ответом администрации* являются регулярные оперативки по координации строительства, минимизация тех условий и рисков, упрощение регулятивных процедур, приоритетное решение социальных вопросов соответствующих трудовых коллективов, обеспечение добровольности, равноправия и защищенности инвестирования, невмешательства власти в эту деятельность.

⁶ Региональная экономика и управление. М.: РАГС, 2006. С. 241.

⁷ Самуэльсон П. Экономика. Т. 1. М. 1993. С. 124.

Заметная социально-финансовая отдача инвесторов, сопоставимая в ряде точек с уровнем расходов местного бюджета, стимулирует государство и муниципалитет на финансирование инфраструктурных затрат⁸.

Перспективная *инновационная схема* — государственно-частное партнерство в дорожном, энергетическом и жилищном строительстве, в т.ч. за счет специнвестконтрактов, концессий, фьючерсного возврата инвестиций зачетом оплаты трафика и т.п. Особенно значимо такое соучастие при реализации селитебных проектов «Большое Домодедово» (12 млн кв. м) и «Западное Домодедово» (3 млн кв. м), в результате чего появится реальная возможность удешевления возводимого жилья для граждан в 1,5–2 раза.

Имея реальную поддержку со стороны федеральных органов власти, Губернатора Московской области Б.В. Громова, Администрации городского округа, а также высокую ликвидность и залогоспособность земельных и имущественных активов, крупные домодедовские инвесторы широко применяют эмиссию займов, взятие инвестиционных и синдицированных кредитов, привлечение соинвесторов-миноритариев из числа крупнейших фирм Европы, Азии и США. Характерно, что они не претендуют на существенное бюджетное льготирование, налоговые каникулы, уменьшение арендных ставок и т.п.

В настоящее время на территории округа действуют, строятся либо проектируются объекты известных корпораций «Нестле» (Швейцария), «Пепсико» и «Джон Дир» (США), «Штрабаг» и «Алупласт» (Германия), «Гиффелз» (Канада), «Евразия» и «Капитал Партнерз» (Казахстан), «Скания» и «Вольво» (Швеция), СУ-155, «КОАЛКО» и «Ист Лайн» (Россия). По мере реализации этих и других проектов объемы капиталовложений многократно возрастут, а вместе с ними — инвестиционный потенциал, инвестиционная привлекательность и инвестиционный климат округа, так же как налоговая отдача предприятий-резидентов, наполнение местного бюджета и, соответственно, возможность опережающего финансирования развития социальной сферы и инновационных разработок. Одновременно *усилится координирующая роль муниципалитета*, социально-управленческого обоснования и сопровождения инновационных инициатив и проектов с позиций Генерального плана, Правил землепользования и застройки округа, сохранения и преумножения его социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, отстаивания интересов местного сообщества.

Следующая основа — *производственно-технологическая*.

Роль муниципальных органов власти в формировании структурной и технической политики округа невозможно переоценить⁹. При ак-

⁸ Например, из федерального бюджета профинансированы реконструкция взлетно-посадочных полос и подводящей автотрассы аэропорта, автомагистрали М-4 «Дон», ряда государственных здравниц, а также капремонт жилого фонда. Строительство обводных автодорог вокруг микрорайонов Авиационный и Белые Столбы, многих социальных объектов, а также прокладка 15-километрового дублера Каширского шоссе в городе — планируемый вклад бюджета Московской области и муниципалитета. В свою очередь ФСК и МОЭСК, Газпром, ОАО РЖД и другие монополисты готовы построить часть коммуникаций и питающих центров за счет своих инвестиций и тарифов, так как впоследствии эти затраты гарантированно и быстро «отобьются» гигантским трафиком и платежами от текущей эксплуатации основных производственных и непроизводственных фондов.

⁹ Финансово-инвестиционный и производственно-технологический факторы инновационного процесса — не одно и то же. Последний более предметно олицетворяет структуру и направления деятельности местного хозяйства.

ционировании, смене собственников либо создании *de novo* основных градообразующих предприятий учитывалось, а иногда и императивно доводилось до лиц, принимающих решения, мнение администрации об общественной потребности в тех или иных видах продукции, работ и услуг, сбалансировании пропорций развития, долевого участия хозяйствующих субъектов в развитии инженерных сетей и коммуникаций.

В первую очередь акцент делался на внутриотраслевые фазовые и структурные переходы.

Так, в сельском хозяйстве за последние 10 лет осуществлена передислокация значительной доли кормопроизводства в плодородную черноземную зону Серебряно-Прудского района, где приобретены, реорганизованы в филиалы домоделовских сельхозпредприятий и подняты пять отстающих хозяйств. Их работники получили стабильную и достойно оплачиваемую работу. Более «мозгоемкая» отрасль животноводства была доведена за счет инвестиций и инноваций до европейского уровня технологии и продуктивности (надой 7 тыс. литров на корову в год), стала производить продукции гораздо больше, чем во времена СССР (8% от общего объема молока и 15% производства мяса по Московской области — лучшие показатели в стране). При этом прежние товарные хозяйства приобрели статус племзаводов (было 2, стало 5); два предприятия были подвергнуты банкротству и одно ликвидировано с присоединением к более мощным товаропроизводителям. На принципах инвестиционного и технологического прорыва вновь построена крупнейшая птицефабрика «Моссельпром».

В результате физический объем конечной продукции (молоко, мясо) увеличился в 1,7–5,4 раза, тогда как численность работающих в агросекторе уменьшилась по сравнению с 1991 г. с 7,4 до 2,1 тыс. чел.

В то же время возникла новая промышленная отрасль переработки, где на 30 крупных и малых предприятиях занято более трех тысяч человек, производящих до 100 видов продуктов питания на 12 млрд руб. в год, тогда как сумма реализации первичного сельхозпроизводства (менее 2 млрд руб.) не превышает 2% от общего объема продукции по округу¹⁰.

С расчетом на приближающийся инвестиционно-строительный бум осуществлена реструктуризация базовых отраслей промышленности. В результате на месте старых крупнотоннажных, экологически опасных и трудоемких производств возникла современная индустрия стройматериалов (металлопрофиль и стальные конструкции, кирпич и железобетон, панели для домостроения, стеновые и тротуарные блоки, двери, стеклопакеты, пагонажные изделия и т.п.). Ее удельный вес в общем объеме промышленности увеличился с 10 до 50%.

Новую структуру и пропорции приобрела рекреация. На месте многих прежних пионерлагерей и общежитий (было 65) возникли современные здравницы и комплексы гостиничного типа, многозвездные апарт- и конференц-отели, центры семейного и корпоративного отдыха.

¹⁰ По инициативе администрации округа часть этих продовольственных товаров (мясомолочные продукты, рыбные и овощные консервы, птица, подсолнечное масло, безалкогольные напитки, пельмени и т.п.) поставляется производителями с символической (до 2%) рентабельностью в специализированную сеть потребкооперации, мобильную фирменную торговлю и на возрожденную историческую Никитскую ярмарку, что удешевляет для жителей эти продукты почти в 1,5 раза.

В последние два-три года возникла и развивается высокими темпами новая для округа отрасль — логистика. Особенно востребованы современные автоматизированные складские комплексы в продовольственном, автомобильном, электротехническом, почтово-грузовом, промтоварном опте. Их емкость через несколько лет превысит в 2–3 раза общую площадь нынешнего жилого фонда округа (более 1000 многоэтажных домов). При этом отметим, что наиболее сложной для местной экономики проблемой является *отсутствие надежного механизма стимулирования крупных международных компаний (авиакомпаний, форвардов, экспедиторов, грузооператоров, ритейлеров) к регистрации в округе предприятий-резидентов, а не дивизиональных подразделений, трудно поддающихся контролю и налогообложению.*

Перманентные процессы реструктуризации и диверсификации экономики, освоения новых технологий, плюрализации форм собственности, муниципально-частного партнерства наблюдаются также в строительной и дорожной отраслях, жилищно-коммунальном хозяйстве, торговле, где действуют более 700 крупных, средних и малых предприятий.

Характеризуя *институциональную основу* стратегии, отметим, что на территории Домодедово успешно действуют более 200 субъектов инфраструктуры местного рынка. Это прежде всего финансовые учреждения: РКЦ ЦБ РФ, отделение Федерального казначейства, Налоговая инспекция, Финансовое управление, Единый расчетный центр ЖКХ, отделения Сбербанка и банка «Возрождение», которые активизировали за последнее время свою кредитную и ипотечную политику¹¹.

Достаточно выражены профессионализм, доступность и конкурентность оценочных, риэлторских, аудиторских, землеустроительных, страховых, нотариальных, адвокатских формирований, образующих рыночную инфраструктуру при купле-продаже и аренде жилья, участков, промзданий, автомобилей, турпакетов, оформлении финансовой, правовой, имущественной и хозяйственно-договорной документации¹².

В системе местной связи насчитывается почти 40 тысяч абонентов проводной телефонии. Наряду с базовой структурой ОАО «Ростелеком», обслуживающей около 30 тыс. номеров и производшей за последние годы замену большинства аналоговых АТС на цифровые, успешно работают альтернативные операторы связи и Интернета: «Акадо», «Домолан», МТС, Билайн, Мегафон, «Телестар», «МТУ-информ». Про-

¹¹ Особо отметим муниципальный коммерческий «Дом-банк». Учредителями его 18 лет назад выступили 11 ведущих предприятий и Администрация как обладатель контрольного пакета акций. Банк обслуживает счета местного бюджета, муниципальных предприятий и учреждений, других субъектов, имеет более 3 тыс. клиентов и статус одного из самых надежных, стабильных и «клиентских» банков региона. Собственным процессинг-центром эмитировано 45 тыс. пластиковых карт, по которым получают зарплату в том числе более 8 тыс. муниципальных работников. Несколько лет успешно действует социальная программа кредитования местных жителей «Достойная жизнь», для предоставления льгот и субсидий ветеранам и малоимущим запущена «Социальная карта домодедовца».

¹² Например, только на вторичном рынке округа ежегодно совершается до 6 тыс. сделок по купле-продаже земли. В Регистрационной палате оформляется до 5 тыс. свидетельств на различные имущественные права. БТИ выполняет 20 тыс. актов технической инвентаризации и паспортизации недвижимости. Земельно-кадастровые органы выдают юридическим и физическим лицам до 25 тыс. справок о кадастровой стоимости, земельном налоге и границах участков.

ложены сотни километров оптоволоконных линий. Установлено более 50 башен и антенн основных сотовых операторов. Интенсивно развиваются сервисы, предоставляющие населению услуги Интернета, цифрового телевидения, *IP*-телефонии (в т.ч. по широкополосной сети).

Функционируют 8 печатных и электронных средств массовой информации. По схеме эфирного и кабельного вещания выходят регулярные передачи муниципального телевидения и радио.

Важнейшим аспектом инноватики и рыночных преобразований является *всеобъемлющая информатизация округа*.

Пионером электронизации является группа «Ист Лайн» (ныне «Московский аэропорт Домодедово»), на 16 предприятиях которой действуют в единой сети мощные серверы и около 8 тыс. компьютеров, обеспечивающих на 100% безбумажный документооборот. Информационный и коммуникативный доступ в систему обеспечен почти 100 другим предприятиям и организациям аэропорта, авиакомпаниям, грузооператорам, турагентам, пассажирам.

В Администрации округа созданы единая автоматизированная электронная сеть, собственный информационный портал, телекоммуникационная система с охватом всех 15 территориальных управлений, 120 муниципальных предприятий и учреждений. Полностью автоматизирован учет делопроизводства, в значительной мере — ведение основных документов, реестров, регистров и кадастров по населению, бюджету, имуществу, земле, зданиям и сооружениям, инженерным сетям, торговым объектам, ценообразованию, трудовым отношениям, муниципальному заказу, правопорядку¹³. Круглосуточно работают виртуальная приемная и электронная почта. В ряде муниципальных подразделений разработаны и внедрены автономные системы на основе оригинального программного продукта.

Все это, а также соответствующая целевая программа являются предпосылкой, моделью и основой для последующей сплошной информатизации, углубленной компьютеризации домов и квартир (ныне не более 20%), школ (ныне 93%) и детских садов (ныне 10%), а также всех хозяйствующих субъектов. Деловая и аппаратная информация будет передаваться и храниться в электронной форме, а ее общедоступная часть публиковаться в Интернете с удобными для пользователя интерфейсами. Также намечены формы поощрения инвестиций хайтековских компаний, электронной коммерции, либерализации телекоммуникационной инфраструктуры, компьютерного всеобуча на всех уровнях образования и производства. Услуги документооборота для населения (сконцентрированы преимущественно в Многофункциональном центре площадью 2,8 тыс. кв. м) постепенно переводятся в режим «одного окна».

Кадровая основа является одним из центральных факторов инновационной стратегии. Однако опасность в том, что по мере развития любой территории трудовые резервы быстро исчерпываются и на передний план выдвигается вопрос о наращивании миграционного потока, уско-

¹³ В частности, реестр физических лиц поддерживается и доступен не только в администрации, но и в территориальных управлениях, ЖЭКах, отделе Федеральной миграционной службы.

ренном строительстве жилья для новых работников. Чтобы минимизировать подобную угрозу¹⁴, в округе взят курс на приоритетное создание *привлекательных высокооплачиваемых рабочих мест*, требующих квалифицированных специалистов. Их решено приглашать прежде всего из числа местных жителей, десятилетиями работающих в Москве, платящих там налоги, уставших от долгой дороги и затрат на нее.

Задача вернуть «москвича» успешно реализуется — число лиц, подверженных ежедневной маятниковой миграции, уменьшилось с 25 до 15 тыс. чел. Дополнительным стимулом к возврату, кроме новых престижных производств, послужит крупномасштабное и недорогое жилищное строительство. Его объемы синхронизируются с темпами роста аэропорта и производственно-логистических комплексов. Тем самым будет ликвидировано заметное отставание селитебной политики и жилищно-социального строительства в округе от развития базовых отраслей, будут устранены последствия ускоренной промурбанизации и острый дефицит рабочей силы (до 20 тыс. чел.), далеко не полностью покрываемый ныне вахтовыми десантами и маятниковыми мигрантами.

Однако избежать внутренней иммиграции не удастся¹⁵. Поэтому совместно с крупнейшими работодателями округа разрабатываются схемы конкурсного отбора специалистов в других регионах и государствах из числа соотечественников и предоставления им качественного недорогого жилья по механизму ипотеки с корпоративным субсидированием процентной ставки либо части стоимости квартиры и ускоренной натурализацией в качестве жителей округа¹⁶.

Позитивным фактором удешевления жилья для будущих новоселов явится экономия на инфраструктурных затратах за счет суперпозиции техусловий в производстве и социуме: энергоисточники, дороги, линии связи, магистральные сети — двойного назначения и могут строиться в значительной мере за счет производственных капиталовложений.

Инновационный потенциал местного сообщества изначально создается в сфере образования, по формуле Бисмарка «Войну выиграл прусский учитель». Вот почему образовательные структуры и программы строятся у нас не только на принципах соответствующего нацпроекта и ведомственной реформы. Особо заострены вопросы *непрерывности обучения*, профориентации, муниципальной и корпоративной мотивации одаренных учащихся и студентов, установления договорных отношений предприятий, школ и вузов, упреждающего трудоустройства молодежи на градообразующих предприятиях¹⁷.

¹⁴ В Домодедово за 10 месяцев 2011 г. в заявительном порядке зарегистрировались более 30 тыс. мигрантов.

¹⁵ Расчетная потребность в дополнительных трудовых ресурсах составит к 2015 г. до 50 тыс. чел.

¹⁶ Это послужило одним из мотивов включения программы «Большое Домодедово» в число трех панельных федеральных экспериментов комплексной застройки, наряду с Екатеринбургом и Чебоксарами, по нацпроекту Президента РФ «Доступное и комфортное жилье — гражданам России».

¹⁷ Например, во взаимодействии «Аэропорт — РГГУ — Администрация округа» родилась программа «Приток», куда по программам университета и колледжа набрано по конкурсу с частичным финансированием обучения и стипендий аэропортом около двух тысяч будущих авиаторов, получающих профильную подготовку и производственные навыки уже с первого курса.

Проблемы и препятствия реализации стратегии

Завершая статью, кратко охарактеризуем проблемы, не преодолев которые трудно рассчитывать на эффективное осуществление инновационных преобразований.

Первая проблема — недоработанность организационно-правовых форм и стимулов частно-государственного партнерства. Прежде всего для науки, производства, землепользования, финансов, собственности.

Вторая проблема — отсутствие эффективного механизма мотивации инновационной деятельности. В стране низок уровень практической реализации патентов и изобретений (в РФ 1%, в Европе 70%); не обеспечена защита интеллектуальной собственности; затруднены налоговые освобождения и каникулы, другие фискальные стимулы; невозможна быстрая капитализация недвижимости; заемщики не готовы к масштабной ипотеке — особенно не хватает протекционистских мер для местных жителей и молодежи. Катастрофически низок уровень инновационной активности российских предприятий и местных властей (новые идеи и технологии внедряют не более 10% субъектов).

В качестве третьей проблемы выделим множественность и «сырость» нормативно-правовой базы формирования инновационных структур (особые экономические зоны, наукограды, технопарки, промышленные округа, отраслевые кластеры, бизнес-инкубаторы и т.п.).

Четвертая проблема — недостаточный уровень урбанизации (низкое качество городской среды, неэффективная жилищно-коммунальная инфраструктура, нехватка социальных учреждений и институтов, недобросовестная конкуренция соседних муниципальных образований, низкий уровень муниципального менеджмента).

Нельзя не отметить и косность органов власти и менеджмента, с недоверием относящихся к новым «продвинутым» лидерам и их командам, идеям и территориям обновления, проблемам науки и образования, другим инновационным вызовам.

Свою негативную роль играют и такие ограничители, как, например, отсутствие четких критериев и равноправия в межбюджетном регулировании и софинансировании на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Не в полной мере задействованы и возможности эмиссионного процесса (акции, займы, залоги, поручительство).

Наконец, большой бедой является инерция обыденного сознания, пассивность, потребительство, патернализм не только большинства населения, но и предпринимателей и управленцев, что проявляется в ожидании «бюджетных дождей», а также в том, что инновационные инициативы часто рассматриваются как расточительная гигантомания, препятствовать которой может только «бюджетный минимализм».

Однако перечисленные проблемы *абсолютно преодолимы*. И домодедовский опыт тому доказательство. Естественно, условия и возможности у муниципалитетов разные. И все же представляется, что нашу практику можно (с учетом местной специфики) воспроизвести в других городах и районах страны. Следует лишь помнить завет недавно ушедшего классика современного управления Питера Друкера: «Для победы надо ставить на самое сильное изменение в жизни людей».