

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 авторов данного издания 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 3 (28)

Согласование интересов в стратегии развития Калининградской области как региона сотрудничества

Калининград Издательство КГУ 2004

Редакционная коллегия:

А.П. Клемешев (общая редакция), 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. 3 (28): Согласование интересов в стратегии развития Калининградской области как региона сотрудничества / Под общ. ред. А.П. Клемешева. – Калининград: Изд-во КГУ, 2004. – 47 с.

ISBN 5-88874-517-0

Анализируется специфика процесса согласования и реализации интересов различных акторов в стратегии развития Калининградской области России как региона сотрудничества.

Сборник адресован экономистам, политологам, специалистам в области регионального управления, бизнесменам — широкому кругу специалистов, исследующих вопросы международного экономического сотрудничества в Балтийском регионе.

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

Книга распространяется бесплатно

[©] Коллектив авторов, 2004

[©] АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)», 2004

Содержание

От редакции	4
Клемешев А.П. Возможные пути решения принципиальных проблем жизнеобеспечения и развития Калининградской области	5
Абрамов В.Н. К вопросу о федеральной политике по отношению к балтийскому эксклаву России	18
Гареев Т.Р., Волошенко К.Ю. К дискуссии о стратегии развития Калининградской области	28

От редакции

Выпуск 3 (28) серии «Регион сотрудничества» подготовлен Балтийским межрегиональным институтом общественных наук при Калининградском госуниверситете в рамках проекта «Балтийский регион как полюс экономической интеграции Северо-Запада РФ и ЕС».

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 анализу региональных, федеральных и международных интересов, касающихся Калининградской области и ее места в процессах взаимодействия Российской Федерации и Европейского союза.

А.П. Клемешев Возможные пути решения принципиальных проблем жизнеобеспечения и развития Калининградской области

Сущность проблемной ситуации

С распадом СССР (в 1991 году) Калининградская область превратилась в российский эксклав, отделенный от основной части страны территорией зарубежных государств — Литвы, а также, в зависимости от направления транспортных коммуникаций, Белоруссии или Латвии. Эксклавность — важнейшая специфическая особенность самого западного субъекта Российской Федерации. И экономическое, и социальное, и демографическое развитие области, и даже многие экологические вопросы, не говоря уже о геополитической проблематике, определяются эксклавным положением региона.

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 необходима экспертиза, действительно ли эти товары здесь произведены, а не импортированы. Существует норматив добавленной стоимости для признания товаров произведенными в области (если при их изготовлении используются импортное сырье и комплектующие): 30 % для большинства товаров, 15 % для электроники и сложной техники. Необходимо также изменение кода товара по таможенной классификации.

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; многие эксперты начинают утверждать о необходимости более полного удовлетворения потребностей регионального рынка по важнейшим продовольственным товарам за счет внутреннего производства. То есть, вместо стремления к повышению роли области в международном территориальном разделении труда, появляются попытки оправдания автаркии, самоизоляции региона от соседей.

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. Стихийная миграция – приток с начала 1990-х годов более 300 тысяч мигрантов из других российских регионов и ближнего зарубежья – имеет следствием еще большее 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 (после их вступления в ЕС)¹.

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.

6

-

 $^{^1}$ См.: *Калининградский* социум в европейском контексте / Под ред. А.П. Клемешева. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

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 еще более сложные 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-факто². 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. Более того, вплоть до 1994 г. не исключалась возможность вступления в ЕС и Российской Федерации, что вело к преодолению большинства проблем эксклавности Калининградской области.

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 экономики³.

Но в действительности эти ожидания не оправдались: хотя было создано большое количество совместных и иностранных предприятий, при-

_

² Становление суверенных государств не является одномоментным актом. Можно говорить о более или менее длительном процессе *суверенизации*, только начавшемся с провозглашения независимости Прибалтийскими государствами и признания этой независимости СССР. Суверенизация Прибалтийских стран осуществлялась в рамках курса на свертывание экономических связей с Россией, курса на вступление в ЕС и НАТО.

³ 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».

ток инвестиций из-за рубежа оказался незначительным. Отечественные инвесторы также не стали вкладывать в экономику область сколь-либо значительные средства (за исключением освоения ЛУКОйлом нефти на шельфе Балтики). Поэтому вплоть до 1999 г. спад в экономике области был более глубоким, чем в среднем по стране, и ОЭЗ стала рассматриваться не как способ ускорения регионального развития, а как механизм компенсации области ее эксклавного положения.

Льготы свободной таможенной зоны, к которой в конце концов свелся зональный механизм, оказались недостаточными для жизнеобеспечения области и ей предоставлялась дополнительная финансовая поддержка⁴. 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. (но, к сожалению, эта программа почти не финансировалась, и в 2001 г. утверждена программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 г.», реализуемая более успешно).

То есть 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. И только в последние несколько лет, когда в области начало развиваться высокими темпами импортозамещающее производство, стали чаще говорить о роли зонального механизма в решении стратегических проблем социально-экономического развития области.

С началом экономического роста в России в 1999 г. и возрастанием потребительского спроса режим свободной таможенной зоны стал способствовать быстрому развитию в Калининградской области импортозамещающих производств. Выросла роль области в российских внешнеторговых перевозках. Получил развитие туризм, стали быстро расширятся услуги связи. Усилился приток в область отечественных и иностранных инвестиций; возросли объемы строительных работ. В результате повысился уровень жизни населения.

-

⁴ 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.

Не все отрасли региональной экономики развиваются успешно: в кризисном положении продолжает оставаться сельское хозяйство; на селе и в ряде малых городов обостряются социальные проблемы. Трудности испытывают бюджетные отрасли социальной сферы. Растет социальная дифференциация населения; значительных размеров достигает теневой сектор экономики. Тем не менее начиная с 2000 г. темпы роста валового регионального продукта в Калининградской области значительно выше, чем в среднем по стране. В 1999 – 2003 гг. в среднем за год они составили 9 % против 6 % прироста валового внутреннего продукта в среднем по стране и 2 % в странах ЕС, 4 % в Литве и 5 % в Польше⁵.

Поиск путей преодоления недостатков эксклавности

Пока нет единого мнения о путях совершенствования управления развитием российского эксклава на Балтике, отсутствуют детально проработанные предложения по реализации конкретных механизмов комплексного развития региона в увязке с социально-экономическим и политическим развитием всей Российской Федерации. Существующие подходы односторонни, абстрагированы от практических рекомендаций по обеспечению устойчивого и динамичного развития области с учетом политических, социальных, демографических и экологических аспектов.

В подходе к области у многих западных авторов превалируют политические аспекты, преувеличиваются недостатки и трудности развития, утверждается потенциальная конфликтогенность региона (хотя в отдельных исследованиях и делаются попытки дать рекомендации в направлении экономической интеграции области в балтийское экономическое пространство). Региональная экономическая ситуация исследуется в Москве и Санкт-Петербурге, где подход к проблеме сводится, как правило, к сопоставлению «эксклюзивных федеральных преференций» и реальных структурных реформ в Калининградской области. Исследования местных ученых более комплексны, но их предложения по стратегии регионального развития необходимо включить в общую стратегию социально-экономического развития России.

_

⁵ См.: *Калининградская* область: стратегия сотрудничества. М.: ОЛМА-Пресс, 2004; *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* О путях обеспечения устойчивого развития Калининградской области // Регион сотрудничества. Вып. 1(26). Калининград: Изд-во КГУ, 2004.

Различные подходы к региону отражают многообразие переплетающихся в Калининградской области интересов — региональных, общероссийских, международных.

Основной дискутируемый среди отечественных исследователей вопрос: является ли ОЭЗ преференциальным по сравнению с другими регионами режимом хозяйствования или только компенсирует географическую «оторванность» (например, необходимость транзита через Литву)? 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.

Наша позиция, основанная на конкретных исследованиях, состоит в том, что, с одной стороны, оставшиеся на сегодняшний день льготы ОЭЗ не столь значительны — это беспошлинный ввоз для внутреннего потребления или переработки в режиме ОЭЗ и отсрочка по уплате «таможенного» НДС при отгрузке в РФ. Льготы скорее уравнивают резидентов ОЭЗ в правах с резидентами других российских регионов, чем делают их «недобросовестными» конкурентами.

С другой стороны, неоспоримым является сам факт освобождения от части таможенных платежей, что создает предпосылки для различных махинаций (плодами которых пользуются и российские фирмы-потребители в других регионах страны). К тому же практика начисления и учета невзимаемых платежей является «раздражителем» для фискальных органов.

Что касается требований ряда российских товаропроизводителей запретить «беспошлинный импорт» из Калининградской области произведенных здесь из импортного сырья и комплектующих телевизоров, ковров, мебели, мясопродуктов и пр., то они могли бы считаться в какой-то мере справедливыми, если бы речь шла о конкуренции с чисто российскими товарами. В действительности же пока калининградские товары конкурирует, во-первых, с прямым импортом и, во-вторых (в меньшей мере), с аналогичными товарами, произведенными из импортного сырья и полуфабрикатов в других регионах страны.

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

Нынешний механизм компенсации эксклавного положения (ОЭЗ как свободной таможенной зоны) должен быть оценен, исходя 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.

Развитие собственного *российского законодательства*, принятие и введение в силу новых законодательных актов (например, Таможенного и Налогового кодексов, а в ближайшем будущем, по-видимому, пакета законов социального характера) нередко приводит к тому, что те или иные положения закона об ОЭЗ становятся противоречащими вновь принятым законам. К тому же отдельные положения закона об ОЭЗ действуют только тогда, когда их финансовые последствия учтены в ежегодно утверждаемом федеральном бюджете⁶. В результате не обеспечивается надлежащая стабильность условий хозяйствования в регионе, что не способствует решению проблем социально-экономического развития Калининградской области.

С точки зрения Федерации, пока импортозамещающее производство в Калининградской области конкурирует с импортом аналогичных товаров из-за рубежа, оно эффективно. Лишь с развитием в самой России в будущем производства тех же товаров из собственного сырья и комплектующих такие производства станут предпочтительнее производства товаров с использованием механизма свободной таможенной зоны в Калининградской области.

Внешние условия развития области вновь резко меняются. С вхождением в 2004 г. Прибалтийских стран в НАТО Калининградская область стала российским анклавом внутри этой военно-политической организации. А после вступления 1 мая 2004 г. этих стран и Польши в ЕС – и анклавом, окруженным странами Евросоюза. Необходимо оценить, какие меры должна принять Российская Федерация для жизнеобеспечения своего эксклава в новых условиях и предотвращения угрозы того, что Калининградская область станет депрессивным регионом, изолированным от основной части страны внутри развивающегося Европейского союза.

Ситуация для Калининградской области усложняется и тем, что ожидаемое вступление России в ВТО может привести, во-первых, к от-

_

 $^{^6}$ См. подробнее: *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2002; *Они же*. Особая территория России. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

мене режима ОЭЗ как несоответствующего требованиям этой организации — если иное не будет предусмотрено в результате переговоров, ведущихся российскими представителями об условиях вступления Россий в ВТО. Во-вторых, снижение импортных тарифов после вхождения Российской Федерации в ВТО снизит эффективность нынешнего режима свободной таможенной зоны как фактора развития импортозамещения в регионе (правда, это произойдет не сразу, а после некоторого переходного периода).

Применительно к существовавшим до сих пор условиям регионального развития механизм ОЭЗ (в совокупности с федеральной целевой программой «Развитие Калининградской области на период до 2010 года») оказался для региона приемлемым. Об этом свидетельствует тот факт, что последние 5 лет экономика региона развивается довольно успешно. Выполненные Калининградским госуниверситетом по заданию администрации области расчеты показывают, что замена механизма свободной таможенной зоны предлагаемым некоторыми московскими экспертами льготным налогообложением неэквивалентна, и многие созданные за последнее время импортозамещающие производства в таких условиях не смогут эффективно функционировать. В таких условиях особую актуальность приобретает правильный выбор варианта обсуждаемого сейчас нового закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Более того, на наш взгляд, никакой новый «зональный» механизм сам по себе не сможет обеспечить устойчивое развитие региона, и подход к решению проблем жизнеобеспечения и развития эксклавного российского региона должен быть более комплексным, учитывающим все многообразие переплетающихся здесь интересов общероссийских, региональных, международных.

Комплексный подход к решению проблем развития эксклавного региона России

Понятие государственных интересов, а тем более их согласование с региональными и международными интересами, пока не удается корректно использовать применительно к решению проблем области. Во многом это связано с нерешенностью вопросов, касающихся политики сглаживания пространственной асимметрии между регионами России. По отношению к Калининградской области главным, на наш взгляд, является длительное игнорирование самой эксклавностии области как комплексной, многоаспектной (политической, экономической, социальной, демографической и экологической) проблемы.

Для кардинального решения проблем развития калининградского эксклава необходим системный, с доминированием политической составляющей, подход к региону. Это, во-первых, разработка перспективной модели устойчивого развития региона в общероссийском политическом, экономическом и культурном пространстве, с учетом зарубежного окружения области. При этом речь теперь идет не только об отношениях между Россией и отдельными зарубежными странами или даже о многосторонней кооперации в Балтийском регионе, а об отношениях Российской Федерацией и Европейским союзом в целом. Калининградская область становится не только индикатором, но и пилотным регионом, позволяющим отрабатывать перспективные механизмы кооперации в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским союзом.

Во-вторых, необходимо создать алгоритм планомерного, плавного перехода к этой перспективной модели, предупреждая возникновение в регионе кризисных явлений, связанных с очередной реструктуризацией экономики, дестабилизацией регионального социума, изменениями управленческих структур. В течение переходного периода могут сохраняться, постепенно отмирая, элементы нынешнего хозяйственного механизма и политического устройства региона. И одновременно станут внедряться новые политические, экономические и социальные институты, с течением времени все более приближающие область к перспективной модели.

Со второй половины 2003 года область рассматривается как один из федеральных приоритетов. Ее проблемами занималась специальная комиссия при администрации Президента (возглавлявшейся И. Шуваловым), готовившая предложения по приоритетным направлениям деятельности российского руководства. Можно ожидать, что такой подход позволит сформулировать федеральную политику по отношению к Калининградской области, соответствующую основным принципам социально-экономической политики государства и учитывающую эксклавную специфику региона⁷.

-

⁷ Проекты соответствующего документа разрабатывались и обсуждались с конца 1990-х годов; ряд принципиальных положений был отражен в федеральных целевых программах развития области. Необходимость разработки федеральной политики по отношению к региону подчеркнута в Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года.

Общие принципы такой политики должны базироваться на следующих положениях:

- смягчение недостатков эксклавного положения Калининградской области и использование определенных выгод, связанных с близостью стран EC;
- в качестве альтернатив не могут рассматриваться варианты, связанные с выходом Калининградской области из единого экономического пространства Р Φ ;
- 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 EC, согласуя положения федеральной политики со странами Европейского союза путем специального международного соглашения;
- должен соблюдаться эволюционный характер социально-экономических преобразований, исключающий возможности социальной катастрофы и возникновения сепаратизма.

Закон об ОЭЗ в Калининградской области и федеральная целевая программа ее развития должны стать важнейшим компонентом федеральной политики по отношению к региону. Возможная финансовая помощь региону взамен зонального механизма не может решить проблемы регионального развития, поскольку она направлена не на развитие экономики, а на социальную поддержку населения. Область, полностью зависящая от федеральных дотаций, неизбежно превратится в депрессивную территорию со стагнирующей экономикой. Поэтому должен действовать особый хозяйственный механизм, обеспечивающий устойчивое функционирование и развитие экономики эксклавного региона.

Этот механизм должен, с одной стороны, поддержать уже созданный в последние годы новый сектор экономики, обеспечивающий производство товаров, успешно конкурирующих с импортными на российском рынке. С другой стороны, он должен содействовать экспортной ориентации производства, соответствующей экономической стратегии российского Правительства (на наш взгляд, речь может идти не только о создании новых предприятий, но и о постепенной переориентации нынешнего импортозамещения на внешние рынки).

Современная экономика региона решающим образом (промышленность – на три четверти) зависит от механизма ОЭЗ. Поэтому немедленная отмена режима свободной таможенной зоны, что предлагается рядом московских экспертов, привела бы область к экономическому коллапсу (что уже наблюдалось в середине 1990-х годов, когда была почти полностью разрушена прежняя экономика региона). Более приемлемо предложение, содержащееся в проекте закона об ОЭЗ в Калининградской области, подготовленном комиссией И. Шувалова. Речь идет о том, чтобы закрепить на ближайшие 10 лет действие режима свободной таможенной зоны и порядок вывоза продукции из области на основную территорию страны.

В то же время в рамках ОЭЗ требуется стимулировать формирование экспортно-ориентированной экономики путем предоставления льгот по налогообложению, которые могли бы предоставляться при реализации инвестиционных проектов предприятиям, не использующим режим свободной таможенной зоны. Для этого необходимо и экономически эффективно дополнительное стимулирование инвестиций на федеральном уровне в масштабах ОЭЗ путем льготного налогообложения перспективных проектов. При этом, на наш взгляд, нет необходимости ограничивать размеры инвестиций каким-либо нижним пределом (как это предлагается в вышеуказанном проекте), поскольку именно малые и средние предприятия составляют сейчас и могут составить в будущем основу экономики региона. Не следует и предъявлять требования к отраслевой принадлежности предприятий, поскольку для успешного регионального развития это не имеет значения.

Льготы могли бы предоставляться, прежде всего, по налогу на прибыль (в том числе в части, поступающей в федеральный бюджет). Расчеты, выполненные КГУ совместно с Главным управлением экономического развития и торговли администрации Калининградской области, показывают, что некоторое снижение налоговых поступлений в первые три года предоставления льгот будет не только компенсировано, но и значительно превышено поступлениями налогов в последующем⁸.

Перспективно также дальнейшее развитие импортозамещающих производств в направлении повышения доли добавленной стоимости,

_

⁸ См.: *Цикель М.А., Жданов В.П., Федоров Г.М.* Эффективность и совершенствование механизма Особой экономической зоны в Калининградской области. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

создаваемой в регионе. Стимулирование импортозамещающих производств со временем приведет к поставкам соответствующей продукции не только на российский, но и зарубежный рынок.

Главным препятствием к росту экспорта произведенных в Калининградской области товаров является не столько качество или цена производимой в области продукции, сколько запретительная таможенная политика стран — потенциальных импортеров продукции (прежде всего стран ЕС). Для ограничения ввоза продукции на территорию торговых партнеров области 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 Калининградскую 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.).

Для реализации федеральной политики, усиления мониторинга ситуации и оперативного реагирования на возможные негативные изменения внутренних и внешних условий регионального развития имеет смысл создание в Калининградской области отдельного федерального округа. Это позволит усилить контроль неукоснительного исполнения российского законодательства (включая закон об ОЭЗ) и обеспечит устранение недостатков, ведущих к теневизации значительной части экономики региона. Целесообразно также назначение министра по делам Калининградской области и создание специальной межведомственной комиссии по проблемам Калининградской области для оперативного реагирования на возникающие региональные проблемы.

Изменения политического статуса области (назначение губернатора и др.) и принципов управления ОЭЗ или Федеральной целевой программой «Развитие Калининградской области на период до 2010 года» в ближайшее время представляются нецелесообразными. Они не имеют под собой оснований в виде какой-либо политической или социально-экономической нестабильности в регионе и не согласуются с тенденцией дальнейшей демократизации российского общества и государства. Более того, такие изменения могут оказаться вредными и в плане расширения сотрудничества России и ЕС. Вместе с тем предлагаемая рядом экспертов разработка документов об особом статусе области как заграничной территории России представляет интерес на перспективу, в зависимости от того, насколько успешно будет развиваться сотрудничество России с Европейским союзом и входящими в него странами.

Четко сформулированная федеральная политика по отношению к Калининградской области, новый закон об ОЭЗ, Договор между РФ и ЕС об условиях жизнеобеспечения и развития Калининградской области как региона взаимного сотрудничества, а также усиление федерального контроля за реализацией этих документов являются предпосылками реализации Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года. С принятием этих документов региональная Стратегия станет не просто декларацией о намерениях, а может быть, после необходимой корректировки, конкретизирована в программе регионального развития и Комплексном плане действия администрации Калининградской области по реализации Стратегии на 2005 – 2007 гг. (Комплексный план разрабатывается в настоящее время, но для того чтобы его реализовать, требуется подкрепление на федеральном и международном уровнях).

В.Н. Абрамов К вопросу о федеральной политике по отношению к балтийскому эксклаву России

За последние два-три года о проблемах Калининградской области, эксклавной территории Российской Федерации на юго-восточном побережье Балтийского моря, сказано достаточно много. Усилиями СМИ и представителей экспертного сообщества в массовом сознании возник образ изолированного региона, который является объектом явных и тайных поползновений прибалтов и немцев. Население области в промежутках между выражением опасений в связи с «изоляцией» от остальной части России занимается контрабандой и трансграничным челночеством. Причем грань между этими занятиями более чем условна. Не довольствуясь статусом Особой экономической зоны, калининградцы постоянно требуют у федерального правительства всевозможных льгот. Руководство страны резонно ограничивает иждивенческие притязания региона, за которым закрепилась устойчивая слава «черной дыры». В общем и целом «калининградская проблема» может считаться практически решенной, во всяком случае, сделано все возможное для этого: достигнуты договоренности с Литвой об условиях транзита пассажиров поездов, следующих из Калининграда в остальную часть страны и обратно, введена в действие паромная переправа, позволяющая осуществлять транзит, не используя территорию зарубежных государств, действует Федеральная целевая программа развития Калининградской области до 2010 г.

Внимательный читатель обратил внимание на тот скепсис в кратком описании стереотипов восприятия калининградской темы российским

общественным мнением, который автор не скрывает. Сведение сложного, многогранного явления до джентльменского набора из парытройки клише — прием широко распространенный не только в политике. Более того, это естественная реакция на девятый вал информационного потока, захлестнувшего современную цивилизацию. Для того чтобы не захлебнуться в многообразии мира, который в одночасье стал планетарной деревней, человек оперирует устойчивыми оценками явлений, не входящих в круг его базовых потребностей. Проблемы возникают тогда, когда стереотипы обыденного сознания оказываются вознесенными до уровня концептуального фундамента государственной политики в отношении одного из регионов страны. К сожалению, нас не оставляет впечатление, что именно с таким казусом столкнулось то, что можно условно обозначить как «калининградское направление региональной политики федеральных властей».

Глобальные политические перемены рубежа 80 – 90-х гг. кардинальным образом изменили положение Калининградской области. Милитаризированная окраина сверхдержавы превратилась в островок страны, находящейся в стадии формирования основных государственных институтов и вдобавок отделенной от своей балтийской провинции территорией Литвы и Белоруссии. Адаптация почти миллионного региона к новому статусу происходила болезненно. Хозяйственный кризис усугублялся последствиями резкого сокращения военной группировки, создавая эффект дополнительного давления на изолированный рынок труда. Мощным фактором, усилившим негативные тенденции в социальноэкономической системе области, стали сверхнормативные нагрузки, вызванные необходимостью оплачивать транзит сырья и товаров, электричества по территории зарубежных стран по мировым тарифам. Соединение общероссийских и специфических региональных неблагоприятных факторов привело к тому, что хозяйственный кризис в Калининградской области оказался глубже и продлился дольше, чем в среднем по России. Если по всей стране промышленное производство в 1996 г. составляло 48 % от уровня 1990 г., то в Калининградской области этот показатель составил 31 %.

Социальные последствия кризиса в эксклавном регионе удалось смягчить во многом благодаря получению им в 1993 г. статуса свободной, а с 1996 г. Особой экономической зоны. Мы не будем утомлять читателя пересказом перипетий борьбы вокруг данных решений. Достаточно напомнить, что на протяжении 1991 – 2000 гг. особый хозяйст-

венный статус Калининградской области четырежды вводился и трижды отменялся, что наглядно демонстрирует степень стабильности и предсказуемости в подходах федерального центра к своей заграничной территории. В научной и публицистической литературе уже встречались негативные оценки региональной политики, характерной для периода президентства Б.Н. Ельцина. На наш взгляд, о политике как комплексе мер, направленных на достижение общественно значимых целей, в 90-е гг. вообще говорить сложно. Случайные, ситуативные решения, отражавшие результаты очередного раунда борьбы между различными кланами политической элиты, сплошь и рядом вызывали совершенно неожиданные результаты на местах.

Одним из следствий такого положения стала стихийная ориентация хозяйственных комплексов различных частей страны на активизацию экономических связей с сопредельными государствами. Такой подход обеспечивал выживание части местных предприятий в условиях коллапса российского рынка. В результате Дальний Восток и Сибирь нашли себе партнеров в лице Китая, Южной Кореи и Японии. Нефтегазоносные провинции Сибири и Севера превратились в сырьевой придаток западноевропейского рынка. Европейская часть России оказалась ориентированной на Москву как своеобразный аналог процветающего зарубежья, являющийся рынком сбыта для регионов, которые серьезно отстали в своей адаптации к новым социально-экономическим условиям.

Для Калининградской области естественными партнерами оказались Литва и Польша, на которые стали переориентироваться хозяйственные связи региона. Опыт Литвы наглядно демонстрирует возможность достижения высоких темпов экономического развития в условиях отсутствия сырьевых ресурсов. Пока российские специалисты обсуждают перспективы полномасштабной структурной перестройки национальной хозяйственной системы, модернизации основных фондов, литовцы, чьи стартовые позиции не слишком отличались от российских, достигли впечатляющего прогресса.

Общим местом в оценках зарубежных и российских экспертов стал тезис о неэффективности СЭЗ-ОЭЗ в Калининградской области. «Калининград не стал балтийским Сингапуром», — на этой печальной ноте заканчивает свой анализ большинство из них¹. Почему-то никого не

20

_

 $^{^{1}}$ См., например: *Хлопецкий А*. Калининград как «зона свободы»: взгляд изнутри. Калининград, 2000. С. 55.

интересует другой вариант развития ситуации — «регион не стал зоной социально-экономической деградации». Такой, например, как Псковская область. Сейчас свыше 70 % расходной части псковского областного бюджета составляют трансферты из федеральной казны².

При этом и Псков, и Брянск (еще один депрессивный регион) занимают приграничное положение и могут претендовать на роль очередных «ворот на Запад». После тяжелого адаптационного периода Калининградская область нащупала свое место в новой хозяйственной системе, наращивая импортозамещающее производство и реанимируя транспортный комплекс. Сегодня на балтийский эксклав приходится треть выпуска российских телевизоров, 10 % мебели, треть рыбных и 13 % мясных консервов, выпускаемых в стране, 30 % всего экспорта пушнины. Данные результаты достигнуты в условиях правовой нестабильности, вызванной в первую очередь неопределенностью позиции федерального центра в отношении региона.

Следует отметить, что использование стандартных критериев оценки СЭЗ, сложившихся в мировой практике, применительно к режиму хозяйствования в Калининградской области не совсем корректно. Хотя бы потому, что из общепринятых инструментов привлечения инвестиций в подобные зоны в балтийском эксклаве частично действуют только таможенные послабления. При этом не реже раза в год на правительственном уровне поднимается вопрос о необходимости отмены и их. Не отдельные чиновники, а целые министерства и ведомства, в частности Министерство финансов РФ и Государственный таможенной комитет, рассматривают существование режима ОЭЗ в Калининградской области исключительно с точки зрения «упущенной выгоды». Прежде чем сравнивать результаты функционирования знаменитых южнокитайских специальных экономических зон и ОЭЗ в балтийской провинции России, желательно получить ответы на ряд естественных вопросов. Например, почему заявленные в федеральном законодательстве меры по привлечению инвесторов в форме налоговых и иных льгот так и остались благим пожеланием? Почему деятельность региональных подразделений федеральных министерств и ведомств в Калининградской области никто даже не пытался координировать с точки зрения создания более привлекательных условий для хозяйствования. Как можно рассуждать о превраще-

-

² См.: *Морозов А.А.* Актуальные факторы формирования повестки дня для Псковской области // Прагматика. Информационно-аналитический бюллетень. 2003. №4. С. 12.

нии региона в крупный центр по обработке транзитных грузов, когда процедура проверки и оформления грузовых судов в Калининградском порту занимает несколько суток, а у конкурентов в портах Прибалтики – несколько часов? Даже, по официальным данным, для того, чтобы пройти процедуру обязательных согласований и разрешений и приступить к реализации проекта инвестор должен затратить не менее полутора лет. В таких условиях достижения Калининградской области выглядят не так уж и плачевно: за 10 лет объем накопленных иностранных капиталовложений в основные фонды предприятий области составляет более 106 млн долларов. В настоящее время на различных стадиях согласования находятся проекты, способные удвоить данный показатель в течение ближайших двух-трех лет.

Приведенные выше факты во многом объясняют, почему калининградские политики и эксперты в последнее время избегают применять понятие «льготы Особой экономической зоны». Это словосочетание действует как красная тряпка на быка на кремлевских чиновников и столичных экспертов. Они тут же начинают доказывать необходимость обеспечения равных условий хозяйствования на всей территории РФ, говорят о единстве правового и экономического пространства страны. Очень часто в их исполнении звучит тезис о том, что калининградские «льготы» предоставляются за счет остальной России. Если сопоставить размеры перечислений налогов в федеральный бюджет с размерами совокупной помощи, получаемой регионом из него, то становятся понятными выводы местных «автономистов» о том, что область могла бы отказаться от помощи из центра, если бы последний не изымал значительную часть зарабатываемых здесь средств. Кстати, обзор законодательства зарубежных стран, располагающих заморскими или изолированными от остальной части страны территориями («заморские» департаменты Франции, Аландская автономия в Финляндии, Фарерские о-ва в Датском королевстве, английский Гибралтар), демонстрирует, что ни в одном из них не предусмотрено изъятие налоговых поступлений, собираемых в подобных анклавах в пользу центрального правительства. Нелишне заметить, что перечисленные выше государства являются унитарными, а не федеративными.

Проблема состоит в том, что Калининград в силу объективных причин оказался оторванным от «единого пространства». Эксперты Финансовой академии при правительстве РФ, выигравшие тендер на модернизацию «именного» закона о балтийской провинции, вынуждены были констатировать в преамбуле своего проекта, что ряд положений Консти-

туции РФ не действует в отношении региона. Сверхнормативные расходы, связанные с эксклавным положением, необходимость де-факто приспосабливаться к нормам и стандартам ЕС, де-юре оставаясь в жестких рамках федерального законодательства, высокий уровень зависимости от политики сопредельных государств, решения которых самым непосредственным образом влияют на социально-экономическую ситуацию в Калининградской области, — вот далеко не полный список актуальных проблем, стоящих перед региональным сообществом. К этому перечню добавим еще одно обстоятельство: неопределенность политики федерального центра.

Политическая элита страны едва не десятилетие игнорировала само наличие калининградской проблемы. Сопредельные с балтийским эксклавом России государства последовательно продвигались по пути интеграции в европейские и атлантические структуры, а национальная дипломатия была в гораздо большей степени заинтересована проблемами урегулирования на Балканах, а не необходимостью адаптации маленькой области РФ к существованию «внутри» расширяющегося пространства НАТО и ЕС. Поэтому говорить о «неожиданности» всплеска интереса федерального центра к Калининградской области нельзя. Честнее было бы назвать реакцию Кремля запоздалой и не всегда адекватной.

Компенсационный механизм ОЭЗ в Калининградской области обеспечил выживание региона в сложных условиях адаптации к изменившейся ситуации, но существуют оправданные сомнения в том, что он сможет стать основой для ускоренной модернизации. Между тем именно такая задача стоит перед Калининградской областью в ближайшие годы. Вступление Польши и Литвы в ЕС способно углубить существующий разрыв уровней развития российского эксклава и его соседей. Превращение Калининградской области в нищее гетто в сердце процветающей Европы — этот сценарий выглядит вероятным кошмаром не только для региона, но и для руководства ЕС.

Неопределенность позиции федерального центра по калининградской проблеме связана не только с общим состоянием региональной политики в РФ. Шараханье от предложения взять себе суверенитета «по потребностям» до резкого ограничения реальных полномочий регионов сложно назвать последовательной эволюцией российского федерализма. Но ситуация, складывающаяся вокруг балтийского эксклава, выглядит нетипичной, даже на общем фоне своеобразного развития федеративных

отношений в России. Использование набора стандартных средств вызывает непредвиденные последствия. Типа исключения Калининградской области из таможенного пространства России, вызванное банальной инструкцией Таможенного комитета в декабре 2000 г.³. Признать уникальность положения региона федеральному центру мешает целый ряд обстоятельств.

Столичные чиновники боятся создания прецедента. В России много желающих претендовать на особый статус, если он даст возможность получить те или иные экономические преимущества по сравнению с общими правилами хозяйствования. Особых надежд на то, что удастся объяснить региональному эшелону национальной административно-политической элиты специфику Калининградской области и тем самым снизить накал возможных претензий, питать не следует. Хотя бы потому, что сами представители федерального центра с трудом соглашаются с фактом наличия каких-то объективных причин для подобного своеобразия. Значительно проще видеть в просьбах калининградцев учесть особенности их положения неизжитые традиции ельцинской эпохи, которые надо выжигать каленым железом.

По мнению многих экспертов, неопределенность позиции федерального центра в отношении будущего Калининградской области связана с продолжающейся борьбой между сторонниками двух принципиальных подходов. Одни, преимущественно представители ведомств, курирующих экономику, готовы рассматривать балтийский эксклав как полигон сотрудничества между РФ и ЕС, где можно отрабатывать конкретные формы и механизмы хозяйственного взаимодействия. После успешной апробации здесь они могли бы быть распространены на весь экономический комплекс страны. Другие, условно обозначаемые как «силовики», предпочитают видеть в Калининграде не то «непотопляемый авианосец», не то «ракетный пистолет у виска Европы».

Разумеется, каждая из обозначенных выше стратегий требует реализации комплекса мероприятий. Несложно предположить, что превращение Калининградской области в «амбразуру» или «окно» означают претворение в жизнь не очень схожих друг с другом программ действий. В настоящий момент мы наблюдаем попытку совместить оба подхода в рамках некой странной комбинации. Разговоры о том, что все проблемы

_

³ См.: *Хлопецкий А.* Указ. соч. С. 79.

калининградской экономики можно решить превратив ее в своеобразный маркитанский обоз Балтийского флота⁴, сменяются пожеланиями увеличить объем иностранных инвестиций. По бюрократической традиции многие проекты исполняются формально, ради очередного победного рапорта. Так, пресловутая паромная переправа, которая должна обеспечить транспортную независимость калининградского транзита от Литвы, свелась к одному перегону пустого теплохода из Выборга в Калининград и обратно. После чего судно было отправлено на полугодичный ремонт. Федеральная целевая программа развития Калининградской области на 2002 – 2010 г. в прошлом году была профинансирована всего лишь на 25 %. Это, конечно, лучше, чем 1,5 % средств, полученных в рамках предыдущей аналогичной программы на 1998 – 2003 г., но все же далеко от оптимального уровня.

Прихотливые извивы калининградской политики федерального центра служат питательной почвой для деятельности местных автономистов. Лидер небольшой Балтийской республиканской партии С. Пасько уже не раз сравнивал подход Москвы к своей балтийской окраине с отношением к чемодану без ручки: «нести тяжело, а бросить жалко»⁵.

Более серьезный и влиятельный политик, заместитель председателя Калининградской областной думы, банкир С. Козлов в своей очередной монографии обозначил один из возможных сценариев будущих действий центра на калининградском направлении региональной политики как «квазиколониальной», ясно намекнув на восприятие региональным предпринимательским сообществом планов введения института московского «наместничества». «Следует вспомнить, что под понятием «колония» в государственно-правовом смысле понимаются внешние владения государства, связанные с метрополией на уровне государственно-правовых отношений, создающих обязательность и безальтернативность выполнения колониями задач, которые служат экономическим, политическим и военным целям метрополии...В этом случае развитие региона осуществляется также по колониальному варианту в его наиболее жестокой форме, регион практически бесправен, его собственные интересы не могут им отстаиваться ни на его собственной территории, ни в выс-

⁴ См.: *Интервью* заместителя полномочного представителя президента в СЗФО по Калининградской области А. Степанова//Комсомольская правда в Калининграде. 2002. 12 февр.

⁵ *Кто* есть кто в Калининграде? Регион в лицах. Калининград, 2000. С. 168.

ших органах федеральной власти, ни на территориях окружающих его государств. Экономика региона самостоятельно практически не развивается и вынужденно базируется только на государственном (федеральном) заказе»⁶.

Идея превращения региона в федеральную территорию (утрата статуса субъекта Федерации) продвигается под флагом увеличения федерального влияния в эксклаве. В кулуарах представители федеральных ведомств заявляют о том, что передача основных функций исполнительной власти в руки назначенных Президентом или Правительством РФ лиц резко снизит опасность нецелевого использования бюджетных средств и положит конец «калининградскому сепаратизму». Опыт посткоммунистической России позволяет усомниться в справедливости первого тезиса. Что же касается режима «прямого президентского правления», который маскируется в одежды создания особого органа власти, действующего параллельно с избираемым населением губернатором, то сложно однозначно сказать, чему он будет способствовать больше: сдерживанию сепаратистских настроений или их раздуванию. Во всяком случае, аналогии из политической жизни зарубежных стран оставляют возможности для неоднозначной оценки (Белфаст, Пенджаб, Джамму и Кашмир, Косово и т. д.).

Инкорпорация Калининградской области в Северо-Западный федеральный округ подтверждает тезис о неэффективности попыток втиснуть «калининградский казус» в рамки общих шаблонов. Отнесение региона к СЗФО мало оправдано как с военно-стратегической, так и с экономической точек зрения. Более того, Калининград во многом является конкурентом Петербурга, Архангельска, Карелии и Мурманска как транспортных маршрутов, обслуживающих внешнюю торговлю России со странами ЕС. Вообще проблема конкуренции самым негативным образом сказывается на процессе формирования политики центра в отношении балтийской провинции. В условиях жесткой межрегиональной конкуренции за инвестиционные потоки депутаты обеих палат Федерального собрания склонны рассматривать калининградские «льготы» как неоправданные уступки сопернику.

Развитие импортозамещающих производств на территории Калининградской области вызывает серьезное противодействие крупного

26

_

⁶ *Некоторые* вероятные модели политического будущего Калининградской области // Городилов А., Козлов С. Геополитика. Калининград, 2003. С. 64 – 65.

торгового капитала. Пока региональная пищевая промышленность работала только на удовлетворение нужд миллионного населения области, она никого не интересовала. Выход на российский рынок вызвал шквал обвинений в подрыве «продовольственной безопасности», в срыве правительственных контрактов. Калининградцы не раз слышали от представителей крупных столичных торговых фирм, что они будут всеми силами бороться с попытками местных мебельщиков, пищевиков, предприятий по сборке автомобилей и телевизоров расширить свое присутствие на национальном рынке. Вслед за этими словами регион неоднократно сталкивался с неожиданными решениями уважаемых министерств и ведомств, начинавших очередной крестовый поход против калининградской «черной дыры».

Хочется завершить краткий обзор калининградского направления региональной политики федерального центра на оптимистической ноте. Объективных причин для формирования конфликтных отношений между балтийским эксклавом и национальным правительством не существует. При наличии необходимой политической воли гармонизация потребностей регионального сообщества и стратегических интересов России на Балтике легко осуществима. Тем более что подавляющая масса жителей области не мыслит себя вне России. Правда, при этом ожидается, что обличенные народным доверием политики и администраторы не только признают наличие специфики в положении области, но и найдут возможность учесть ее в своей деятельности.

Т.Р. Гареев, К.Ю. Волошенко К дискуссии о стратегии развития Калининградской области

В последнее время проблемы и перспективы развития Калининградской области являются предметом постоянного мониторинга в России и Европе. Многочисленные работы, посвященные Калининградской области, можно найти у немецких, польских, литовских, скандинавских, английских ученых и практиков. Активизация дискуссии на высоком политическом уровне связана, в первую очередь, с геополитическим расширением Европейского союза на восток и вступлением России в ВТО.

Среди наиболее заметных работ выделяются исследования Калининградского госуниверситета (Г.М. Федоров, В.С. Бильчак, В.В. Ивченко, Ю.М. Зверев и др.); ученых, работающих сейчас в Областной думе (Ю.С. Маточкин) и администрации области (В.П. Жданов); Института экономики РАН и Института «Восток-Запад» (С.В. Жуков, Н.В. Смородинская, А.Ю. Игнатьев); Академии народного хозяйства (В.А. Мау, О.В. Кузнецова); Бюро экономического анализа (А.Е. Шаститко), ИМЭМО (С.В. Кортунов, Е.Ю. Винокуров); Московского центра Карнеги (Л. Вардомский); Гренобльского университета (И. Самсон); Кильского института проблем мира (К. Велманн); Копенгагенского института проблем мира (П. Йоенниеми); Университета Сан-Диего (Л. Фэрли) и другие.

Отечественными и зарубежными специалистами предложены различные подходы совершенствования управления региональным развитием Калининградской области на основе рыночных механизмов и принципов финансовой обеспеченности области, а также сформированы концептуальные идеи региональной стратегии региона в меняющихся геополитических и социально-экономических условиях. Несмотря на то, что исследования авторов основывались на анализе примерно одних и

тех же аналитических материалов и статистических данных о социально-экономическом состоянии экономики региона, предлагаемые подходы представляют собой достаточно широкий спектр диаметрально противоположных позиций по отношению к области и ее будущему развитию. Характерен и набор эпитетов, употребляемых по отношению к области: это и традиционные – «самая западная» и «янтарный край», и новые – «эксклавный регион», «черная дыра», «Гонконг на Балтике», «двойная периферия» и новейшие – «регион сотрудничества», «пилотный регион», «экспериментальная площадка», «сборочный цех» и т. п.

Отсутствие единого мнения в вопросе совершенствования управления развитием Калининградской области, недостаточная проработка конкретных мероприятий и механизмов реализации предложенных направлений усложняет стратегическое развитие региона и является причиной нынешнего инерционного его развития. Требуется разработка конкретных механизмов реализации предложенных концептуальных идей стратегического развития Калининградской области, совместимых с интересами, а главное, возможностям и опытом Калининграда как областного российского центра.

Среди основных подходов к оценке перспектив развития региона необходимо выделить стратегию «региона сотрудничества» России и ЕС и стратегию «пилотного региона» партнерства / сотрудничества ЕС и РФ.

Стратегия пилотного региона

Идея так называемого пилотного региона с середины 1990-х гг. активно развивается Н.В. Смородинской из Института экономики РАН и калининградскими экспертами, группирующимися вокруг калининградского филиала Института «Восток-Запад», возглавляемого А.Ю. Игнатьевым¹. В наиболее концентрированном виде взгляды данного направления изложены в вышедшей в конце 2003 г. работе Н.В. Смородинской и С.В. Жукова².

Экономическое обоснование идеи пилотного региона, представленное в работе Н.В. Смородинской и С.В. Жукова, содержит весьма ценный анализ статистических данных по Калининградской области; приводятся любопытные, зачастую глубокие и оригинальные объяснения происходящих в регионе социально-экономических процессов.

_

¹ См., например, www. kaliningradexpert. org.

² Смородинская Н.В., Жуков С.В. Калининградский анклав в Европе: заплыв против течения. Диагностика состояния и возможностей экономического развития. М.: Институт Восток-Запад, 2003.

В качестве отправной точки обоснования стратегии пилотного региона выбраны процессы глобализации и принципы свободного рынка (в комбинации, которая соответствует упоминаемым в исследовании принципам Вашингтонского консенсуса). В этом контексте экономическая реальность в Калининградской области позиционируется как противоречащая глобализации и классическим рыночным законам. Авторы пилотного проекта корректно умалчивают о виновниках сложившейся и, по их мнению, с каждым днем ухудшающейся социально-экономической ситуации в области, но недвусмысленно дают понять, что речь идет о самоизоляции региона от интеграционных процессов в Европе.

В работе активно и умело используется аргументация, которая основывается на теоретических посылках, привнесенных из макроэкономической теории. Довольно живописно характеризуются проблемы, с которыми область столкнется при сохранении существующих тенденций (инерционный вариант развития³). Безусловно, сильной стороной модели пилотного региона является то, что она изложена на «понятном» западному читателю языке.

В упрощенном виде, для уникальной калининградской экономики выделяются два типа экономического роста — «здоровый» и «нездоровый». Региональное развитие по инерционному сценарию тесно связано с понятием «нездорового» экономического роста, который обеспечивается в ущерб общероссийским макроэкономическим индикаторам (за счет ухудшения платежного баланса). Механизм «нездорового» роста основан на импортном посредничестве, которое ориентировано на российские рынки сбыта. При этом подчеркивается, что «нездоровый» рост наблюдается в значительной степени благодаря эффекту «роста после относительно более сильного падения» (в динамике 1991 — 2001 годов). «Импортозамещение» в калининградском смысле, строго говоря, вообще не рассматривается как полноценная производственная деятельность.

В работе выдвигаются две альтернативы перехода к «здоровому» росту: «шоковая терапия» (вариант отвергается самими авторами пилотного региона) и «программный метод развития — идея пилотного проекта». Содержание идеи пилотного проекта — это «путь экспортноориентированной интеграции в экономическое пространство ЕС».

Собственно авторское видение развития региона раскрывается не полностью – создается впечатление, что критика импортозамещающих произ-

-

³ В названии работы используется забавная «аллегория» инерционного развития с «заплывом против течения». Можно подумать, что если перестать грести (видимо, защищать режим ОЭЗ), течение (очевидно, волна глобализации) само вынесет...из российского экономического пространства? В европейское?

водств в области вызвана не столько недостатками импортозамещения, как такового, сколько тем, что часть бизнес-структур в России недовольна появлением и усилением конкурентов в лице предпринимателей Калининградской области⁴. На фоне активного использования косвенных оценок и экспертных суждений, например об объемах виртуального ВРП или о «серых схемах», несколько неожиданным выглядит утверждение о том, что «конкретная информация ... об экспортном потенциале [Калининградской] области крайне скудна». Что любопытно, «обследование экспортного сектора, включая туризм» авторами экспортно-ориентированного пилотного проекта пока осуществлено не было, хотя, судя по анализу «импортозамещения» да и ряду других работ, исследовательский уровень вполне позволяет им быть гораздо более конкретными в данном вопросе. Судя по всему, ни отраслевая, ни институциональная, ни субъектная структура будущей экспортной ориентации, мягко говоря, пока не прозрачна для самих авторов пилотного проекта.

Предложение об изменении действующей экономической модели регионального развития в сторону экспортной ориентации только на основе критики импортозамещения является спорным. Приводимые аргументы в пользу развития в Калининградской области только экспортноориентированных производств на основе сотрудничества со странами ЕС и отказа от импортозамещения недостаточны для обоснования необходимости проведения столь масштабных социально-экономических преобразований. Кроме того, складывается впечатление, что исход преобразований не известен сторонникам пилотного региона по причине отсутствия в работе расчетов и оценок экспортного потенциала области, экономической эффективности предприятий импортозамещения и экспортного сектора. Таким образом, говорить только об экспортной ориентации экономики Калининградской области пока преждевременно⁵.

Указанные посылки не укрепляют позиции авторов пилотного региона, наоборот, вызывают множество вопросов, связанных со столь категоричной оценкой современного и будущего состояния экономики области, не подтвержденной расчетами экономической выгоды и не учитывающей альтернативные подходы регионального развития.

⁴ Совершенно очевидно, есть заинтересованные стороны и за рубежом.

⁵ По итогам 2003 г. в режиме экспорта товаров, полученных в результате переработки импортных комплектующих, было вывезено на сумму 1,9 млн дол., тогда как совокупный экспорт из ОЭЗ составил около 550 млн дол. и экспорт из остальной России через Калининградскую область — около 220 млн дол. (всего 773,7 млн дол. — см. рис. 2 на с. 35). Такова на сегодняшний день реальность экспортной ориентации для эксклавного региона в обрабатывающих отраслях.

Складывается ощущение, что стратегия пилотного региона имеет гипертрофированную преамбулу и заканчивается на том месте, где начинается самое интересное... В рамках стратегии пилотного региона до «Калининградского консенсуса», как и до Вашингтонского консенсуса пока далеко.

Стратегия региона сотрудничества

Стратегия региона сотрудничества исходит из того, что экономический рост в последние четыре года в Калининградской области является достаточно устойчивым и прогрессивным. Можно говорить, что данное направление сильнее влияет на формирование нового варианта Закона об ОЭЗ.

Обоснование стратегии региона сотрудничества представлено в серии научно-исследовательских работ, проведенных под эгидой Калининградского государственного университета, администрации Калининградской области и Областной думы и предполагает модернизацию механизмов, сложившихся под влиянием режима ОЭЗ в Калининградской области с учетом позитивных тенденций.

В рамках концепции региона сотрудничества декларируется развитие рыночной среды, предпринимательства, рыночной инфраструктуры с учетом социальных, экологических и пространственных аспектов. Концепция в общем виде построена по следующей схеме:

- использование наиболее общих критериев для отсечения экстремальных альтернатив (военный форпост, суверенитет и т. п.);
- обоснование возможности использования локационных и климатических особенностей региона (транспорт и туризм);
- обоснование социальной значимости и необходимости поддержки традиционных видов деятельности (исторической специализации региона);
- обоснование перспектив развития видов деятельности, связанных с запасами природно-сырьевых ресурсов (янтарь);
- обоснование возможностей тиражирования успешных бизнес-проектов, реализованных в регионе (в том числе импортозамещающие отрасли);
- пожелания о развитии ультрасовременных локальных производственных систем по аналогии с высокоразвитыми регионами (в том числе экспортные отрасли, основанные на предприятиях малого и среднего бизнеса) 6 .

В работе подчеркивается необходимость сохранения в области режима ОЭЗ, сложившегося социально-экономического потенциала и

.

 $^{^6}$ См.: *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества: Монография. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

предлагается проведение на этой основе структурной перестройки. Структурная перестройка предполагает модернизацию традиционных отраслей за счет поддержки и развития крупных предприятий области, а также развитие новых производств — основная роль принадлежит предприятиям малого и среднего бизнеса.

Однако в исследовании отсутствуют сведения о том, как будет происходить структурная перестройка производств в регионе, что будет выступать стимулом и факторами развития предпринимательства (кроме упрощения доступа к финансовым ресурсам). Указываемые мероприятия по созданию центров малого бизнеса, упоминание о необходимости развития условий кредитования малых и средних фирм выглядят поверхностно. Неочевидны конкретные алгоритмы развития предпринимательства, регламентация системы льгот и преференций.

Другой аспект проблемы – согласование интересов отечественных и иностранных субъектов, а также реализация в Калининградской области проектов с участием иностранного капитала⁷.

Выдвинутые предложения о создании международной инвестиционной корпорации, учредителями которой будут Правительство РФ, структуры ЕС и администрация области, по сути, мало чем отличаются от предложений по созданию совместного управляемого Фонда развития Калининградской области в пилотном регионе. Довольно много скептических замечаний было высказано по поводу перспектив реализации такого рода структур на основе волюнтаристского подхода.

Концепция региона сотрудничества на сегодняшний день в большей степени соответствует внешне- и внутриэкономическим реалиям. Декларируемое в исследовании совместное развитие импортозамещения и экспортно-ориентированных производств может рассматриваться как универсальный подход, согласующийся со спецификой уже сложившейся отраслевой структуры экономики области. Справедливо отмечается принципиальная возможность сочетания экспортных и импортных производств, так как отказ от одного из направлений внешнеторговой ориентации может негативно отразится на состоянии хозяйственного комплекса области. Тем не менее перспективы экспортных секторов также прописаны недостаточно.

Довольно четко прописано, что делать с производствами, работающими на импортном сырье для российского рынка. Обоснованными пред-

33

⁷ См.: *Жданов В.П., Пустовгаров В.И., Федоров Г.М.* Пространственное развитие экономики и расселения региона (на примере Калининградской области): Монография / Под ред. проф. Г.М. Федорова. Калининград: БИЭФ; Изд-во КГУ, 2002.

ставляются требование постепенного увеличения доли добавленной стоимости или усложнения смены кода таможенной классификации (рис. 1).

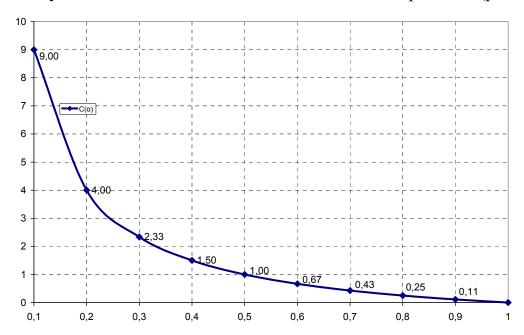


Рис. 1. Зависимость мультипликатора объема входящих (внешних) ресурсов $C(\alpha)$ от фактической величины адвалорной доли α 8

Предлагается также ограничение беспошлинного ввоза на товары потребительского сектора. В свою очередь, предложения об изменении порядка взимания НДС с товаров, произведенных в регионе, в форме 100 %-ного поступления в консолидированный областной бюджет представляются труднореализуемыми.

В стратегии региона сотрудничества много внимания уделяется упорядочению, дополнению и обновлению законодательных актов, регулирующих хозяйственные процессы в экономике области. Получается, что стратегия развития невольно отождествляется с двумя компонентами — режимом ОЭЗ и Федеральной целевой программой — и исчерпывается ими.

Другая слабая сторона стратегии — множественность приоритетов и противоречивость целей субъектов, которые должны ее реализовывать. Сказывается невольное желание «учесть» интересы всех или, по край-

_

«прокачиваемых» внешних ресурсов (крутой участок на графике).

⁸ Как видно на графике, *номинальное* увеличение норматива добавленной стоимости свыше 30 % не имеет особого смысла, так как наклон функции в области от 0,3 до 1,0 относительно мал (пологий участок на графике). Напротив, необходимо более тщательно следить за *реальной* долей добавленной стоимости, так как снижение реальной доли на 10 % в области от 0,1 до 0,3 приводит к *кратному* увеличению объемов

ней мере, большинства влиятельных субъектов внутри и вне региона. Недостатком работы является и то, что в ней указаны труднодостижимые цели, которые непросто наполнить конкретным содержанием — например, обеспечение повышения вклада региона в экономический, социальный, культурный, политический потенциал страны.

На наш взгляд, наиболее приемлемым вариантом региональной специализации является постепенный, а главное, естественный переход от импортозамещения к экспортно-ориентированным производствам, указанная схема развития региона соответствует «скандинавской модели» интернационализации 10. Кроме того, ряд успешных регионов в НИС Юго-Восточной Азии, СЭЗ Бразилии развивались именно по пути «импортозамещающее производство — экспортно-ориентированные отрасли — смешанная специализация» 11.

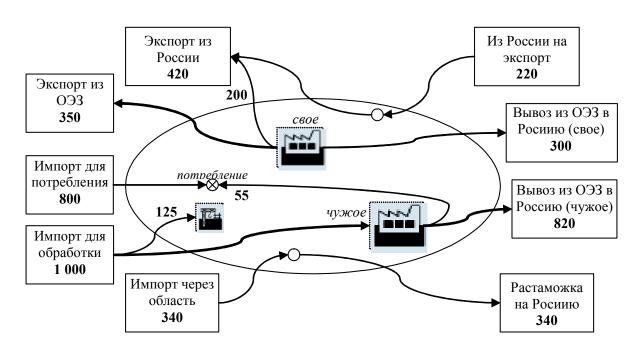


Рис. 2. Приблизительные итоги внешней и межрегиональной торговли с участием Калининградской области в 2003 г. (млн дол.)¹²

¹⁰ Cm.: *Hollensen S.* Global marketing: a market-responsive approach. FT: Prentice Hall, 2002.

¹² На данной схеме не отражаются потоки из Российской Федерации, которые преимущественно идут на потребление или используются для производственных целей (электроэнергия), а также продукты переработки импорта, «растаможи-

⁹ Т. е. инициируемый предприятиями-резидентами.

¹¹ См.: Зверев Ю.М. Мировой опыт «зон переработки импорта» и Калининградская особая экономическая зона // Регион сотрудничества. Вып. 1(19). Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

В качестве аргументов в поддержку указанной схемы регионального развития могут быть приведены результаты обследования основного массива предприятий региона в сфере импортозамещения и экспортно-ориентированных отраслей 13 .

В результате исследования технико-экономических показателей работы предприятий было показано, что производственная система в Калининградской области имеет очень жесткую внутристрановую ориентацию. Режим ОЭЗ, сформировавшийся под воздействием федеральной политики (или, скорее, ее отсутствия), естественным образом ориентировал региональную экономику на модель импортозамещения. Статьи Закона об ОЭЗ, которые могли бы стимулировать экспорт, оказались «мертворожденными». В этой связи утверждения о том, что механизм ОЭЗ закрепляет возможность взимания «политической ренты» и не в состоянии решить проблемы регионального развития в долгосрочной перспективе, отчасти корректны. Позитивный момент заключается в том, что сохранение ОЭЗ позволит создать критическую массу новых предприятий (сегодня их уже более 500), часть из которых в среднесрочной перспективе будет способна функционировать без прямой поддержки со стороны закона.

На наш взгляд, попытки отмены действия режима ОЭЗ связаны с принципиальной нерешенностью вопроса об источниках конкурентных преимуществ калининградского бизнеса — «соседство» с европейскими странами или «эксклюзивные преференции». В любом случае отмена режима ОЭЗ в Калининградской области неприемлема, так как может привести к долгосрочному (если не окончательному) отторжению со стороны инвесторов и партнеров.

Помимо рассмотренных концепций регионального развития Калининградской области можно привести и другие предлагаемые в научных и околонаучных кругах варианты развития региона, которые не представляют собой полноценных стратегий (в смысле научной и практической апробации), но содержат интересные предложения и дополнения к уже существующим концепциям.

Вариант I. «Федеральные локальные зоны». Предлагается при сохранении свободной таможенной зоны на территории Калининградской

ваемые» на РФ в обычном режиме (40 млн дол.). Если использовать данные об объеме ВРП Калининградской области, величина ввоза товаров для потребления из РФ по крайней мере сопоставима с величиной «переработанного импорта», отгружаемого на основную территорию России.

¹³ Исследование было проведено в 2003 году коллективом специалистов КГУ по заданию администрации Калининградской области.

области закрепить возможность создания здесь локальных таможенных зон на федеральном уровне.

Критика предложения связана с тем, что, принимая во внимание институциональную среду в современной России, можно усомниться в справедливом и эффективном распределении прав на создание такого рода зон¹⁴.

Вариант II. Модель «Калининградская область — Гонконг на Балтике». Данная идея возродилась вновь как феникс из пепла, после относительного забвения, произошедшего в начале 1990-х годов 15.

Эта концепция представляет из себя эклектику (авторы настаивают на термине «комбинация») двух относительно самостоятельных идей: экспортной ориентации (в форме развития толинговых схем) и оффшорной зоны. Трудно судить, нужна ли Евросоюзу оффшорная зона в центре Европы (уважающие себя европейские фирмы будут сторониться «калининградского оффшора»). России она вряд ли нужна, так как можно ожидать, что многочисленные российские компании, которые моментально попытаются приобрести резидентство в Калининградской области, сделают это для ухода от налогов, а не для развития региона.

Вариант III. «Деловой центр малого и среднего бизнеса и малых городов». Существует мнение, что в современных условиях, Калининградская область, являясь российской глубинкой по ментальности (по самощенке, ценностным ориентирам, восприятию благосостояния, экономическим ожиданиям, мотивациям и способам ведения бизнеса и т. д.), с ее уникальным геополитическим положением может стать деловым центром малого и среднего бизнес Запада и России 16.

Заинтересованность европейских малых и средних предприятий в проникновении на российский рынок объясняется, во-первых, емкостью существующих и потенциальных российских рынков товаров, во-вторых, возможностью возмездной передачи технологий, соответствующих уровню освоения малого и среднего бизнеса (производство потребительских товаров и оснащение этих производств). Несмотря на сохранившийся научно-технический потенциал, организационно-технологический уклад российской экономики не позволяет в полной мере воспринимать инновационные, по европейским стандартам, технологии и виды продукции.

¹⁵ Дыханов Γ . Из Калининграда в Гонконг // Эксперт Северо-Запад. №47. 15 – 21 декабря 2003. С. 16 – 17.

1

 $^{^{14}}$ См.: $\Phi e dopos \Gamma M$. Механизм Особой экономической зоны в Калининградской области // Обзор экономической политики за 2002 год/С.Б. Авдашев, Е.И. Андреева, В.Д. Андрианова и др.; Бюро эконом. анализа. М.:ТЕИС, 2003.

 $^{^{16}}$ $T\ddot{e}$ B. T. Дорогу осилит идущий // Калининградская правда. 2003. №104.

Проекты закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»

Реализация предложенных направлений развития Калининградской области ограничена подготовленным Правительством РФ проектом нового закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» ¹⁷. Один из «первых» дошедших до широкой общественности вариантов (март 2004 г.) был отклонен большинством сторон. На сегодняшний день в разработке находятся два, можно сказать, альтернативных варианта законопроекта: условно — «московский» (апрель, 2004 г.) и «калининградский» (июнь, 2004 г.). В проекте закона об ОЭЗ (март) была представлена экономическая модель развития Калининградской области, которая полностью ни с одной из ранее рассмотренных концепций не согласуется. Более «поздний» апрельский вариант, который, по мнению некоторых экспертов, задает «предельную» границу возможных льгот, предусматривает в общем виде следующие положения.

«Новый» режим ОЭЗ вносит изменения в организацию и регулирование хозяйственной деятельности на территории Калининградской области:

- 1. Участниками ОЭЗ являются юридические лица, реализующие на территории области инвестиционные проекты в форме капитальных вложений, которые осуществляются в течение 3 лет, минимальная инвестиционная стоимость проекта 300 млн руб. Инвестиционные проекты не могут быть направлены на добычу нефти, газа, производство водки, ликеро-водочных изделий, финансовое посредничество 18, торговлю, государственное управление и т. д.
- 2. Контроль за реализацией инвестиционных проектов и деятельностью участников ОЭЗ, функциональное управление ОЭЗ осуществляется Агентством ОЭЗ. 19
- 3. Вносятся изменения в регулирование хозяйственной деятельности в части применения таможенного режима и налоговых льгот. Деятельность в режиме ОЭЗ и на остальной части территории Калининградской области осуществляется с использованием различных режимов хозяйст-

¹⁸ Кстати, было бы не лишним детальнее расшифровать понятие «финансовое посредничество».

¹⁷ Проекты Закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (рабочие материалы администрации Калининградской области).

 $^{^{19}}$ Государственное агентство ОЭЗ (Агентство ОЭЗ) выполняет функции административного управления, руководитель назначается Президентом РФ по представлению Правительства РФ.

вования — механизмов налогового и таможенного регулирования соответственно. Таможенные льготы продолжают действовать в течение 10-летнего переходного периода *для ныне существующих юридических лиц* и устанавливаются на:

- товары, ввозимые на территорию Калининградской области;
- иностранные товары, ввозимые на территорию ОЭЗ для производственных целей;
- российские товары, вывозимые с территории Калининградской области на остальную часть таможенной территории Российской Федерации 20 ;
- иностранные товары и товары, произведенные на территории Калининградской области, вывозимые за пределы таможенной территории Российской Федерации.
- 4. Вводятся налоговые льготы для участников ОЭЗ льготы по налогу на прибыль, по операциям с ценными бумагами и налогу на имущество.
- 5. Устанавливается переходный период (10 лет) с начала действия нового закона, в течение которого сохраняются таможенные льготы в редакции «старого» режима ОЭЗ, однако при определении происхождения товара учитывается процент доработки (переработки) и изменение классификационного кода товара по ТН ВЭД России на уровне любого первого из пяти знаков.

В данной форме проект закона направлен на обеспечение селективной поддержки и легализацию деятельности небольшого числа предприятий и организаций, которые были созданы и работают на территории региона за счет «столичных» капиталов (г. Москва, г. Санкт-Петербург). Если учитывать распределение организаций Калининградской области по отраслям экономики, то реализация инвестиционных проектов возможна лишь в некоторых отраслях промышленности (машиностроение и металлообработка, пищевая, строительная, электротехническая, лесная и деревообрабатывающая), где сосредоточены крупные региональные производства с высокой производительностью и рентабельностью²¹.

_

 $^{^{20}}$ Российские товары — товары, полностью произведенные в РФ, товары, выпущенные для свободного обращения на таможенной территории РФ. Товары, полностью произведенные в Калининградской области, имеют статус российских товаров.

²¹ По состоянию на начало 2004 года, по официальным данным, в торговле и общепите занято 36 % предприятий, промышленности -14 %, сельском хозяйстве -11 %, строительстве -9 %, на транспорт и связь приходится 4 %.

Таким образом, участниками «нового» режима ОЭЗ становятся крупные предприятия, основная же часть хозяйствующих субъектов Калининградской области будет действовать вне режима ОЭЗ. Причины состоят в отсутствии достаточного объема средств (в среднем 3,3 млн евро в год) для обеспечения минимальной стоимости инвестиционного проекта или в несоответствии отраслевой принадлежности предприятий производствам, допускаемым проектом закона. В законе предпринята попытка включения Калининградской области в производственную систему России (Калининградская область превращается из перевалочной базы в центр переработки российского сырья), что одновременно могло бы решить проблему эксклавного положения области. Это довольно странно, так как известно, что производство в Калининградской области из российских комплектующих по сравнению с производством других российских товаров оказывается менее выгодным на величину транспортной составляющей и в ряде случаев НДС.

С другой стороны, подход по совершенствованию регионального развития содержит новые предложения, которые представляются неожиданными по сравнению с действующими доктринами регионального развития.

- 1. Посредством реализации хозяйственного режима возможно проведение реструктуризации региональной экономики в направлении развития отраслей с точки зрения перспектив экономического и научно-технического сотрудничества стран Балтийского региона.
- 2. Отмена части действующих таможенных преференций с введением «нового» режима существенно не отразится на экономике Калининградской области, так как в законе предусмотрен переходный период (10 лет), а в свете будущего вступления России в ВТО регион сохранит таможенные преференции.
- 3. По сравнению с действующим законом об ОЭЗ в Калининградской области 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.

Предлагаемый вариант закона, судя по общественным обсуждениям, не устроил большинство сторон внутри Калининградской области²² (кроме, пожалуй, крупных импортозамещающих предприятий, для ко-

_

²² См., например: Денисенков A. Закон, который нельзя допустить: материалы круглого стола // Королевские ворота. 2004. №5 (47). С.24 – 28.

торых новый вариант открывает новые возможности экспансии). Основные претензии касаются урезания функций региональных органов управления и величины инвестиционного порога, основные опасения связаны с экспансией столичных бизнес-кругов.

В ответ был разработан «калининградский вариант», анализ которого лежит за рамками данной статьи. Скорее всего данный вариант не устроит федеральный центр, так как в нем в явном виде заложены максимальные требования и преференции для Калининградской области.

Принципиальность ситуации заключается в том, что в отношении Калининградской области «невозможны полумеры» ²³: регион не похож на другие и при любой реалистичной комбинации *при прочих равных* большинство типовых агентов станут получать либо *сверхприбыль*, либо будут в относительном *убытке*. И совершенно очевидно, что агенты всегда будут стремиться культивировать сверхприбыльные виды деятельности и сворачивать относительно убыточные, хотя, в терминологии Н. Смородинской, это является ярким примером «рентоориентированного поведения».

Развитие Калининградской области целесообразно осуществлять по пути **мягких** ограничений наращивания поставок в отраслях импортозамещения и постепенного перехода к экспортно-ориентированным производствам, первоначально на базе импортозамещающих. При этом, как правильно отмечают сторонники экспортного подхода, необходимо внимательно изучать возможности экспортного и непроизводственного сектора в сфере межрегионального и международного посредничества (информационные технологии, обслуживание переговорно-выставочных процессов).

В качестве целей регионального развития, достижение которых будет способствовать прогрессивному, сбалансированному и устойчивому экономическому росту, можно выделить следующие. Во-первых, следует стремиться к снижению импорта конечной продукции, которая соответствует номенклатуре ориентированных на нужды региона производств (в том числе российских). Во-вторых, необходимо стимулировать устойчивый рост деловой активности предприятий укрупняющегося ма-

нальных препятствий реализации данной схемы.

_

²³ В этой связи показательны предложения Е. Степуры о возможности установления *равновесия* выгод и затрат резидентов региона путем установления научно обоснованных ставок таможенных пошлин для Калининградской области (на уровне примерно 50 % от «нормальных»). Такое элегантное решение предлагалось в начале 90-х годов, но подробно не рассматривалось из-за институцио-

лого и среднего бизнеса (в экономическом смысле), в том числе за счет вовлечения на территорию средних предприятий из соседних стран. Для этого следует уделить внимание развитию деловой недвижимости, и делать это нужно быстро, пока складывается благоприятная конъюнктура. Запасы основного капитала в регионе возрастают, но пока ощущается дефицит качественных и доступных производственных, складских и коммерческих площадей. В-третьих, экономика региона за счет реализации первых двух целей должна ориентироваться на расширение экспорта товаров и услуг в западные страны и на организацию образцовых производств в регионах России.

При этом приоритетными проектами в Калининградской области должны признаваться те проекты, которые работают на смену имиджа и статуса региона во внутрироссийском разделении труда (с «перевалочной базы» на роль «международного посредника»).

В ходе реализации указанных направлений регионального развития следует учитывать не только совершенствование регионального законодательства, но и предусмотреть мероприятия по более широкому обсуждению и согласованию интересов Калининградской области не только внутри системы «власть-бизнес», но и с интересами «типичных» субъектов Российской Федерации (в широком смысле).

Проблема, которая затрудняет ясный и прозрачный разговор о развитии Калининградской области, заключается в том, что стороны зачастую не желают детально оценить систему координат (ценностей), в которой находятся оппоненты. В результате из контекста выхватываются самые яркие эпизоды, которые подтверждают или опровергают различные позиции. Это, возможно, хорошо с точки зрения теории аргументации, но не очень продуктивно с точки зрения развития калининградского социума.

Об авторах

Клемешев Андрей Павлович – ректор Калининградского госуниверситета, научный директор БалтМИОНа;

Абрамов Владимир Николаевич — начальник отдела информационноаналитического управления Главного управления международных дел и внешнеэкономических связей администрации Калининградской области;

Гареев Тимур Рустамович — директор Центра делового образования Калининградского госуниверситета;

Волошенко Ксения Юрьевна — начальник отдела стратегического планирования Управления научно-исследовательских работ Калининградского госуниверситета.



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; развития 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 Билдингтона 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 путешественника XIX века, который своими исследованиями и книгам о России сыграл важную роль в улучшении понимания американцами этой страны. Следуя традициям, институт способствует углублению и обогащению американского представления о России и дру-

гих 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. 3 (28)

Согласование интересов в стратегии развития Калининградской области как региона сотрудничества

Ответственный за выпуск профессор Г.М. Федоров

Редактор Н.Н. Мартынюк. Корректор Н.Н. Генина Оригинал-макет подготовлен О.М. Хрусталевой

Подписано в печать 30.08.2004 г. Бумага для множительных аппаратов. Формат $60\times90^{-1}/_{16}$. Гарнитура «Таймс». Ризограф. Усл. печ. л. 2,9. Уч.-изд. л. 2,3. Тираж 500 экз. Заказ

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