МИОН

Межрегиональные
исследования
в общественных науках

Министерство
образования и науки
Российской
Федерации

«ИНО-Центр
(Информация. Наука.
Образование)»

Институт имени
Кеннана Центра
Вудро Вильсона
(США)

Корпорация Карнеги
в Нью-Йорке (США)

Фонд Джона Д.
и Кэтрин Т. МакАртуров
(США)

Данное издание осуществлено в рамках программы
«Межрегиональные исследования в общественных науках»,
реализуемой совместно Министерством образования и науки РФ,
«ИНО-Центром (Информация. Наука. Образование)»
и Институтом имени Кеннана Центра Вудро Вильсона
при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США),
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США).
Точка зрения, отраженная в данном издании,
может не совпадать с точкой зрения доноров
и организаторов Программы.

Калининградский государственный университет
Балтийский межрегиональный институт общественных наук
«Россия и Европа: прошлое, настоящее, будущее»

Регион сотрудничества

Выпуск 12 (37)

Совершенствование региональной стратегии

Калининград
Издательство КГУ
2004

УДК 338.24:911.3(470.26)
ББК 330.49(2Р31-4К)
Р 325

Редакционная коллегия:
А.П. Клемешев (общая редакция), *А.Г. Степанов*,
проф. *Г.М. Федоров*, проф. *В.Г. Барановский* (Москва),
проф. *С.Д. Козлов*, доц. *В.С. Корнеевец*,
проф. *С.В. Кортунов* (Москва), проф. *А.Е. Шаститко* (Москва).

Печатается по решению Совета научных кураторов
программы «Межрегиональные исследования в общественных науках»

Р 325 **Регион сотрудничества. Вып. 12 (37):** Совершенствование региональной стратегии / Под ред. А.П. Клемешева. – Калининград: Изд-во КГУ, 2004. – 72 с.
ISBN 5-88874-563-4

Издание адресовано экономистам, политологам, социологам, специалистам в области регионального управления, бизнесменам – широкому кругу специалистов, исследующих место Калининградской области во взаимоотношениях России и ЕС.

УДК 338.24:911.3(470.26)
ББК 330.49(2Р31-4К)

Книга распространяется бесплатно

ISBN 5-88874-563-4

© Коллектив авторов, 2004
© АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)», 2004

Содержание

От редакции 4

Клемешев А.П., Федоров Г.М. О стратегии развития Калининградской области в условиях российско-европейского взаимодействия на Балтике 5

Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М. Социальная ориентация региональной стратегии для Калининградской области 36

От редакции

Выпуск 12 (37) серии «Регион сотрудничества» подготовлен Балтийским межрегиональным институтом общественных наук при Калининградском госуниверситете в рамках проекта «Российская Балтика: приграничное сотрудничество и миграции населения».

В серии «Регион сотрудничества» продолжается публикация статей по проблемам взаимодействия Российской Федерации и стран зарубежной Европы, прежде всего Европейского союза, и особенно стран Балтийского региона. Особое внимание уделяется роли Калининградской области как пилотного региона сотрудничества. К обсуждению проблем общеевропейского сотрудничества приглашаются другие межрегиональные институты общественных наук, Московский и Санкт-Петербургский ресурсные центры, а также все российские и зарубежные эксперты, занимающиеся данной проблематикой.

Этот выпуск посвящен обоснованию стратегии социально-экономического развития Калининградской области, развивающейся в сложных условиях пространственной изоляции от основной территории страны. Рассматриваются возможности преодоления недостатков эксклавности и решения экономических и социальных проблем регионального развития путем реализации социально ориентированной стратегии «регион сотрудничества».

А.П. Клемешев, Г.М. Федоров

О стратегии развития Калининградской области в условиях российско-европейского взаимодействия на Балтике

Оценка ситуации в регионе

Выход Прибалтийских стран из СССР осенью 1991 г. превратил Калининградскую область (15 тыс. кв. км территории, 936 тыс. жителей) в российский эксклав. После вступления в 1999 г. Польши, а в 2004 г. и Прибалтийских стран в НАТО область стала российским анклавом в окружении стран, входящих в эту военно-политическую организацию. С превращением области 1 мая 2004 г., после вступления Польши и Литвы в ЕС, в анклав внутри Европейского союза проблемы ее развития еще более усложняются. Поэтому Российская Федерация должна предпринять дополнительные меры для жизнеобеспечения своего эксклава и предотвращения угрозы того, что Калининградская область станет депрессивным регионом, изолированным от основной части страны внутри развивающегося Евросоюза.

Особое геополитическое и геоэкономическое положение области нельзя не учитывать в разработке и проведении российской политики — как внутренней, так и внешней. И действительно, Калининградская область — единственный субъект Федерации, на территории которого действуют режим Особой экономической

зоны (ОЭЗ) и федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года». В переговорах Россия — ЕС по проблемам партнерства и кооперации калининградская тематика также занимает видное место.

Однако пока до сих пор не принят новый закон об ОЭЗ, необходимость которого признается большинством экспертов и политиков, а действующий закон уже не вполне соответствует меняющимся условиям развития региона. Федеральная целевая программа развития области выполняется не полностью. Не заключено соглашение РФ — ЕС по поводу области.

Стратегия развития области должна быть частью региональной политики Российской Федерации. Перспективное место области в системе общероссийского территориального разделения труда пока не вполне определено — ведется дискуссия о соотношении импортозамещения и экспортной организации производства, о роли различных отраслей (морехозяйственного комплекса, машиностроения, янтарной промышленности, туризма, торговли, инновационных производств и др.).

Эксклавное положение области требует дополнительных расходов на обеспечение ее жизнедеятельности. По оценке Главного управления экономического развития и торговли администрации области, общая сумма потерь экономики составит в 2004 г. 10,5 млрд руб. (в 2003 г. потери оценивались в 8 млрд руб.).

Роль компенсационного механизма для региона сначала играло положение о свободной экономической зоне (СЭЗ) «Янтарь», которое затем сменил Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»[1]. За областью, согласно этим документам, был закреплен режим свободной таможенной зоны, который имел большое значение в реструктуризации региональной экономики.

Но льготы свободной таможенной зоны, к которым в конце концов свелся зональный механизм, оказались недостаточными не

[1] Положение о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ «Янтарь») было утверждено Постановлением Совета Министров РСФСР от 25.09.1991 г. А 22.01.1996 г. принят федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

только для обеспечения экономического роста, но и для жизнеобеспечения области, и ей предоставлялась дополнительная финансовая поддержка[2]. В 1994—1996 гг. области был предоставлен налоговый кредит в размере 200 млрд. неденоминированных рублей сроком на 5 лет. С 1998 г. на территории области реализовывалась Федеральная целевая программа «Развитие ОЭЗ в Калининградской области» на 1998—2005 гг. К сожалению, эта программа почти не финансировалась, и в 2001 г. вместо нее утверждена программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 г.», реализуемая более успешно.

СЭЗ — ОЭЗ в 1990-е годы, по сути, превратилась в механизм выживания экономики региона в изменившихся условиях. Таможенные льготы стали механизмом компенсации предприятиям и населению области высоких затрат на транзит грузов через территории зарубежных стран в транспортном сообщении области с основной частью страны. Тем не менее, возникшая из-за беспошлинного импорта конкуренция на региональном рынке с товарами местных производителей способствовала большему спаду производства по сравнению со средними по стране показателями. В 1998 г. промышленное производство в Калининградской области составило только 29% от уровня 1990 г. (в РФ — 46%), сельскохозяйственное — 48% (в РФ — 56%), розничный товарооборот — 42% (в РФ 86%). Объемы капитального строительства сократились в 6 раз (в РФ — в 4,5 раза).

Вместе с тем, в этот период формировалась рыночная инфраструктура, устанавливались необходимые связи хозяйствующих субъектов внутри региона, с российскими и зарубежными партнерами. Появились экспортные и первые импортозамещающие производства. Создавались предпосылки последующего развития реального сектора. Благодаря СЭЗ резко возросло обслуживание внешнеторговых операций (рис. 1).

---

[2] Не были обеспечены предусмотренные законом об ОЭЗ льготное налогообложение инвестиций и гарантии иностранных инвестиций в виде залога имущества Калининградской области. Лишь непродолжительное время действовал упрощенный порядок въезда, пребывания и выезда иностранных граждан на территории области.

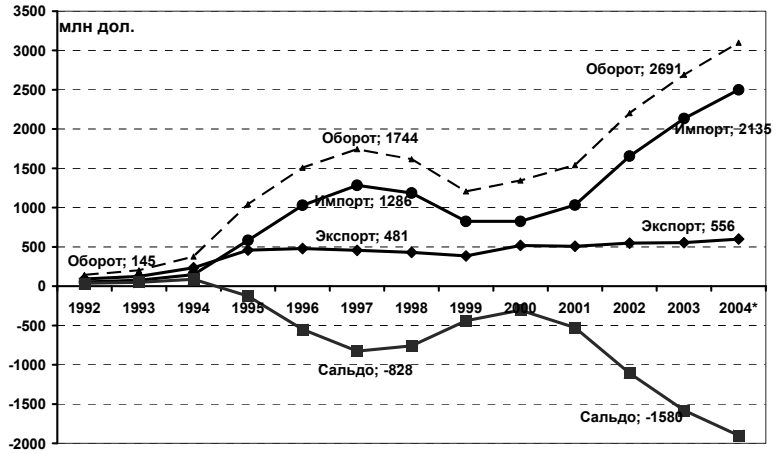

Рис. 1. Динамика внешней торговли
Калининградской области в 1992—2003 гг., млн дол.

В 1999 г., с началом выхода российской экономики из кризиса, стал возрастать спрос на товары народного потребления. Положительным фактором для области в обслуживании внешнеторговых связей России стала также покровительственная по отношению к калининградскому направлению тарифная политика российских железных дорог в 2001—2003 гг., снизившая негативные следствия дополнительных расходов на транзит грузов через территорию Литвы. В области начался быстрый рост производства товаров из импортного сырья и полуфабрикатов (ввозимых беспошлинно) на российский рынок, куда готовая продукция, если она признана произведенной в области, также поступает без уплаты пошлин. Промышленное производство стало расти более высокими темпами, чем в среднем по стране.

За 1999—2003 гг. объемы промышленного производства в Калининградской области увеличились на 95% против 37% в среднем по РФ. В области быстрее среднего по России росли инвестиции (увеличившиеся более чем в 4 раза), транспортные пере-

возки, обслуживание экспортно-импортных связей, отечественный и зарубежный туризм. Рост наблюдался и в ряде других отраслей — строительстве, связи и телекоммуникациях. Но слабым местом является неудовлетворительное положение в сельском хозяйстве. Имеются сложности в развитии отраслей социальной сферы.

Валовой региональный продукт в 2002 г. возрос на 9,5 %, в 2003 г. рост составил 11,5 %. Среднегодовые темпы роста ВРП в Калининградской области выше средних по стране (притом, что в Российской Федерации темпы роста ВВП выше, чем в странах Прибалтики, в Польше и странах ЕС).

Но из-за глубокого спада производства и инвестиций в 1991—1998 гг. даже сравнительно высокие темпы роста в последние годы пока еще не привели к объемам, которые были до начала 1990-х годов. Общий объем инвестиций (в сопоставимых ценах) составляет пока только 59 % от уровня 1990 г., а нынешняя доля области в общих по стране инвестициях в основной капитал составляет 0,68 %. Это выше доли в населении страны (0,66 %). Доля области в объеме промышленного производства составляет только 0,38 %, сельскохозяйственного — около 0,4 %.

По состоянию на начало 2004 г. в промышленности области сформировалось следующее соотношение поставок товаров в другие российские регионы, на экспорт и для внутреннего потребления (в процентах к итогу) — 56:25:19 (рис. 2).

Импортозамещающие предприятия области в 2003 г. обеспечили 35 % российского производства телевизоров и пылесосов, 16 % — мясных консервов, 6 % мебели; заметную долю составило производство холодильников, ковров и напольных покрытий, автомобилей, велосипедов, стиральных машин, маргариновой продукции. Область преимущественно из собственного сырья обеспечивает производство 34 % рыбных консервов, поскольку рыболовный флот добывает 11 % рыбы и морепродуктов. Из российского сырья производится целлюлоза (4 % общероссийского объема). На область приходится 1,8 % общероссийского производства водки и ликеро-водочных изделий; в 2002 г. область обеспечила 24 % российского экспорта водки.

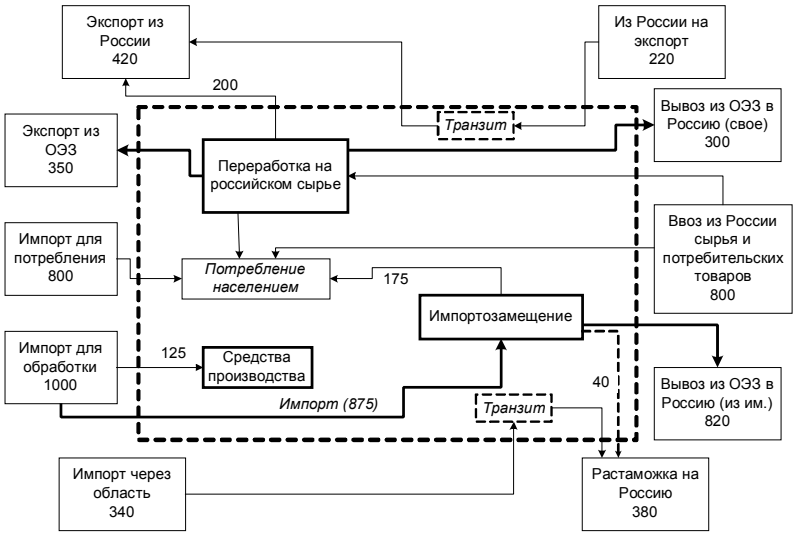

Рис. 2. Оценка внешней и межрегиональной торговли с участием Калининградской области в 2003 г., млн дол.[3]

Эксклавность области и региональная стратегия

Эксклавность — важнейшая специфическая особенность области. Ее экономическое, социальное, демографическое развитие, многие экологические вопросы, не говоря уже о геополитической проблематике, определяются эксклавным положением.

В *экономическом* плане эксклавность означает определенную обособленность региона в рамках общероссийского экономического пространства. Так, в отличие от остальных субъектов Федерации, для вывоза произведенных на территории области товаров в другие регионы страны необходима экспертиза, действи-

[3] *Гареев Т.Р., Волошенко К.Ю.* К дискуссии о стратегии развития Калининградской области // Регион сотрудничества. Вып. 3(28). — Калининград: Изд-во КГУ, 2004. — С. 35. Для сопоставления: в Калининградской области промышленной продукции в 2003 г., согласно данным Госкомстата, произведено на сумму 32,6 млрд руб.

тельно ли эти товары здесь произведены, а не импортированы. Существует норматив добавленной стоимости для признания товаров произведенными в области.

Другие важные специфические аспекты регионального экономического развития — более тесные производственные связи предприятий с зарубежными рынками, повышенный удельный вес импортных товаров на местном рынке. Это вносит специфику в показатели экономической безопасности региона.

Социальные аспекты связаны со спецификой калининградского социума. Эта специфика отчасти обусловлена *демографическими* факторами — переселенческим характером населения области, высокой ролью миграций (в том числе из ближнего зарубежья) в формировании населения в настоящее время. Приток с начала 1990-х годов более 300 тыс. мигрантов из других российских регионов и ближнего зарубежья имеет следствием снижение устойчивости калининградского социума, который и прежде был недостаточно сформированным (около 60% населения области родилось за ее пределами). Это, в свою очередь, предопределяет несформированность региональной элиты, что затрудняет определение и реализацию стратегии развития региона.

Но, возможно, решающее значение имеет именно эксклавность области — пространственный отрыв от основного массива населения России, с одной стороны, и соседство с территориями, населенными поляками и литовцами, — с другой. Контакты с Россией затруднены, а с зарубежными странами — облегчены, но в последнее время усложняются. В сознании населения, особенно в последнее время, возникает синдром эксклава, озабоченность пространственной изоляцией области и от России, и от соседей.

Экологические особенности состоят не только в том, что приходится учитывать требования международных соглашений по охране Балтийского моря, экологические стандарты ЕС предъявляют повышенные требования к транспортным средствам, обеспечивающим не только грузовое, но и пассажирское сообщение между областью и основной частью России.

Геополитические факторы связаны с ролью области в обеспечении оборонных интересов Российской Федерации на Балтике, с развитием отношений между Россией и НАТО, Россией и странами Балтийского региона и ЕС.

Зарубежный опыт управления эксклавными территориями показывает необходимость комплексного решения возникающих в связи с наличием таких территорий политических, экономических, социальных, демографических и экологических вопросов. Однако возникшая с Калининградской областью ситуация первоначально не привлекла надлежащего внимания федеральных органов власти, поскольку в это время решались вопросы становления самой российской государственности. К тому же еще не возникало острых проблем транзита пассажиров и грузов через территории бывших союзных республик, ставших независимыми государствами де-юре, но сохранившими часть прежних, характерных для единой страны, экономических взаимоотношений де-факто. Не ожидалось, что какие-либо проблемы с транзитом возникнут и в будущем, хотя бы потому, что тогда еще не было Шенгенских соглашений, а когда они были подписаны, не предполагалось столь быстрое вступление в ЕС и присоединение к этим соглашениям Прибалтийских стран.

В самой Калининградской области ее эксклавность также не была осознана в должной мере и рассматривалась, прежде всего, как предпосылка ускоренного развития области путем вхождения региона в европейское экономическое пространство. С этой целью предполагалось использовать апробированный во многих странах механизм свободной экономической зоны, способный, как ожидалось, привлечь иностранные инвестиции и передовые технологии для модернизации региональной экономики.

Последствия реализации механизма свободной (затем Особой) экономической зоны оказались иными по сравнению с ожиданиями разработчиков. С его помощью не удалось полностью преодолеть недостатки эксклавного положения региона, тем более что он затрагивал только сферу экономики, не касаясь социальных и политических аспектов регионального развития, которые с течением времени приобретают все большую остроту. С превращением области в анклав внутри НАТО и ЕС задача учета эксклавных особенностей области в региональной политике Федерации приобрела особую актуальность.

Нынешний механизм компенсации эксклавного положения (ОЭЗ как свободной таможенной зоны) должен быть оценен ис-

ходя из различных позиций: с точки зрения его соответствия федеральной экономической политике России (включая региональную политику); с позиций его соответствия меняющимся внешнеэкономическим условиям; с точки зрения действенности в обеспечении устойчивого и динамичного развития Калининградской области. В зависимости от результатов этой оценки необходимо выработать меры компенсации эксклавного положения, необходимые для функционирования экономики региона в новых условиях.

Необходимо обеспечить устойчивое социальное развитие области в российском культурном пространстве с учетом взаимодействия с зарубежным окружением. Следует гарантировать политическую устойчивость в регионе, четкое функционирование властных структур и действенность управленческих решений.

Но в поиске путей решения проблем региона имеется ряд сложных проблем. Так, трудно воспользоваться имеющимся историческим опытом. Слишком мало количество прецедентов, к тому же многие из них (Восточная Пруссия между мировыми войнами, Западный Берлин, сектор Газа, Северная Ирландия) внушают мало оптимизма.

В какой-то мере может помочь зарубежный опыт управления подобными Калининградской области эксклавными территориями. Но и здесь мы сталкиваемся, во-первых, с неразработанностью теории эксклавов, во-вторых, с существенной спецификой большинства таких территорий по сравнению с Калининградской областью и, в-третьих, опять же с конфликтогенностью многих из них (Северная Ирландия, Гибралтар, Нахичевань, Кабинда, Нагорный Карабах, бывшие до недавнего времени эксклавами Гонконг, португальские колонии в Индии и Аомынь).

Эксклав представляет собой «чистый» регион, в котором как бы накладываются и совпадают различные определения *региона* как социально-территориального феномена. На примере эксклавной территории мы имеем уникальный случай становления регионально-федерально-международной социально-экономической системы жизнедеятельности человека и общества в условиях, когда для региона значимым становится комплекс проблем глобального развития. Проблемами современной Калининградской

области, в частности, являются асимметрия экономического развития, деградация окружающей природной среды, социальная дифференциация, проблемы многоуровневого согласования интересов, трансакций и внешних воздействий, привлечения и эффективного использования инвестиций и т. д.

Что касается отечественных аналогий и попыток подготовить какое-то общее для ряда регионов решение, то здесь Калининградская область принципиально выделяется среди всех субъектов Российской Федерации. Правда, есть мнение, что Калининградская область может быть поставлена в один ряд со многими окраинными территориями России (Сахалин, Камчатка и пр.)[4]. Но удаленность и эксклавность — разные категории. Жителям Камчатки не требуется разрешение зарубежных стран для того, чтобы отправиться на «материк». Здесь не возникнет международных конфликтов, связанных с транзитом пассажиров и грузов, хотя государству и приходится платить населению надбавки к зарплате.

Удаленность — категория экономическая, а эксклавность — политическая. Поэтому для Калининградской области и требуются не только особый экономический режим (его обеспечивает сейчас закон об ОЭЗ), но и специальный, отличающийся от других регионов страны политический статус, федеральная политика по отношению к области, международное соглашение об условиях ее жизнедеятельности. Необходимо *политическое* решение проблем эксклавности.

Особенно сложен вопрос о специальном политическом статусе для региона, поскольку сразу возникает мысль о возможном сепаратизме, о постепенном «дрейфе» области от России. Именно эти возражения привели к отказу от придания области особого статуса в 1992—1996 гг., когда соответствующие предложения активно обсуждались областными законодателями. А в настоящее время предложения об особом статусе области противоречат тенденции к унификации российских регионов и укреплению вертикали власти. Для их воплощения требуются изменения действующей Конституции Российской Федерации.

---

[4] *Ивченко В.В.* Программно-стратегическое развитие приморского региона России: теория, методология, практика. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

Еще один, возможно, наиболее часто дискутируемый среди отечественных исследователей актуальный вопрос — является ли ОЭЗ преференциальным по сравнению с другими регионами режимом хозяйствования или только компенсирует географическую «оторванность». Сторонники закона об ОЭЗ ссылаются на то, что ОЭЗ позволила смягчить последствия более глубокого спада, чем в среднем по России. Противники доказывают, что основная цель ОЭЗ — привлечение инвестиций — полностью провалена, а ввоз (часто говорят «импорт», как будто Калининград находится за границей) товаров из Калининградской области в другие российские регионы подрывает там развитие местного производства.

Дискуссия отражает интересы различных политических кругов и бизнес-элит. От принципиального решения калининградского вопроса зависят интересы многих акторов как внутри области, в России, так и за ее пределами. *Поэтому нужна идея стратегического развития области, устраняющая недостатки эксклавности, совместимая с федеральными интересами, учитывающая возможности и опыт региона, а также принимающая во внимание интересы соседних зарубежных стран.*

Для выявления мнений населения о перспективах статуса области в июле 2001, 2003 и 2004 гг. Социологическим центром КГУ выполнены социологические обследования, в результате которых получены следующие данные (табл. 1)[5].

Таблица 1

Мнение населения о желательном статусе области в будущем (% от числа опрошенных)

Желательный статус области в будущем	2001 г.	2003 г.	2004 г.
Независимое государство	11,1	10,8	7,2
Территория в совместном управлении РФ и ЕС	14,5	19,8	6,2
Республика в составе России	15,8	14,3	7,6
Область РФ с правами ОЭЗ	39,3	34,4	46,6

[5] Обследования проводились среди взрослого населения региона методом интервью по стратифицированной вероятностной выборке, репрезентативной по полу, возрасту и территории (Калининград — малые города — село). В опросах принимало участие по 500 респондентов.

Окончание табл. 1

Желательный статус области в будущем	2001 г.	2003 г.	2004 г.
Область в составе РФ	10,3	14,1	29,8
Другое; затрудняюсь ответить	8,4	6,6	2,6
Вся выборка	100	100	100

Судя по динамике результатов обследований, концепции сепаратистского плана, которые стали получать определенное признание среди значительной части населения области в 2001 и 2003 гг., к 2004 г. резко снизили свою популярность. Статус независимого государства или территории в совместном управлении России и Европейского союза как желательный в будущем назвали в 2001 г. почти 26% опрошенных, в 2003 г. даже более 30%. Но в 2004 г. ситуация изменилась. Усилилось внимание Федерального центра к региону, который был определен как один из пяти приоритетов комиссии при администрации Президента, активизировалась работа над новым законом об ОЭЗ, более полно стала финансироваться Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года». Результаты обследования показывают изменения в общественном мнении: в 2004 г. независимое государство и территорию в совместном управлении как перспективу для региона назвали лишь немного более 13% опрошенных.

Баланс интересов как условие успешной региональной стратегии

Сохранение целостности государства — важнейшая функция органов государственной власти. Поэтому к числу коренных и не подвергаемых сомнению общероссийских государственных интересов относится сохранение Калининградской области в составе Российской Федерации. Поэтому любые идеи ее политического обособления контрпродуктивны. Это должно стать аксиомой, условием любых обсуждений перспектив регионального развития.

Общероссийские интересы в регионе имеют немаловажное военно-стратегическое измерение. Российская Калининградская

область является сейчас островом в окружении стран НАТО. При благоприятном развитии международных отношений Калининградская область может играть важную роль в налаживании дальнейшего военно-политического сотрудничества России и Запада в Балтийском регионе. Именно на такое развитие событий рассчитывают все те, кто рассматривает перспективы развития Калининградской области как «региона сотрудничества».

Калининградская область обладает предпосылками для выполнения важных общероссийских экономических функций. Общероссийские экономические интересы в общем виде сформулированы в федеральной целевой программе «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», целью которой является «создание условий для устойчивого социально-экономического развития Калининградской области на основе расширения экспортноориентированных производств, достижение уровня жизни населения региона, сопоставимого с уровнем жизни сопредельных государств».

Однако, как это видно из хода реализации программ развития области, Федеральный центр пока еще окончательно не определил, какие именно функции она должна выполнять в общероссийском разделении труда, насколько регион может обеспечивать внешнеэкономические связи страны, какие меры следует предпринять для его развития. Без четкого определения места области в экономике страны и федеральной поддержки формирования соответствующей специализации региона нельзя обеспечить его устойчивое и динамичное социально-экономическое развитие, соответствующее и региональным интересам, сформулированным в Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года[6].

Экономическое значение области в долгосрочной перспективе состоит, на взгляд многих российских и зарубежных экспертов, в первую очередь в использовании выгод ее географического положения. Пока эти преимущества недостаточно доказаны для то-

---

[6] *Стратегия* социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года / Администрация Калинингр. области. Калининград, 2003. — 98 с.

го, чтобы Калининградская область была признана на федеральном уровне регионом приоритетного развития. Поэтому на уровне региона необходимо провести обоснование ряда новых проектов, нацеленных на удовлетворение именно общероссийских и межрегиональных интересов, с учетом соседства с областью стран ЕС. Именно анклавное положение в окружении Евросоюза является специфическим ресурсом, который было бы ошибочным не использовать в определении специализации области в общероссийских интересах.

Механизм сначала свободной, затем Особой экономической зоны, по сути, уже превратил область в экспериментальную площадку международного сотрудничества, где отрабатываются новые интеграционные механизмы. Такую же роль играет развитие различных пространственных форм приграничного сотрудничества. В области создано около 2300 совместных и иностранных предприятий, что способствует развитию внешнеэкономической деятельности. Реализуются многочисленные международные проекты, содействующие развитию производственной и социальной инфраструктуры, необходимой для привлечения инвестиций. Расширяется приграничное сотрудничество с Польшей и Литвой. Активизируются научно-исследовательские контакты с Германией; область стала участвовать в проектах межрегиональной балтийской кооперации, в том числе в рамках «Северного измерения» ЕС.

Калининградская область через участие в проектах еврорегионов «Балтика», «Неман», «Сауле», реализуемых совместно с регионами стран ЕС, соприкасается с политикой Евросоюза на усиление роли регионов в формировании единого европейского экономического, социального и политического пространства. Опыт такого сотрудничества может быть полезен для Российской Федерации, регионы которой также начинают налаживать между собой взаимные связи. Более того, Калининградская область может, на наш взгляд, стать связующим звеном межрегионального сотрудничества в масштабах «Большой Европы».

Проекты, которые возможно реализовать в Калининградской области как перспективном центре не только межгосударственного, но и межрегионального сотрудничества, многочисленны. Среди них — использование портов, формирование в регионе

комплекса консигнационных складов и международной логистики, комплексная переработка добываемого янтаря, производство отдельных видов сельскохозяйственной продукции, развитие курортов на морском побережье, формирование опирающегося на региональный и общероссийский научно-технический потенциал российско-иностранного технополиса с комплексом экспортно-ориентированных предприятий, создание международного ЭКСПО- и коммуникационного центров. Эти проекты необходимо проработать с позиций экономической и социальной эффективности, а также с точки зрения заинтересованности и участия в них зарубежных партнеров. Это позволит усилить внимание властных структур федерального уровня к проблемам регионального развития.

Итак, возможности реализации федеральных и региональных интересов должны быть согласованы с интересами Европейского союза, в особенности стран Балтийского региона. Если интеграционные процессы на Балтике не будут учитывать интересы России, то цели развития области не удастся реализовать, а ее геополитическое и геоэкономическое положение может существенно ухудшиться.

В условиях публично декларированного партнерства между Россией и Евросоюзом урегулирование политических, правовых и экономических проблем Калининградской области, возникающих в связи с расширением ЕС, имеет особое значение. Это урегулирование приобретает функцию безошибочного и ясного индикатора готовности обеих сторон — России и ЕС — перевести совместные политические заявления о партнерстве в плоскость реальных практических шагов. При этом решение возникших острых международно-правовых вопросов (включая технические, например, визовый) является не самоцелью, а лишь предпосылкой к формированию условий для ускоренного экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества России и ЕС в XXI веке.

Основные причины сохраняющейся конфликтности ситуации, сложившейся вокруг Калининградской области РФ, на наш взгляд, кроются, прежде всего, в том, что Россию и ЕС беспокоят разные проблемы, связанные с будущим области.

Российскую Федерацию беспокоит то, как сможет существовать российский регион, ставший анклавом внутри политического, правового, экономического пространства с другими «правилами игры». Возникают закономерные опасения, что это приведет к ослаблению связей области с основной частью России и ее «дрейфу на Запад». Поэтому в принятых федеральных документах по Калининградской области основной акцент делается на необходимость обеспечения оптимальных внешних условий жизнедеятельности и развития Калининградской области как неотъемлемой части Российской Федерации. Средством создания этих условий видится превращение области в активного участника трансграничного и регионального сотрудничества, в российский регион сотрудничества с Европейским союзом в XXI веке[7].

Что касается Европейского союза, то он решает по отношению к Калининградской области преимущественно локальные задачи минимизации так называемых «мягких рисков» безопасности (подлинных или мнимых). Это организованная преступность, нелегальная иммиграция, наркомания, болезни (СПИД и др.), загрязнение окружающей среды. При этом масштабы реально существующих проблем часто непомерно раздуваются.

Руководство ЕС неоднократно заявляло, что ответственность за развитие Калининграда лежит на России и на самом регионе[8]. Это действительно так. Но ЕС, в результате своего расширения на восток меняющий внешние условия развития области, должен взять и свою долю ответственности за ее развитие. Причем эта ответственность не должна сводиться только к выделению денежных средств, значительная часть которых возвращается в Европу через зарплаты зарубежных экспертов и консультантов, поставки оборудования и т. д. Вопрос носит политический характер, и он не должен увязнуть в технических деталях и сводиться к ним, как подчас делают наши партнеры, например, в их позиции по тран-

---

[7] См.: *Стратегия* развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.) // *Иванов И.С.* Новая российская дипломатия: Десять лет внешней политики страны. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. — С. 293—294.

[8] См., например, документ Европейской комиссии «Сотрудничество ЕС и России по Калининграду: 2002 год и далее (23 мая 2002 г.)».

зитно-визовой проблеме. Россия должна еще раз максимально конкретно изложить свое видение обеспечения будущего области в виде проекта соглашения России и ЕС, предложив партнерам высказаться по каждому из пунктов этого соглашения. В случае отказа от такого обсуждения России придется вносить коррективы в свою европейскую политику и в стратегию развития Калининградской области.

Таким образом, Калининградская область становится индикатором развития отношений России и ЕС. По мнению Президента В.В. Путина, «от решения проблемы Калининградской области, затрагивающей жизненные интересы россиян, зависит то, как будут складываться отношения России с Евросоюзом в целом»[9].

Как сказал Президент на встрече со студентами Калининградского государственного университета 27 июня 2003 г., мы должны «превратить Калининградскую область в хороший образец сотрудничества России с расширяющейся Европой. Это не только наша цель. Это и цель всего Евросоюза»[10].

Комплексный подход к региону с учетом всех переплетающихся здесь интересов означает разработку перспективной модели устойчивого развития региона в общероссийском политическом, экономическом и культурном пространстве с учетом зарубежного окружения области. Такой подход предполагает разработку документов, создающих институциональную основу устойчивого развития области.

На федеральном уровне:

федеральная политика по отношению к Калининградской области. Важнейшими ее элементами являются законодательное обеспечение и финансовая поддержка регионального развития. Соответствующие функции сейчас выполняют закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и Федеральная целевая программа (ФЦП) «Развитие Калининградской области на период до 2010 года».

---

[9] Официальное Интернет-представительство Президента России: 29 мая 2002 года http://www.kremlin.ru/text/news/2002/05/38203.shtml.

[10] Официальное Интернет-представительство Президента России: 27 июня 2003 года http://www.kremlin.ru/text/appears/2003/06/47945.shtml.

Длящаяся уже несколько лет дискуссия по поводу нового закона об ОЭЗ, согласно которому принята и ФЦП, показывает, что однозначное мнение по поводу его оптимального содержания отсутствует. К тому же закон об ОЭЗ не охватывает всего круга проблем развития эксклавной российской области в зарубежном окружении. Поэтому вместо попыток совершенствования закона об ОЭЗ более перспективным представляется разработка и принятие закона «О Калининградской области», охватывающего весь спектр экономических, социальных и политических проблем регионального развития. Тем самым будет найдена форма закрепления федеральной политики по отношению к Калининградской области — эту функцию будет выполнять федеральный закон.

На международном уровне:

договор между РФ и ЕС об условиях жизнеобеспечения и развития Калининградской области как региона взаимного сотрудничества, а также заключение других договоров и соглашений со странами Балтийского региона и Белоруссией.

На региональном уровне:

совершенствование регионального законодательства и уменьшение административных барьеров развития предпринимательства.

Федеральная политика по отношению к Калининградской области

В ходе реализации федеральной политики должно быть обеспечено сохранение российского политического, экономического и социокультурного суверенитета над Калининградской областью. При этом должны одновременно решаться две взаимосвязанные, но относительно самостоятельные задачи:

1. Обеспечение российского суверенитета на территории области означает, по сути, обеспечение жизнедеятельности региона, его функционирование.

2. Усиление роли региона в развитии Российской Федерации, то есть развитие самой области.

Первая задача решается предоставлением региону прямой финансовой поддержки, а также предоставлением льгот на законодательном уровне. Беспошлинный импорт потребительских товаров благодаря режиму ОЭЗ — льгота, направленная на снижение цен на импортируемое продовольствие и товары широкого потребления.

Для решения второй задачи, то есть стимулирования регионального экономического развития, также имеются как финансовые, так и законодательные возможности. Прямое финансирование объектов, преимущественно инфраструктурных, осуществляется федеральной целевой программой «Развитие Калининградской области на период до 2010 года». А закон об ОЭЗ предоставляет возможности беспошлинного импорта сырья и полуфабрикатов для их переработки и последующей поставки на российский и отчасти на областной рынок, но преимущественно в другие российские регионы. Другая потенциальная возможность — предоставление льгот по налогообложению — предполагается проектом нового закона об ОЭЗ.

Общие принципы федеральной политики по отношению к Калининградской области должны базироваться на следующих положениях:

— их целью является смягчение недостатков эксклавного положения Калининградской области и одновременно использование выгод, связанных с близостью стран ЕС;

— в качестве альтернатив не могут рассматриваться варианты, связанные с выходом Калининградской области из единого экономического пространства РФ;

— компенсация эксклавности региона не может заключаться только в финансовых дотациях: необходимо создание устойчивого хозяйственного механизма прямого действия, минимизирующего бюрократическое вмешательство в создание и деятельность хозяйствующих субъектов;

— федеральная экономическая политика должна сочетаться с целенаправленной социальной, демографической и экологической политикой, обеспечивающей формирование устойчивой социально-территориальной общности населения региона как субъекта Российской Федерации;

— необходимо учитывать положение области как анклава внутри ЕС, согласуя положения федеральной политики со странами Европейского союза путем специального международного соглашения;

— должен соблюдаться эволюционный характер социально-экономических преобразований, исключающий возможность социальной катастрофы и возникновение сепаратизма.

Федеральная политика по отношению к Калининградской области — часть российской внутренней политики, и она должна быть нацелена на повышение роли области в экономике страны, развитие связей с другими российскими регионами и пр. Но при формулировании целей федеральной политики с учетом эксклавного положения области в большей мере, чем это касается других российских регионов, должна учитываться внешняя политика России.

Внешняя политика РФ по отношению к ЕС — это политика партнерства и сотрудничества. Следовательно, Калининградская область должна быть регионом сотрудничества России и Европейского союза. И именно в поддержке этой функции региона и должна заключаться специфика российской федеральной политики по отношению к Калининградской области в сравнении с остальными субъектами Федерации. Если, в свою очередь, как мы надеемся, и политика ЕС — это действительно политика партнерства и сотрудничества.

Федеральная политика по отношению к области должна содержать:

• во-первых, гарантии исполнения федеральной целевой программы социально-экономического развития Калининградской области (ФЦП);

• во-вторых, гарантии стабильности статуса Особой экономической зоны в Калининградской области. Это может быть достигнуто только в том случае, если особенности регионального хозяйственного механизма, обусловленные эксклавностью области, будут автоматически учитываться в других законодательных актах (включая Таможенный и Налоговый кодексы), принятых и вновь принимаемых на федеральном уровне, а также в международных договорах, заключаемых Российской Федерацией;

• в-третьих, предложения по соглашению между РФ и ЕС о жизнеобеспечении Калининградской области, в котором должны

быть предусмотрены взаимные обязательства сторон по отработке интеграционных механизмов, участию в совместных проектах, сотрудничестве в сферах культуры, образования, экологии и др.;

• в-четвертых, целесообразно детально изучить предложения по формированию инвестиционно-финансовой корпорации, гарантийного фонда или иных структур, предположительно международных, обеспечивающих финансирование ФЦП и иных инвестиционных проектов, реализуемых в регионе.

Создание соответствующей структуры необходимо для стимулирования процесса формирования регионального рынка и привлечения инвестиций. В учреждении корпорации (фонда) целесообразно участие федеральных и региональных органов государственной власти, муниципалитетов, крупных отечественных и зарубежных инвестиционных банков, возможно, представителей Комиссии ЕС и др.;

• в-пятых, необходимо оптимизировать управление реализацией ФЦП, а также контроль исполнения закона об ОЭЗ и связанных с ним постановлений Правительства (включая режим квотирования беспошлинного импорта в ОЭЗ и др.). Многие эксперты отмечают целесообразность федерального руководства ФЦП (доводом является то, что, поскольку ФЦП отражает федеральные интересы, ее заказчиком фактически является Правительство, которое и должно нести ответственность и руководить исполнением программы). По-видимому, актуальность таких предложений уменьшится с усилением ответственности перед Президентом губернатора после реализации известных предложений Президента России по перестройке системы исполнительной власти в стране, сделанных на расширенном заседании правительства 13 сентября 2004 г.[11]

О совершенствовании закона об ОЭЗ

Режим ОЭЗ ориентирует региональную экономику на модель импортозамещения. Однако многочисленные предложения экс-

[11] Российская газета. 2004. 14 сент.

пертов и проект нового закона об ОЭЗ ориентированы на переход к экспортной ориентации экономики области. Реализация этих предложений не может не привести к новой кардинальной перестройке региональной экономики со всеми сопутствующими негативными последствиями, подобными тем, которые имели место в первой половине 1990-х годов.

Выполненные нами расчеты показывают, что немедленная реализация предложений о замене льгот свободной таможенной зоны на налоговые льготы приведет к убыточности всех импортозамещающих производств. Даже полная отмена налогов на прибыль и имущество не компенсирует потери товаропроизводителей. Поскольку производство товаров для других российских регионов составляет сейчас более половины всего промышленного производства области, отмена существующего ныне хозяйственного механизма приведет к глубокому экономическому спаду.

Проект нового закона «Об особой экономической зоне в Калининградской области», который предлагает Минэкономразвития, носит компромиссный характер. Он предполагает в течение 10-летнего периода сосуществование двух видов льгот: таможенных (в течение 10 лет, в урезанном виде и только для уже использующих эти льготы предприятий) и налоговых (для ряда экспортноориентированных производств), причем предприятие может использовать льготы только одного вида[12].

Таким способом разработчики законопроекта предполагают добиться реструктуризации экономики области с нынешнего импортозамещения на будущую экспортную ориентацию, с одной стороны, и обойти препятствия в виде правил ВТО в связи с ожидаемым вступлением России в эту организацию — с другой. Но эксклавность региона при небольшом внутреннем сырьевом и производственном потенциале объясняет, почему развитие экспортной специализации в Калининградской области может оказаться менее выгодным по сравнению с внутренними российскими регионами, связанными между собой коммуникациями, обладающими сырьевыми и трудовыми ресурсами и стремящимися ис-

[12] См.: *Проект* закона «Об особой экономической зоне в Калининградской области»// Рабочие материалы администрации Калининградской области.

пользовать эти ресурсы в более полной мере. Во всяком случае, дополнительные транспортные расходы при перевозках сырья и полуфабрикатов из других российских регионов для организации в Калининградской области экспортных производств будут, вероятно, выше, чем при поставках готовой продукции из области в «большую Россию» при импортозамещающей специализации предприятий региона. Что касается правил ВТО, то именно налоговые льготы им противоречат, тогда как таможенные, наоборот, предоставляют зарубежным экспортерам более свободный доступ на российский рынок и потому, на наш взгляд, как раз соответствуют правилам и обычаям ВТО.

Доводами против режима свободной таможенной зоны являются, во-первых, недобросовестная конкуренция калининградских производителей (использующих льготы, которых не имеют предприятия других регионов). По нашему мнению, импортозамещающая специализация области сейчас соответствует общероссийским интересам и переориентация экономики для работы на экспорт не вызвана какими-либо объективными основаниями. С использованием льгот ОЭЗ производятся на общероссийский рынок преимущественно товары, импорт которых в Россию не только покрывает большую часть их реализации на внутреннем рынке страны, но и возрастает[13].

Таким образом, по сравнению с предложениями об отмене таможенных льгот более обоснованными представляются предложения проекта нового закона об ОЭЗ, предусматривающие сохранение в течение ближайших 10 лет действующего режима свободной таможенной зоны для предприятий, использующих вытекающие из него льготы. Однако меры, направленные на

---

[13] За 2000—2002 гг. доля импортируемых товаров в товарных ресурсах на рынках РФ возросла: по мясу птицы с 53,5 до 57,3%, по пищевой рыбной продукции (без консервов) с 10,8 до 15,3%, по цветным телевизорам с 46,8 до 55,0%, стиральным машинам с 33,4 до 64,8%, холодильникам и морозильникам с 34,9 до 43,0%, мебели с 37,0 до 50,2%, коврам и ковровым покрытиям с 69,5 до 82,4%; доля пылесосов в 2002 г. составила 80,0%. В то же время, том числе благодаря наращиванию импортозамещающего производства в Калининградской области, доля импортных мясных консервов на российском рынке снизилась с 10,3 до 9,2%.

стимулирование экспортной ориентации калининградской экономики, на наш взгляд, требуют коррекции.

Налоговые льготы действительно могут заинтересовать крупные транснациональные корпорации в размещении производства, способствуя превращению области в один из полюсов роста российской экономики. Но, поскольку малый и средний бизнес в области составляет более значительную часть экономики по сравнению с другими регионами страны, его стимулирование не должно остаться без внимания. Поэтому представители области при согласовании нового закона об ОЭЗ настаивают на снижении нижнего порога объема инвестиций, необходимого для предоставления налоговых льгот, с 300 млн руб. до 100 млн руб. Кроме того, зарубежному бизнесу в случае организации производства товаров на экспорт могут быть предоставлены те же налоговые льготы, что и российским предприятиям.

Если вести речь о повышении экспортной ориентации области, то наибольший интерес для инвестиций представляют нынешние импортозамещающие производства, так как постепенно, по мере повышения доли созданной в регионе добавленной стоимости и дальнейшего улучшения соотношения цена/качество, все большая часть продукции сможет поставляться на экспорт. Это, конечно, не исключает и возможности создания новых экспортных производств с использованием отечественного сырья (в дополнение к уже существующим и поставляющим за рубеж продукции на 0,4 млрд дол. в год).

Совместное развитие импортозамещения и экспортноориентированных производств может рассматриваться как универсальный подход, согласующийся со спецификой уже сложившейся отраслевой структуры экономики области. Наиболее целесообразным представляется требование постепенного увеличения доли добавленной стоимости. Это обеспечит постепенный, а главное, естественный (инициируемый самими предприятиями-резидентами) переход от импортозамещения к экспортноориентированным производствам. Указанная схема развития региона соответствует «скандинавской модели» интернационализации[14] (от импортоза-

---

[14] См.: *Hollensen S*. Global marketing: a market-responsive approach. FT: Prentice Hall, 2002.

мещающего производства к смешанной специализации с развитыми экспортноориентированными отраслями развивается СЭЗ «Манаус» в Бразилии[15]).

Однако для реализации такой стратегии не требуются отмена нынешнего и принятие нового закона об ОЭЗ. Для ограничения состава хозяйствующих субъектов, имеющих таможенные льготы, теми, кто использует их в настоящее время, достаточно внести поправку в действующий закон. А предоставление льгот по налогообложению могло бы войти в состав более широкого закона «О Калининградской области», обоснование которого представляется более актуальным по сравнению с разработкой нового закона об ОЭЗ.

Стратегия регионального развития

В зависимости от определения приоритетов федеральной политики разрабатывается стратегия регионального развития. Нынешняя региональная стратегия основывается на следующих положениях[16]:

— социальная ориентация, полагающая главной целью стратегии повышение уровня и качества жизни населения области;

— устойчивое развитие области как необходимая система ограничений для требуемой динамики социально-экономических процессов в области, их сбалансированность и экологичность;

— регион сотрудничества как миссия области по созданию условий для интеграции России и ЕС, сочетанию региональных, межрегиональных, общероссийских и международных интересов при решении стратегических проблем экономического, социального и территориального развития.

Но пока Стратегия представляет собой только политический документ. Для ее конкретизации требуется разработка и реализа-

---

[15] См.: *Зверев Ю.М.* Мировой опыт «зон переработки импорта» и Калининградская особая экономическая зона // Регион сотрудничества. Вып. 1(19). Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

[16] См.: *Стратегия* социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года / Администрация Калинингр. области. Калининград, 2003.

ция комплексной программы социально-экономического развития области, предусматривающей целенаправленную структурную, инвестиционную и научно-техническую политику, стимулирование деловой активности, решение социальных и экологических проблем, повышение эффективности управления. Пока же разработаны лишь отдельные отраслевые программы. Большое значение имеет разработанная Территориальная комплексная схема градостроительного планирования развития территории Калининградской области и ее частей (ТКС), подготовленная в числе первых в России по передовым методикам и технологиям; в настоящее время совместно с Немецким фондом защиты окружающей среды (DBU) начаты работы по ландшафтному планированию, что будет способствовать дальнейшему усовершенствованию ТКС. Однако о комплексной программе речь не идет. Вместо этого ведется разработка комплексного плана действий администрации области по реализации Стратегии (на 2003—2007 гг.). Это полезный документ, в котором используются элементы индикативного планирования. Однако он не может заменить комплексную программу регионального развития, поскольку достаточная глубина проработки вопросов, обеспечение сбалансированности звеньев региональной экономики могут быть обеспечены только в рамках программы, доведенной, как показывает опыт ряда российских регионов, до комплекса конкретных проектов.

Решения только экономических проблем недостаточно для обеспечения устойчивого регионального развития. Важнейшим условием решения сложных проблем эксклавного региона России является социальная ориентация и дифференциация в соответствии с интересами различных групп населения региональной Стратегии, которая должна базироваться на принципах экологической устойчивости, обеспечиваемой пространственным и ландшафтным планированием территории.

Международные соглашения

Главным препятствием к росту экспорта произведенных в области товаров являются не столько качество или цена, сколько запрети-

тельная таможенная политика стран — потенциальных импортеров продукции (прежде всего, стран ЕС). В качестве ограничений используются несоответствие стандартов, экологические требования к производству, квотирование импорта определенных товаров, антидемпинговые меры и пр. нетарифные ограничения. С учетом беспошлинного доступа товаров из-за рубежа (прежде всего, из стран ЕС) в Калининградскую область следует добиваться предоставления рынка ЕС для калининградских товаров (хотя бы в размерах импорта из них в область).

Внешние условия (включая условия транзита грузов и пассажиров, отношение ЕС к режиму ОЭЗ при вступлении России в ВТО, особенности доступа произведенных в области товаров на рынок ЕС) настолько существенны для социально-экономического развития региона, что было бы желательно определить эти условия до принятия нового закона об ОЭЗ. Речь идет о том, что для стабилизации внешних условий регионального развития следует добиться подписания договора между РФ и ЕС об условиях жизнеобеспечения и развития Калининградской области как региона взаимного сотрудничества. Основаниями к заключению договора могли бы стать Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС, а также Стратегии сторон по отношению друг к другу (Стратегии ЕС 1999 г. и Стратегии РФ 2000 г.). Инициативу заключения такого договора поддерживают, в частности, Калининградская областная Дума и областная администрация. Соответствующие предложения в адрес Евросоюза выдвигались и российским Правительством, но пока положительного ответа на них не получено (представители ЕС полагают достаточным развивать отношения в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 г.).

Помимо условий транзита пассажиров и грузов через территорию стран ЕС для жизнеобеспечения Калининградской области, в договоре могут быть определены и многие другие аспекты, представляющие взаимный интерес. С учетом беспошлинного доступа товаров из-за рубежа (прежде всего, из стран ЕС) в Калининградскую область следует добиваться предоставления рынка ЕС для калининградских товаров (хотя бы в размерах импорта из них на территорию области). Кроме того, с учетом эксклавного положе-

ния области и его изменений в результате расширения ЕС, согласно международному праву, страны ЕС должны возместить возможный экономический ущерб от своих действий, ухудшающих условия и стоимость транспортировки грузов и перевозок пассажиров между Калининградской областью и другими российскими регионами.

Региональную стратегию нужно, по возможности, включить в общую стратегию стран Балтийского региона, стратегию еврорегиона «Балтика», объединяющего расположенные в южной части Балтики регионы Швеции, Дании, Польши, Литвы, Латвии и Калининградскую область. Такая задача поставлена проектом «Seagull-IIRC», который сейчас реализуется в области при поддержке программы ТАСИС и над которым работают ученые Калининградского госуниверситета, Института океанологии РАН и шведские эксперты.

Нельзя не учитывать также наличие как интеграционных возможностей, так и угроз, которые возникают в связи с недостаточно стабильными отношениями внутри Союзного государства России и Белоруссии. Временное прекращение поставок природного газа через территорию Белоруссии в Калининградскую область в начале 2004 г. показывает, что на этом географическом направлении тоже могут возникать неожиданные проблемы. Они также должны быть предупреждены в рамках договорных российско-белорусских отношений.

Региональная стратегия и совершенствование управления регионом

Выбор реальных возможностей дальнейшего развития области для разработки региональной стратегии включает два главных варианта: обычный субъект Федерации или имеющий какие-то особенности. Все остальные варианты есть детализация этих основных.

Мы полагаем, что область не может не иметь специфику механизма регионального хозяйствования, которая в настоящее время определяется законом об ОЭЗ. Если будет принят новый

закон в его нынешней редакции, неизбежны и определенные политические изменения. Ведь по сравнению с действующим в новом законе предусмотрено формирование более регламентированной системы управления ОЭЗ: создание Агентства ОЭЗ, участие в управлении ОЭЗ органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Калининградской области, Совета по развитию ОЭЗ, Апелляционной комиссии по делам ОЭЗ. Но эти предложения вызвали возражения администрации области, и вопрос требует дальнейшего согласования.

Потребность в особом политическом статусе области действительно вытекает из эксклавности региона. Вследствие эксклавного положения, Калининградская область среди российских регионов представляет собой особый тип субъектов Федерации. Специфика области предполагает более активные международные связи, но при этом должны упрочиваться экономические, социальные и политические связи внутри РФ, чтобы исключить предпосылки возникновения в регионе сепаратизма. Региональные власти должны иметь больше самостоятельности в оперативном принятии управленческих решений, но одновременно необходим более эффективный контроль за их деятельностью.

Итак, две стороны проблемы составляют содержание различных вариантов предложений об особом статусе области. Во-первых, четкое распределение властных полномочий и ответственности между федеральным и региональным уровнями государственной власти. Во-вторых, усиление контроля со стороны Федерации за развитием событий в регионе. Ожидаемое усиление вертикали исполнительной власти позволяет сосредоточиться на обосновании правомочий региональных органов государственной власти в обеспечении наиболее эффективного управления регионом.

В условиях неопределенности, характерной для современного этапа развития Калининградской области, следует, с одной стороны, совершенствовать механизм ОЭЗ, с другой — готовить более широкий по содержанию документ федерального уровня, определяющий политические, экономические и социальные условия регионального развития. Это может быть закон «О Калининградской области», имеются предложения о принятии закона «Об экс-

клавной (заграничной, федеральной) территории», определяющего особый статус области в составе РФ. Этапом реализации данного подхода может стать заключение нового договора между областью и Федерацией о разграничении предметов ведения и полномочий.

Новый статус области должен быть также закреплен договором между Россией и ЕС, определяющим условия жизнедеятельности эксклавной Калининградской области в зарубежном окружении. Вместе с тем, идея совместной программы развития области вызывает возражения. Это компетенция России, и стратегия развития области должна составлять часть региональной политики Федерации; в противном случае область де-факто станет кондоминиумом России и ЕС с перспективой независимости, то есть полного контроля со стороны ЕС или входящих в него стран.

Среди вариантов совершенствования управления регионом имеются предложения о создании в Калининградской области отдельного Федерального округа, назначении Министра по делам Калининградской области и создании специальной Межведомственной комиссии по проблемам Калининградской области для оперативного реагирования на возникающие региональные проблемы. Они могут быть изучены при обосновании нового статуса области в законе «О Калининградской области».

Изменения в управлении регионом должны способствовать формированию соответствующей новым условиям отраслевой структуры экономики путем реализации следующих предпосылок:

— сочетание различных источников финансирования (государственных и частных, отечественных и зарубежных);

— обеспечение налоговых, кредитных, таможенных и др. экономических льгот и гарантий для области, для российских и иностранных инвесторов;

— регулирование этих льгот с учетом интересов экономики России в целом и конкретно области (например, при отмене таможенных сборов обеспечение интересов предприятий региона в перспективных, но пока неконкурентоспособных отраслях в тех случаях, когда ввоз товаров ведет к прекращению их производства в области);

— федеральное финансирование инфраструктуры;

— заключение равноправных, взаимовыгодных, но учитывающих интересы области соглашений РФ с Прибалтийскими странами, Белоруссией и Польшей для сохранения региона в российском экономическом пространстве при одновременном вхождении в балтийское экономическое пространство;

— достижение сбалансированного с соседними государствами военного присутствия, заключение коллективного договора о военной безопасности на Балтике с взаимным уменьшением вооруженных сил; конверсия военного производства.

Федеральная поддержка региона как одного из полюсов роста российской экономики, полюса интеграции, обеспечит формирование прогрессивной отраслевой структуры региональной экономики. Область в перспективе не только сможет развиваться без субсидирования, но и будет вносить существенный вклад в решение актуальных проблем социально-экономического развития страны благодаря расширению экспортных и импортозамещающих производств, распространению благодаря этому новых технологий, товаров и услуг, передового опыта управления экономикой. Это, в свою очередь, позволит обеспечить надлежащее развитие социальной инфраструктуры, приблизить уровень жизни населения области к показателям развитых стран ЕС, снизить социальное расслоение и повысить степень консолидации общества.

А.П. Клемешев, С.Д. Козлов, Г.М. Федоров

Социальная ориентация региональной стратегии для Калининградской области

Усиление социальной ориентации региональной стратегии

Эксклавное положение Калининградской области обусловливает значительные потери экономики и населения региона вследствие удорожания и усложнения транспортных перевозок во внутрироссийских (с экономической точки зрения) коммуникациях области, осуществляемых через территории зарубежных стран. Прямая зависимость повседневной жизни населения области от решений, принимаемых иностранными государствами, привносит психологические неудобства российским гражданам. Усложнение условий экономического развития актуализирует вопросы социальной поддержки населения, решению которых может в какой-то мере помочь увеличение субвенций и дотаций из федерального бюджета. Но кардинально решить проблему повышения уровня жизни возможно только на основе динамичного и устойчивого экономического развития области, пополнения на этой основе областного бюджета.

Рост уровня доходов населения и преодоление безработицы — главная цель стратегии регионального развития. Уровень жизни

населения области должен быть не ниже, чем у наших соседей — в Польше и Литве. Для этого необходимо обеспечить благоприятные законодательные условия развития экономики, преодолеть трудности развития в условиях пространственной изоляции от основной территории страны и использовать фактор близости к зарубежным торговым партнерам. На этой основе в области будет создана эффективная многоотраслевая экономика, вносящая весомый вклад в повышение экономического потенциала страны и благосостояния населения области.

Но, кроме того, пространственная изоляция региона от основной части страны не может не сказываться на психологическом состоянии калининградцев, на возникновении синдрома эксклава, накладывающего отпечаток на формирование мнений и специфику образа жизни населения. В этом заключается особенность обоснования региональной социальной политики, которая, наряду с решением проблем повышения уровня и качества жизни населения, должна способствовать преодолению чувства пространственной оторванности от «материковой» России.

Неустойчивый, слабо сформированный, глубоко дифференцированный, но крайне мобильный калининградский социум столь сильно зависит от воздействия любых внешних факторов, что при одинаковых воздействиях здесь возможны более быстрые негативные изменения по сравнению с большей частью регионов страны. И если во внутренних регионах причины возникновения тех или иных диспропорций носят внутрироссийский характер, то в эксклавной Калининградской области к ним добавляются внешние, международные факторы. Прогнозируемое многими экспертами усиление отставания в уровне и качестве жизни от регионов соседних стран после их вхождения в Европейский союз, оказывающий серьезную финансовую поддержку отстающим регионам, является одним из факторов, актуализирующих разработку эффективной стратегии развитии Калининградской области.

Социальные аспекты стратегии, являясь ее целью, одновременно становятся и факторами регионального развития. Поэтому изучение социальных вопросов актуально и с точки зрения качества жизни населения, и с позиций развития экономики.

Многие из актуальных социальных проблем региона, которые анализировались нами в ряде публикаций[1], учтены в Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на период до 2010 г.[2] Эта Стратегия принята после общественного обсуждения путем подписания декларации о стратегическом партнерстве[3]. К концу 2004 г. должна быть завершена разработка Комплексного плана действий администрации по реализации Стратегии, включающего, помимо прочего, мероприятия социального характера.

Региональная Стратегия претендует на социальную ориентированность (как создание условий для наиболее полного и эффективного использования возможностей и потребностей человека) и реализацию принципов устойчивого развития (сбалансированность экономических, социальных и экологических приоритетов). В ней предусматривается развитие области как региона сотрудничества, где будут взаимоувязаны региональные, межрегиональные, общероссийские и международные интересы.

Стратегия представляет собой важный политический документ, показывающий приоритеты и направления деятельности областной администрации. Авторы данной публикации участвовали в разработке региональной Стратегии и разделяют ее цели. В то же время мы полагаем, что проработанность социального блока Стратегии с ориентацией на конкретные слои и группы населения должна быть усилена. Кроме того, необходимо разработать ком-

---

[1] См.: *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Особая территория России. Калининград: Изд-во КГУ, 2002; *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2003; *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* Калининградский социум: по результатам социологических исследований 2001—2004 гг. // Регион сотрудничества. Вып. 6(31). Калининград: Изд-во КГУ, 2004.

[2] См.: Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на период до 2010 г. / Администрация Калининградской области. Калининград, 2003.

[3] Подписана 19 апреля 2003 г. губернатором области, председателем областной Думы, мэром Калининграда, представителями неправительственных организаций и деловых кругов — ассоциации муниципальных образований, Общественной палаты, территориальных органов профсоюзов, Союза промышленников и предпринимателей, Балтийского делового клуба, Союза строителей, Союза фермеров.

плексную программу социально-экономического региона, доведенную (как в ряде передовых в этом отношении российских регионов) до уровня конкретных проектов. При всей своей безусловной полезности Стратегия и разрабатываемый Комплексный план действий администрации области по ее реализации не может заменить собой такую программу.

В Стратегии региона сотрудничества намечено несколько направлений социальной политики: повышение уровня жизни населения области, обеспечение занятости населения, достижение социальной консолидации, развитие социально ориентированных отраслей, комплексная демографическая политика в регионе. Но пока это лишь тезисы, которые должны быть наполнены конкретным содержанием.

Важнейшим направлением конкретизации стратегии является обеспечение адресности ее положений. На какие основные социальные слои и группы она рассчитана? Не является ли она аналогом игр с «нулевой суммой», когда при чьем-то выигрыше кто-то обязательно окажется в таком же по величине проигрыше?

Механизм Особой экономической зоны, который является частью региональной стратегии, рассчитан, прежде всего, на предпринимательские круги (на представителей крупного и среднего бизнеса), которым предлагаются более благоприятные условия хозяйственной деятельности, а именно — льготы федерального и регионального законодательства, федеральные инвестиции, международная помощь. Однако предприниматели (даже если к таковым относить индивидуальных «частных предпринимателей», использующих только собственный труд и капитал) отнюдь не составляют большую часть населения области. И нигде в развитых странах тоже не составляют. Основная часть работников — лица наемного труда (как и в странах Европейского союза, на которые в области часто ориентируются). Что гарантируют наемным работникам предлагаемая региональная стратегия и те альтернативные стратегии, которые продолжают пропагандироваться? Предоставляют ли они возможности какого-либо выбора рабочим, безработным, пенсионерам?

Недостаточно сказать, что решение проблем экономического роста приведет к созданию новых рабочих мест, росту заработной

платы, увеличению доходов бюджета, а следовательно, повышению пенсий, социальных выплат и пособий. Но такой неконкретный подход вряд ли удовлетворит представителей социально слабо защищенных категорий населения.

Социальная политика должна решать две взаимосвязанные задачи. Первая из них — улучшение положения наименее обеспеченных слоев (дифференцированная социальная поддержка). Не менее важна и вторая задача, на которую обращается пока значительное меньше внимания, — создание возможностей перехода все большей части населения из менее обеспеченных групп в более благополучные. То есть речь идет о стимулировании к получению более значительных доходов с учетом возможностей, которыми располагают представители различных слоев, и их поддержке со стороны государства.

Для социально не защищенных слоев недостаточно обеспечить только их материальную поддержку со стороны государства — они должны иметь мотивацию собственной активности, чтобы рассчитывать также на определенные перспективы улучшения их положения благодаря включению личностных мотивов. Примером может быть политика в сфере обеспечения занятости, которая не ограничивается выдачей пособий по безработице, но направлена (хотя и в недостаточных масштабах) также на переподготовку и повышение квалификации будущих работников.

Если нынешние процессы усиления социального неравенства в регионе будут развиваться, то даже при росте количественных показателей производства продукции социальное положение основной части населения области будет ухудшаться. В этот процесс необходимо вмешательство государства, направленное на повышение уровня жизни населения, улучшение его качества и сглаживание социальных различий.

Оценка ситуации в регионе

За последние пять лет положение в экономике области, судя по показателям роста валового регионального продукта и производства товаров и услуг в ряде отраслей, улучшилось. Увеличивается

промышленное производство, растут объемы строительных работ и экспортно-импортных операций, транспортные перевозки, объемы услуг связи и телекоммуникаций. Качественно улучшилась работа предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения. Растет число прибывающих в область туристов. Увеличилось число студентов вузов и колледжей.

Вместе с тем, имеется множество насущных проблем, решением которых должны повседневно заниматься власти.

Экономическая ситуация в Калининградской области хотя и улучшается, но не во всех отраслях. Особенно сложное положение в сельском хозяйстве. Многие промышленные предприятия, особенно в малых городах области, не могут наладить эффективное производство. В трудном положении остаются отрасли социальной сферы — здравоохранение, образование, наука, культура, спорт. Вызывает многочисленные нарекания работа предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Социальная обстановка продолжает оставаться сложной. Хотя уровень оплаты труда и доходов населения растет, собственный уровень жизни как жизнь в полном достатке оценивают только 2 % опрошенных, выше среднего — 5 %, как средний — 49 %. 37 % живут на уровне ниже среднего, а еще 7 % не могут свести концы с концами. Особенно высока доля населения, находящегося за чертой бедности, в малых городах и сельской местности. Молодежь, оканчивающая средние и высшие учебные заведения, не всегда может найти работу по специальности. Низка оплата труда большинства работников бюджетной сферы. Средний размер пенсий не покрывает прожиточного минимума.

Продолжительность жизни населения намного меньше, чем в развитых странах мира. Низка рождаемость, высока смертность. Неудовлетворительно состояние здоровья населения.

Медленно решаются экологические проблемы. Продолжается загрязнение водоемов, атмосферы. Разрушаются пляжи, заболачиваются леса. Под угрозой разрушения находятся мелиоративные системы. В неудовлетворительном состоянии свалки, в большинстве населенных пунктов плохо оборудованы места сбора бытовых отходов.

Сложно развиваются в области политические процессы. Партии недостаточно организованы и не всегда имеют авторитет у

населения. Не имеют массовой поддержки общественные организации. Пассивны профсоюзы.

Недостаточно быстро решаются вопросы жизнеобеспечения области, пространственно оторванной от основной территории страны. До настоящего времени (начало ноября 2004 г.) не принят новый федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», который в большей мере, чем действующий, обеспечил бы динамичное и уверенное развитие региональной экономики. Требует корректировки федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года». Не подписаны соглашения между Россией и ЕС, Россией и Литвой о создании на длительную перспективу таких условий транзита пассажиров и грузов, которые были бы благоприятны для российских граждан и бизнеса.

Нарастание экономических, социальных, демографических, экологических, политических проблем усиливает социальную напряженность в регионе. Опросы общественного мнения показывают рост недовольства населения социально-экономической ситуацией в регионе и действиями властей по ее улучшению.

Есть жизненные проблемы, которые волнуют большинство жителей области. Согласно проведенным нами опросам, к таким проблемам относятся:

1. Низкий уровень доходов.
2. Пьянство, наркомания и преступность.
3. Неудовлетворительное медицинское обслуживание.
4. Безработица.
5. Бюрократический произвол.
6. Плохая работа коммунальных служб.
7. Оторванность области от России.

Все перечисленные проблемы в той или иной степени присущи и другим российским регионам. Но последняя — оторванность области от России — присуща только Калининградской области.

В соответствии с мнением населения, решение этих проблем должно стать приоритетным в региональной Стратегии.

Необходимы незамедлительные меры как по решению неотложных проблем, так и в обеспечении долгосрочных перспектив регионального развития.

Задачи социальной политики

Региональная Стратегия и разработанная на ее основе Программа должны учесть интересы и качественно улучшить условия жизни всех слоев и групп населения области. Для достижения этой цели необходимо решить две взаимосвязанные задачи. Первая из них — улучшение положения наименее обеспеченных слоев (дифференцированная социальная поддержка). Не менее важна и вторая задача — повышение уровня доходов всех категорий работающего населения.

Необходимо учесть не только интересы и потребности людей с разными доходами, но и социальных групп, выделяемых по другим критериям: местных уроженцев и переселенцев, прибывших из других регионов России и ближнего зарубежья, национальных и конфессиональных групп, лиц с разным уровнем образования, представителей различных политических, общественных, профсоюзных организаций. То есть речь идет о консолидации всего общества в борьбе за улучшение жизни. У калининградцев есть все предпосылки для того, чтобы жить не хуже, а лучше жителей соседних стран. И эти предпосылки в ходе реализации региональной Стратегии и Программы должны быть реализованы.

Для тех, кто может и хочет работать, необходимо создать благоприятные законодательные условия и устранить бюрократические препоны в организации бизнеса и развитии предпринимательства, оказать им необходимую помощь в получении квалификации и поиске места работы.

Учащимся и студентам требуется помощь в получении качественного образования, соответствующего лучшим отечественным и мировым стандартам.

Те, кто находится на пенсии или не может работать по состоянию здоровья, должны получать дополнительную финансовую поддержку из областного бюджета в связи с тем, что уровень цен в эксклавной Калининградской области выше, чем в среднем по стране.

В связи с эксклавной спецификой региона все жители области должны быть бесплатно обеспечены заграничными паспортами (необходимыми не только для поездок за границу, но и при тран-

зите через территорию Литвы), а оформление документов для поездок между областью и остальной территорией страны — максимально упрощено.

Задачи применительно к различным слоям населения

Главную роль в создании регионального дохода, который используется всеми жителями области, играют рабочие и служащие, занятые наемным трудом во всех отраслях экономики. Значительная часть работающего населения имеет уровень жизни, достаточный только для удовлетворения минимальных жизненных потребностей. Лишь часть имеет доходы, достаточные для повышения личного благосостояния, получения образования и более высокой квалификации, для отдыха.

Большинство рабочих и служащих не получают эквивалентной оплаты за свой труд. Заработная плата в области намного ниже не только по сравнению с экономически развитыми странами, но и по отношению к соседним Польше и Литве, недавно вставшим на путь рыночных преобразований. Более того, средняя зарплата в Калининградской области на 10% ниже средней по стране. Между тем качество производимых товаров и услуг достаточно высоко. Калининградские товары не только в большом количестве поступают на общероссийский рынок, но и экспортируются за рубеж.

Повышение уровня оплаты труда — задача, которая решается в ходе переговоров профсоюзных организаций и работодателей. Но слабость профсоюзов не позволяет им добиваться у работодателей справедливых условий труда и достаточно высокого уровня его оплаты. Доля расходов на оплату труда в структуре себестоимости продукции составляет всего 10—15% против 30% в Польше и Литве и более 50% в Германии и Скандинавских странах. Необходимо в ходе заключения трехсторонних договоров между властями, профсоюзами и работодателями обеспечить повышение тарифных ставок и введение регионального минимума оплаты труда, более высокого, чем установленный на федеральном уровне. В перспективе он должен достичь уровня региональ-

ного прожиточного минимума. Договоры должны также включать дополнительные социальные гарантии работникам.

Работодатели должны организовать более эффективную работу своих предприятий и организаций, повысить уровень вооруженности труда и обеспечить его технологическое перевооружение. Это создаст предпосылки роста эффективности производства и повышения оплаты труда.

Для большинства предпринимателей главная препона заключается в административных барьерах, которые затрудняют их деятельность. Ставится задача устранить бюрократические препятствия при оформлении документов, волокиту и взяточничество, реализовать принцип «одного окна» при регистрации предприятий, упростить процедуру лицензирования. Для обеспечения эффективной работы предприятий будут предприняты все усилия по сохранению в области льгот Особой экономической зоны и обеспечению стабильности, а также улучшению действующего законодательства в направлении повышения доходов и стимулирования инвестиционной деятельности, упорядочения землепользования и земельной собственности. В решении этих вопросов прямо заинтересованы и руководители производства, и высокооплачиваемые специалисты, а также все работники, материальное положение которых прямо зависит от эффективности работы предприятий.

Представители малого бизнеса должны получить необходимую им стабильную законодательную основу предпринимательской деятельности, снижение налогового бремени и упрощение бюрократических процедур, защиту от криминальных структур, а в ряде случаев и от давления со стороны крупных монополий. Необходимы специальные меры поддержки со стороны государства на стадии организации производства, в развитии кооперации, в обучении.

Подавляющее большинство пенсионеров и тех, кто живут на пособия и стипендии, находятся за чертой бедности. В области более 270 тыс. человек получают различного рода льготы, социальные выплаты и компенсации. Это социально не защищенный слой, не имеющий возможности повысить доходы и полностью опирающийся на поддержку государства. Усиление их поддержки

со стороны региона зависит от размеров и приоритетов областного бюджета, формирование которого определяется успехами экономики. Исходя из прогнозов регионального развития, ставится задача не сократить, а увеличить поддержку льготных категорий населения, получающих пособия и другие формы поддержки за счет областного бюджета. В преддверии 60-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне и образования области[4] особое внимание должно быть уделено ветеранам войны и труда, первым переселенцам, создававшим заново экономику области после войны.

Необходимо повысить эффективность существующей системы социальной помощи, разработать на региональном и муниципальном уровнях программы адресной социальной поддержки наименее обеспеченных групп населения. Следует создать по примеру ряда российских регионов на базе регионального отделения Пенсионного фонда России единой пенсионной службы, охватывающей все процессы пенсионного обеспечения — от сбора страховых взносов до выплаты пенсий.

Еще один социально уязвимый слой населения — безработные. Хотя численность зарегистрированных безработных в области не очень велика (менее 9 тыс. человек), по данным обследований населения по проблемам занятости число безработных достигает 39 тыс. человек. Угроза безработицы усиливает социальную напряженность, ущемляет достоинство личности. Поэтому снижение безработицы имеет не только экономическое, но и важное социально-психологическое значение, способствуя формированию благоприятного социального климата в регионе.

Органы государственной власти должны обеспечить более полный учет безработных и выплату пособий по безработице всем нуждающимся. В период подготовки и переподготовки по направлению органов служб занятости должна выплачиваться стипендия. Необходимо расширить возможности участия безработных в оплачиваемых общественных работах. Но, главное, необходимо способствовать более полной занятости населения. Для этого нужно содействовать созданию рабочих мест, осуществлять

---

[4] Июль 1946 г.

поддержку предпринимательства и самозанятости, стимулировать подготовку кадров в соответствии с потребностями экономики. Необходимо возродить сеть начальных и средних профессиональных учебных заведений с целью устранения существующего дисбаланса на рынке труда: избытка по некоторым специальностям лиц с высшим образованием при нехватке квалифицированных рабочих. Требуется проводить профилактику безработицы через переквалификацию работников, обеспечивать желающих участками земли для ведения фермерского хозяйства и др. Особое внимание должно уделяться уязвимым на рынке труда группам населения (женщины, молодежь, инвалиды), а в территориальном разрезе — городам и районам с высоким уровнем безработицы.

Отдельную проблему составляет необходимость уменьшения той части населения, которая выключена из нормальной жизни общества, ведет асоциальный образ жизни или находится в местах заключения. В области высоки показатели наркомании, алкоголизма, числа ВИЧ-инфицированных, заболеваемости венерическими и другими социально обусловленными болезнями. Высока смертность от самоубийств. Уровень преступности в области выше среднего по стране. Криминальные структуры стремятся закрепиться в экономике, политике, в системе государственной власти. Борьба с преступностью определяется населением в качестве главного приоритета деятельности органов власти по результатам всех социологических опросов. Более того, приоритетом должно стать преодоление асоциальных явлений.

Программа конкретных действий по борьбе с преступностью и другими асоциальными явлениями должна включать целый ряд аспектов, охватывая все социальные слои и сферы социальной жизни. Ключевую роль при этом играет система образования, в которой воспитательному компоненту должно уделяться гораздо большее внимание. Государство должно обеспечить контроль средств массовой информации и зрелищных учреждений, чтобы не допускать пропаганды насилия и обеспечить воспитание здорового образа жизни, к которому должны подключиться общественные организации. Необходимо обеспечить возможности получения образования и профессиональной подготовки, а также работы лицам, отбывающим наказание в местах лишения свобо-

ды, возможности их трудоустройства после освобождения. Лишь при выполнении этих условий борьба с преступностью и иными асоциальными явлениями, которая должна более активно осуществляться органами охраны правопорядка, приведет к положительным результатам.

Для оказания помощи бездомным следует разработать и принять специальную региональную программу создания социальных приютов, ночлежных домов, социальных столовых и т. п. Следует оказывать содействие добровольческим движениям, религиозным, политическим и общественным организациям, помогающим бездомным людям, готовить социальных работников по данной проблематике. Однако сеть приютов не решает проблемы бездомности. Область, как и Россия в целом, нуждается в программе по обеспечению жильем лиц и семей с низкими доходами. Необходима также помощь в оплате жилья для физически или психически нетрудоспособных граждан.

Переселенцы и коренные уроженцы области

В связи с переселенческим характером населения области оно крайне неоднородно. Выделяются четыре группы калининградцев, различающихся по месту рождения или времени прибытия в область.

Одна из них — переселенцы «первой волны», первых десятилетий существования области. Это основная часть населения старших возрастных групп, относящегося чаще всего к наименее защищенному слою с низкими доходами, поскольку основная их часть является пенсионерами. К этой группе относится 20% жителей области. Эта часть населения требует наибольшей социальной поддержки и материальной помощи для осуществления связей с родственниками, проживающими вне области.

Вторая группа — переселенцы 1970—1980-х годов. Как правило, это лица послевоенных лет рождения. Значительная их часть прибыла в область для работы на судах рыболовного и транспортного флота. Эти люди в целом относятся к достаточно мобильной и обеспеченной части населения. Их доля в составе насе-

ления области составляет около 10%. Значительную их часть составляют предприниматели, квалифицированные специалисты и рабочие. Они нуждаются, прежде всего, в устойчивом социально-экономическом развитии региона.

Третья группа — уроженцы Калининградской области, которые обжились здесь и не чувствуют себя чужаками. По нашей оценке, около 43% калининградцев родились и выросли здесь и считают регион своей родиной. Молодежь проявляет интерес к досоветскому периоду истории и культуры региона и не собирается отказываться от него из-за его «фашистского прошлого», как это было во время первой волны переселенцев. Здесь заметнее «западная ориентация», поскольку «коренные» калининградцы менее тесно связаны с «материковой» Россией, поездки в которую осуществляются редко из-за высокой стоимости проезда и необходимости оформления проездных документов. В отношении этой группы нужна политика, направленная на упрочение связей с другими регионами России, на воспитание чувства гордости за свой родной край.

Четвертая — самая многочисленная группа — переселенцы с начала 1990-х годов. Она включает почти 27% населения. Половину составляют переселенцы из различных российских регионов, другую половину — мигранты из стран ближнего зарубежья. Группа социально неоднородна, крайне мобильна и с точки зрения формирования устойчивого социума привносит наибольшую нестабильность. Это весьма активная часть электората, создающая общественные организации и пытающаяся формулировать и отстаивать собственные интересы. Им должна быть оказана поддержка в обустройстве на новом месте жительства, которое должно стать их новой «малой родиной».

Актуальные направления социальной политики. Обеспечение граждан доступным жильем

В Калининградской области, как и в стране в целом, остро стоит жилищная проблема. Обеспеченность жильем в расчете на одного жителя области ниже, чем в среднем по Российской Федерации. В

ветхом и аварийном жилье в настоящее время проживают около 70 тыс. человек. В 2003 году на территории Калининградской области в расчете на душу населения построено 0,25 кв. метра жилья, как и в целом по России. Но для удовлетворения реального спроса и отселения из ветхих домов необходимо ежегодно строить жилья в два раза больше. К тому же сегодня новая квартира доступна только наиболее обеспеченному меньшинству. Человек даже со средними доходами не может ни скопить на нее, ни приобрести ее в кредит.

Необходимо реализовать предложенные в «Основных направлениях деятельности правительства Российской Федерации на период до 2008 года» меры по формированию рынка доступного жилья на основе развития долгосрочного жилищного кредитования и увеличения объемов жилищного строительства, что будет способствовать их реализации в Калининградской области.

Речь идет о решении следующих первоочередных задач:

— развитие долгосрочного жилищного кредитования граждан, в том числе ипотечного кредитования, и создание ипотечно-накопительной системы для предоставления жилья военнослужащим;

— создание условий для увеличения объемов жилищного строительства, в том числе за счет внедрения открытых конкурсных процедур предоставления застройщикам прав собственности на сформированные земельные участки, и усиления антимонопольного контроля в этой сфере;

— определение порядка предоставления жилья на условиях социального найма, расширение мер по оказанию адресной помощи тем категориям граждан, которые нуждаются в особой поддержке, в том числе молодым семьям;

— повышение эффективности функционирования рынка жилья, в том числе за счет сокращения административного вмешательства и оптимизации налогообложения;

— обеспечение комплексной застройки территорий, включая инженерно-коммунальную и социальную инфраструктуры.

Необходимо законодательно установить четкие и прозрачные процедуры территориального планирования на уровне органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, оп-

ределения градостроительных регламентов и видов разрешенного использования недвижимости на уровне муниципальных образований.

Результатом решения указанных задач станет создание в Калининградской области эффективного жилищного сектора, действующего на рыночных основах.

Семейная политика

В настоящее время в расчете на одну женщину в регионе рождается лишь один ребенок, и численность населения области, несмотря на миграционный прирост, сокращается. В условиях невысокого уровня жизни рождение ребенка ведет к резкому снижению душевых доходов семьи, так что многие семьи, имеющие детей, находятся за чертой бедности. Между тем поддержка семей с детьми в настоящее время минимальна.

Необходима семейная политика как комплекс мер, предоставляющий семьям с детьми социальные гарантии с целью улучшить благосостояние и обеспечить функционирование семьи в интересах общества. Такая политика активно осуществляется практически во всех странах Европы.

Для соответствия принятым в развитых странах стандартам семейная политика в области должна включать:

— бесплатное медицинское обслуживание женщины в период рождения ребенка;

— повышение уровня оплаты декретных отпусков и их оплата не только государственными, но всеми предприятиями и организациями; предоставление оплачиваемого отпуска отцу при рождении второго и последующих детей для ухода за другими детьми, пока жена находится в больнице;

— существенное увеличение размеров семейных пособий на детей — единовременного при рождении ребенка и ежемесячного пособия;

— сохранение транспортных льгот для детей в выходные дни, а также в период летних отпусков и каникул;

— поддержку развития детских дошкольных учреждений.

Миграционная политика

В Калининградскую область происходит приток переселенцев из других регионов России и стран ближнего зарубежья. Только 43 % населения родилось на территории области. 20 % прибыло сюда до начала 1970-х годов, 10 % — в 1970—1980-е годы; 27 % составляют переселенцы, приехавшие в область с начала 1990-х годов. Миграционный прирост населения области с начала 1990-х годов составил 140 тыс. человек. Закрепление населения в Калининградской области, снижение обратной миграции в другие российские регионы и оттока населения за рубеж очень важно для формирования в регионе коренного населения, для которого наш край является родиной.

Необходимо разработать комплекс мер, связанных с усилившимся притоком в область переселенцев из-за пределов Российской Федерации; область должна получить дополнительную поддержку из Центра в связи с тем, что значительная часть мигрантов — беженцы и вынужденные переселенцы. Новые жители области должны быть ограждены от бюрократического произвола.

Молодежная политика

Молодежная политика должна основываться на положениях Федеральной целевой программы «Молодежь России 2001—2005 гг.» и региональных программ, способствующих пропаганде здорового образа жизни, воспитанию у молодых граждан патриотизма и гражданственности, содействующих их учебе, подготовке к службе в рядах Вооруженных Сил, вступлению в трудовую деятельность, организации быта молодых семей и обеспечению их жильем. Молодые калининградцы должны получить возможность чаще бывать в других российских регионах, для чего им должна оказываться необходимая финансовая поддержка, а также организовываться специальные льготные туристические маршруты.

Региональные органы власти должны:

— ежегодно выделять часть областного бюджета на нужды молодежной политики;

— создать экономические и социальные условия для привлечения молодежи к участию в общественно-политической жизни региона;

— развивать самостоятельность молодых людей, оказывать профессиональную, административную, финансовую, материальную и техническую помощь и поддержку их инициативам;

— поддерживать экономическую, предпринимательскую и профессиональную деятельность молодежи, центры занятости, образовательные программы и проекты по обучению и переобучению молодежи;

— формировать и развивать социальные службы для молодежи, поддерживать проекты по оказанию помощи проблемной молодежи из групп риска;

— поддерживать планы жилищного строительства по ценам, доступным молодым людям;

— оказывать содействие в организации досуга молодежи.

Поддержка военнослужащих

В связи с тем, что Калининградская область является приграничной, особое внимание требуется уделять проблемам военнослужащих, как проходящих службу, так и уволенных в запас и отставку, а также членам их семей. В области проживает около 48 тыс. военнослужащих, уволенных в запас и отставку. Согласно данным социологических исследований типичный портрет офицера запаса: мужчина 40—45 лет, полный сил и энергии, безработный. Эти люди нуждаются в переподготовке и достойных рабочих местах.

Прежде всего, будет решаться жилищная проблема (насчитывается почти 7 тыс. военнослужащих, нуждающихся в жилье, в том числе 5 тыс. бесквартирных). Будет решен вопрос использования высвободившихся полностью или частично в результате сокращения войск военных городков (их в области около 100), которые необходимо безвозмездно передать из федеральной в муниципальную собственность целевым назначением для обустройства переселенцев и бывших военных. На базе существующей

в этих городках инфраструктуры нужно развернуть новые производства, что дает рабочие места бывшим военнослужащим и членам их семей.

Строительство жилья нужно увеличить путем выделения дополнительных средств из федерального и областного бюджетов, внебюджетных средств, развития ипотечного кредитования, максимального использования мощностей регионального строительного комплекса, развития местной стройиндустрии. Существенное значение имеет выполнение соглашения о сотрудничестве между правительством Москвы и администрацией Калининградской области, подписанного в мае 2001 года, в том числе в части строительства жилья для военнослужащих и уволенных в запас и отставку.

Необходимо добиться увеличения выделяемых для военнослужащих в Калининградской области государственных жилищных сертификатов и повышения предусмотренных ими сумм компенсации за 1 м^2 жилья до уровня, соответствующего реальным рыночным ценам. ВМФ РФ должен выделять дополнительное жилье уволенным в запас и отставку с Балтийского флота.

Большое значение имеет расширение числа центров по переподготовке бывших военнослужащих и кадровых агентств, помогающих им найти работу, и поддержка уже действующих структур, включая бизнес-инкубаторы предпринимательских инициатив бывших военных. Необходимо предоставить налоговые льготы предприятиям, которые инвестируют средства в переподготовку бывших военных, и привлекать на эти цели ресурсы других российских регионов, иностранных государств и международных организаций (особенно в рамках партнерства Россия — НАТО).

Социальная поддержка села

По всем показателям социального развития сельская местность области намного уступает городам. В 2004 г. принят закон Калининградской области об утверждении «Федеральной целевой программы “Социальное развитие села в Калининградской области до

2010 года”». Программой предусмотрено развитие жилищного строительства, социальной сферы, торговли и бытового обслуживания, транспортной и инженерной инфраструктуры, улучшение условий быта на селе. Однако программа выполняется не в полной мере, необходимо не только обеспечить ее неукоснительное исполнение, но и направить дополнительные средства на эти цели.

Особенно сложным является положение с уровнем доходов, которые в сельской местности намного ниже, чем в городах, при этом значительная часть населения не имеет работы. Поэтому актуально обеспечение сельских жителей недорогими потребительскими товарами. Для этой цели нужно по опыту многих европейских стран и ряда российских регионов усилить роль потребительской кооперации, обеспечить ее государственную поддержку.

Потребкооперация на основе уже имеющейся материально-технической базы может обеспечить производство и переработку сельскохозяйственной продукции и сырья, включая предприятия общественного питания, хлебозаводы, цеха и производства, выпускающие колбасные, консервированные, кондитерские, макаронные изделия, безалкогольные напитки и т. д. Она может быть ориентирована на обслуживание не только сельского населения, но и учреждения (школы, больницы и т. д.).

Решение социальных проблем малых городов

Большинство малых городов области испытывают трудности в развитии градообразующих предприятий, имеют недостаточный инвестиционный потенциал и слабую налоговую базу; доходы населения в них невысоки, распространена безработица. С целью выявления ключевых социальных проблем предлагается составить карты состояния развития социальной сферы (социальные кадастры) для всех населенных пунктов области (прежде всего, для малых городов) с целью последующей выработки и реализации мер социальной политики.

Но уже сейчас можно указать на необходимость разработки предложений по созданию в малых городах инвестиционных площадок с льготными условиями для привлечения инвесторов. Малые

города должны стать центрами производственного и социального обслуживания села. Перспективно развитие новых форм кооперации, организация вертикальной интеграции от производства сельскохозяйственной продукции до ее реализации на потребительском рынке. В решении социальных проблем первоочередной задачей является стимулирование культурно-бытового и жилищного строительства (с внедрением ипотечного кредитования).

Дальнейшее развитие областного центра

Хотя Калининград развивается успешнее других городов области, в нем имеется много нерешенных проблем, в особенности связанных с жилищно-коммунальным и городским хозяйством, развитием учреждений социальной сферы, экологической обстановкой, а также с обеспечением безопасности граждан. Необходимо обеспечить более сбалансированное пространственное развитие, точное исполнение Генерального плана развития Калининграда, намечающего пути совершенствования планировочной структуры города.

Активная экологическая политика

Экология должна стать реальным приоритетом, поддержанным законодательно. Обязательный характер должен носить Региональный план действий по охране окружающей среды на 2005—2007 гг. В региональном законодательстве должны быть четко прописаны механизмы, обеспечивающие планомерное уменьшение воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. Необходимо установление научно обоснованных региональных экологических нормативов платы за выбросы, сбросы, размещение отходов, более жестких — за сверхлимитное загрязнение. Необходимо вовлечение в экологическую политику неправительственных организаций, объединение их усилий в рамках единой программы действий под эгидой областных органов власти.

Обеспечение условий повышения уровня и качества жизни

В настоящее время объемы собираемых на территории области налогов и сборов на 2 млрд. руб. в год больше всех расходов ее бюджета, включая бюджеты муниципальных образований. В то же время треть населения области имеет доходы ниже прожиточного минимума. Если бы удалось добиться, с учетом эксклавной специфики региона, чтобы в распоряжении области оставались все собираемые средства, можно было бы решить проблемы социальной поддержки социально не защищенного населения, имеющего низкий уровень доходов. Средний уровень дотаций мог бы составить 500 руб. в месяц каждому, у кого доходы ниже прожиточного минимума.

Но главное условие решения социальных проблем — экономический рост и повышение прибыльности предприятий, половина из которых сейчас числится убыточными. Увеличение налоговых поступлений в областной бюджет — главный источник будущего усиления поддержки социально уязвимых слоев населения.

По мере роста доходов областного бюджета будут реализованы следующие меры:

— установлены дополнительные региональные надбавки к заработной плате работникам бюджетной сферы;

— проведена индексация тарифов и ставок единой тарифной сетки работников бюджетной сферы;

— установлена региональная надбавка пенсионерам до уровня прожиточного минимума;

— установлен региональный минимум оплаты труда.

Развитие отраслей социальной сферы

Только эффективная и конкурентоспособная экономика России в целом и Калининградской области в частности способны обеспечить необходимыми финансовыми ресурсами эффективную реализацию мер социальной политики. С другой стороны, эффектив-

ная социальная политика оказывает обратное положительное влияние на экономику, способствуя ее дальнейшему росту и повышению благосостояния населения.

В области должна реализовываться модель социальной политики, ориентированной на более полное и эффективное использование возможностей и потребностей человека. Это предусматривает опережающий рост ассигнований на цели образования, охраны здоровья и культуры по сравнению с большей частью других направлений государственных расходов. Отрасли социальной сферы в Калининградской области, пространственно оторванной от основной территории страны, должны стать объектом особого внимания. Именно они формируют общественное мнение населения региона и имидж области в России и за рубежом.

Постоянный контакт со странами Балтийского региона, где здравоохранение, образование, наука, культура и спорт очень развиты, задают передовые ориентиры развития социальной сферы. Развивающееся международное сотрудничество, при надлежащем отношении к нему органов власти и управления, может стать серьезным фактором обновления социально ориентированных отраслей экономики: повышение доступности, эффективности и качества базовых социальных услуг, особенно общего образования и медицинского обслуживания.

Модернизация системы образования, осуществляемая сейчас в России и в Калининградской области как ее части, должна привести к формированию эффективного рынка образовательных услуг, обеспечивающего потребности экономики в кадрах различной квалификации. В этой связи представляются обоснованными предложения правительства РФ о передаче учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение Калининградской области при условии передачи на региональный уровень соответствующих финансовых ресурсов.

В силу особого геополитического положения Калининградской области модернизация образования в нашем регионе должна сопровождаться повышением значимости регионального компонента в образовательных программах. В условиях пространственной изоляции от основной части страны необходимо обеспечить не только совершенствование учебно-лабораторной и матери-

ально-технической базы образовательных учреждений, информатизацию системы образования и на этой основе внедрение новых образовательных технологий, но и воспитание российского гражданина. Одновременно нельзя не принимать во внимание соседство области с зарубежными странами. Ввиду постепенного вхождения российской системы образования в общеевропейскую систему — Болонский процесс, Калининградская область может играть в этом процессе пилотную роль, осуществляя интеграционные проекты.

Базисом дальнейшего развития науки и хозяйства области является возрождение научно-технического потенциала региона. Для этого, прежде всего, необходимо определить приоритетные направления развития науки и техники, разработать соответствующие региональные научно-технические программы и проекты. Приоритетные научно-технические разработки должны финансироваться как за счет областного бюджета (на конкурсной основе при открытости принимаемых решений), так и за счет промышленных предприятий, банков, частных лиц и международных организаций, для чего им следует предоставить льготы и стимулы. Целесообразно сформировать региональный фонд поддержки научной и научно-технической деятельности, содействовать развитию системы венчурного финансирования научных исследований и разработок.

Особое внимание следует уделить финансовой поддержке и модернизации материально-технической базы научных учреждений, способных выполнять крупные исследовательские проекты, среди них — государственные вузы Калининграда, Институт океанологии РАН, АтлантНИРО, «Рыбпрогноз», МариНПО, конструкторские бюро и лаборатории на ряде машиностроительных предприятий, проектные организации в строительстве и сельском хозяйстве. Необходимо создавать и развивать инновационно-технологические центры и технопарки на базе вузов Калининграда, научно-производственных и технико-внедренческих зон, стимулировать инновационное предпринимательство. Необходимо поддерживать сотрудничество и кооперацию научных организаций области, в том числе и путем создания совместных научных центров и лабораторий.

Качественное улучшение здравоохранения в организационном плане должно основываться на создании единой общенациональной системы медико-социального страхования. В сфере обязательной страховой медицины, охватывающей 60% лечебных услуг, необходимо добиться полного финансирования всех медицинских затрат. Требуется создать надлежащую материально-техническую базу больниц и амбулаторно-поликлинических учреждений. Целесообразно организовать непосредственно в области эффективную систему повышения квалификации врачей, подготовки семейных врачей, рассмотреть вопрос о подготовке врачей по некоторым другим специальностям.

Важным направлением является создание центров профилактики таких социально обусловленных заболеваний, как СПИД, наркомания, алкоголизм. Организация непосредственно в Калининграде переподготовки и повышения квалификации медицинских работников по этим направлениям с использованием международного опыта, безусловно, будет способствовать улучшению системы здравоохранения в регионе.

Развитие физкультуры и спорта является одним из важнейших условий популяризации здорового образа жизни и в целом улучшения здоровья населения. Основными задачами в этой области являются реконструкция имеющихся спортивных объектов и строительство новых, развитие сети детских спортивных объектов, расширение ассортимента услуг в области физической культуры и спорта, пропаганда здорового образа жизни.

В процессе социальных преобразований в области должно возрасти значение культуры. Основным приоритетом региональной культурной политики должно быть сохранение и развитие российской культуры, распространение ее влияния на окружающие страны и регионы с целью формирования привлекательного образа России и российского народа.

Это возможно только при сохранении единого культурного и информационного пространства с Россией в целом, повышение доступности российских культурных ценностей прошлого и настоящего для духовно-эстетического развития населения региона. Поэтому сохранению и упрочению связей с общероссийским культурным пространством должно уделяться особое внимание.

Необходимо также развитие культурных связей со странами СНГ, прежде всего с Белоруссией и Украиной, которые являются родиной для многих жителей Калининградской области.

Необходимо бережное отношение к историко-культурному наследию ранее живших на этой территории народов. Но недопустимы спекуляции по поводу исторического прошлого Калининградской области. Это российская земля, часть единой России, и такой она будет всегда.

Являясь «культурным перекрестком» между Россией, странами Западной Европы и Прибалтикой, Калининградская область должна быть местом диалога народов и культур. Важно, однако, чтобы открытость, толерантное отношение к другим культурным, национальным, конфессиональным традициям не привели к распространению некой безликой «глобальной» культуры, лишающей человека своих корней, своего дома. Конечно, культура, традиции общества не могут оставаться неизменными. Но наше общество должно быть сильным, способным взять извне что-то полезное, обогащающее нашу культуру, принять это как свое, приспособить к себе и забыть, что это когда-то было чужим.

В регионе должна оказываться значительная поддержка сфере культуры. Это предполагает постепенный переход к нормативному финансированию на базе соответствующих государственных стандартов, а также к конкурсному финансированию конкретных программ и проектов. В то же время в новых условиях должна возрастать роль негосударственных организаций, общественных объединений и частных лиц, для инвестиций которых в сферу культуры должны быть созданы соответствующие льготы и стимулы.

Развитие жилищно-коммунального хозяйства

Основными целями развития жилищно-коммунального хозяйства в России в целом и в Калининградской области в частности согласно «Основным направлениям деятельности правительства Российской Федерации на период до 2008 года» должны стать повышение качества коммунальных услуг, обеспечение доступности этих услуг для населения.

В рамках преобразований в жилищно-коммунальной сфере предстоит:

— разделить в муниципальном секторе выполнение функций собственника жилищного фонда и функций по управлению и обслуживанию этого фонда;

— перейти к преимущественно конкурсному отбору подрядных организаций для выполнения работ по обслуживанию, ремонту и управлению муниципальным жилищным фондом;

— совершенствовать систему договорных отношений в жилищно-коммунальном комплексе, в том числе перейти к системе договоров, заключаемых органами местного самоуправления с коммунальными предприятиями;

— разграничить полномочия между уровнями власти в части регулирования оплаты жилья и коммунальных услуг, упорядочить предоставление льгот.

Важным направлением развития жилищно-коммунального комплекса является привлечение в отрасль частных инвестиций.

Содействие становлению гражданского общества

В управлении регионом, с одной стороны, должна усилиться вертикаль власти (при одновременном повышении прав и ответственности региональных органов, без чего трудно обеспечить развитие региона в зарубежном окружении, когда постоянно приходится принимать управленческие решения международного плана — во взаимоотношениях с регионами соседних стран), с другой стороны, необходимо повышение роли самих граждан. Речь идет о содействии становлению гражданского общества, которое утверждает самоценность гражданина, личности и одновременно устанавливает контроль над деятельностью властных структур. Необходимы серьезные сдвиги в политической структуризации общества, для которой сейчас характерны неразвитость партий и общественных организаций, пассивность профсоюзов. Требуется создание благоприятных правовых и экономических условий для самоорганизации граждан, включая:

— поддержку деятельности общественных организаций;

— содействие гражданскому политическому образованию, формированию мировоззрения, соответствующего российским ценностям, демократии, готовности к партнерству;

— активное привлечение общественности, политических партий и профсоюзов к обсуждению принципиальных вопросов регионального развития; гласность принятия решений;

— заключение и исполнение трехсторонних соглашений по регулированию социально-трудовых отношений между территориальными органами профсоюзов, объединениями работодателей и администрацией Калининградской области.

Общественный контроль за деятельностью властных структур будет способствовать более эффективной кадровой политике, укреплению исполнительской дисциплины, обеспечению бюджетной прозрачности и, в целом, повышению предсказуемости, честности и открытости власти, ее нацеленности на решение актуальных проблем социального развития.

Об авторах

Клемешев Андрей Павлович — ректор Калининградского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент, научный директор БалтМИОНа.

Федоров Геннадий Михайлович — проректор по научной работе Калининградского государственного университета, доктор географических наук, профессор, руководитель научного направления БалтМИОНа.

Козлов Сергей Дмитриевич — доктор политических наук, профессор, вице-спикер, председатель постоянного комитета Калининградской областной думы.

Программа «Межрегиональные исследования в общественных науках» была инициирована Министерством образования Российской Федерации, «ИНО-Центром (Информация. Наука. Образование)» и Институтом имени Кеннана Центра Вудро Вильсона при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США), Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США) в 2000 г.

Целью Программы является расширение сферы научных исследований в области общественных и гуманитарных наук, повышение качества фундаментальных и прикладных исследований, развитие уже существующих научных школ и содействие становлению новых научных коллективов в области общественных и гуманитарных наук, обеспечение более тесного взаимодействия российских ученых с их коллегами за рубежом и в странах СНГ.

Центральным элементом Программы являются девять Межрегиональных институтов общественных наук (МИОНов), действующих на базе Воронежского, Дальневосточного, Иркутского, Калининградского, Новгородского, Ростовского, Саратовского, Томского и Уральского государственных университетов. «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)» осуществляет координацию и комплексную поддержку деятельности Межрегиональных институтов общественных наук.

Кроме того, Программа ежегодно проводит общероссийские конкурсы на соискание индивидуальных и коллективных грантов в области общественных и гуманитарных наук. Гранты предоставляются российским ученым на научные исследования и поддержку академической мобильности.

Наряду с индивидуальными грантами большое значение придается созданию в рамках Программы дополнительных возможностей для профессионального развития грантополучателей: проводятся российские и международные конференции, семинары, круглые столы; организуются международные научно-исследовательские проекты и стажировки; большое внимание уделяется изданию и распространению результатов научно-исследовательских работ грантополучателей; создаются условия для участия грантополучателей в проектах других доноров и партнерских организаций.

Адрес: 107078, Москва, Почтамт, а/я 231.
Электронная почта: info@ino-center.ru
Адрес в Интернете: www.ino-center.ru, www.iriss.ru

Министерство образования и науки Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, воспитания, опеки, попечительства, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)» – российская благотворительная организация, созданная с целью содействия развитию общественных и гуманитарных наук в России; развитию творческой активности и научного потенциала российского общества.

Основными видами деятельности являются: поддержка и организация научных исследований в области политологии, социологии, отечественной истории, экономики, права; разработка и организация научно-образовательных программ, нацеленных на возрождение лучших традиций российской науки и образования, основанных на прогрессивных общечеловеческих ценностях; содействие внедрению современных технологий в исследовательскую работу и высшее образование в сфере гуманитарных и общественных наук; содействие институциональному развитию научных и образовательных институтов в России; поддержка развития межрегионального и международного научного сотрудничества.

Институт имени Кеннана был основан по инициативе Джорджа Ф. Кеннана, Джеймса Биллингтона и Фредерика Старра как подразделение Международного научного центра имени Вудро Вильсона, являющегося официальным памятником 28-му президенту США. Кеннан, Биллингтон и Старр относятся к числу ведущих американских исследователей российской жизни и научной мысли. Созданному институту они решили присвоить имя Джорджа Кеннана Старшего, известного американского журналиста и пу-

тешественника XIX века, который своими исследованиями и книгами о России сыграл важную роль в улучшении понимания американцами этой страны. Следуя традициям, институт способствует углублению и обогащению американского представления о России и других странах бывшего СССР. Как и другие программы Центра Вудро Вильсона, он ценит свою независимость от политики и стремится распространять знания, не отдавая предпочтения какой-либо политической позиции и взглядам.

Корпорация Карнеги в Нью-Йорке (США) основана Эндрю Карнеги в 1911 г. в целях поддержки «развития и распространения знаний и понимания». Деятельность Корпорации Карнеги как благотворительного фонда строится в соответствии со взглядами Эндрю Карнеги на филантропию, которая, по его словам, должна «творить реальное и прочное добро в этом мире».

Приоритетными направлениями деятельности Корпорации Карнеги являются: образование, обеспечение международной безопасности и разоружения, международное развитие, укрепление демократии.

Программы и направления, составляющие ныне содержание работы Корпорации, формировались постепенно, адаптируясь к меняющимся обстоятельствам. Принятые на сегодня программы согласуются как с исторической миссией, так и с наследием Корпорации Карнеги, обеспечивая преемственность в ее работе.

В XXI столетии Корпорация Карнеги ставит перед собой сложную задачу продолжения содействия развитию мирового сообщества.

Фонд Джона Д.* и *Кэтрин Т. МакАртуров (США) – частная благотворительная организация, основанная в 1978 г. Штаб-квартира Фонда находится в г. Чикаго (США). С осени 1992 г. Фонд имеет представительство в Москве и осуществляет программу финансовой поддержки проектов в России и других независимых государствах, возникших на территории бывшего СССР.

Фонд оказывает содействие группам и частным лицам, стремящимся добиться устойчивых улучшений в условиях жизни людей. Фонд стремится способствовать развитию здоровых личностей и эффективных сообществ; поддержанию мира между государствами и народами и внутри них самих; осуществлению ответственного выбора в области репродукции человека; а также сохранению глобальной экосистемы, способной к поддержанию здоровых человеческих обществ. Фонд реализует эти задачи путем поддержки исследований, разработок в сфере формирования политики, деятельности по распространению их результатов, просвещения и профессиональной подготовки, практической деятельности.

Научное издание

Регион сотрудничества
Вып. 12 (37)

Совершенствование региональной стратегии

Редактор А.М. Соколова. Корректор А.М. Павлова
Оригинал-макет подготовлен И.А. Хрусталевым

Подписано в печать 11.12.2004 г.
Бумага для множительных аппаратов. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Гарнитура «Таймс». Ризограф. Усл. печ. л. 4,5. Уч.-изд. л. 3,4.
Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Калининградского государственного университета
236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14