РЕГИОН СОТРУДНИЧЕСТВА

ВЫПУСК 3 (21)

Калининград
2003

КАЛИНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

БАЛТИЙСКИЙ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК

РЕГИОН СОТРУДНИЧЕСТВА

ВЫПУСК 3 (21)

Издательство
Калининградского государственного университета
2003

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

Редакционная коллегия:

А.П. Клемешев, кандидат исторических наук, доцент – отв. редактор; *С.Д. Козлов*, доктор политических наук, профессор; *В.С. Корнеевец*, кандидат экономических наук, доцент; *Г.М. Федоров*, доктор географических наук, профессор – отв. за выпуск; *М.А. Цикель*, кандидат геолого-минералогических наук; *А.Е. Шаститко*, доктор экономических наук.

Р 325 Регион сотрудничества. Вып. 3 (21). – Калининград: Изд-во КГУ, 2003. – 36 с.
ISBN 5-88874-222-8

Данный выпуск посвящен анализу проблем влияния внешних факторов на развитие Калининградской области и предложениям по совершенствованию управления регионом как российским эксклавом, отделенным от основной территории страны зарубежными государствами.

Предназначен для политологов, экономистов, специалистов в сфере регионального управления, студентов вузов.

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

ISBN 5-88874-222-8

© Коллектив авторов, 2003
© БалтМИОН, 2003
© Издательство КГУ, 2003

Содержание

Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М. Условия реализации стратегии «региона сотрудничества»…… 3

Клемешев А.П., Федоров Г.М. Возможные пути трансформации статуса Калининградской области…….…… 11

Абрамов В.Н., Козлов С.Д. О статусе Калининградской области. Предложения к дискуссии …….… 17

Зверев Ю.М., Клемешев А.П. Об использовании зарубежного опыта в решении проблем развития калининградского эксклава... 23

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

УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ «РЕГИОНА СОТРУДНИЧЕСТВА»

Механизм сначала свободной, а затем Особой экономической зоны привел к созданию в Калининградской области новой, пока еще недостаточно устойчивой структуры экономики, отличающейся высокой степенью открытости и зависящей от быстро меняющихся внешних факторов развития. Закон об ОЭЗ обеспечил адаптацию экономики области к рыночным условиям и начавшееся после 1998 года динамичное развитие промышленности, транспорта, строительства, сферы услуг, рост валового регионального продукта. Для реструктуризации экономики не потребовались большие государственные дотации.

Возможная финансовая помощь региону *взамен* зонального механизма не могла и не может решить проблемы регионального развития, поскольку она имеет иную направленность – не на развитие экономики, а на его социальную поддержку. А отмена действующих норм хозяйствования на территории Калининградской области повлекла бы за собой ряд негативных следствий. Вместо сосредоточения усилий на рыночных преобразованиях, в регионе потребуется повысить внимание к реструктуризации экономики, что может привести к усилению роли административного, распределительного управления.

Географическое положение области создает благоприятные предпосылки для обслуживания российской внешнеэкономической деятельности, развития как экспортно-ориентированных, так и импортозамещающих производств. На эффективность импортозамещающего производства положительно влияет режим ОЭЗ, который и в современном виде позволяет регулировать условия хозяйственной деятельности в соответствии как с региональными, так общероссийскими интересами. Механизм квотирования беспошлинного импорта обеспечивает возможности учета как местных производителей сельскохозяйственной продукции, так и, при насыщении общероссийского рынка теми или иными товарами, производителей соответствующей продукции в других российских регионах. Возможности регулирова-

ния норматива добавленной стоимости позволяют повышать долю местного (и поступающего из других регионов России) сырья и полуфабрикатов в производстве готовой продукции.

Прогноз экономического развития Калининградской области затруднен неопределенностью внешних факторов, среди которых главную роль играют экономическая ситуация в стране, расширение ЕС, вступление России в ВТО, хозяйственный механизм ОЭЗ и реализация Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года».

Федеральной целевой программой на расчетный период заданы следующие основные социально-экономические параметры:

– обеспечение значительного роста уровня жизни населения, сопоставимого с уровнем жизни граждан сопредельных государств;

– увеличение к 2010 г. по сравнению с 2000 г. валового регионального продукта на душу населения (с учетом динамики паритета покупательной способности) в 1,9 раза, до 7,2 тыс. долларов США;

– рост поступлений в бюджеты всех уровней более чем в 2,7 раза, в том числе в федеральный бюджет более чем в 3,8 раза;

– сохранение 17 тыс. существующих и создание 15 тыс. новых рабочих мест.

Стратегией социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года к концу десятилетия предполагается достичь следующих основных параметров роста экономики области и уровня жизни ее населения (по сравнению с 2002 годом). Валовой региональный продукт должен возрасти в 1,8-1,9 раза (при среднегодовых темпах роста 8 %), а в расчете на душу населения увеличиться в 2 раза. Предполагается рост объемов промышленного производства в 3 раза (при среднегодовых темпах роста 14-15 %), сельскохозяйственного производства – в 1,5 раза (при среднегодовых темпах роста 5 %), объема перевозок грузов – в 2,2 раза (при среднегодовых темпах роста 10 %), внутреннего товарооборота в 3 раза. Ожидаемый рост объем инвестиций в основной капитал – в 2,5 раза, объема накопленных прямых иностранных инвестиций – в 20 раз.

При таких условиях уровень реальных доходов населения должен возрасти в 2 раза (на 30 % выше нынешнего уровня Литвы). Ожидаемый уровень безработицы (по определению МОТ) оценивается в 6 %.

Проекты нового закона об ОЭЗ также предполагают более быстрый рост основных социально-экономических показателей в Калининградской области по сравнению со средними по стране.

Достижению повышенных темпов роста могут препятствовать, прежде всего, политические факторы: неурегулированность отношений с Литвой по поводу транзита грузов и пассажиров, условия транзита через территорию Латвии и Белоруссии, характер отношений между РФ и ЕС, состояние приграничной торговли и других форм экономического сотрудничества. Немаловажное значение могут иметь отношения между РФ и НАТО.

Главным экономическим фактором регионального развития является общее состояние российской экономики. При ее динамичном развитии темпы экономического роста в Калининградской области будут превышать средние по стране показатели, а в условиях кризиса экономический спад будет более глубоким.

Таким образом, реализация стратегии регионального развития во многом зависит от действия внешних факторов. Это объясняется тем, что Калининградская область является узлом переплетения многообразных интересов – федеральных, региональных, международных, и все они должны учитываться для достижения поставленных целей. То есть регулирование социально-экономического развития области зависит от решений, принимаемых и на федеральном, и на региональном, и на международном уровнях.

При формулировании целей ***федеральной политики*** с учетом эксклавного положения области в большей мере, чем это касается других российских регионов, должна учитываться *внешняя* политика России. Калининградская область в силу своего географического положения должна стать *регионом сотрудничества России и Европейского Союза,* где интеграционные процессы, взаимовыгодное сотрудничество в сферах экономики, культуры, экологии будут развиваться особенно активно.

И Российская Федерация, и ЕС, как следует из различных документов, считают Калининградскую область приоритетным, «пилотным» регионом сотрудничества. Однако для реализации этого тезиса необходимы обоснованная концепция, вытекающая из нее стратегия и разработанная с учетом региональных, общероссийских и более широких международных интересов программа развития области. Ее

разработка и реализация могут ускорить решение проблем углубления интеграционных процессов в системе отношений «Россия – Евросоюз».

Региональная стратегия должна заключаться в развитии Калининградской области как *региона сотрудничества РФ и ЕС.* Реализация этой стратегии, разработанной в регионе, должна быть поддержана на федеральном уровне, а также путем заключения специального соглашения между РФ и ЕС.

Базовые компоненты российского подхода, которые следует закрепить в Основных принципах и направлениях федеральной политики по отношению к Калининградской области, заключаются в следующем:

– суверенитет России над Калининградской областью не подлежит сомнению;

– Калининградская область должна стать российским *пилотным регионом сотрудничества*, соединительным звеном в интеграционном сближении России и расширяющегося Европейского Союза. В этой связи Россия рассматривает Калининградскую область как особую территорию и создает для нее специальные экономические условия;

– область продолжает выполнять функции в соответствии с оборонной доктриной Российской Федерации, а также осуществлять государственные задачи в рамках партнерства России и НАТО в Балтийском регионе;

– должна быть полностью предотвращена угроза хозяйственной и политической изоляции Калининградской области от основной части Российской Федерации, обеспечено сохранение области в российском культурном пространстве;

– одновременно необходимо исключить возможность жесткой изоляции области от территорий соседних стран и обеспечить благоприятные перспективы дальнейшего развития приграничного сотрудничества, развивать культурное взаимодействие со странами Балтийского региона;

– должен обеспечиваться рост уровня жизни населения области, не уступающий среднероссийским показателям.

Российская Федерация оказывает необходимую финансовую поддержку Калининградской области как эксклавному региону, в том числе путем реализации *Федеральной целевой программы «Развитие*

Калининградской области на период до 2010 года», которая должна корректироваться в соответствии с меняющимися условиями регионального развития.

Федеральная программа уже создает условия для привлечения инвестиций и экспортной ориентации производства. Выделяемые же сейчас в ее рамках средства имеют не социальное, а стимулирующее значение, создаются условия, необходимые для успешного развития региона (прежде всего производственной и социальной инфраструктуры), а также оказывается поддержка модернизации ведущих отраслей экономики.

Для преодоления недостатков эксклавного положения региона и обеспечения в нем благоприятных условий хозяйствования действует Федеральный закон *«Об Особой экономической зоне в Калининградской области»*, в который необходимо внести *изменения*, предусматривающие:

– льготные условия налогообложения участников ОЭЗ (инвестиционный налоговый кредит, налоговые льготы при производстве продукции на экспорт);

– льготы банкам, осуществляющим кредитование проектов Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года»;

– систему экономической защиты интересов региона с учетом возможного негативного влияния внешнеэкономических процессов, связанных с расширением ЕС и вступлением России в ВТО (включая привязку норматива добавленной стоимости при определении порядка происхождения товаров к размерам ввозных пошлин на товары, импортируемые в РФ);

– гарантии сохранения режима ОЭЗ на срок 25 лет и неухудшения зонального режима в период деятельности ОЭЗ.

Важную роль в стимулировании инвестиций должно играть дальнейшее *совершенствование регионального законодательства*.

Собственно федеральные интересы определены на саммите РФ – ЕС 11 ноября 2002 г., и в настоящее время следует уделить внимание потребностям региона, соответствующим интересам Федерации и вытекающим из процессов развития сотрудничества России и Европейского Союза. Калининградская область, рассматриваемая и Россией, и Европейским Союзом как особый, пилотный регион активного взаим-

ного сотрудничества, должна стать площадкой для отработки приоритетных направлений во взаимоотношениях сторон. Речь идет об апробации новых форм экономической интеграции, приграничного сотрудничества, увеличении мобильности людей.

Российская Федерация должна стремиться к заключению *международного договора* с Европейским Союзом и входящими в него странами об условиях развития Калининградской области как российского анклава внутри ЕС. Соглашение должно включить условия, определяющие:

– беспрепятственный транзит граждан и грузов между основной территорией РФ и Калининградской областью;

– посещение жителями Калининградской области соседних государств и стран-членов ЕС с выдачей въездных виз на общей границе;

– посещение Калининградской области гражданами соседних государств и стран-членов ЕС с выдачей российских виз на общей границе;

– активное экономическое сотрудничество между РФ и ЕС на территории Калининградской области;

– облегчение условий доступа калининградских товаров на рынок ЕС: освобождение товаров, произведенных в Калининградской области, при их ввозе на территорию ЕС от всех видов таможенных платежей и тарифных ограничений.

Для создания благоприятных условий устойчивого развития Калининградской области как региона сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза необходимо принять *федеральный закон о Калининградской области как эксклавной территории России*, предусмотрев в нем:

– придание Калининградской области статуса эксклавной территории, на которой действует Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»;

– проведение административно-территориальной реформы в области с укрупнением муниципальных образований и упрочением вертикали власти при одновременном усилении самостоятельности и финансовой базы органов местного самоуправления;

– федеральное руководство Федеральной целевой программой «Развитие Калининградской области на период до 2010 года»; гарантии исполнения программы, постоянное ее совершенствование и об-

новление с учетом проблем, возникающих в связи с движением ЕС на восток и вступлением России в ВТО;

– федеральное финансирование связанных с расширением ЕС дополнительных затрат населения, предприятий и организаций области;

– создание регионального страхового фонда с международным участием и федеральными гарантиями для страхования инвестиций в ОЭЗ;

– создание совета по проблемам Калининградской области при Президенте РФ или Совете безопасности РФ.

На ***международном уровне*** необходимо повысить роль переговоров между Россией и ЕС в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, активно привлекать калининградских экспертов при обсуждении вопросов регионального развития.

Должно быть заключено соглашение между РФ и ЕС о жизнеобеспечении и развитии Калининградской области. В нем необходимо предусмотреть взаимные обязательства сторон по обеспечению свободы передвижения между областью и основной частью страны, отработке интеграционных механизмов, участию в совместных проектах, сотрудничеству в сферах культуры, образования, экологии и др. Инициатива заключения такого соглашения должна принадлежать России.

Ввиду недостаточного развития финансовой инфраструктуры региона, способной привлечь и гарантировать инвестиции, целесообразно изучить вопрос о стимулировании ее формирования путем создания международной инвестиционно-финансовой корпорации. Ее учредителями могут стать Правительство РФ, структуры ЕС, администрация области, крупные российские и зарубежные инвестиционные банки. Эта корпорация могла бы содействовать предприятиям в разработке и экспертизе инвестиционных проектов, переходе на международные стандарты, предоставлять финансирование проектов и контролировать их реализацию, содействовать предприятиям в самостоятельном выходе на европейские финансовые рынки.

Стоит также проработать вопрос о реализации современной версии иностранных концессий.

В целях гармонизации федеральных, региональных и международных интересов в Калининградской области можно создать специальный международный аналитический центр со штаб-квартирой в

Калининграде, а также международную группу квалифицированных юристов, которая занималась бы координированием европейских и российских правовых норм в целях формирования в Европе единого правового пространства. Необходимо построить несколько постоянно действующих международных конференц-центров в Калининграде, усилить роль Агентства регионального развития и его взаимодействие с областными органами власти. Добиваться распространения на Калининградскую область международных программ ФАРЕ, САПАРД, ИСПА и др.

Для оперативного решения возникающих вопросов экономического и культурного сотрудничества сформировать представительство Калининградской области РФ в ЕС (в Брюсселе) и представительство ЕС в РФ (в Калининграде).

С учетом всего многообразия проблем, складывающихся вокруг Калининградской области, целесообразно, на наш взгляд, изучить вопрос не о принятии нового закона об ОЭЗ, который вновь не сможет быть законом прямого действия и не привнесет ничего качественно нового, а о подготовке более широкого по содержанию документа, обосновывающего развитие Калининградской области как территории с особым статусом (федеральной территории, заграничной территории, эксклавного округа и пр.).

А.П. Клемешев, Г.М. Федоров

ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ТРАНСФОРМАЦИИ СТАТУСА КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ*

На протяжении 1990-х годов федеральное руководство демонстрировало довольно настороженное отношение к попыткам зафиксировать специфику Калининградской области в нормативных актах. Концепция свободной экономической зоны, предложенная региональными политиками на начальном этапе реформ, так и не была полностью реализована, причем в наиболее существенных сферах (налоговые каникулы для инвесторов, федеральные инвестиции). Полученные регионом права постоянно находились под угрозой ревизии.

Сейчас условия, в которых находится эксклавная Калининградская область, противоречат той унификации субъектов Федерации, попытки которой реализует администрация Президента РФ с 2000 года. Да и область фактически уже имеет особый экономический статус, который определяется механизмом ОЭЗ. Но большинство российских и зарубежных экспертов, знакомых с ситуацией в Калининградской области, признает, что нынешний статус региона не помогает решать те проблемы, которые встали на пути его дальнейшего развития. Геополитические процессы, происходящие в Европе, через несколько лет превратят российскую провинцию в островок внутри таможенных границ ЕС. Необходима ускоренная адаптация экономики и населения к новой обстановке, гарантии стабильности хозяйственного механизма, которые Закон об ОЭЗ не смог обеспечить.

Решение нестандартных проблем, связанных с адаптацией к изменяющимся внешним условиям существования Калининградской области, во многом будет определяться оперативностью, гибкостью реагирования сотрудников административных структур на изменение ситуации. Пока действия российского бюрократического аппарата не дают оснований рассчитывать на проявление вышеназванных качеств в обозримом будущем. Во всяком случае, если не будут предприняты

---

* Публикация подготовлена при содействии гранта Минобразования РФ по фундаментальным исследованиям в области гуманитарных наук 2002 г., № Г02-3.4-410.

давно назревшие радикальные меры по трансформации системы управления.

Не только экономические факторы предопределяют специфику Калининградской области по сравнению с обычными российскими регионами. Развитие области в гораздо большей мере определяется факторами, которые являются международными по своему содержанию: условиями транзита грузов через территорию иностранных государств, визовым режимом сопредельных стран, экономической политикой и состоянием рынка товаров и услуг в Центральной Европе. Эта объективная ситуация не может быть изменена волей политического руководства Российской Федерации и тем более региональной элиты. Для обеспечения успешного развития Калининградской области нужно адаптировать ее к современной и будущей ситуации.

Уже сейчас должны быть приняты конкретные меры по преодолению будущих трудностей. Стратегия адаптации Калининградской области к своему геополитическому положению должна включать не только меры, учитывающие современное состояние, но и превентивные акты, в которых заложена возможность реагирования на изменение обстановки в ближайшем и более отдаленном будущем. При этом нельзя ограничиться единовременным актом, способным привести область в принципиально новое состояние. Скорее речь идет о растянутой во времени процедуре, требующей определенной гибкости, согласованности действий федеральных и региональных властей.

Нынешний статус Калининградской области недостаточно пригоден для решения задач, выдвигаемых объективной ситуацией. В дальнейшем несоответствие между объемом полномочий и масштабом проблем может стать драматическим, угрожающим нормальному существованию региона и национальным интересам Российской Федерации. Поэтому следует внимательно изучить возможные альтернативы: *усиление регионального самоуправления или расширение федерального присутствия*? Сторонники имелись и имеются у обоих подходов, и у каждого из вариантов есть свои достоинства и недостатки.

Попытка усилить самостоятельность региона была особенно характерна для конца 1980-х – начала 1990-х годов, когда большинство исследователей и региональных политиков стремились придать возможно большие полномочия областным органам власти. Тогда речь шла об особом хозяйственном, экономическом статусе Калининградской области. В августе 1993 года в Верховный Совет Российской Федерации был передан подготовленный исполнительной и законода-

тельной властями области проект закона «Об особом статусе Калининградской области»[1]. Над ним активно работали, в частности, председатель Областного совета Ю.Н. Семенов, его заместитель В.П. Никитин, председатель комиссии по плану, бюджету и финансам, руководитель экспертной группы Г.М. Федоров. Особый статус область не получила, но закон об Особой экономической зоне позднее был принят.

Ряд региональных политиков на протяжении 1990-х годов выдвигали идею об изменении статуса Калининградской области путем создания на ее территории Балтийской республики в составе Российской Федерации. Смысл данной инициативы состоял в расширении полномочий местных властей, сокращении влияния федеральных ведомств на региональное развитие. Подобный проект отражал политические реалии того этапа развития российской государственности, когда в результате общего ослабления государственных институтов местные кланы в бывших автономных республиках стремились увековечить свою власть путем суверенизации. Особых успехов в этом направлении достигли регионы, являющиеся развитыми центрами сырьевой промышленности (Татарстан, Башкортостан, Саха-Якутия). Особый статус республики означал резкое сокращение доли налогов, перечисляемых в федеральный бюджет, что было выгодно сырьевым районам.

В современных условиях, когда усиливается централизация страны и федеральный Центр стремится унифицировать права субъектов Федерации, борьба за трансформацию Калининградской области в республику теряет прежний смысл. Федеральное руководство активно наращивает давление на региональные элиты: созданы федеральные округа, преобразован Совет Федерации. Вступил в силу закон о возможности досрочного прекращения полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

Федеральное руководство не одобряет не только автономизации, но и расширения полномочий региональных администраций, в том числе в экономической сфере, в связи с широким распространением в субъектах Федерации коррупции, тесной связи чиновников с бизнесменами и прочих характерных черт российского «дикого» капитализма. Видимо, есть мнение, что на федеральном уровне легче отследить эти процессы, чем в 89 субъектах Федерации.

---

[1] См.: *Маточкин Ю.С.* На изломе. Калининград, 1999. С. 53.

Тем не менее идея повышения политического статуса области продолжает развиваться. Сейчас над ней особенно активно работает А.А.Городилов с соавторами.

«Отсутствие у области статуса государственного образования мешает использовать управленческое воздействие регионального законодательства для решения таких важных вопросов, как приграничная торговля, международный туризм, внешнеэкономическая деятельность и так далее. И в этом нам не могут помочь даже возможности Особой экономической зоны».

«Статус республики у Калининградского региона позволил бы ему стать субъектом международного права, а жителям региона иметь собственное гражданство, которое можно было бы использовать для получения шенгенской визы.

«Первым шагом нового государственного образования – Калининградского субъекта Российской Федерации (республики) – должна стать подготовка и подписание нового договора о разделении полномочий с Федерацией. В нем необходимо четко определить ответственность федерального Центра перед Калининградским регионом и региона перед Центром».

Каргополов С., Городилов А., Куликов А., Гомин А. Свободная зона и особый статус. Калининград: Янтарный сказ, 2001. С. 89, 131.

Безусловно, не имеет перспектив для реализации программа превращения Калининградской области в некий кондоминиум, объект совместного управления РФ и ЕС, с которой выступают некоторые радикальные группировки за рубежом и в России. Это политическая утопия, осуществление которой требует столь глобальных изменений в международной сфере, политическом устройстве России и Евросообщества, что они не могут быть реализованы в обозримой перспективе. А с ростом экономического и политического могущества России сама постановка подобного вопроса покажется, несомненно, абсурдной.

В то же время рядом политиков и экспертов, особенно московских, активно проводится идея усиления федерального присутствия в регионе.

В исследовании Центра анализа полюсов роста и свободных экономических зон Института экономики РАН, выполненном под руководством Н. Смородинской в 1998-1999 годах (пока она не стала обосновывать идею «пилотного региона»), сделан вывод: «На территории с особым хозяйственным режимом должен действовать и особый, отличный от других субъектов РФ, режим государственного управления с усиленными функциями федеральной власти».

«Обновленная система федеральных органов исполнительной власти на территории Калининградской области» должна предусматривать введение «в Особой экономической зоне в Калининградской области» поста полномочного представителя Правительства РФ и при нем как совещательный орган – территориальный межведомственный Совет федеральных органов власти.

Смородинская Н., Капустин А., Малыгин В. Калининградская область как свободная экономическая зона (оценка условий и результатов развития в 1994-1998 гг.) // Вопросы экономики. 1999. № 9. С. 107.

Несмотря на предполагаемые довольно широкие права полномочного представителя Правительства РФ, по нашему мнению, подобное «двоевластие» в регионе никакой пользы принести не могло. Тому имеются два подтверждения. Первое – практическое бесправие существовавших до последнего времени полномочных представителей Президента РФ в регионах. Второе – то, что и Комитет по развитию Особой экономической зоны, и Дирекцию Федеральной целевой программы развития ОЭЗ предлагалось оставить в составе администрации области.

В направлении централизации управления действуют и предложения к новому закону об ОЭЗ, разработанному Финансовой академией при Правительстве РФ, где функции руководства ОЭЗ передаются от администрации области российскому Правительству.

Итак, если раньше особый статус понимался как повышение прав областных органов власти, то в такой редакции – как более сильное

подчинение региона Центру. Похожие предложения по изменению системы управления областью в связи с приданием ей статуса федеральной территории делали в 1999 г. А.П. Хлопецкий и Г.М. Федоров.

В Европе, да и в других частях света, имеется опыт централизованного управления пространственно изолированными регионами, схема функционирования которых позволяет без автономизации гармонизировать и удовлетворение специфических региональных потребностей, и национальные интересы государств, частями которых эти территории являются. К их числу относятся остров Мэн и Нормандские острова Великобритании, Корсика во Франции. Они имеют особый административно-территориальный статус, отличный от прочих регионов.

Необходимо найти компромисс между национальными интересами России и специфическими потребностями хозяйственного комплекса и населения Калининградской области. В конечном счете нормальное развитие региона, занимающего стратегическую позицию на Балтике, выгодно всему российскому государству. Географическое положение области позволяет ей быть мостом между ЕС и РФ, полигоном, на котором можно апробировать различные модели сотрудничества России с ее главным экономическим партнером – Западной Европой.

В.Н. Абрамов, С.Д. Козлов

О СТАТУСЕ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ. ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ДИСКУССИИ

Существующая правовая база объективно не соответствует тем проблемам, с которыми приходится сталкиваться Калининградской области в изменяющемся геополитическом и геоэкономическом пространстве. Многие вопросы, формально относящиеся к исключительной компетенции федеральных властей (условия проведения внешнеэкономических операций, система таможенных сборов, взаимодействие с зарубежными государствами), самым непосредственным образом воздействуют на внутреннее положение региона, определяя динамику и направленность его социально-экономического развития. В рамках действующего законодательства преодоление данного противоречия невозможно. Поэтому существует необходимость не только обновления основных положений закона об ОЭЗ, но и разработки и принятия нормативных актов, определяющих особый статус Калининградской области в составе РФ. Для этого можно воспользоваться назревающей политической потребностью в модернизации Основного закона страны. Внесение соответствующих поправок в Конституцию гарантирует стабильность правового положения региона, снимет вопрос об отсутствии долговременной и последовательной политики федеральных властей в отношении заграничной территории России. Последнее обстоятельство, по оценкам экспертов, является основным фактором для завышения оценок инвестиционных рисков в отношении капиталовложений в хозяйственный комплекс региона.

Изменение статуса Калининградской области предполагает четкое разграничение полномочий между федеральным центром и местными властями, которым население области делегировало полномочия по управлению данной территорией и представительству своих интересов. Что касается конкретных форм организации органов государственной власти региона, то данный вопрос заслуживает отдельного рассмотрения. Во всяком случае, возможно как сохранение модели

прямых выборов главы областной администрации (что, на наш взгляд, более рационально), так и перераспределения его полномочий в пользу назначаемого представителя федерального правительства в ранге руководителя Директората развития Калининградской области и Калининградской областной думы. (Такой вариант близок к предложению о назначаемости губернатора, но в данном случае усиливается роль регионального законодательного органа – в противовес прямому управлению Центра, что и означает принцип назначения главы областной исполнительной власти.)

Прямую ответственность за создание максимально благоприятных условий для хозяйствования, привлечение инвестиций, реализацию крупных экономических проектов, неприкосновенность прав собственников, эффективность использования выделяемых государственной казной средств в таком случае несет Директорат развития Калининградской области. Его руководитель назначается указом Президента из списка кандидатур (например, пять кандидатов), предлагаемых Областной думой. Исключительной прерогативой региональных и местных властей является обеспечение социально-политической стабильности, бесперебойного функционирования коммунальных служб, развития учреждений бюджетной сферы (здравоохранение, образование, социальное обеспечение). Представители регионального сообщества, облаченные соответствующими полномочиями в результате всенародного голосования, имеют право инициировать предложения по улучшению условий хозяйствования на территории заграничной провинции РФ, но не должны располагать правовыми основаниями для непосредственного вмешательства в экономический процесс в форме лицензирования, квотирования, повышения налогов, не могут заключать кредитные и иные соглашения.

Еще более последовательным в современных условиях является преобразование Калининградской области в особую *федеральную заграничную территорию*. Такая возможность в настоящее время предоставляется в связи с неизбежной ревизией Конституции РФ 1993 года. Только сейчас есть шанс внести коррективы, касающиеся Калининградской области, в Основной Закон. В последующем подобная возможность исчезнет и, в лучшем случае, дело может ограничиться федеральным законом, трудности реализации которого область испытала на примере Закона об ОЭЗ.

Статус федеральной территории потребует изменения системы управления Калининградской областью. Необязательно отменять прямые выборы главы областной администрации, как и сам этот пост (хотя такая возможность тоже должна быть изучена). Но в любом случае функции контроля за положением в народном хозяйстве, включая привлечение инвестиций, реализация проектов, распоряжение выделяемыми федеральным центром средствами, урегулирование проблем собственности и др. должны быть в ведении Федерации.

Конкретный порядок управления (Федеральный комиссар по Калининградской области, представитель Правительства РФ в регионе, Директор Федеральной программы развития ОЭЗ и др.) должен быть определен на федеральном уровне. Можно предусмотреть процедуру согласования конкретной кандидатуры на пост с местным законодательным органом, но право назначения и смещения остается за федеральным Центром.

Основной задачей предлагаемого органа (назовем его Директоратом) должно быть решения проблем *развития* (ускорение экономического роста, привлечение инвестиций, расширение международных экономических связей, обеспечение социально-политической стабильности). Функционирование коммунальных служб, забота о бюджетниках, выплатах пенсий и пособий, состояние муниципального транспорта – эти и подобные аспекты должны оставаться прерогативой региональных и муниципальных властей. Последние могут выдвигать свои предложения в экономической сфере, но лишаются права ее регламентации (лицензирование, квотирование и пр.), не могут заключать кредитные и иные соглашения без согласия Директората.

В свою очередь федеральное руководство должно взять на себя определенные дополнительные обязательства.

Во-первых, особое геополитическое положение области требует принятия мер, направленных на предотвращение или компенсацию возможных сверхнормативных издержек производства. К таким мерам может относиться снижение таможенных пошлин на ввозимые и вывозимые товары (из этого перечня могут быть исключены некоторые подакцизные товары – алкоголь, табачные изделия).

Во-вторых, должны существовать федеральные налоговые льготы, прежде всего для крупных проектов и стратегических для региона

(важных для страны) отраслей народного хозяйства. перечень таких сфер экономики должен быть открытым и аргументированным. Регулярно (например, раз в пять лет) этот список будет анализироваться с целью уточнения и изменения.

В-третьих, при определении отпускных цен на услуги естественных монополий (РАО ЕЭС, Газпром, МПС) для калининградских предприятий может быть установлена льготная скидка. Эту меру нужно осуществлять в рамках общей программы ускоренного экономического развития региона.

В-четвертых, необходима значительно более высокая, по сравнению с имеющейся, координация деятельности территориальных управлений различных федеральных ведомств. С этой целью можно предоставить руководству Директората особые полномочия в деле оперативного руководства функционированием расположенных в области структур федеральных ведомств. Это относится в первую очередь к ведомствам, которые непосредственным образом воздействуют на экономическую ситуацию в регионе (МПС, ГТК, портовые службы и др.).

Так как ситуация в Калининградской области во многом связана с изменениями международной обстановки, целесообразно создать специальную межведомственную комиссию при Совете безопасности РФ. Такая комиссия могла бы включать сотрудников МИД, МО, Минэкономики, ГТК, ФПС, ФСБ. В работе Комиссии участвовали бы представители Директората и, при необходимости, представители органов государственной власти Калининградской области. На ее заседаниях анализировались бы предложения по адаптации Калининградской области к новым внешнеполитическим условиям, встречные проекты ЕС, возможности использования полученного опыта в других российских регионах.

Предоставление Калининградской области льгот и преференций должно сопровождаться обязательством федерального руководства не изменять данные условия на протяжении 10 лет или более. В чрезвычайных случаях, когда непредвиденное развитие ситуации не позволяет сохранять прежний объем мер по стимулированию развития Калининградской области, можно предусмотреть внесение в Государственную думу РФ предложений по отмене конкретных положений ее

особого экономического статуса. Но введение в действие законов, отменяющих ранее предоставленные льготы, должно осуществляться только через год после их утверждения Президентом РФ. При этом Правительство обязано предоставить компенсацию хозяйствующим субъектам, понесшим финансовые потери в связи с отменой льгот и преференций. Органы государственной власти Калининградской области, как и хозяйствующие субъекты, в таких обстоятельствах имеют право обращаться в Верховный суд, Верховный арбитражный суд с жалобами на деятельность Правительства РФ и требованиями определения компенсации за понесенный ущерб.

Так как ситуация в Калининградской области во многом обусловлена развитием международных процессов, крайне чувствительна к решениям федеральных ведомств, необходимо создать специальную межведомственную комиссию по Калининградской области при Совете безопасности РФ (Правительстве РФ). На паритетных началах (по три человека) в ней должны быть представлены делегаты от Калининградской областной думы, Директората развития региона и федерального правительства. Председатель межведомственной комиссии назначается Президентом (главой Правительства) по согласованию с Калининградской областной думой. Решения принимаются большинством голосом. Комиссия должна предварительно рассматривать все проекты правительственных решений, связанные с изменением условий хозяйствования в Калининградской области, проекты, направленные на адаптацию регионального сообщества к существованию в новых геополитических условиях. Рекомендации межведомственной комиссии по Калининградской области должны в обязательном порядке рассматриваться коллегиями МИД, МО, Минэкономразвития, ГТК в срок до месяца с предоставлением мотивированного ответа. При получении негативного ответа, а также в случае разделения голосов членов межведомственной комиссии поровну вопрос передается для окончательного решения на заседание Правительства РФ.

В Областной думе рассматриваются различные варианты изменения статуса области в соответствии с теми условиями, в которых приходится функционировать российскому эксклаву. Принятие на федеральном уровне соответствующего закона, инициируемого областью,

не может быть простым. Ведь даже для принятия закона об ОЭЗ потребовалось пять лет мучительных поисков и болезненных ошибок федерального Центра. А ведь это был по содержанию экономический закон: в нашем же случае решаются политические вопросы и это должен быть федеральный конституционный закон. Может возникнуть необходимость и в корректировке Конституции Российской Федерации. Но, на наш взгляд, у области нет другого выбора. Альтернативой этому процессу может оказаться лишь то, что регион превратится в депрессивную территорию и не сможет быть выполненной сформулированная Президентом России В.В.Путиным задача – достичь уровня и качества жизни сопредельных государств.

Ю.М. Зверев, А.П. Клемешев

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ КАЛИНИНГРАДСКОГО ЭКСКЛАВА

В связи со своеобразным экономико-географическим и геополитическим положением области уже неоднократно поднимался вопрос об ее особом статусе в составе Российской Федерации (иногда встречаются и варианты политического отделения области от России, но они явно неконструктивны и надуманны). Поскольку прекращение свободного транзита российских граждан через территорию Литвы при перемещениях между Калининградской областью и основной частью страны привносит новый элемент в оценку геополитического положения области, снижая степень свободы граждан и еще более отдаляя область от «большой России», постольку вопрос о ее статусе в последнее время приобретает дополнительную актуальность. Как же решаются подобные проблемы в мировой практике? Можно ли использовать зарубежный опыт для того, чтобы обосновать особый статус Калининградской области в составе России?

Следует отметить, что Калининградская область РСФСР (образована 7 апреля 1946 г.) с самого начала существования была отделена от «своей» республики территориями других союзных республик. Во времена СССР эта особенность географического положения области не привлекала особого внимания ни специалистов, ни широкой общественности. Не было и необходимости подбирать подходящие понятия, характеризующие положение области вне основной территории РСФСР. Действительно, область входила в единое экономическое и политическое пространство союзного федеративного государства, ее граница с Литвой, по сути, не отличалась от других административных границ внутри СССР, не было никаких проблем, связанных с поездками людей и перемещением грузов в другие уголки страны и т.д. «Особость» области заключалась скорее в ее историческом прошлом, чем в положении на карте, но о немецком прошлом в тот период старались лишний раз не вспоминать.

После распада СССР в изменившейся геополитической ситуации появилась потребность дать определение нового положения Калинин-

градской области по отношению к основной части России и к соседним государствам. На помощь пришли понятия «анклав» и «эксклав», использовавшиеся в географической науке применительно к изолированным территориальным образованиям. Кроме того, возник интерес к другим территориям мира, также оторванным от «своих» стран. Так, например, в первой половине 1990-х гг. было очень «модно» сравнивать Калининграда с Гонконгом, который тогда принадлежал Великобритании.

Однако понятия «анклав» и «эксклав» в то время часто употреблялись по отношению к Калининградской области без ясного осознания того, что они на самом деле значат и чем различаются между собой. Одним из первых, насколько нам известно, попытался внести ясность в эту проблему Ю.Д. Рожков-Юрьевский, работавший в тот период в международном управлении администрации Калининградской области. В своей работе[1] он показал сферу употребления понятий «анклав» и «эксклав» в различных науках, разницу между ними и пришел к выводу, что **Калининградская область** как часть одного государства, окруженная другими государствами, но имеющая выход к морю, является по отношению к сопредельным государствам *полуанклавом*. В то же время, по его мнению, более точно именовать Калининградскую область *российским эксклавом,* так как она является изолированной частью, отделенной от своего «родного» государства – России. Этот вывод совпал с мнением, высказанным несколько ранее и другими калининградскими учеными[2]. В настоящее время определение области как российского эксклава стало частью официальных документов и преобладает в специальной литературе и русскоязычном Интернете.

Предлагая свою классификацию анклавных (эксклавных) территорий, мы исходим из следующих базовых положений.

Анклав – это территория, полностью окруженная чужими территориями, которыми могут быть либо 1) иностранные государства, либо 2) другие административно-территориальные единицы этой же стра-

---

[1] *Рожков-Юрьевский Ю.Д.* О применимости понятий «анклав» и «эксклав» к характеристике Калининградской области // Калининградская область: географические проблемы регионального развития: Сб. науч. тр. / Калинингр. ун-т. – Калининград, 1996. – С. 74-80.

[2] См.: *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Калининградские альтернативы: Монография / Калинингр. ун-т. – Калининград, 1995; *Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С.* Российский эксклав на Балтике / Калинингр. ун-т. – Калининград, 1997.

ны. В первом случае речь идет о *внешних,* а во втором – о внутренних анклавах (по Е.Ю.Винокурову). Если анклав имеет выход к морю, то он называется *полуанклавом*. Территория является анклавом по отношению к чужой территории (территориям), которые его окружают. Так, к примеру, для Швейцарии Бюзинген – немецкий анклав внутри этого государства.

Эксклав – это территория государства или какой-либо единицы административного деления, полностью окруженная чужими территориями, по отношению к своей территории. Уже упоминавшийся Бюзинген для Германии является немецким эксклавом в Швейцарии. Эксклавы, как и анклавы, могут быть *внешними* и *внутренними*.

Поскольку наша работа посвящена Калининградской области, далее мы рассмотрим только внешние анклавы (эксклавы).

Внешний анклав – страна, полностью окруженная одним иностранным государством, или часть территории страны, полностью окруженная одним или несколькими иностранными государствами. Если анклав имеет выход к морю, то он называется *внешним полуанклавом*. Территория является внешним анклавом для государства (государств), которые его полностью или частично окружают.

Уточним, что государство будет анклавным только тогда, когда оно полностью окружено территорией *одного* иностранного государства. Если окружающих государств *несколько*, то замкнутая сушей страна обычно именуется *изолированной* (Андорра, Боливия, Свазиленд, Чад и т.п.) и считается анклавной. Страна, окруженная территорией одного государства, но имеющая выход к морю, – *полуанклавное государство*. Анклавные и полуанклавные государства обладают суверенитетом и, следовательно, не могут быть эксклавами.

Внешний эксклав – часть территории страны, полностью окруженная иностранными государствами по отношению к государству, которому принадлежит данная территория. Если внешний эксклав имеет выход к морю, его целесообразно именовать *внешним полуэксклавом*.

Считать ли анклавами (эксклавами) островные территории? Мы полагаем, что нет, так как сама природа рассматриваемых понятий предполагает окружение территории чужими территориями (сухопутными или, в крайнем случае, чужими территориальными водами). То есть, например, Курильские или Гавайские острова – это не анклавы (эксклавы). Однако те острова, которые находятся в территориальных водах иностранных государств, являются анклавами (эксклавами). В

качестве примера можно назвать острова Ликома и Чисумулу (Малави), находящиеся в территориальных водах Мозамбика на оз. Ньяса.

Следует также определить, включать ли в число анклавов (эксклавов) различные виды так называемых заморских территорий Великобритании, Франции и ряда других государств? Что касается островных заморских территорий, то они, как и все остальные острова, не являются анклавами (экславами) и, таким образом, не включаются в нашу классификацию. С учетом этого, остается только две заморские территории, которые в принципе могли бы рассматриваться как полуанклавы (эксклавы) – французская Гвиана и британский Гибралтар. Но мы полагаем, что это делать не следует. Речь, в сущности, идет о бывших колониях, которые «повысили» в статусе, а не об интегральной части территории страны, получившей особые права из-за своего изолированного положения (это верно и для островных заморских территорий)[3].

Еще один вопрос, требующий обсуждения: Великобритания и Малайзия? Являются ли их эксклавами британская Северная Ирландия и малайзийская Восточная Малайзия?

Мы полагаем, что Северная Ирландия не эксклав Великобритании, поскольку она связана с Шотландией британскими территориальными водами Северного пролива. Сложнее ситуация с Малайзией. Восточная Малайзия отделена от Западной Малайзии примерно 640 километрами Южно-Китайского моря. Но по площади она занимает около 60 % всей страны, так что с этой точки зрения скорее Западную Малайзию можно считать эксклавом Восточной, чем наоборот. С другой стороны, основная часть населения Малайзии сосредоточена на Малаккском полуострове, где находится и столица страны и ее основные социально-экономические центры. Все это дает основание считать Малайзию фрагментированным государством из двух фрагментов (частей) и не включать ни один из них в нашу классификацию анклавов (эксклавов).

---

[3] В статье авторитетной компьютерной энциклопедии Microsoft Encarta 2004 (США), посвященной французским заморским территориям, прямо сказано, что они являются последними остатками некогда обширной колониальной империи. Их статус характеризуются словом dependencies, т.е. зависимые территории. Такой же статус отводится и Гибралтару. Показательно, что практически во всех справочниках заморские территории (в том числе Гвиана и Гибралтар) не включаются в площадь и население тех государств, которые их контролируют.

Штат Аляска, исходя из его общей площади (около 1,6 млн. км^2) и размеров по отношению ко всей стране (почти 1/6 всей территории США) целесообразно также отнести к фрагментам. Но его, в отличие от случая с Малайзией (государство из двух частей), все же можно считать эксклавом США (но не полуанклавом по отношению к Канаде).

И наконец, следует сказать, что во всех случаях речь идет о юридических, а не фактических анклавах. То есть, например, не считается анклавом самопровозглашенная непризнанная Нагорно-Карабахская Республика или контролируемая Турцией «Турецкая республика Северного Кипра» (которую иногда именуют полуанклавом). В то же время считаются юридически существующими анклав Армении в Азербайджане (Арцвашен), находящийся под азербайджанским контролем, и три азербайджанских анклава в Армении, ныне контролируемых ею.

Общее число эксклавных (анклавных) территорий в мире, приводимое в различных источниках, в значительной степени зависит от того, что тот или иной автор понимает под анклавом (эксклавом). Согласно нашей классификации и по нашим подсчетам, в мире насчитывается 3 анклавных и 3 полуанклавных государства, а также 273 внешних анклава (эксклава), не имеющих государственного статуса. При этом подавляющая часть анклавов (эксклавов) мира сосредоточена в приграничье Индии и Бангладеш в районе Куч Бехар. Количество расположенных здесь анклавов (эксклавов) несколько варьирует у разных авторов, но, например, Я.С. Крог на своем Интернет-сайте приводит цифры 106 индийских эксклавов в Бангладеш (все в этом районе) и 92 эксклава Бангладеш в Индии (большая часть в округе Куч Бехар). По своим размерам индийские и бангладешские эксклавы невелики – одна или несколько деревень; 24 из них это эксклавы внутри эксклавов. Один из индийских эксклавов – Дахала Хаграбари – окружен бангладешским эксклавом, который является анклавом еще одного индийского эксклава, в свою очередь являющегося анклавом Бангладеш[4]. Это единственный в мире «эксклав внутри эксклава внутри эксклава», т.е. эксклав третьего порядка.

В Российской Федерации в настоящее время существует два внешних эксклава. Старейший из них – эксклавная территория (по нашей классификации), включающая деревни Саньково – Медвежье

[4] *Wikipedia A.* The Free Encyclopedia. Enclave http://www.wikipedia.org/wiki/Exclave

в Гомельской области Белоруссии. При проведении в 1926 г. административной границы между Россией и Белоруссией, с учетом волеизъявления населения этих деревень, комиссия ЦИК СССР оставила Медвежье и Саньково в подчинении России. Однако теперь сами деревни как населенные пункты остались только на географических каратах, поскольку население покинуло их, спасаясь от последствий катастрофы 1986 г. в Чернобыле.

Как уже упоминалось выше, с 6 сентября 1991 г. эксклавной провинцией СССР, а после его распада – эксклавной провинцией Российской Федерации стала Калининградская область. По нашей классификации, она является *внешней эксклавной провинцией* России. Это наиболее крупная территория такого класса (15,1 тыс. км^2). Так, например, азербайджанская автономная республика Нахичевань имеет территорию около 5,5 тыс. км^2, ангольская провинция Кабинда – 7,3 тыс. км^2. Намного крупнее Калининградской области только Аляска, но основная ее часть – арктическая и субарктическая пустыня и высокогорные районы – без постоянного населения. Абсолютное же большинство анклавов и эксклавов имеют крошечные размеры – в лучшем случае несколько сотен квадратных километров, а то и десятки гектаров.

Главные основания для классификации – юридический статус анклава (эксклава), а также наличие у него выхода к морю (табл.).

Таблица

Классификация анклавов (эксклавов)

Класс	Юридический статус	Подклассы	Примеры
I. Анклавное государство[1]	Суверенное государство	IA. Изолированное анклавное государство (нет выхода к морю)	Сан-Марино, Ватикан, Лесото
		IB. Полуанклавное государство (есть выход к морю)	Монако, Бруней, Гамбия
II. Эксклавный фрагмент (часть государства)[2]	Единица административно-территориального деления первого порядка (штат)	Нет	Аляска (США)

Окончание табл.

Класс	Юридический статус	Подклассы	Примеры
II. Анклавная (экскалавная) провинция	Единица административно-территориального деления первого порядка	IIA. Полунклавная (полуэксклавная) провинция IIB. Изолированная эксклавная провинция	Калининградская область (РФ), Кабинда (Ангола), Дубровник (Хораватия), Мусандам (Оман) Нахичевань (Азербайджан)[3]
III. Эксклавная территория	Единица административно-территориального деления второго или более низкого порядка или часть территории любой единицы административно-территориального деления (вплоть до отдельных деревень и небольших участков земли)	IIIA.Анклавные (эксклавные) территории, соединенные со своей страной только в одном пункте IIIB. Остальные анклавные (эксклавные) территории	Юнгхольц (Австрия); крупнейший бангладешский эксклав в Индии Дахаграм- Ангарпота (Dahagram-Angarpota)[3] Бюизинген-ам-Хохрайн (Германия) в Швейцарии; Сох (Узбекистан) в Кыргызстане

И с т о ч н и к: *Зверев Ю.М.* Калининградская область в классификации анклавных (эксклавных) территорий мира. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

Калининградская область РФ является самым населенным эксклавом в мире – 955 тыс. человек (по данным переписи населения 2002 г.) Для сравнения: в Нахичевани по переписи 1989 г. проживало около 294 тыс. чел., население Кабинды – менее 200 тыс. чел. и т.д. И даже в таком гигантском фрагменте США, как Аляска, живет только около 650 тыс. чел.

Кроме того, Калининградская область, судя по всему, обладает и наиболее диверсифицированной структурой экономики из всех анклавов (эксклавов). У остальных, даже относительно крупных эксклавов, структура экономики куда менее разнообразна. Так, основу хо-

зяйства, например, Кабинды составляет добыча нефти на континентальном шельфе. Дубровник – это прежде всего центр международного туризма. Нахичевань специализируется на сельском хозяйстве и пищевой промышленности. Экономика Аляски, крупнейшего в экономическом отношении эксклава в мире (валовой продукт 28 млрд. долларов в 2000 г.), ориентирована на добычу и первичную переработку сырья и обслуживание американских военных баз.

Однако главное своеобразие Калининградской области определяется не ее размерами или структурой экономики, а геополитическим положением. Область, оставаясь частью экономического, политического и правового пространства России, становится анклавом внутри расширяющегося и интегрирующегося Евросоюза. В этом смысле ситуация, в которой находится российский эксклав на Балтике, уникальна.

Теоретическое сходство (или несходство) калининградского эксклава России с другими территориями, выявленное на основе формальных признаков, вовсе не обязательно для того, чтобы говорить об использовании зарубежного опыта. Ведь речь не идет о прямом его копировании (что невозможно в принципе, поскольку определяющими факторами являются тут российская специфика, конкретные условия, экономическая и политическая целесообразность и даже необходимость). Поэтому можно было бы взять некоторые полезные вещи не только из опыта сухопутных эксклавов, но и удаленных островных территорий.

Прежде всего, представляет интерес опыт экономически развитых стран, относящихся к западной цивилизации.

В этом отношении заслуживает внимания опыт внутреннего самоуправления Фарерских островов (Дания) и Аландских островов (Финляндия). В то же время, говоря о его применимости к Калининградской области, не следует забывать о том, что в этих случаях речь идет не только о территориальной, но и о национальной автономии. Фарерцы – народ, говорящий на языке, близком к норвежскому и отличающийся, по мнению экспертов, от датчан примерно так же, как болгары от русских. А почти всё население Аландских островов говорит по-шведски и по своей культуре, несмотря на местные особенности, и духовно ближе к шведам. Говоря о применимости этой модели к Калининграду, надо также иметь в виду, что предоставление автономии

этим территориям было для Финляндии и Дании единственным, по сути, способом сохранить свой суверенитет над ними[5]. В случае же Калининградской области предоставление ей большей самостоятельности определяется потребностью области как части России более оперативно принимать необходимые экономические решения в быстро меняющемся геополитическом окружении. И ничем иным.

Стоит обратить внимание и на то, что Фарерские острова с населением всего около 46 тыс. человек получают от Дании ежегодную дотацию размером в один миллиард крон (примерно 100 млн. долларов). А Аландские острова из финского госбюджета – 0,45 % годовых доходов государства после вычета государственного долга. Причем местный парламент (лагтинг) самостоятельно принимает решение о распределении этой суммы по статьям бюджета островов.

Что касается заморских территорий Франции, то согласно Конституции они имеют свою особую организацию с учетом их собственных интересов в совокупности с интересами Республики. Эта организация определяется и изменяется законом после консультации с заинтересованной территориальной ассамблеей. То есть, как мы видим, в данном случае речь идет о разграничении полномочий и балансе интересов страны и региона. Этот принцип вполне может быть взят на вооружение и для Калининградской области. В то же время и в этом случае следует избегать прямого заимствования. Ведь французские заморские территории – это бывшие колонии с преобладающим нефранцузским населением.

Американский штат Аляска является примером того, как федеральное правительство оплачивает свое масштабное присутствие на территории[6]. Штат занимает первое место в США по размерам федеральных расхо,,,,,,,,,дов в расчете на душу населения (11746 долларов

[5] Аландские острова получили автономию в 1922 г. согласно третейскому решению Лиги Наций (сами островитяне еще в 1917 г. подали петицию шведскому королю с просьбой восстановить государственность в пределах Шведского королевства). Фареры получили внутреннюю автономию в 1948 г. после попытки провозгласить свою независимость от Дании (в сентябре 1946 г.).

[6] Во-первых, Аляска отличается высокой концентрацией военных баз (более 25 тыс. военнослужащих и гражданских служащих Министерства обороны США). Во-вторых, Федеральному правительству принадлежит 58 % всех земель Аляски.

на душу населения в 2002 финансовом году)[7]. При этом собственно федеральная помощь составляет 2,25 млрд. долларов в год, или почти 3500 долларов в расчете на одного жителя[8]. Показательно, что в США такие крупные затраты воспринимаются как должное. Если и возникают вопросы, то не в связи с размерами средств, а в связи с эффективностью и прозрачностью их использования. И это то, чему вполне можно было бы поучиться.

С другой стороны, богатые природные ресурсы Аляски (прежде всего нефть и газ) позволили со временем существенно сократить роль федеральной поддержки. Если в 1955 г. на долю федеральных дотаций приходилось 55 % дохода бюджета штата, то в 1999 г. – только 17 %. Более того, активно используя свою свободу в вопросах налогообложения[9], Аляска в 1976 г. создала специальный Постоянный фонд штата Аляска. В нем согласно Конституции штата аккумулируется не менее 25 % средств, получаемых за счет платы за аренду минеральных месторождений, платы за право разработки недр и долевых перечислений из федеральных доходов от разработки минеральных ресурсов. В настоящее время Фонд входит в сотню крупнейших инвестиционных фондов мира. В 2000 г. около половины всех его доходов ушло на выплату дивидендов (каждый житель Аляски получил около 2000 долларов). Большая часть оставшихся доходов вкладывается обратно в Фонд под процент, равный по величине темпам инфляции за предыдущий год. Это позволяет защитить покупательную способность Фонда от воздействия инфляции.

Разумеется, нефтяные и иные природные ресурсы Калининградской области не сравнимы с природными богатствами Аляски. К тому же главная цель американского фонда – создание инвестиционной базы, способной обеспечить доходы для будущих поколений, когда запасы нефти истощатся. Калининградской области инвестиции нужны сегодня. Поэтому по-прежнему актуальной остается задача создания специального Фонда, или, как это предлагалось, Инвестиционно-

---

[7] С учетом зарплаты государственных служащих и расходов на содержание государственной инфраструктуры (прежде всего военных баз).

[8] Для Калининградской области это было бы эквивалентно федеральной помощи в 3,34 млрд. долларов в год.

[9] Каждый штат США и местный орган власти имеет свою налоговую систему, отличающуюся как по структуре, так и по размерам налоговых поступлений, а также свое налоговое законодательство, ставки налогов и порядок их взимания.

финансовой корпорации для финансирования регионального развития. Источники ее финансирования могли бы быть самыми разными. В качестве одного из источников средств можно было бы предложить сниженное по сравнению с общероссийским налогообложение экспортно- ориентированных и импортозамещающих производств с направлением части этих средств в ИФК.

Отметим также то важное обстоятельство, что Аляска, несмотря на свою оторванность от основной части США и особые условия развития (Крайний Север), не обладает особым статусом и является (с 1959 г.) обычным штатом США. Это, казалось бы, убедительный довод в пользу того, что и российская Калининградская область не нуждается в особом хозяйственном режиме. Но этот вывод был бы верным только в том случае, если бы российский федерализм был столь же развит, как и американский.

Дело в том, что штаты США – не просто единицы административного деления. Это полноправные конституционные политические образования, уполномоченные американским народом разрабатывать от его имени основные вопросы своей внутренней политики. Кроме того, много лет тому назад член Верховного суда США Луис Брандейс писал, что штаты – это своего рода «социальные лаборатории», в которых могут обкатываться различные варианты решений социальных и экономических проблем, не подвергая при этом риску всю страну[10]. Аляска – яркий пример этого. По словам известного исследователя полярных регионов профессора Г.А. Аграната, она «пошла по давно проложенной дороге государств так называемого «социального благоденствия», к ним относят Скандинавские страны, и прежде всего Швецию»[11].

Если бы российские регионы обладали хотя бы частью полномочий и возможностей американских штатов, то и Калининградская область, возможно, не нуждалась бы ни в каких дополнительных полномочиях и механизмах. Однако в нынешних условия область, безусловно, нуждается в особом хозяйственном режиме, одним из вариантов которого является Особая экономическая зона.

---

[10] *Катц Э.* Американский федерализм: прошлое, настоящее и будущее http://usinfo.state.gov/russki/infousa/government/katz.htm

[11] *Агранат Г.А.* Аляска: новая модель развития ресурсного региона http://geo.1september.ru/article.php?ID=200203702 –

В целом мировой опыт подтверждает, что для благополучного существования и развития анклавной (эксклавной) территории, как минимум, требуются:

1. Признание правительством страны наличия специфики в положении региона, которая требует отражения в законодательстве и особого порядка управления. Со своей стороны региональное сообщество ограничивает свои претензии исключительно вопросами обеспечения оптимальных условий для хозяйственной деятельности, не выдвигает требований автономистского и сепаратистского плана.

2. Корректные отношения с сопредельными государствами, прочные экономические, культурные и гуманитарные связи с их населением.

3. Открытость экономики и активное участие в международном разделении труда.

4. Более высокая степень самостоятельности местных властей в принятии оперативных управленческих решений в социально-экономической сфере и в сфере внутреннего самоуправления территории.

5. Благожелательное внимание и реальная поддержка со стороны «своего» государства, четкое разделение функций между центральным правительством и региональной властью, обеспечивающее баланс региональных и общегосударственных интересов.

Очевидно, что это должно приниматься за основу при разработке и реализации любых концепций и стратегий развития Калининградской области РФ. Как представляется, недавно принятая «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года» выполнена именно в этом ключе.

Серьезной проблемой остается недостаточное знакомство политиков и экспертов с существующим опытом политико-правового регулирования вопросов, вызванных развитием регионов, отделенных от остальной части государств. Для оперативного устранения данного недостатка Калининградская областная дума создала рабочую группу под руководством С.Д. Козлова. Ее цель – изучение мирового опыта разработки и применения законодательства о заграничных территориях, а также выработка на этой основе рекомендаций для модернизации нормативных актов, которые существуют в настоящее время, а также разработки новых законопроектов. Рабочая комиссия начала

подробное изучение территорий с особым статусом. В частности, речь идет о финских Аландских островах, наиболее крупных заморских департаментах Франции, Гибралтаре, Канарских островах в Испании. Кроме того, рассматривается возможность более широкого привлечения исторического материала: опыта существования немецкой провинции Восточная Пруссия в межвоенный период, а также уникальный эксперимент, связанный с Западным Берлином. Предложения по статусу области предполагается представить в виде проекта федерального закона.

В целях ограничения числа объектов изучения, рабочая группа согласовала набор базовых критериев, позволяющих более тщательно проанализировать ситуацию в тех регионах, которые представляют не только научный, но и практический интерес. Речь идет в первую очередь о наличии особого правового статуса, оторванности от остальной части страны, большом воздействии внешних факторов на социально-экономическое и культурное развитие исследуемой территории. Немаловажное значение имеет сопоставимость выделенных территорий по площади и численности населения с Калининградской областью. Для европейского континента дополнительным критерием стала исключенность из правового поля ЕС. Общим условием отнесения тех или иных территорий к объектам изучения стала успешность экономического развития на протяжении длительного времени. Последний критерий позволяет быть уверенным в том, что изучаемая нормативная модель, по крайней мере, не препятствует нормальному функционированию хозяйственного механизма. Полагаем, что рассмотренные в статье материалы могут оказаться полезными для рабочей группы.

Научное издание

РЕГИОН СОТРУДНИЧЕСТВА

Вып. 3 (21)

Ответственный за выпуск – Геннадий Михайлович Федоров

Редактор Н.Н. Мартынюк. Корректор Н.Н. Генина
Оригинал-макет подготовлен Л.В. Семеновой

Подписано в печать 26.11.2003 г.
Бумага офсетная. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 2,2. Уч.-изд. л. 1,4.
Тираж 300 экз. Заказ .

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