МИОН

Межрегиональные
исследования
в общественных науках

Министерство
образования и науки
Российской
Федерации

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

Институт имени
Кеннана Центра
Вудро Вильсона
(США)

Корпорация Карнеги
в Нью-Йорке (США)

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

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

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

Регион сотрудничества

Выпуск 8 (33)

Концепции развития Калининградской области в условиях российско-европейского взаимодействия на Балтике

Аналитический доклад

Под редакцией А.П. Клемешева

Калининград
Издательство КГУ
2004

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

Редакционная коллегия:
А.П. Клемешев (общая редакция), 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).

Авторский коллектив:
А.П. Клемешев, Г.М. Федоров,
В.С. Корнеевец, Ю.М. Зверев, Т.Р. Гареев

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

Р 325 **Регион сотрудничества. Вып. 8 (33):** Концепции развития Калининградской области в условиях российско-европейского взаимодействия на Балтике: Аналитический доклад / Под ред. А.П. Клемешева. – Калининград: Изд-во КГУ, 2004. – 95 с.
ISBN 5-88874-532-4

Продолжается обсуждение проблем, сформулированных в аналитическом докладе БалтМИОНа «Калининградская область России и расширение ЕС. Проблемы общеевропейской интеграции» (2003). Публикация имеет целью показать место Калининградской области во взаимоотношениях России и ЕС в процессах общеевропейской интеграции. Делается попытка на основе согласования общероссийских, региональных, международных интересов, переплетающихся в Калининградской области, сформировать взвешенный подход к определению приоритетов стратегии развития эксклавного российского региона.

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

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

Книга распространяется бесплатно

Данная публикация подготовлена в рамках исследовательского проекта «Российская Балтика: приграничное сотрудничество и миграция населения» (1 марта 2004 г. – 31 декабря 2004 г.) В рамках этого проекта продолжается изучение использования возможностей приграничного сотрудничества для ускорения социально-экономического развития Калининградской области.

ISBN 5-88874-532-4

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

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 4
1. Оценка ситуации в регионе 6
1.1. Актуальность разработки эффективной стратегии развития российского эксклава на Балтике 6
1.2. Изменения внешних условий и обеспечение устойчивого развития экономики области 14
1.3. Эксклавность области и региональная стратегия 17
2. Четыре подхода к формированию региональной стратегии 23
2.1. Обычная область РФ с усиленной федеральной поддержкой 23
2.2. Область РФ с особым режимом хозяйствования 25
2.3. Особый политический статус 28
2.4. Область РФ с особым хозяйственным режимом и развитыми международными связями 32
3. Баланс интересов как условие успешной региональной стратегии ... 34
3.1. Общероссийские интересы 34
3.2. Региональные интересы 38
3.3. Международные интересы 40
4. Комплексный подход к решению проблем развития эксклавного региона России 53
4.1. Федеральная политика по отношению к области 54
4.2. Совершенствование закона об ОЭЗ 63
4.3. Стратегия регионального развития 72
4.4. Международные соглашения 74
5. Региональная стратегия и совершенствование управления регионом 78
Заключение 82
Библиографический список 85

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НА БАЛТИКЕ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение
1.Оценка ситуации в регионе

1.1. Актуальность разработки эффективной стратегии развития российского эксклава на Балтике
1.2. Изменения внешних условий и обеспечение устойчивого развития экономики области
1.3. Эксклавность области и региональная стратегия.

Четыре подхода к формированию региональной стратегии
2.1. Обычная область РФ с усиленной федеральной поддержкой
2.2. Область РФ с особым режимом хозяйствования
2.3. Особый политический статус
2.4. Область РФ с особым хозяйственным режимом и развитыми международными связями

Баланс интересов как условие успешной региональной стратегии

3.1. Общероссийские интересы
3.2. Региональные интересы
3.3. Международные интересы

4. Комплексный подход к решению проблем развития эксклавного региона России

4.1 Федеральная политика по отношению к области

4.2. Совершенствование закона об ОЭЗ
4.3. Стратегия регионального развития
4.4. Международные соглашения

5. Региональная стратегия и совершенствование управления регионом

Заключение
Библиография

Введение

Определение места Калининградской области в процессах взаимодействия экономик стран ЕС и России в Балтийском регионе – важное направление исследований, которые осуществляет Балтийский межрегиональный институт (БалтМИОН) при Калининградском госуниверситете. Деятельность БалтМИОНа в рамках его общей специализации «Россия и Европа: прошлое, настоящее, будущее» развивается по трем основным направлениям. Одновременно и во взаимной связи разрабатываются геополитическая проблематика, проблемы формирования единого образовательного пространства и культурной идентичности. Исследования осуществляются учеными КГУ совместно с экспертами из других межрегиональных институтов общественных наук, ведущими учеными ресурсных центров (Москвы и Санкт-Петербурга), с привлечением зарубежных специалистов из Германии, Швеции, Дании, Финляндии, Польши и Литвы. Результаты обсуждаются на

международных конференциях, которые регулярно организует БалтМИОН.

Проводимые БалтМИОНом исследования имеют целью показать место Калининградской области во взаимоотношениях России и ЕС, в процессах общеевропейской интеграции. Делается попытка на основе согласования всего многообразия общероссийских, региональных, международных интересов, переплетающихся в Калининградской области, сформировать взвешенный подход к определению приоритетов стратегии развития эксклавного российского региона. Региональная стратегия рассматривается в составе общей стратегии социально-экономического развития России при согласовании со стратегией стран ЕС в Балтийском регионе.

В 2003 г. был опубликован аналитический доклад БалтМИОНа, подготовленный при участии калининградских и московских ученых, а также экспертов Совета Федерации и посвященный проблемам общеевропейской интеграции, рассматриваемым через призму развития Калининградской области [22].

Исследовательской группой, сформировавшейся вокруг БалтМИОНа, подготовлен ряд публикаций[1], посвященных стратегии развития области как региона сотрудничества России и ЕС, обеспечению условий реализации этой стратегии и ее корректировке [27; 28; 29]. Результаты исследований используются областными органами государственной власти при обосновании стратегии социально-экономического развития региона [53].

Данный аналитический доклад обобщает результаты исследований, выполненных на начало октября 2004 г. и касающихся разработки концепций и стратегий регионального развития.

[1] *Регион* сотрудничества. Вып. 1 – 32. Калининград: Изд-во КГУ, 2001 – 2004.

1. Оценка ситуации в регионе

1.1. Актуальность разработки эффективной стратегии развития российского эксклава на Балтике

Проблемы и перспективы Калининградской области, ставшей в 1991 г. российским эксклавом в окружении зарубежных государств, являются предметом постоянного мониторинга в России и Европе. Дискуссию относительно развития области активизируют процессы европейской интеграции. После вступления в 1999 г. Польши, а в 2004 г. и Прибалтийских стран в НАТО область стала российским анклавом в окружении стран, входящих в эту военно-политическую организацию. С превращением области 1 мая 2004 г., после вступления Польши и Литвы в ЕС, в анклав внутри Европейского союза проблемы ее развития видоизменяются. Определенные изменения вскоре произойдут и в связи с предстоящим вступлением России во Всемирную торговую организацию. Поэтому Российская Федерация должна предпринять дополнительные меры для жизнеобеспечения своего эксклава в новых условиях и предотвращения угрозы того, что Калининградская область станет депрессивным регионом, изолированным от основной части страны внутри развивающегося Евросоюза.

Особое геополитическое и геоэкономическое положение области нельзя не учитывать в разработке и проведении российской политики – как внутренней, так и внешней. И это действительно учитывается федеральными органами государственной власти

России. Калининградская область – единственный субъект Федерации, на территории которого действует режим Особой экономической зоны и одновременно Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года». В переговорном процессе Россия – ЕС, касающемся вопросов партнерства и кооперации, калининградская тематика также занимает видное место.

Однако до настоящего времени не принят новый закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», необходимость которого признается большинством экспертов и политиков как в регионе, так и в Центре, поскольку действующий закон уже не вполне соответствует быстро меняющимся внешним условиям развития региона. Федеральная целевая программа развития области выполняется не в полной мере. Не заключено и соглашение «Россия – ЕС» по поводу Калининградской области. Более того, до последнего времени западная сторона не считала такой договор целесообразным, полагаясь на подписанное между сторонами в 1994 г. (вступившее в силу в 1997 г.) Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое многие эксперты считают уже устаревшим, не полностью учитывающим изменения, произошедшие за истекшее десятилетие. И лишь в последнее время, после известных трудностей середины – конца 2002 г. с решением вопроса об условиях транзита между областью и основной территорией страны, представители ЕС, кажется, также начали склоняться к подписанию специального соглашения, касающегося Калининградской области.

Сама необходимость подготовки документов, касающихся области, на федеральном и международном уровнях подчеркивает сложность обеспечения жизнедеятельности и развития эксклавного российского региона. Еще более подтверждают это трудности, возникающие при обосновании таких документов. Помимо сложного геополитического и геоэкономического положения региона эти трудности обусловлены изменчивостью внешних условий. С одной стороны, речь идет о динамичных процессах становления рыночной экономики, новой политической среды и федеративных отношений в России, а с другой – о расширении Европейского союза (который в своем новом составе еще не полно-

стью определил специфику отношений с Россией, в том числе с Калининградской областью). Изменчивость внешней среды затрудняет разработку долговременной стратегии развития эксклавного российского региона на Балтике.

Стратегия развития Калининградской области должна быть частью региональной политики Российской Федерации. Перспективное место области в системе общероссийского территориального разделения труда пока не вполне определено – ведется дискуссия о соотношении импортозамещения и экспортной организации производства, о роли различных отраслей (морехозяйственного комплекса, машиностроения, янтарной промышленности, туризма, торговли, инновационных производств и др.) в структуре региональной экономики. Перспективные отрасли специализации должны в полной мере использовать выгоды геоэкономического положения области и одновременно минимизировать затраты, вызванные ее эксклавным положением.

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

Роль компенсационного механизма для региона сначала играло положение о СЭЗ «Янтарь», а в 1996 г. был принят Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». За областью, согласно этим документам, был закреплен законом режим свободной таможенной зоны, который имел большое значение в реструктуризации региональной экономики.

Но льготы свободной таможенной зоны, к которым в конце концов свелся зональный механизм, оказались недостаточными не только для обеспечения экономического роста, но и для жизнеобеспечения области, и ей предоставлялась дополнительная финансовая поддержка[2]. В 1994 – 1996 гг. области был предоставлен

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

налоговый кредит в размере 200 млрд неденоминированных рублей сроком на 5 лет. С 1998 г. на территории региона 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. вместо нее утверждена программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 г.», реализуемая более успешно).

СЭЗ – ОЭЗ в 1990-е гг., по сути, превратилась в механизм выживания экономики региона в изменившихся условиях. Таможенные льготы стали механизмом компенсации предприятиям и населению области высоких затрат на транзит грузов через территории зарубежных стран в транспортном сообщении области с основной частью страны. Тем не менее возникшая из-за беспошлинного импорта конкуренция на региональном рынке с товарами местных производителей привела к более глубокому спаду промышленного и сельскохозяйственного производства в области по сравнению со средними по стране показателями.

В 1998 г. промышленное производство в Калининградской области составило только 29 % от уровня 1990 г. (в РФ – 46 %), сельскохозяйственное – 48 % (в РФ – 56 %), розничный товарооборот – 42 % (в РФ 86 %). Объемы капитального строительства сократились в 6 раз (в РФ – в 4,5 раза).

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

В 1999 г., с началом выхода российской экономики из кризиса, стал неуклонно возрастать спрос на товары народного потребления. Положительным фактором в повышении роли области в обслуживании внешнеторговых связей России и развитии импортозамещения стала также покровительственная по отношению к калининградскому направлению тарифная политика российских железных дорог в 2001 – 2003 гг., снизившая негативные следствия дополнительных расходов на транзит грузов через территорию Литвы.

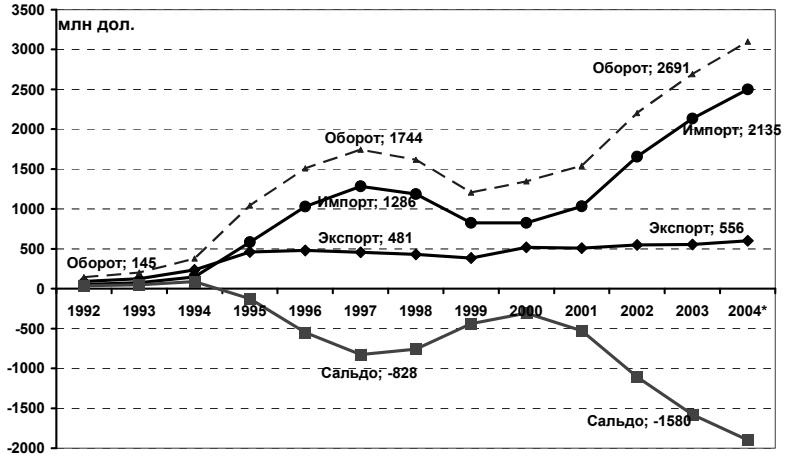

Рис. 1. Динамика внешней торговли Калининградской области, 1992 – 2003 гг. (млн долларов)

В Калининградской области начался быстрый рост производства товаров из импортного сырья и полуфабрикатов (ввозимых беспошлинно) для российского рынка (куда готовая продукция, если она признана произведенной в области, также поступает без уплаты пошлин). Промышленное производство стало расти более высокими темпами, чем в среднем по стране (табл. 1).

За 1999 – 2003 гг. объемы промышленного производства в Калининградской области увеличились на 95% против 37% в среднем по РФ. В области быстрее среднего по России росли инвестиции (увеличившиеся более чем в 4 раза), транспортные перевозки, обслуживание экспортно-импортных связей, отечественный и зарубежный туризм. Рост наблюдается и в ряде других отраслей – строительстве, связи и телекоммуникациях. Но слабым местом остается неудовлетворительное положение в сельском хозяйстве. Имеются сложности в развитии отраслей социальной сферы.

Валовой региональный продукт (ВРП) в 2002 г. возрос на 10%, в 2003 г. рост составил 9%. Среднегодовые темпы роста ВРП в

Таблица 1

Динамика инвестиций и объемов промышленного производства
(в % к предыдущему году)

Показатель	1999		2000		2001		2002		2003		Всего за 1999 – 2003	
	Калинингр. обл.	РФ	Калинингр. обл.	РФ	Калинингр. обл.	РФ	Калинингр. обл.	РФ	Калинингр. обл.	РФ	Калинингр. обл.	РФ
Инвестиции в основной капитал	122,0	105,3	139,7	117,4	137,1	108,7	102,8	102,6	169	112	406	154
Промышленное производство	103,9	108,1	132	109	112,5	104,9	110,2	103,7	115	107	195	137

Калининградской области выше средних по стране (несмотря на то, что в Российской Федерации темпы роста ВВП выше, чем в странах Прибалтики, Польше и странах ЕС).

Но из-за глубокого спада производства и инвестиций в 1991 – 1998 гг. даже сравнительно высокие темпы роста в последние годы пока еще не привели к объемам, которые были до начала 1990-х гг. (рис. 2).

Рис. 2. Объемы инвестиций в основной капитал
и промышленного производства (в % к 1990 г.)

Общий объем инвестиций (в сопоставимых ценах) составляет пока только 59 % от уровня 1990 г., а нынешняя доля области в общих по стране инвестициях в основной капитал – 0,68 %. Это выше доли в населении страны (0,66 %). Доля области в объеме промышленного производства составляет только 0,38 %, сельскохозяйственного – около 0,4 %.

На начало 2004 г. в промышленности области сформировалось следующее соотношение поставок товаров в другие российские регионы, на экспорт и для внутреннего потребления (в % к итогу): 56:25:19.

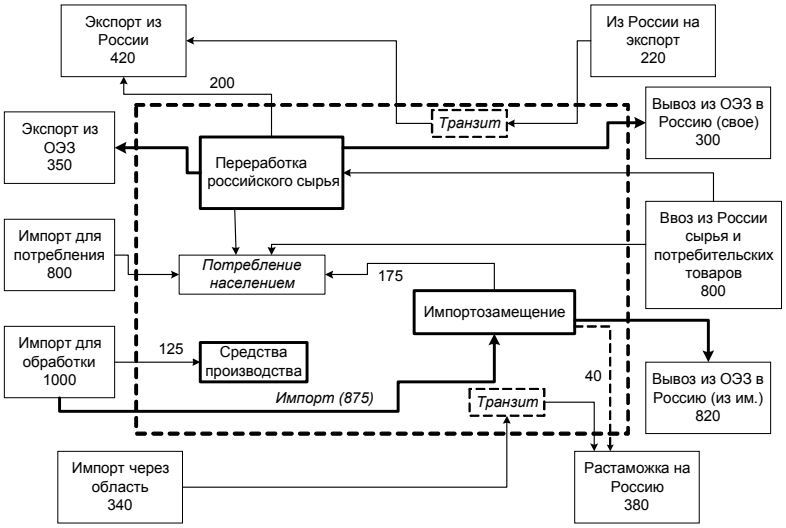

Рис. 3. Приблизительные итоги внешней и межрегиональной торговли с участием Калининградской области в 2003 г. (млн дол.) [9][3]

Импортозамещающие предприятия области в 2003 г. обеспечили почти 2/5 российского производства телевизоров и пылесосов, 16% мясных консервов, 6% мебели; заметную долю составило производство холодильников, ковров и напольных покрытий, автомобилей, велосипедов, стиральных машин, маргариновой продукции. Область преимущественно из собственного сырья обеспечивает производство 34% рыбных консервов, поскольку рыболовный флот региона добывает 11% рыбы и морепродуктов. Из российского сырья производится целлюлоза (4% общероссийского объема). На область приходится 1,8% общероссийского производства водки и ликеро-водочных изделий; в 2002 г. регион обеспечил 24% российского экспорта водки (по стоимости).

[3] Для сопоставления: в Калининградской области промышленной продукции в 2003 г., по данным Госкомстата, произведено на сумму 32,6 млрд руб.

1.2. Изменения внешних условий и обеспечение устойчивого развития экономики области

Условия регионального развития оцениваются экспертами неоднозначно. Наряду с положительными факторами всегда выделяются и отрицательные, и соотношение тех и других определяется по-разному – в зависимости от того, насколько успешными ожидаются меры преодоления угроз и использование преимуществ региона.

Калининградская область – самый западный регион Российской Федерации. Территория области – 15,1 тыс. км^2, население – 940 тыс. человек, из них 78 % – горожане (2004 г.). Область образована в 1946 г. на третьей части территории бывшей Восточной Пруссии, переданной по решению Потсдамской конференции Советскому Союзу. После выхода в 1991 г. Литвы из состава СССР Калининградская область стала сначала советским, а после распада СССР российским эксклавом в окружении зарубежных государств. Ее территория ограничена государственной границей России: на юге – с Польшей, а на востоке и севере – с Литвой. На западе область омывается водами Балтийского моря.

С 1991 г. Калининградская область отделена от основной части страны территорией зарубежных государств – Литвы, а также – в зависимости от направления транспортных коммуникаций – Белоруссии или Латвии. В результате резко изменились условия функционирования региональной экономики, что усилило трудности, которые испытывало все народное хозяйство страны после распада СССР и перехода от административно-командной экономики к рыночной.

В Калининградской области действовали все те негативные факторы, которые определяли спад производства в России, – отсутствие «эффективного» собственника, обострение платежного кризиса, несовершенство нормативной базы, крайне высокий уровень реальных процентных ставок на финансовом рынке, высокий уровень налогообложения, низкий платежеспособный спрос и др. Вместе с тем эти факторы усиливались спецификой отраслевой структуры производства, сильнее пострадавшего от разрыва

традиционных хозяйственных связей, узостью регионального рынка и более сильным притоком импортных товаров вследствие близости зарубежных стран, удаленности других российских регионов и отсутствия таможенных барьеров после начала действия механизма свободной экономической зоны.

В обобщенном виде действие различных факторов отражает табл. 2.

Таблица 2

Сильные и слабые стороны, возможности и угрозы для экономического развития Калининградской области

Сильные стороны	***Слабые стороны***
1. Близость развитых регионов РФ 2. Близость развитых стран Европы 3. Мягкий для РФ климат 4. Выход к морю 5. Наличие полезных ископаемых (янтарь, нефть) 6. Высокая освоенность территории 7. Густая транспортная сеть 8. Развитая для РФ рыночная среда 9. Высокий образовательный уровень населения 10. Наличие научного потенциала 11. Режим ОЭЗ и Федеральная целевая программа развития области 12. Партнерство с НАТО	1. Пространственная изолированность 2. Различия условий хозяйствования 3. Суровый для Европы климат 4. Отсутствие глубоководных портов 5. Слабая энергетическая база 6. Высокая экологическая нагрузка 7. Невысокое качество путей сообщения 8. Неразвитый для ЕС рынок 9. Несоответствие подготовки кадров потребностям экономики 10. Невостребованность науки 11. Нестабильность условий хозяйствования 12. Геополитические противоречия
Возможности	***Угрозы***
1. Доступ на российский рынок 2. Развитие внешних связей 3. Пониженные затраты 4. Использование дешевого морского транспорта 5. Использование местного сырья 6. Интенсификация социально-экономических связей в регионе 7. Вхождение в европейские транспортные системы	1. Автаркия 2. Сложность выхода на рынки ЕС 3. Повышенные затраты 4. Конкуренция со стороны портов Прибалтики 5. Потенциально возможные затруднения в энергоснабжении 6. Обострение экологических проблем 7. Исключение области из европейских транспортных систем

Окончание табл. 2

Возможности	***Угрозы***
8. Высокие темпы развития 9. Интеграция с европейской системой образования 10. Международные научные проекты 11. Развитие внешних связей 12. Балтийское море – «море мира»	8. Снижение темпов развития 9. Высокая безработица и низкая производительность труда 10. Деградация научного потенциала 11. Экономическая стагнация 12. Потенциальная угроза конфликтов

Важнейший потенциальный ресурс (и одновременно недостаток) регионального развития – экономико-географическое положение Калининградской области. Его выгоды определяются близостью к рынкам Западной и Восточной Европы и к развитым регионам Российской Федерации. Существенную роль играет также наличие на территории области единственного принадлежащего Российской Федерации на Балтийском море незамерзающего портового комплекса. Недостатком является пространственная изолированность региона от основной части страны.

Сравнительно мягкий климат с длительным (хотя прохладным и влажным) вегетационным периодом способствует развитию сельского хозяйства. Природные и историко-культурные условия благоприятны для развития туризма, что обусловлено приморским положением региона, наличием обширных песчаных пляжей и таких уникальных природных объектов, как Куршская и Вислинская косы.

На территории области находится единственное в мире промышленное месторождение янтаря, где сосредоточено более 90 % его мировых запасов. Разрабатываются локальные месторождения высококачественной низкосернистой нефти (в том числе на шельфе), торфа, строительных материалов; добываются минеральные воды и лечебные грязи. Разведаны крупные запасы каменной соли класса «Экстра»; готовится ее добыча.

Область обладает квалифицированными трудовыми ресурсами и развитой системой подготовки кадров. Общая численность трудовых ресурсов составляет 615 тыс. человек, из них в экономике занято 405 тыс. человек. Около 45 тыс. человек трудоспособного возраста обучаются на дневных отделениях средних специальных и высших учебных заведений.

Происходящее изменение внешних условий регионального развития, связанное с интеграционными процессами в Европе и расширением НАТО на восток, требует оптимизации структуры экономики региона и корректировки региональной политики России по отношению к Калининградской области. Кроме того, необходим учет складывающейся ситуации в диалоге Россия – ЕС и более активного включения области в систему международного разделения труда в Балтийском регионе.

1.3. Эксклавность области и региональная стратегия

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

Другие важные специфические аспекты регионального экономического развития – более тесные производственные связи предприятий с зарубежными рынками, повышенный удельный вес импортных товаров на местном рынке. Это вносит специфику в показатели экономической безопасности региона; многие эксперты начинают говорить 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 гг. более 300 тыс. 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) [27].

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

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

Зарубежный опыт управления эксклавными территориями показывает необходимость комплексного решения возникающих в связи с наличием таких территорий политических, экономических, социальных, демографических и экологических вопросов [18]. 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 сохранивших часть прежних, характерных для единой страны экономических взаимоотношений де-факто[4]. 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 бы 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 региона путем вхождения его в европейское экономическое пространство. С этой целью предполагалось использовать апробированный во многих странах механизм свободной экономической зоны, способный, как ожидалось, привлечь иностранные инвестиции и передовые технологии для модернизации региональной экономики[5].

Последствия реализации механизма свободной (затем Особой) экономической зоны оказались иными по сравнению с ожидаемыми разработчиками. С его помощью не удалось полностью преодолеть недостатки эксклавного положения региона, тем бо-

---

[4] 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 со стороны СССР. Суверенизация Прибалтийских стран осуществлялась в рамках курса на свертывание экономических связей с Россией, вступление в ЕС и НАТО.

[5] 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. был принят Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

лее, что он затрагивал только сферу экономики, не касаясь социальных и политических аспектов регионального развития, которые с течением времени приобретают все большую остроту. К настоящему времени, когда Калининградская область стала анклавом внутри НАТО и ЕС, задача учета эксклавных особенностей области в региональной политике Российской Федерации приобрела особую актуальность.

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. В зависимости от результатов этой оценки нужно выработать меры компенсации эксклавного положения, необходимые для функционирования экономики региона в новых условиях.

Кроме того, необходимо обеспечить устойчивое социальное развитие области в общероссийском культурном пространстве, с учетом взаимодействия региона с соседним зарубежным окружением. Следует гарантировать политическую устойчивость в регионе, четкое функционирование властных структур и действенность управленческих решений.

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

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

Эксклав представляет собой «чистый» регион, в котором как бы накладываются и совпадают различные определения *региона* как социально-территориального феномена. На примере эксклавной территории мы имеем уникальный случай становления регионально-федерально-международной социально-экономической системы жизнедеятельности человека и общества в условиях, когда для региона значимым становится комплекс проблем глобального развития. Проблемами современной Калининградской области, в частности, являются асимметрии экономического развития, деградация окружающей природной среды, социальная дифференциация населения, проблемы многоуровневого согласования интересов, проблемы трансакций и внешних воздействий, привлечения и эффективного использования инвестиции и т. д.

Что касается отечественных аналогий и попыток подготовить какое-то общее для ряда регионов решение, то здесь Калининградская область принципиально выделяется среди всех субъектов Российской Федерации. Правда, есть мнение, что Калининградская область может быть поставлена в один ряд со многими окраинными территориями России (такими, как Сахалин, Камчатка и пр.), и предлагается подготовить специальный документ, касающийся их [19]. Но удаленность и эксклавность – разные категории. Жителям Камчатки не требуется разрешение зарубежных стран для того, чтобы отправиться на «материк». Здесь не возникнет международных конфликтов, связанных с транзитом пассажиров и грузов, хотя государству и приходится платить надбавки к зарплате.

Удаленность – категория экономическая, а эксклавность – политическая. Поэтому для Калининградской области и требуется не только особый экономический режим (его обеспечивает сейчас Закон об ОЭЗ), но и специальный, отличающийся от других регионов страны политический статус, федеральная политика по отношению к области, международное соглашение об условиях ее жизнедеятельности.

Особенно сложен вопрос о специальном политическом статусе для региона, поскольку сразу возникает мысль о возможном сепаратизме, о постепенном «дрейфе» области от России. Именно эти возражение привели к отказу от придания области особого ста-

туса в 1992 – 1996 гг., когда соответствующие предложения активно обсуждались областными законодателями [54]. А в настоящее время, кроме того, предложения о каком-либо особом статусе области противоречат нынешней тенденции к унификации российских регионов – субъектов Федерации – и укреплению вертикали власти. Для их воплощения требуются изменения действующей Конституции Российской Федерации.

Еще один, возможно, наиболее часто дискутируемый среди отечественных исследователей актуальный вопрос: является ли ОЭЗ преференциальным по сравнению с другими регионами режимом хозяйствования или только компенсирует географическую оторванность (например, необходимость транзита через Литву). Сторонники Закона об ОЭЗ ссылаются на то, что Особая экономическая зона позволила смягчить последствия более глубокого спада, чем в среднем по России. Противники доказывают, что основная цель ОЭЗ – привлечение инвестиций – полностью провалена, а ввоз (часто говорят «импорт», как будто Калининград находится за границей) товаров из Калининградской области в другие российские регионы подрывает там развитие местного производства[6].

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, устраняющая недостатки эксклавности, совместимая с федеральными интересами, учитывающая возможности и опыт региона, а также принимающая во внимание интересы соседних зарубежных стран.*

---

[6] Конкретные исследования показывают, что льготы ОЭЗ не столь значительны – это беспошлинный ввоз товаров 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.

Правда, освобождение от части таможенных платежей создает предпосылки для различных махинаций (плодами которых пользуются российские фирмы-потребители и в других регионах страны), но решение этой проблемы находится в ве́дении налоговых и правоохранительных органов.

2. Четыре подхода к формированию региональной стратегии

Достаточно сложная ситуация, связанная с эксклавным положением Калининградской области и многообразием сосредоточенных в регионе и вокруг него интересов, объясняет большое количество исследований, выполненных различными российскими и зарубежными экспертами. Обобщение этих исследований позволяет выделить четыре основных направления рекомендаций, касающихся стратегии развития региона.

2.1.Обычная область РФ

Следует относиться к области как к обычному субъекту Российской Федерации, требующему федеральной поддержки, концентрируя внимание на сохранении региона в общероссийском экономическом пространстве и усилении его экономической безопасности.

Этот подход обращает особое внимание на необходимость сохранения области в общероссийском экономическом пространстве, решение проблем экономической безопасности и, в конце концов, предполагает усиление федерального присутствия на территории области. Такие взгляды получили большое рас-

пространение во второй половине 1990-х гг., когда экономика области находилась в глубоком кризисе и было трудно предложить механизм выхода из него. Некоторые исследователи стали рассматривать механизм Особой экономической зоны и сравнительную самостоятельность области в использовании этого механизма и средств, поступавших по линии сначала налогового кредита, а потом Федеральной целевой программы развития ОЭЗ, как неприемлемые. Указывалось, что дальнейшая дестабилизация экономической ситуации в эксклаве и отсутствие должного внимания к области со стороны федерального Центра представляют прямую угрозу интересам обеспечения национальной безопасности страны.

«Вывод очевиден: на территории с особым хозяйственным режимом должен действовать и особый, отличный от других субъектов режим государственного управления с усиленными функциями федеральной власти» [50].

В целях усиления федерального присутствия на территории эксклава предлагалось создать новые территориальные органы в лице:

– полномочного представителя Правительства РФ в ОЭЗ в Калининградской области в ранге федерального министра, подчиненного непосредственно Председателю Правительства и входящего в аппарат Правительства; его функции – руководство деятельностью Дирекции федеральной целевой программы развития ОЭЗ, а также контроль исполнения федеральных программ, которыми предусмотрены конкретные задания по области;

– территориального межведомственного совета федеральных органов исполнительной власти (в качестве постоянно действующего совещательного органа при полномочном представителе).

Сходные идеи усиления федерального присутствия в регионе (но при сохранении механизма ОЭЗ) были поддержаны также в ряде публикаций, подготовленных на основе исследований, выполненных калининградскими экспертами [57]. Они нашли отражение в проекте нового закона об Особой экономической зоне в Калининградской области, где предусматривается централизация управления федеральной программой развития области.

Профессор В.С. Бильчак, отмечая угрозы, препятствующие нормальной жизнедеятельности экономики региона, предлагает

разработать «стратегию обеспечения экономической безопасности эксклава и механизм ее реализации» [5, с. 271].

Профессор В.В. Ивченко формулирует главные стратегические цели России в регионе следующим образом:

– сохранение области в едином экономическом и политическом пространстве России;

– обеспечение устойчивого экономического развития области в интересах развития страны;

– сохранение военного присутствия в области [19, с. 72].

Основой реализации стратегии развития региона признается «прямая федеральная политическая, правовая и экономическая поддержка развития области с целью формирования на ее территории крупных очагов экономического роста и обеспечения высокого уровня занятости населения» [19, с. 69].

2.2. Область с особым режимом хозяйствования

Необходимо рассматривать область как особый регион в составе России, решая проблемы регионального развития за счет специальной экономической политики Федерации по отношению к Калининградской области (включая особый механизм хозяйствования – Особую экономическую зону и финансовую поддержку в рамках Федеральной целевой программы).

По сути, именно в таком ключе рассматривались стратегические установки регионального развития областными органами государственной власти, и с начала 1990-х гг. фактически реализуется именно это направление, пытающееся сбалансировать федеральные и региональные интересы. Международные аспекты принимаются во внимание по мере возникновения наиболее актуальных проблем, влияющих на жизнедеятельность региона (таких, например, как проблема транзита пассажиров и грузов, обострившаяся после вступления Литвы в ЕС). Правда, принятая на областном уровне путем подписания декларации о стратегическом партнерстве «Стратегия социально-экономического развития

Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года»[7] декларирует сочетание общероссийских, региональных и международных интересов. Но для реализации этого тезиса необходимо принятие и реализации соответствующих документов, касающихся области, на федеральном и международном уровнях.

В начале 1990-х гг. предлагались и такие варианты регионального хозяйственного механизма, при которых режим СЭЗ – ОЭЗ не распространялся бы на всю территорию области. Так, разработка исследовательской группы «Прогрессор» предлагала несколько территориальных уровней экономического механизма для Калининградской области («принцип матрешки»)[8]. Речь шла, во-первых, о статусе области в целом, а во-вторых, о локальных зонах с особыми льготами и преимуществами во внешнеэкономической и инвестиционной деятельности. Предусматривалось разделение управления областью и управления СЭЗ. Определялись приоритеты хозяйственной специализации региона: а) на экспортно-импортных операциях; б) на производстве импортозамещающей продукции для российского рынка; в) на развитии экспортных производств. Предлагалось развитие рыночной инфраструктуры – технопарков, корпораций регионального развития, фондов поддержки малого и среднего бизнеса и др. Утверждалась необходимость решения вопросов федерального финансирования, развития инфраструктуры региона и локальных СЭЗ. Предполагалось, что руководство области и СЭЗ может играть роль банка, выделяющего средства под перспективные проекты на конкурсной основе.

Однако возобладала политически выигрышная идея свободной экономической зоны. Положение о свободной экономической

---

[7] Декларация подписана губернатором области, председателем Областной думы, мэром Калининграда, представителями неправительственных организаций и деловых кругов – Ассоциации муниципальных образований, Общественной палаты, территориальных органов профсоюзов, Союза промышленников и предпринимателей, Балтийского делового клуба, Союза строителей, Союза фермеров.

[8] *Концепция* социально-экономического развития Калининградской области как полуанклава России. М., 1995 (рукопись).

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».

Режим СЭЗ – ОЭЗ предусматривал ряд мер, однако фактически был реализован лишь режим свободной таможенной зоны. В соответствии с Законом об ОЭЗ, Правительством РФ для области установлен порядок происхождения товаров, беспошлинно вывозимых на основную территорию страны. Чтобы товар был признан произведенным в Калининградской области, он должен приобрести в регионе 30% добавленной стоимости (а для сложной бытовой техники и электроники – 15%). Объем беспошлинного импорта по ряду товаров регулируется квотами, которые продаются на аукционах; превышение квот ведет к необходимости уплаты таможенных пошлин в полном объеме.

Но не были обеспечены предусмотренные Законом об ОЭЗ льготное налогообложение инвестиций и гарантии иностранных инвестиций в виде залога имущества Калининградской области. Лишь непродолжительное время на территории области действовал упрощенный порядок въезда, пребывания и выезда иностранных граждан.

Область получала дополнительную финансовую поддержку. В 1994 – 1996 гг. ей был предоставлен налоговый кредит в размере 200 млрд неденоминированных рублей сроком на 5 лет. С 1998 г. на территории региона реализуются Федеральные целевые программы: сначала «Развитие ОЭЗ в Калининградской области на 1998 – 2005 гг.», а в 2001 г. утверждена программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 г.». Однако первая из них почти не финансировалась; вторая исполняется лучше, но все же не в полной мере.

Но, возможно, по сравнению с неполным предоставлением региону преференций в соответствии с Законом об ОЭЗ еще более важен тот факт, что предпринимавшиеся меры не были комплексными; они касались лишь экономических аспектов, игнорируя социальную, демографическую и особенно геополитическую составляющие регионального развития. Федеральная политика по отношению к Калининградской области не

была сформулирована, хотя работа над соответствующим документом ведется в Москве уже длительное время. Поэтому вместо прогноза ситуации, предупреждения негативных следствий и использования позитивных возможностей прогнозируемых событий федеральные органы власти лишь запоздало реагируют на наиболее сложные из постоянно возникающих проблем жизнеобеспечения и развития региона.

2.3. Особый политический статус

Поскольку Россия якобы не обладает ресурсами для обеспечения надлежащих условий регионального развития, предлагается вести речь об усилении помощи региону со стороны Запада (прежде всего, Европейского союза) и предоставлении области особого политического статуса.

Этот подход характеризуется особым многообразием концепций, сформулированных по-разному, но имеющих конечной целью обособление области от России. Ряд подобных проектов, предлагавшихся в прошлом (особенно в первой половине 1990-х гг.), а отчасти сохраняющихся и сейчас, можно отнести к числу не имеющих перспектив. Приведем некоторые вытекающие из подобных исследований предложения, актуальность которых к настоящему времени снизилась:

- переселение в область российских немцев и преобразование ее в Балтийскую немецкую республику в составе России;
- передача области Польше и (или) Литве;
- возврат области Германии;
- воссоздание Восточной Пруссии (на этот раз суверенной) на бывших прусских землях, находящихся ныне в составе России, Польши и Литвы;
- установление над областью кондоминиума – совместного управления при разных вариантах участников (среди них назывались Европейский союз, Россия, Германия, Польша, Литва, Швеция);

• превращение области в четвертое независимое Прибалтийское государство.

Сейчас предложения стали не столь одиозными. Тем не менее в подходе к области со стороны многих западных авторов превалируют политические аспекты, преувеличиваются недостатки и трудности ее развития, утверждается потенциальная конфликтогенность региона. В качестве решения этих проблем предлагается более активная экономическая интеграция области в балтийское экономическое пространство, создание международной инвестиционно-финансовой корпорации под зарубежным контролем (иногда – при участии России), быстрейшая адаптация экономики региона к нормам ЕС и пр.[9]. Основание к таким предложениям могут формулироваться, например, следующим образом:

«Объективная действительность не оставляет Калининграду иного выбора, кроме *преимущественной ориентации на Европу* (альтернативный вариант – преимущественная ориентация на Россию – лежит за рамками экономической логики и требует огромных ресурсов, которые у России отсутствуют)»[10]. Содержание идеи пилотного проекта – это «путь экспортно-ориентированной интеграции в экономическое пространство ЕС» [49].

«Кильская международная целевая группа экспертов по Калининграду», также отстаивающая идею пилотного региона, предлагает «создать совместную систему управления, адекватную реализации трансформации КО в пилотный регион». Для финансирования регионального развития (в дополнение к якобы неэффективно расходуемым средствам, выделяемым Калининграду из федерального бюджета) предлагается создать Калининградский фонд развития, в первую очередь странами-участниками «Северного измерения» с мобилизацией 40 млн евро ежегодно в течение 5 – 6 лет [7, с. 22].

---

[9] В частности, речь идет о концепции «пилотного региона», которая разработана и продвигается институтом «Восток-Запад», Калининградским агентством регионального развития и другими организациями, включая группу экспертов, объединившиеся в Ассоциацию международных экспертов по вопросам развития Калининградской области.

[10] *Смородинская Н.* Калининградский эксклав: перспектива трансформации в пилотный регион. М.: Ин-т экономики РАН, 2001. С. 36.

С тех же позиций нежизнеспособности экономики области выступает еще одна группа исследователей, разработавших концепцию *«интеграции Калининградского субъекта Российской Федерации в Европейский союз».* Авторы концепции утверждают, что Калининградская область тяжело «больна» и уже находится в стадии «реанимации»[11]. Регион, по их мнению, уже существует за пределами российского экономического пространства и в силу объективных обстоятельств вынужден встраиваться «маленьким островком в экономическое пространство Запада». Однако этому мешает международно-правовая изоляция области от остальной Европы.

К тому же авторы полагают, что «в правом плане Россия Калининградской областью никогда не владела и никаких правовых полномочий на это владение никогда не получала»; «юридически Германия за все эти годы не потеряла суверенитета над Кёнигсбергом (Калининградом), а СССР и Россия не приобрели его за эти годы»[12].

Авторы концепции приходят к следующему выводу: «Если Россия не справляется со своими обязательствами по отношению к жителям Калининградской области по созданию уровня жизни, сопоставимого с европейским, то найдутся другие государства и союзы государств, которые готовы выполнить эти задачи лучше и эффективнее»[13].

Как же относится к подобным предложениям население области?

В июле 2001, 2003 и 2004 гг. нами были выполнены социологические обследования, в результате которых получены следующие данные (табл. 4)[14].

---

[11] Данная концепция наиболее полно изложена в монографии [12]. Книга является продолжением предыдущих работ указанных авторов [10; 11], а также *XXI век:* Формирование правовых основ экономической деятельности субъектов Российской Федерации: Монография / Городилов А.А., Гомин А.П., Дударев М.С., Куликов А.В. Калининград: Янтарный сказ, 2002.

[12] Там же, с. 243, 305.

[13] Там же, с. 418.

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

Таблица 4

Мнение населения о желательном статусе области в будущем, % от числа опрошенных (анкета 1)

Желательный статус области в будущем	2001	2003	2004
Независимое государство	11,1	10,8	7,2
Территория в совместном управлении РФ и ЕС	14,5	19,8	6,2
Республика в составе России	15,8	14,3	7,6
Область РФ с правами ОЭЗ	39,3	34,4	46,6
Область в составе РФ	10,3	14,1	29,8
Другое; затрудняюсь ответить	8,4	6,6	2,6

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

Другое обследование, проведенное в июле 2004 г. по иной программе[15], позволило получить сходные данные (табл. 5).

Тем не менее 6,7 % поддержавших идею независимого государства, 6 % – близкую концепцию территории под управлением совета государств (то есть кондоминиума) и 3,7 % назвавших возвращение области Германии в совокупности составляют достаточно заметную величину – 16 % (что близко к результатам отве-

[15] Репрезентативная по тем же признакам выборка; 535 респондентов.

тов на вопросы анкеты 1). Особенно высока эта доля в малых городах и на селе (где уровень и качество жизни населения ниже), существенно меньше – в областном центре. В Калининграде, где «зональный механизм» обеспечивает успехи в развитии экономики, более 60 % опрошенных (против 50 % в среднем по области и 47 % по данным анкеты 1) поддержали идею области с правами Особой экономической зоны.

Таблица 5

Пути дальнейшего развития Калининградской области
% от числа опрошенных (анкета 2)

Путь дальнейшего развития области	Область, всего	Калининград	Малые города	Село
Обычная область в составе РФ	21,9	17,0	37,4	28,2
Область в составе РФ со статусом ОЭЗ	50,5	60,6	24,5	37,1
Область станет независимым государством	6,7	7,3	15,0	7,6
Здесь будет особая территория под управлением совета государств	6,0	5,5	5,4	6,5
Область будет возвращена Германии	3,7	1,8	3,4	7,1
Затруднились ответить	11,2	7,8	14,3	13,5

2.4. Область РФ с особым хозяйственным режимом и развитыми международными связями

Данная концепция предлагает попытаться сбалансировать три вышеназванных *направления, первое из которых отражает, на наш взгляд, преимущественно федеральные интересы, второе – региональные, третье – международные (по сути, Европейского союза и входящих в него ближайших соседей области, поскольку другие страны имеют в регионе незначительные интересы).*

Такой подход представляется оптимальным, хотя и достаточно сложным в силу того, что различные группы интересов

часто вступают в противоречие друг с другом и, более того, имеются несоответствия позиций акторов, формирующих каждую группу интересов.

Для реализации данного подхода необходимо прежде всего согласовать федеральные и региональные интересы, то есть определить место области в общероссийском разделении труда, установить соответствующие эксклавному положению области механизмы хозяйствования и способы компенсации дополнительных расходов (что возможно только с помощью Центра). Поскольку внешнеэкономические отношения как Федерации, так и ее субъектов регулируются, в конечном счете, на федеральном уровне, учет международных интересов в регионе также зависит от Москвы (в нашем случае многое определяется развитием отношений России и ЕС и тем местом, которое отводится области в этих отношениях). Но, безусловно, во всех случаях большое значение имеет инициатива региона, его способность доказать те преимущества, которые может иметь Российская Федерация в целом при оптимальном учете интересов региона, его места в России и обеспечении ее внешних связей.

Исследования, выполненные в рамках проекта ТАСИС «PROMETEE II» (*разработка глобального плана социально-экономического развития Калининградской области*), а также другие исследования калининградских ученых[16] дали основание для выработки стратегических принципов регионального развития, учитывающих многообразие переплетающихся в области интересов – региональных, общероссийских, международных [4]. Были сделаны выводы, что регион имеет предпосылки ускоренного развития, но для их реализации нужна последовательность действий областных и федеральных властей, соответствующая программе развития, предполагающей сохранение области в российском экономическом пространстве и использование ее в интересах интеграции страны в мировую экономику, вхождение области одновременно в российское и балтийское экономическое пространство. Разработка этой проблематики была продолжена [58].

---

[16] См.: [55; 58], а также *Федоров Г.М., Корнеевец В.С.* Балтийский регион. Калининград: Янтарный сказ, 1999.

В дальнейшем разработанные идеи были положены в основу реализуемой сейчас в Калининградской области стратегии «региона сотрудничества» [53].

Сходные подходы используются сейчас многими исследовательскими группами.

А.А. Сергунин считает, что решение калининградской проблемы нужно искать в двух измерениях:

1) разработка цельной внутренней стратегии РФ в отношении Калининградской области;

2) диалог с ЕС, а также со странами-кандидатами и другими европейскими организациями по этой проблеме [47].

При этом и Россия, и ЕС прежде всего должны определиться в том, каким они хотят видеть Калининградскую область в будущем. Если процветающей зоной сотрудничества и смелых, нетрадиционных идей и решений, то Россия и ЕС должны всерьез взяться за разработку совместной стратегии в отношении Калининграда.

Представляющие для региональной стратегии интерес положения можно найти в публикациях по проекту Европейской комиссии *«Поддержка развития Калининградской области»*, целью которого является содействие совместно с Агентством регионального развития формированию региональной политики экономического развития Калининградской области. Разработчики проекта утверждают, что будущее социально-экономическое положение и специализация Калининградской области определяется такими факторами, как расширение Европейского союза и изменение таможенного режима в связи со вступлением РФ в ВТО. Особое значение придается федеральной политике в отношении региона, а также реализации концепции общего экономического пространства ЕС и России. Утверждается, что существует противоречие нынешнего режима ОЭЗ правилам ВТО и необходимость его замены гипотетической «европейско-российской зоной свободной торговли». Рекомендуется резко изменить современную импортозамещающую специализацию значительной части экономики области и развивать экспортные производства [42].

Пути эволюции специализации области от импортозамещающих производств к экспортно-ориентированным предлагает А.Н. Пилясов [3].

Но наиболее убедительное обоснование *трансформации импортозамещения в экспортно-ориентированную экономику* представлено, прежде всего, в работах О.В. Кузнецовой, В.А. Мау [36; 38][17]. Многие их предложения по совершенствованию механизма ОЭЗ вошли в проект нового закона об ОЭЗ, который представлен Минэкономразвития и в настоящее время (начало октября 2004 г.) проходит согласования. Авторы пытаются сбалансировать федеральные и региональные интересы и учитывают международные интересы (для более полного их учета и согласования с российскими интересами предлагается заключить соглашение между РФ и ЕС). А будущий закон об ОЭЗ, способствующий более эффективному решению проблем Калининградской области, рассматривается как часть более широкой федеральной социально-экономической политики России, применяемой к конкретному региону.

[17] Отметим, что В.А. Мау и О.В. Кузнецова хорошо знакомы с проблематикой Калининградской области: В.А. Мау участвовал еще в разработке проекта PROMETEE-II (1997 – 1998 гг.); О.В. Кузнецова активно работала в 2000 – 2001 гг. над Федеральной целевой программой «Развитие Калининградской области на период до 2010 года».

3. Баланс интересов как условие успешной региональной стратегии

3.1. Общероссийские интересы

К числу коренных и не подвергаемых сомнению *общероссийских* государственных интересов относится *сохранение Калининградской области в составе Российской Федерации*, в том числе в общероссийском экономическом пространстве. Поэтому любые идеи ее политического и (или) экономического обособления контрпродуктивны. Это должно стать аксиомой, условием любых обсуждений перспектив регионального развития.

Общероссийские интересы в регионе имеют и немаловажное *военно-стратегическое измерение*. С одной стороны, Российская Калининградская область является сейчас островом в окружении стран НАТО. С другой стороны, вслед за терактами в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 г. и присоединением России к возглавляемой США антитеррористической коалиции ее отношения с Западом существенно улучшились. В дополнение к совместной программе «Партнерство во имя мира» создан новый Совет Россия – НАТО в формате «двадцатки». Таким образом, при благоприятном развитии международных отношений в целом, и в Балтийском регионе в частности, российские военно-стратегические позиции здесь могут поддерживаться на уровне, необходимом для обеспечения безопасности страны.

Но гораздо большее значение, чем военно-стратегические, имеют для региона *экономические* аспекты развития. Калининградская область обладает предпосылками для выполнения важных общероссийских экономических функций. Однако, как это видно из хода реализации программ развития региона, федеральный Центр пока еще окончательно не определил, какие именно функции он должен выполнять в общероссийском разделении труда, насколько область может обеспечивать внешнеэкономические связи страны, какие меры следует предпринять для развития этого региона.

Экономическое значение области в долгосрочной перспективе состоит в первую очередь в использовании выгод ее географического положения. Пока эти преимущества недостаточно очевидны для того, чтобы Калининградская область была признана на федеральном уровне регионом приоритетного развития. Поэтому на уровне региона необходимо провести обоснование ряда новых проектов, нацеленных на удовлетворение именно общероссийских и межрегиональных интересов. Такие проекты – использование портов, формирование в регионе комплекса консигнационных складов и соответствующей организации международной логистики, комплексная переработка добываемого янтаря, производство отдельных видов сельскохозяйственной продукции, развитие курортов на морском побережье, формирование опирающегося на региональный (и общероссийский) научно-технический потенциал российско-иностранного технополиса с комплексом экспортно-ориентированных предприятий – должны быть проработаны с позиций экономической и социальной эффективности их реализации в Калининградской области (в том числе в сравнении с вариантами осуществления аналогичных проектов в других регионах страны). Это позволит усилить внимание властных структур федерального уровня к проблематике регионального развития.

Общероссийские интересы в общем виде сформулированы в Федеральной целевой программе «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», целью которой является «создание условий для устойчивого социально-экономического развития Калининградской области на основе расширения экспортно-ориентированных производств, достижение уровня жизни населения региона, сопоставимого с уровнем жизни сопредельных госу-

дарств». К числу *задач по обеспечению геостратегических интересов России в Балтийском регионе* отнесены:

- развитие Калининграда как крупного транспортного узла России за счет модернизации транспортной инфраструктуры;
- обеспечение энергетической безопасности области за счет реконструкции существующих и ввода новых энергоисточников;
- улучшение экологической обстановки, выход на нормативный уровень состояния важнейших компонентов окружающей среды.

Задачи общефедерального значения определены следующим образом:

- трансформация экономической структуры региона в направлении ее экспортной ориентации;
- совершенствование механизма Особой экономической зоны как механизма развития экономики области и интеграции ее в мировое экономическое пространство, создание эффективной системы управления ОЭЗ с участием федеральных и региональных органов власти;
- развитие телекоммуникационной инфраструктуры;
- развитие туристско-рекреационного комплекса;
- структурная перестройка янтарной промышленности.

После произошедшего расширения Европейского союза Калининградской области нужно не только строить систему приграничных экономических взаимоотношений с каждой соседней страной в отдельности, но и учитывать их интеграцию в структуры ЕС. Если эти процессы будут происходить без учета законных интересов России, то геополитическое и геоэкономическое положение Калининградской области может существенно ухудшиться.

3.2. Региональные интересы

Исходным должен был быть не утративший до сих пор актуальности тезис о том, что «региональный хозяйственный механизм

выступает органической составной частью хозяйственного механизма общества в целом и в то же время его относительно самостоятельной подсистемой. Собственно содержание регионального хозяйственного механизма будет заключаться в согласовании экономических интересов региона и страны, других регионов, министерств и ведомств, коллективов предприятий и отдельных работников» [40, с. 17].

Собственно региональные интересы имеют различные аспекты. Конечно, область заинтересована в скорейшей перестройке экономики, в приведении ее в соответствие с новыми экономическими и геополитическими реалиями. Поэтому она позитивно относится и к российским, и к зарубежным инвестициям в отрасли специализации. Однако необходимо иметь в виду экологические, социальные и иные ограничения, регулируемые областными органами власти в соответствии с местными интересами, потребностями в нормальной жизнедеятельности населения области. Так, отрицательную оценку экспертов вызвали проекты строительства нефтеэкспортных портов и портов-гигантов, способных резко нарушить экосистему Калининградского залива.

Вместе с тем на региональном уровне особого внимания требуют отрасли, обеспечивающие повседневные потребности населения: производство продовольственных и промышленных товаров народного потребления, бытовое, торговое и жилищно-коммунальное обслуживание, а также объекты социальной сферы. Задачей областных органов управления является бюджетное финансирование некоммерческих организаций и учреждений, а также создание благоприятных экономических условий для предприятий коммерческого характера.

Из общегосударственных и региональных интересов вытекает необходимость различать политический и экономический статус области в целом, и специфическую юрисдикцию ОЭЗ с особым экономическим режимом в ее рамках. Однако о том, как конкретно, на каком уровне государственной власти – федеральном или региональном – обеспечить особый статус области и управление ОЭЗ, единое мнение и у экспертов, и у политиков отсутствует.

3.3. Международные интересы

Калининградская область
как центр партнерства РФ – ЕС на Балтике

В начале XXI века проблема Калининградской области стала одной из первоочередных в комплексе отношений между Россией и объединяющейся Европой, по-своему отражая процессы глобализации и представления различных международных субъектов о роли России в этих процессах. И в предстоящие годы ее актуальность, вероятно, будет нарастать. Ведь ни в 2002, ни в 2003 и 2004 гг. в ходе встреч на высшем уровне между Россией и Евросоюзом серьезного прорыва не произошло. Главные проблемы до сих пор не решены.

Речь идет о необходимости придти к единому пониманию места Калининградской области в процессе интеграции России в общеевропейское пространство, заявленной в качестве важнейшей совместной цели и России, и Евросоюза.

Судя по интересу, который проявляют к Калининградской области зарубежные политики и политологи, представители делового мира, можно с уверенностью утверждать, что самый западный российский регион является узлом переплетения международных интересов, в особенности интересов стран бассейна Балтийского моря. Число документов по области, принятых за последние десять лет федеральными властями, говорит и о том, что здесь сконцентрированы жизненно важные интересы России. Если Балтийский регион вновь окажется сферой противоборства, ни о каком ускоренном развитии области не может быть и речи. Если здесь будет активно развиваться экономическое и культурное сотрудничество, Калининградская область может стать важнейшим его центром.

В настоящее время Калининград – один из важных центров международных контактов, объект разработки многочисленных проектов и программ с участием российских и западных экспертов. Расширение ЕС на восток и превращение Калининградской области в анклав внутри Евросоюза обусловливают возникновение в регионе ряда экономических, социальных и политических

проблем, способ решения которых будет отражать реальную степень развития международного сотрудничества России с ее западноевропейскими партнерами. Калининградский опыт – как позитивный, так и негативный – может оказаться весьма полезным для корректировки российской внешнеэкономической и внешнеполитической стратегии.

В условиях публично декларированного партнерства между Россией и Евросоюзом урегулирование политических, правовых и экономических проблем Калининградской области, возникающих в связи с расширением ЕС, имеет особое значение. Это урегулирование приобретает функцию безошибочного и ясного индикатора готовности обеих сторон – и России, и ЕС – перевести совместные политические заявления о партнерстве в плоскость реальных практических шагов. При этом решение возникших острых международно-правовых вопросов (включая технические, например визовый) является не самоцелью, а лишь предпосылкой к формированию условий для ускоренного экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества России и ЕС в XXI веке. По мнению Президента В.В. Путина, «от решения проблемы Калининградской области, затрагивающей жизненные интересы россиян, зависит то, как будут складываться отношения России с Евросоюзом в целом»[18]. Как сказал Президент на встрече со студентами Калининградского государственного университета 27 июня 2003 г., мы должны «превратить Калининградскую область в хороший образец сотрудничества России с расширяющейся Европой. Это не только наша цель. Это и цель всего Евросоюза»[19].

Позиция Европейского союза по Калининградской области

В наиболее полном виде позиции Евросоюза по Калининграду сформулированы в докладах Европейской комиссии *«ЕС и Калининград»*

---

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

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

(17 января 2001 г.), *«Сотрудничество между ЕС и Россией по Калининграду: 2002 г. и далее»* (23 мая 2002 г.), *«Партнерство России и ЕС по Калининградской области»* (12 июля 2002 г.), *«Калининград: транзит»* (18 сентября 2002 г.) [77; 51; 41; 66].

Согласно этим документам, Евросоюз рассматривает Калининградскую область в качестве особого региона России, уникальность которого заключается в том, что он географически отделен от остальной территории страны. Особенностью области является и то, что она находится в окружении стран-членов ЕС (с 1 мая 2004 г.).

ЕС безоговорочно признает Калининград неотъемлемой частью Российской Федерации. С точки зрения ЕС данный вопрос обсуждению не подлежит. Присоединение Калининградской области к ЕС отдельно от всей России невозможно, поскольку Европейский союз не ведет переговоры с отдельными частями государств.

По мнению ЕС, расширение этой организации сыграет положительную роль для ее соседей, включая Россию и российскую Калининградскую область, которая сможет максимально использовать новые возможности благодаря своему выгодному географическому положению.

Однако при внимательном рассмотрении документов ЕС можно понять, что выгоды от его расширения фактически сведутся к более легкому доступу калининградских (и вообще российских) товаров на рынки Польши и Литвы благодаря введению в этих странах более низких общеевропейских пошлин. Но дело в том, что сейчас главными препятствиями для наращивания экспорта в Литву и в Польшу являются отнюдь не высокие пошлины, а отсутствие в области конкурентоспособных товаров, которые к тому же после вступления Польши и Литвы в ЕС должны будут соответствовать стандартам Евросоюза. Так что само по себе снижение пошлин на экспорт в соседние с Калининградской областью страны вряд ли даже в среднесрочной перспективе перекроет неудобства, связанные с осложнением и удорожанием коммуникаций с «материковой» Россией.

Евросоюз подчеркивает, что ответственность за развитие Калининградской области лежит на России и самом регионе.

Тем не менее в связи с расширением ЕС и в контексте своей политики «Северного измерения» Европейский союз выразил готовность содействовать экономическому и социальному развитию области. Сотрудничество по Калининграду является одним из элементов более широкого партнерства между Россией и ЕС. С 1991 г. Европейский союз предоставил приблизительно 40 млн евро на различные проекты программы ТАСИС в Калининградской области.

Поддержка Евросоюзом Калининградской области через эту программу сосредоточена на ряде ключевых направлений [21]:

• ***Частный сектор*** (реструктуризация предприятий, развитие людских ресурсов, содействие инновационным малым и средним предприятиям и поддержка энергетического сектора).

• ***Приграничное сотрудничество*** (развитие инфраструктуры, включая портовое хозяйство; совершенствование пограничных процедур и обучение сотрудников правоохранительных органов; приоритетное финансирование Евросоюзом различных пунктов пересечения границы между Калининградской областью РФ, Польшей и Литвой).

• ***Окружающая среда*** (мониторинг состояния окружающей среды и управление ею с целью повышения качества воды на границах с Литвой и Польшей, а также контроль за отходами в прибрежной зоне Калининграда).

• ***Здравоохранение и образование*** (содействие реформе здравоохранения, лечению и профилактике ВИЧ-инфекции; поддержка неправительственных организаций в социальной сфере с акцентом на социальную реинтеграцию бывших военнослужащих и их семей; сотрудничество между высшими учебными заведениями Калининграда и ЕС в рамках программы ТЕМПУС).

ЕС продолжит уделять особое внимание Калининградской области – как в контексте своих инициатив в Балтийском регионе, так и в контексте расширения Евросоюза. Так, с 2004 по 2006 г. она получит не менее 50 млн евро в рамках программы технического содействия ТАСИС.

ЕС, как указывается в докладах Еврокомиссии, готов обсуждать и решать любые вопросы, связанные с Калининградом в рамках организационно-правовых механизмов, предусмотренных

Соглашением по партнерству и сотрудничеству. Тем самым Евросоюз фактически отвергает идею заключения отдельного соглашения (соглашений) по Калининградской области, которая высказывалась рядом представителей российской стороны.

Оценивая предложения об установлении для Калининграда особого режима в торговле с ЕС, Евросоюз указывает, что поскольку Калининград является неотъемлемой частью России, то предоставление ему какого-либо особого статуса (например, зоны свободной торговли или таможенного союза) будет сопряжено с определенными трудностями. Это может породить ряд политических и юридических проблем. К тому же Россия, как считает Еврокомиссия, вряд ли предоставит Калининграду необходимую степень автономии. Поэтому у ЕС нет уверенности в том, что региону потребуется какой-либо особый режим (то есть эта идея фактически отвергается, хотя и в достаточно мягкой форме).

Евросоюз признает, что его расширение имеет особые последствия для Калининграда, главным образом с точки зрения движения товаров, людей и поставок энергии.

По мнению ЕС, на саммите ЕС – Россия в ноябре 2002 г. в Брюсселе было найдено удовлетворяющее обе стороны решение о транзите людей, заключающееся во введении упрощенного транзитного документа (УТД) и упрощенного проездного документа по железной дороге (УПД-ЖД). Особо отмечается, что в связи с этой уникальной договоренностью ЕС внес соответствующие дополнения в шенгенскогое законодательство.

В то же время с точки зрения России не все обстоит так радужно. Например, упрощенный режим не распространяется на поездки калининградцев в Белоруссию и Украину, с которыми многие жители области имеют родственные связи. Кроме того, с 2005 г. при транзите через Литву потребуется заграничный паспорт. В связи с этим остро стоит вопрос об обеспечении таким документом жителей региона.

Что касается движения товаров, то этот вопрос пока окончательно не урегулирован и его обсуждение продолжается. В Совместном заявлении о расширении ЕС и отношениях Россия – ЕС (27 апреля 2004 г., Люксембург) стороны подтвердили, что на основе статьи 12 СПС и статьи V ГАТТ они будут применять на

практике принцип свободы транзита товаров, включая энергетические, между Калининградской областью и остальной территорией России. Это, в частности, предполагает, что транзитные товары не будут подлежать излишним задержкам или ограничениям и станут освобождаться от таможенных пошлин и транзитных сборов и других сборов, связанных с транзитом[20]. Товарам, следующим транзитом в (из) Калининградской области, будет предоставлен режим не менее благоприятный, чем тот, который был бы предоставлен таким товарам, если бы они перевозились без транзита через территорию ЕС. Запреты и ограничения в отношении товаров, следующих транзитом, могут вводиться только по причинам, связанным, в частности, с общественной безопасностью, или охраной здоровья и жизни людей, или защитой интеллектуальной, промышленной либо коммерческой собственности.

Россия и ЕС приветствовали договоренность по таможенным вопросам от 17 – 18 декабря 2003 г. о применении упрощенных и необременительных таможенных процедур в отношении товаров, следующих транзитом в (из) Калининградской области автомобильным и железнодорожным транспортом через территорию ЕС. В соответствующем заявлении отмечается, что с 1 мая 2004 г. в результате упрощения административных процедур административные расходы, связанные с таможенным транзитом, будут ниже, чем до расширения ЕС.

Обе стороны подтвердили обязательство по мере готовности, заключить в дальнейшем соглашение о координации режимов таможенного транзита России и ЕС, применимого также к транзиту товаров в (из) Калининграда.

В своих документах ЕС также отмечал, что в контексте расширения необходимо проанализировать договоренности между Россией и Литвой о транзите военных грузов и военнослужащих. В дальнейшем глава представительства Европейской комиссии в России Р. Райт уточнил, что этот вопрос, в принципе, относится к

---

[20] За исключением сборов за транспортировку или таких сборов, которые покрывают административные расходы, связанные с транзитом либо со стоимостью предоставленных услуг.

вопросам правопорядка и общественной безопасности, которые регулируются на национальном уровне и двусторонними соглашениями (например, Соглашением между Литвой и Россией о военном транзите)[21]. Что касается ведения ЕС в данном вопросе, то применяются обычные правила транзита товаров.

В связи с намерением Литвы подключиться к центральноевропейской энергосистеме ЕС полагает, что в этих условиях существует три варианта решения проблемы энергообеспечения Калининградской области: сохранение связи с энергосистемой России; подключение к центральноевропейской сети, связанной с основной энергосистемой ЕС; наращивание мощностей по производству электроэнергии в области. Хотя отмечается, что эти варианты требуют детального совместного исследования, по некоторым признакам можно понять, что последний вариант (рост местного производства) Евросоюзу не очень нравится. По крайней мере указывается, что мощность строящейся ТЭЦ-2 (900 МВт) вдвое превышает рекомендацию, данную в рамках исследования ТАСИС. По мнению Еврокомиссии, нет особой необходимости и в строительстве нового газопровода в Калининградскую область.

ЕС не ожидал, что в связи с расширением возникнут какие-либо трудности с поставками в Калининградскую область газа по действующему газопроводу, который, однако, нуждается в обновлении, а также с другими транзитными поставками традиционных источников энергии. Исключение составляет сжиженный попутный газ, перевозки которого по железнодорожным и автомобильным магистралям должны соответствовать стандартам ЕС по транспортировке таких потенциально опасных грузов.

ЕС выражает готовность способствовать экономическому развитию Калининграда, прежде всего через поддержку малого и среднего предпринимательства. В марте 2003 г. Европейская комиссия совместно с другими донорами начала реализацию специ-

---

[21] В июне 2004 г. по итогам обсуждения этого вопроса на встрече премьер-министров России М.Е. Фрадкова и Литвы А. Бразаускаса накануне пленарного заседания пятой встречи глав правительств Совета государств Балтийского моря было заявлено, что страны готовы к подписанию нового соглашения о транзите через территорию Литвы российских военнослужащих.

альную программу с бюджетом в 25 млн евро по поддержке Федеральной целевой программы России по Калининграду.

Приоритеты Специальной программы в 2003 г. были следующими:

- развитие административного потенциала региона;
- улучшение системы общего и профилактического здравоохранения;
- содействие развитию интеллектуального потенциала региона и целевого обучения в соответствии с потребностями рынка труда;
- поощрение приграничного сотрудничества через поддержку совместных проектов между Калининградом, Польшей и Литвой в рамках инициативы «Нового добрососедства», которая включает конкретную программу для Калининграда[22].

Важное место в документах ЕС по Калининграду отводится помощи по таким направлениям, как охрана окружающей среды, здравоохранение (прежде всего борьба со СПИДом и туберкулезом), борьба с незаконными видами деятельности (незаконная миграция, нелегальная перевозка людей, нелегальная перевозка наркотиков, контрабанда и кража автомобилей и др.). Соответствующие разделы документов изложены, в отличие от многих публикаций в европейской прессе, в достаточно корректной форме.

Отметим, что в официальных документах ЕС прямо не связывал введение визового режима для Калининградской области с распространением в регионе преступности, наркомании и инфекционных заболеваний (упор делается на борьбу с нелегальной иммиграцией). Тем не менее создается впечатление, что главным для ЕС в отношении Калининградской области все же является минимизация так называемых «мягких рисков». ЕС, судя по публикациям и выступлениям официальных лиц, пока не готов к подписанию соглашения (или соглашений) с Россией по Кали-

[22] Программа приграничного сотрудничества Польши, Литвы и Калининградской области рассчитана на три года. Ее примерная стоимость составит 10 млн евро. Финансирование для Польши и Литвы будет идти по программе «Интеррег», а для Калининградской области – по программе ТАСИС.

нинградской области, предпочитая работать в устоявшемся формате СПС и технической помощи в рамках программы ТАСИС. Показательно, что Евросоюз на официальном уровне никак не прореагировал на российское предложение превратить Калининградскую область в «пилотный регион» сотрудничества России и ЕС в XXI веке и принятую в Калининградской области «Стратегию социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года». Не то что бы эти идеи были отвергнуты – их попросту «не заметили». Справедливости ради надо отметить, что и российский федеральный Центр, похоже, устраивает существующий формат сотрудничества. В результате и Россия, и ЕС вместо того, чтобы решать проблемы Калининградской области в комплексе, рассматривают их «по мере поступления», часто запаздывая и порождая ненужную цепочку кризисных ситуаций.

Международное измерение проблем Калининградской области

Сотрудничество России и ЕС в Калининградской области начинается не на пустом месте. Механизм сначала свободной, затем Особой экономической зоны, по сути, уже превратил область в экспериментальную площадку международного сотрудничества, где отрабатываются новые интеграционные механизмы. Такую же роль играет развитие различных форм приграничного сотрудничества. В области создано около 2300 совместных и иностранных предприятий, что способствует развитию внешнеэкономической деятельности. Реализуются многочисленные международные проекты, содействующие развитию производственной и социальной инфраструктуры, необходимой для привлечения инвестиций. В последние годы расширилось приграничное сотрудничество с Польшей и Литвой, недавно вступившими в ЕС, в т. ч. через еврорегионы «Балтика», «Неман», «Сауле». Вновь активизировались научно-исследовательские контакты с Германией; область стала участвовать в проектах межрегиональной балтийской кооперации, в т. ч. в рамках «Северного измерения» ЕС.

В вопросах экономического сотрудничества по Калининграду подходы России и Евросоюза совпадают в двух главных позициях: нельзя допустить экономической изоляции области; потенциал региона создает многообещающие возможности для сотрудничества между РФ и ЕС. В дополнение к этому Россия рассматривает Калининградскую область как свою Особую экономическую зону, в условиях которой упрощены многие общероссийские правовые (таможенные, налоговые, регистрационные и проч.) процедуры, что объективно сделает область более привлекательной для иностранных и отечественных инвесторов. Здесь могут апробироваться новейшие экономические идеи и технологии или хорошо забытые старые (типа иностранных концессий). В частности, именно в Калининградской области могут, например, быть отработаны правила ВТО, в которую через некоторое время вступит Россия.

Конечно, емкость внутреннего калининградского рынка не дает оснований говорить о нем как о существенном факторе для экономики всей России. Калининградская область развивается сейчас как транзитный узел и место для сборочных предприятий, работающих на импортозамещении в РФ. Определенное значение имеет и экспортное производство, также имеющее благоприятные перспективы.

Для иностранных инвесторов (прежде всего из ЕС) Калининградская область может представлять интерес не столько в плане организации экспортно-ориентированных производств, сколько как удобно расположенный регион, позволяющий получить доступ на обширный российский рынок. При этом речь может идти и об организации совместных предприятий на базе уже действующих, и о сооружении новых. С учетом высвобождения рабочей силы в ходе реструктуризации хозяйства и достаточно высокого ее качества при относительной дешевизне новые предприятия могут быть вполне обеспечены местными кадрами.

Тем не менее достигнутый уровень кооперации не исчерпывает того огромного потенциала для международного сотрудничества, который предоставляет Калининградская область. Необходимо комплексное урегулирование проблем региона, возникающих в связи с расширением ЕС; это урегулирование не может

носить односторонний характер, быть исключительно «российским» или «европейским». Оно предполагает гармонизацию трех групп интересов: российских внутренних (федеральных и региональных) и внешних (интересов ЕС, и особенно стран Балтийского моря). Это в свою очередь означает, что развитие области, ее региональные интересы должны быть органически встроены в федеральную (российскую) экономическую стратегию развития, а через нее – увязаны со стратегией ЕС. Причем обе эти стратегии (и российская, и ЕС) должны быть внятно изложены и состыкованы между собой.

Основные причины сохраняющейся конфликтной ситуации, сложившейся вокруг Калининградской области РФ, на наш взгляд, кроются прежде всего в том, что обе стороны (Россию и ЕС) беспокоят *разные* проблемы, связанные с будущим области в условиях расширения Евросоюза на восток.

Российскую Федерацию беспокоит то, как сможет существовать российский регион, ставший анклавом внутри политического, правового, экономического пространства с другими «правилами игры». Возникают закономерные опасения, что это приведет к ослаблению связей области с основной частью России и ее более или менее быстрому «дрейфу на Запад». Именно поэтому в принятых федеральных документах по Калининградской области основной акцент делается на то, что нужно «обеспечить необходимые внешние условия ее (Калининградской области) жизнедеятельности и развития ее как неотъемлемой части Российской Федерации…» [52, с. 293]. Средством создания этих условий видится превращение области в активного участника трансграничного и регионального сотрудничества, в российский регион сотрудничества с Европейским союзом в XXI веке [52, с. 293 – 294; 33].

Позиция России выглядит вполне логичной, хотя и не лишенной недостатков. Таких главных недостатков, как представляется, два.

Во-первых, проблема жизнеобеспечения Калининградской области и возможного ослабления ее связи с Россией иногда ставится в таком ключе, как если бы мы подозревали ЕС и соседей региона в сознательных действиях в таком направлении. Но на самом деле главная опасность заключается в том, что связи об-

ласти с Россией могут ослабнуть *независимо* от действительных намерений ЕС, просто как побочный результат процесса расширения Евросоюза, осуществляемого без учета жизненных интересов России. И на это надо четко указать нашим партнерам: мы не подозреваем вас в злых намерениях, но ваши действия могут привести к нарушению территориальной целостности Российской Федерации; вы заявляете, что не хотите распада России, – докажите это конкретными действиями.

Во-вторых, к сожалению, на федеральном уровне до сих пор не наполнена конкретным содержанием идея региона сотрудничества, которая выглядит пока больше как пропагандистский лозунг. Наработки калининградских ученых и политиков, сделанные в этом направлении, похоже, все еще недостаточно учитываются в Москве. В связи с этим представляется необходимым разработать, с учетом уже сделанного, новую федеральную концепцию развития Калининградской области как региона сотрудничества России и Евросоюза и положить эту концепцию в основу будущего соглашения РФ и ЕС по поводу российской Калининградской области.

Что касается *Европейского союза*, то, как уже указывалось, он решает по отношению к Калининградской области прежде всего локальные задачи минимизации так называемых «мягких рисков» безопасности (подлинных или мнимых). Это организованная преступность, нелегальная иммиграция, наркомания, болезни (СПИД и др.), загрязнение окружающей среды. При этом нельзя не отметить, что масштабы реально существующих проблем зачастую непомерно и бездоказательно раздуваются.

Руководство ЕС неоднократно заявляло, что ответственность за развитие Калининграда лежит на России и на самом регионе[23]. Это действительно так. Но Евросоюз, в результате своего расширения на восток меняющий внешние условия существования области, должен взять и свою долю ответственности за ее развитие. Причем эта ответственность не должна сводиться только к выделению денежных средств, значительная (если не большая) часть которых затем возвращается в Европу через зарплаты зарубежных

[23] См., например, документ Европейской комиссии [51].

экспертов и консультантов, поставки оборудования и т. д. Вопрос носит *политический* характер, и он не должен увязнуть в *технических* деталях и сводиться к ним, как подчас делают наши партнеры (взять хотя бы их позицию по пресловутой транзитно-визовой проблеме). Россия должна еще раз максимально конкретно изложить свой взгляд на обеспечение будущего области в виде конкретного обязывающего документа (соглашения России и ЕС) и предложить нашим партнерам высказаться по каждому из пунктов этого соглашения. В случае отказа от такого обсуждения России, очевидно, придется вносить коррективы в свою европейскую политику.

Тем не менее мы исходим из того, что нынешние политические трудности временны и все существующие пока проблемы будут решены в комплексе и к обоюдной выгоде. Это станет знаком того, что ЕС действительно считает Россию равноправным партнером и нацелен на дальнейшее развитие более тесного сотрудничества. Окончательным признаком такой стратегии ЕС могло бы стать согласие на подписание специального договора, касающегося жизнеобеспечения Калининградской области и ее развития как региона взаимного сотрудничества. На наш взгляд, не исключено, что аналогичную роль Калининградская область могла бы играть и в отношениях России и Североатлантического альянса (вспомним уже состоявшиеся летом 2004 г. в Калининградской области совместные учения Россия – НАТО).

Калининградская область может играть важную роль и в апробации взаимодействия Россия и ЕС в самых разных сферах деятельности: в разработке концепции общего европейского экономического пространства, энергодиалоге и диалоге в сфере транспорта, во взаимодействии в сфере телекоммуникации и инженерных технологий.

4. Комплексный подход к решению проблем развития эксклавного региона России

Комплексный подход к региону означает, во-первых, разработку перспективной модели устойчивого развития области в общероссийском политическом, экономическом и культурном пространстве, с учетом зарубежного окружения. При этом речь теперь должна идти не только об отношениях между Россией и отдельными зарубежными странами или даже о многосторонней кооперации в Балтийском регионе, а об отношениях между 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 РФ и ЕС.

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.

Комплексный подход, учитывающий все многообразие переплетающихся в регионе интересов, предполагает разработку следующих документов, создающих институциональную основу устойчивого развития области.

На федеральном уровне:

Федеральная политика по отношению к Калининградской области. Важнейшими ее элементами являются *Закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года».*

На международном уровне:

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

На региональном уровне:

Совершенствование регионального законодательства и уменьшение административных барьеров развития предпринимательства.

4.1. Федеральная политика по отношению к Калининградской области

Хотя имеется и точка зрения, что сложность социальных и социально-экономических систем, обусловленная множественностью институтов и субъектов, создает ситуацию, при которой региональные системы развиваются (прогрессируют или деградируют) вне зависимости от наличия или отсутствия осознанной *региональной политики*, большинство исследователей все же считает ее проведение важным фактором успешного развития региона. В западной экономической мысли выработка региональной политики рассматривается как процесс «социального обучения» (social learning), включающего *понимание* на первом этапе *структуры и процесса* развития, а на втором – *соотношения* с региональной

диагностикой и постоянно корректирующимися общественными задачами.

Региональная политика направлена на обеспечение устойчивого, сбалансированного и социально-ориентированного развития территории [24].

Управление региональной экономикой предполагает *создание условий* для привлечения капитала (например, развитие финансовой инфраструктуры), но это является лишь одной из составляющих региональной политики. Ее задача – поиск таких активов, инвестирование в которые способно вызвать устойчивый рост производства за счет вовлечения интересов новых инвесторов, трансферта успешного опыта и т. д.

Основной *целью региональной экономической политики* является такое использование пространства (территории и населения), при котором относительно зависимая от власти система поселений и относительно автономная система инвестиционных объектов увеличивает доходность и привлекательность этого пространства. Поэтому само по себе существование успешного обособленного производства – необходимое, но не достаточное условие ускоренного развития.

Имея в виду то, что регионы (государственные органы власти регионов) и сами осуществляют меры по собственному развитию, мы предлагаем различать два уровня *региональной политики*:

1) федеральную политику в отношении регионов и

2) целенаправленную деятельность органов государственной власти субъекта Федерации по реализации стратегии регионального развития.

Кроме того, на территории региона осуществляют деятельность органы местного самоуправления; их деятельность не только влияет на развитие отдельных частей региона, но, если ассоциации муниципальных образований осуществляют совместные действия, то речь может идти об их участии в формировании региональной политики. В отдельных случаях Федерация и

---

[24] *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Эдиториал УРСС, 2003.

регион, регион и муниципальные образования могут действовать сообща, и это тоже является частью региональной политики.

Применительно к калининградскому эксклаву региональная политика Федерации имеет особенно большое значение. Так, практически во всех инвестиционных рейтингах наибольший вес при оценке инвестиционного риска отводится политическому и законодательному фактору. Есть точка зрения, что тип законодательных рисков в максимальной степени «подконтролен» региональным органам власти и их устранение (относительно быстрое и без больших затрат) может существенно повысить инвестиционную привлекательность региона[25]. Но эмпирические наблюдения в Калининградской области не подтверждают этот вывод: в период с 1991 г. действенными законодательными инициативами оказывались только те, которые утверждались на федеральном уровне. При изменении федерального законодательства, особенно после введения нового Налогового кодекса, многие законы субъектов федерации в части предоставления льгот по налогообложению вступили с ним в противоречие, что потребовало приостановки действия этих законов.

Поэтому столь необходима целенаправленная федеральная политика по отношению к области. Однако, хотя необходимость такой политики признана и на региональном, и на федеральном уровнях, соответствующий документ все еще находится на стадии обсуждения. Конечно, Закон об ОЭЗ и Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года» представляют собой важные компоненты такой политики. Но, как показывает практика, этого недостаточно (к тому же и Закон, и Программа требуют корректировки, так как с момента их принятия слишком многое изменилось – и в России, включая Калининградскую область, и в зарубежной Европе, и в мире).

До настоящего времени в Москве нет четко сформулированной стратегической линии по отношению к Калининградскому эксклаву, за исключением признания его неотъемлемой частью Российской Федерации. Область с позиций экономической поли-

---

[25] *Политика* привлечения прямых иностранных инвестиций в российскую экономику / Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2001. С. 308.

тики часто рассматривается как «рядовой» российский регион, хотя и имеющий несколько особое географическое положение. Однако до последнего времени достаточно часто приходилось слышать доводы о том, что сложности коммуникаций области с другими регионами страны преувеличены, поскольку в России множество субъектов Федерации более удалены от центральных частей страны и потому имеют худшее транспортное положение по сравнению с Калининградской областью. В других случаях декларируется роль области как «моста между Востоком и Западом», «ворот России в Европу» без серьезного концептуального осмысления этой проблемы.

Создание СЭЗ «Янтарь», а позднее ОЭЗ не принесло более четкого понимания места региона в экономике страны. Зональный механизм не рассматривается как метод реализации федеральной экономической политики. Для того чтобы СЭЗ-ОЭЗ работала, администрации области приходилось и приходится доказывать в Москве необходимость нестандартного подхода к региону, вытекающего из его уникального геополитического положения. А положение это несет с собой не только выгоды, но и проблемы, что понимается не всегда и не всеми. Не вполне ясная политика центральных органов власти не способствует и пониманию намерений России по отношению к Калининградской области государствами Балтийского региона. Наконец, отсутствие упреждающей политики привело к кризису при изменении литовской стороной правил транзита российских граждан между основной территорией страны и Калининградской областью через Литву.

Итак, Калининградская область пока занимает недостаточно видное место в региональной политике РФ (которая сама по себе недостаточно активна). Область может выполнять гораздо более важные функции в интересах всей страны, и для этого необходимо обосновать эффективность выделения средств на цели регионального развития.

Со второй половины 2003 г. региона рассматривается как один из федеральных приоритетов – ему уделялось специальное внимание в работе комиссии при администрации Президента, готовившей предложения по приоритетным направлениям деятельности российского руководства. С весны 2004 г. вопросы, связанные

с жизнеобеспечением и развитием Калининградской области, курирует помощник Президента, специальный представитель Президента по вопросам развития отношений с Европейским союзом С.В. Ястржембский. 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 региона[26].

Основная проблема, которая должна быть решена в ходе реализации федеральной политики, – сохранение российского суверенитета над Калининградской областью. Необходимо обеспечить сохранение развивающейся в регионе социально-территориальной общности как части российского социума, то есть сохранение российской идентичности. А это означает обеспечение:

– политического суверенитета;

– социально-экономического развития в российском экономическом и культурном пространстве.

Речь идет не только о правовой стороне вопроса – в принципе, этот аспект решается Конституцией РФ и международными договорами. Необходимо обеспечить экономический и социокультурный суверенитет России на этой территории и эффективное управление ею.

Если говорить только о сохранении политического суверенитета, то достаточно установить «цену вопроса» (объемы дотаций, субсидий, субвенций, который должен предоставить Центр своему эксклаву для обеспечения здесь политической стабильности, предотвращения социального взрыва, сепаратизма и пр.). В таком случае *миссию* области (для Российской Федерации) можно определить следующим образом: сохранение территории в российском политическом, экономическом и социокультурном пространстве. Если же область рассматривается важной для Федера-

[26] 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.

ции в выполнении тех или иных функций, то названная выше миссия должна быть расширена.

Прежде всего, речь может идти об оборонных и экономических функциях. Но первые, имеющие серьезное значение, сейчас вряд ли могут рассматриваться как ведущие, в противном случае возвращение области ее прежнего «гарнизонного» характера будет означать не планируемое сотрудничество, а ненужную конфронтацию с Западом.

Если область может рассматриваться как «точка роста», «полюс роста», то ее миссией может быть, например, обеспечение трансферта новаций из экономически наиболее развитых стран в Россию. Эта задача уже ставилась в начале 1990-х гг., когда утверждался режим свободной экономической зоны «Янтарь», но не была реализована. Такая задача ставится сейчас как основная в концепции «пилотного региона» и как одна из основных – в стратегии «региона сотрудничества».

В настоящее время миссией области в сфере экономики, исходя из направления ее развития, является импортозамещающее производство. Имеются настойчивые предложения вместо импортозамещения перейти к экспортному производству. Есть мнение о том, что нужно прямо назвать такие отраслевые приоритеты, как морской транспорт и рыбопромышленный комплекс (морехозяйственная специализация). Но на федеральном уровне по поводу перспективной специализации нет единого мнения, как не рассматривается и вопрос об области как одном из полюсов роста российской экономики.

После определения подходов к решению этих принципиальных вопросов, то есть определения целей региональной стратегии, необходимо решить проблему управления эксклавом.

Если принимается решение о развитии области как полюса роста российской экономики, набор отраслевых приоритетов и, главное, обеспечиваемый законодательно хозяйственный механизм будет одним, и потребуется его законодательное и финансовое обеспечение на федеральном уровне. В таком случае статус области может отличаться от статуса обычного субъекта Российской Федерации (по крайней мере, от статуса области; ведь даже при закрепленном Конституцией РФ равноправии всех субъектов

Федерации некоторые из них – города федерального значения и республики – все же «более равноправны»). А если речь будет идти только о жизнеобеспечении региона, то ему не нужен никакой специальный режим управления, никакой «особый статус».

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

– целью является смягчение недостатков эксклавного положения Калининградской области и использование определенных выгод, связанных с близостью стран ЕС;

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

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

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

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

– должен соблюдаться эволюционный характер социально-экономических преобразований, исключающий возможности социальной катастрофы и возникновения сепаратизма.

Федеральная политика по отношению к Калининградской области – часть российской *внутренней* политики, и она должна быть нацелена на повышение роли региона в экономике страны, развитие связей с другими российскими территориями и пр. Но при формулировании целей федеральной политики, учитывающей эксклавное положение области, в большей мере, чем это касается других российских регионов, должна учитываться *внешняя* политика России.

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

Исходя из внутригосударственных и внешнеполитических интересов России федеральная политика по отношению к Калининградской области могла бы, на наш взгляд, выглядеть следующим образом.

Прежде всего, нужно отказаться от идеи совместить в одном документе два взаимоисключающих направления внешней политики Российской Федерации: линию на сотрудничество с НАТО и ЕС, с одной стороны, и попытку рассматривать область как российский форпост на Балтике – с другой. Противопоставление области соседним странам и интеграция России и ЕС несовместимы. Поэтому, если речь идет о Калининградской области как регионе сотрудничества России и Европейского союза, не следует подчеркивать ни ее особую роль в обеспечении национальных российских интересов в Балтийском регионе, ни стремления к самообеспечению, которое невозможно в принципе и нецелесообразно экономически.

Далее, вряд ли нужны упоминания о том, что область должна приближаться по уровню жизни населения к соседним странам или регионам. Помимо того, что неизвестно, действительно ли в отсталом Варминьско-Мазурском воеводстве или в Клайпедском округе уровень и качество жизни населения выше, чем в Калининградской области, заявления подобного рода неприемлемы потому, что область является частью России, и уровень жизни ее населения необходимо сопоставлять с другими регионами РФ. Иначе, следуя такой логике, жители Сахалина должны быть подтянуты по уровню жизни к Японии, Чукотки – к США, Краснодарский край надо сравнивать с Грузией, а Читинскую область – с Монголией?

Полагаем также, что всякие упоминания о безусловном суверенитете России над Калининградской областью излишни. Насколько нам известно, никаких официальных притязаний на нее никто не предъявляет. Во всяком случае, такие упоминания – не для внутриполитического документа, каковым является федеральная стратегия по отношению к одному из субъектов РФ. Достаточно Конституции Российской Федерации. Если будет заключен международный договор с ЕС – тогда в нем и следует подчеркнуть политический статус области.

Что же должно быть в документе?

Во-первых, гарантии исполнения Федеральной целевой программы социально-экономического развития Калининградской области (ФЦП).

Во-вторых, гарантии стабильности статуса Особой экономической зоны в Калининградской области.

Речь идет о принятии нового федерального закона об ОЭЗ в Калининградской области и согласовании с его положениями других законодательных актов (особенно Таможенного и Налогового кодексов). Этот новый документ не должен ухудшать условия хозяйственной деятельности в регионе по сравнению с действующим законом. В нем должны быть учтены условия ожидаемого вступления России в ВТО таким образом, чтобы созданные в области импортозамещающие производства имели шанс развиваться; целесообразно предусмотреть стимулирование инвесторов, вкладывающих средства в реализацию ФЦП и других крупных инвестиционных проектов, и т. д.

В-третьих, предложения по соглашению между РФ и ЕС о жизнеобеспечении Калининградской области.

Должны быть предусмотрены взаимные обязательства сторон по отработке интеграционных механизмов, участие в совместных проектах, сотрудничество в сферах культуры, образования, экологии и др.

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

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

В-пятых, целесообразно предусмотреть федеральное руководство реализацией ФЦП.

Поскольку ФЦП отражает федеральные интересы, ее заказчиком фактически является Правительство, которое и должно нести ответственность и руководить исполнением Программы.

Закон об ОЭЗ в Калининградской области и федеральная целевая программа ее развития должны стать важнейшими компонентами федеральной политики по отношению к региону. Возможная финансовая помощь области *взамен* зонального механизма не может решить проблемы регионального развития, поскольку эта помощь имеет иную направленность – 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.

4.2. Совершенствование закона об ОЭЗ

Режим ОЭЗ, сформировавшийся под воздействием федеральной политики и предоставивший предприятиям области компенсацию за эксклавность положения региона в виде свободной таможенной зоны, естественным образом ориентировал местную экономику на модель импортозамещения. Однако многочисленные предложения экспертов и проект нового закона об ОЭЗ направлены на переход к экспортной ориентации экономики области. Реализация

этих предложений не может не привести к новой кардинальной перестройке региональной экономики со всеми сопутствующими негативными последствиями, подобными тем, которые имели место в первой половине 1990-х гг.

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

Проект нового закона *«Об Особой экономической зоне в Калининградской области»* (в его последнем варианте, внесенном Минэкономразвития на согласование) носит компромиссный характер и предполагает в течение 10-летнего периода сосуществование двух видов льгот: таможенных (в урезанном виде) и налоговых. Проект вносит следующие изменения в режим хозяйствования в регионе[27].

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, ликероводочных изделий, финансовое посредничество[28], торговлю, государственное управление и т. д.

2. Контроль за реализацией инвестиционных проектов и деятельностью участников ОЭЗ, функциональное управление ОЭЗ осуществляется Агентством ОЭЗ[29].

---

[27] Проект закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»// Рабочие материалы администрации Калининградской области.

[28] Понятие «финансовое посредничество», на наш взгляд, требует расшифровки.

[29] Государственное агентство ОЭЗ (Агентство ОЭЗ) выполняет функции административного управления, руководитель назначается президентом РФ по представлению правительства Российской Федерации.

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 механизмов хозяйствования – налогового и таможенного регулирования соответственно. Таможенные льготы в течение 10-летнего переходного периода продолжают действовать *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 [30],

– иностранные товары и товары, произведенные на территории Калининградской области, вывозимые за пределы таможенной территории Российской Федерации.

4. Вводятся налоговые льготы для участников ОЭЗ – 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.

Таким способом разработчики законопроекта предполагают добиться реструктуризации экономики области с нынешнего импортозамещения на будущую экспортную ориентацию.

Но эксклавность региона при небольшом внутреннем сырьевом и производственном потенциале объясняет то, что развитие экспортной специализации в Калининградской области может

---

[30] Российские товары – товары, полностью произведенные в РФ, и товары, выпущенные для свободного обращения на таможенной территории РФ. Товары, полностью произведенные в Калининградской области, имеют статус российских товаров.

оказаться менее выгодным по сравнению с внутренними российскими регионами, связанными внутренними коммуникациями, обладающими сырьевыми и трудовыми ресурсами и стремящимися использовать эти ресурсы в более полной мере. Во всяком случае, дополнительные транспортные расходы при перевозках сырья и полуфабрикатов из других российских регионов для организации в Калининградской области экспортных производств будут, вероятно, выше, чем при поставках готовой продукции из области в «большую» Россию при импортозамещающей специализации предприятий региона.

Доводами против режима свободной таможенной зоны являются, во-первых, якобы недобросовестная конкуренция калининградских производителей (использующих льготы, которых не имеют предприятия других регионов) и, во-вторых, противоречия режима ОЭЗ требованиям ВТО[31].

Но нашему мнению, импортозамещающая специализация области сейчас *соответствует* общероссийским интересам и переориентация экономики для работы на экспорт не вызвана какими-либо объективными основаниями. Оценивая межрегиональную конкуренцию как фактор отмены режима ОЭЗ, следует отметить, что с использованием льгот ОЭЗ производятся на общероссийский рынок преимущественно товары, импорт которых в Россию не только покрывает большую часть их реализации на внутреннем рынке страны, но и возрастает.

За 2000 – 2002 гг. доля импортируемых товаров в товарных ресурсах на рынках РФ возросла: по мясу птицы с 53,5 до 57,3 %, по пищевой рыбной продукции (без консервов) с 10,8 до 15,3 %, по цветным телевизорам с 46,8 до 55,0 %, стиральным машинам с 33,4 до 64,8 %, холодильникам и морозильникам с 34,9 до 43,0 %,

---

[31] Принципиальность ситуации заключается в том, что в отношении Калининградской области «невозможны полумеры»: регион не похож на другие, и при любой реалистичной комбинации *при прочих равных* большинство типовых агентов будут получать либо *сверхприбыль*, либо относительный *убыток* (поскольку разные производства имеют различные модели бизнеса, неодинаково реагирующие на льготы ОЭЗ). И агенты всегда будут стремиться культивировать сверхприбыльные виды деятельности и сворачивать относительно убыточные.

мебели с 37,0 до 50,2 %, коврам и ковровым покрытиям с 69,5 до 82,4 %; доля пылесосов в 2002 г. составила 80,0 %. В то же время (в том числе благодаря наращиванию импортозамещающего производства) доля импортных мясных консервов, произведенных в Калининградской области, на российском рынке снизилась с 10,3 до 9,2 % (хотя и эта цифра достаточно велика).

Итак, российский рынок недостаточно насыщен отечественными товарами, и производители других регионов страны имеют немало возможностей по вытеснению с рынка товаров импортного производства. Спрос на калининградские товары на общероссийском рынке весьма высок, и они конкурируют не столько с продукцией отечественных товаропроизводителей, но, в большей мере, с прямым импортом[32]. Поэтому неясно, зачем *сейчас* добиваться переориентации производства на внешний рынок. Если же говорить о периоде, когда в других регионах страны будут активно создаваться аналогичные производства, то, прежде всего, их можно создавать с учетом того, что часть продукции уже производится в Калининградской области, экономя тем самым инвестиционные ресурсы для развития других (в том числе экспортно-ориентированных) отраслей.

Что касается ситуации, вызванной ожидаемым вступлением России в ВТО, то обоснованные доказательства противоречия режима ОЭЗ правилам ВТО отсутствуют. Так, неубедительны утверждения о том, что изменения импортных пошлин после вступления России в ВТО приведут к трудностям нынешней экономики региона. Исследования ученых Российской академии наук позволяют утверждать о скромном влиянии изменения тарифных пошлин на российскую экономику (ряд пошлин первоначально

---

[32] Тем не менее имеются и резервы корректировки размеров компенсации дополнительных «эксклавных» затрат. В этой связи показательны предложения 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» (*Степура Е.* Нежеланная реформа // Эксперт Северо-Запад. 2004. №6(163)). Такое решение предлагалось еще в начале 90-х годов, но подробно не рассматривалось из-за институциональных препятствий реализации данной схемы.

может даже возрасти[33]). Выполненные ранее исследования показывают, что большего снижения таможенных пошлин на импортируемые в область товары по сравнению со средними по РФ показателями, не произойдет [59, с. 30 – 34].

Бездоказательно утверждение, что квотирование импорта в используемой в Калининградской ОЭЗ форме «противоречит требованиям ВТО» [42, с. 12]. Ведь ВТО поддерживает все формы снижения таможенных барьеров, а используемый в Калининградской ОЭЗ механизм предоставляет более либеральные возможности для импорта товаров по сравнению с применяемым в России в целом (поскольку другая сторона квотирования – это беспошлинный ввоз товаров в пределах установленных квот). Во всяком случае, этот вопрос должен быть обсужден в ходе переговорного процесса о вступлении России в ВТО.

Непонятно и то, как противоречит правилам ВТО беспошлинный вывоз продукции, произведенной на территории Калининградской области, на российскую территорию [42, с. 19 – 20]. Ведь правила ВТО распространяются только на межгосударственные отношения.

Что касается отдаленной перспективы, когда размеры таможенных пошлин снизятся существенно, то к тому времени региональная экономика (производя все больше продукции из российского сырья и комплектующих) будет зависеть от таможенных льгот в значительно меньшей мере. Можно ожидать, что и различия российских и зарубежных транспортных тарифов сократятся, так что режим свободной таможенной зоны в рамках механизма ОЭЗ в Калининградской области действительно может быть отменен.

Таким образом, представляются обоснованными предложения проекта нового закона об ОЭЗ, предусматривающие сохранение в течение ближайших 10 лет действующего режима свободной таможенной зоны для предприятий, использующих вытекающие из него льготы. Однако меры, направленные на стимулирование экс-

---

[33] *Народнохозяйственные* последствия присоединения России к ВТО: Доклад / Российская академия наук, Национальный инвестиционный Совет. М., 2002. С. 23 – 24.

портной ориентации калининградской экономики, на наш взгляд, следует скорректировать.

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 (из Москвы, Санкт-Петербурга). 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 рентабельностью[34].

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. Однако участниками «нового» режима ОЭЗ становятся только крупные предприятия, основная же часть хозяйствующих субъектов Калининградской области будет действовать вне режима ОЭЗ. Причины – 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.

Поскольку малый и средний бизнес в нашей области составляет более значительную часть экономики по сравнению с другими регионами страны, его стимулирование не должно остаться без внимания[35]. Целесообразно, как и настаивают представители области на согласовании нового закона об ОЭЗ, снижение нижнего порога объема инвестиций, необходимого для предоставле-

---

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

[35] См., например: *Денисенков А.* Закон, который нельзя допустить: Материалы круглого стола // Королевские ворота. 2004. №5 (47). С. 24 – 28.

ния налоговых льгот, с 300 млн руб. до 100 млн руб. Что касается прямых иностранных инвестиций, то, на наш взгляд, зарубежному бизнесу в случае организации производства товаров на экспорт могли бы быть предоставлены те же налоговые льготы, что и российским предприятиям.

Как показывают результаты конкретных исследований, нет необходимости ограничивать размеры инвестиций каким-либо нижним пределом (как это предлагается в проекте), поскольку именно малые и средние предприятия составляют сейчас и могут составить в будущем основу экономики региона. Не следует предъявлять требования и 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 последующем [59].

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

Совместное развитие импортозамещения и экспортно-ориентированных производств может рассматриваться как универсальный подход, согласующийся со спецификой уже сложившейся отраслевой структуры экономики области.

Наиболее целесообразным представляется требование постепенного увеличения доли добавленной стоимости или усложнения смены кода таможенной классификации (рис. 4).

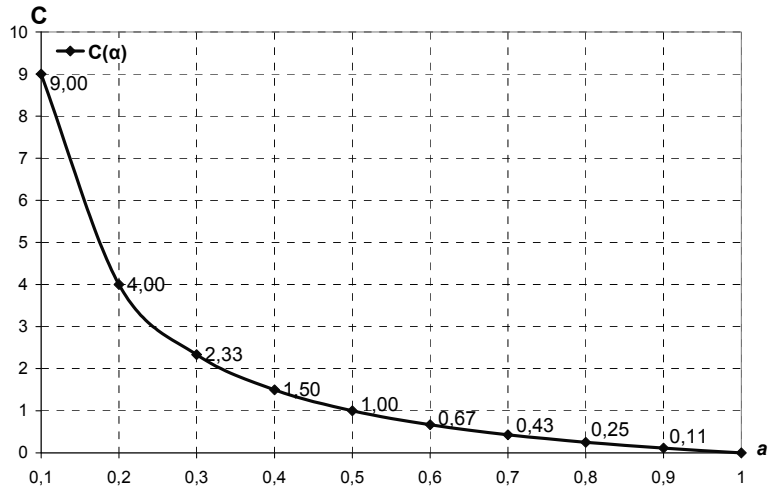

Рис. 4. Зависимость мультипликатора объема входящих (внешних) ресурсов $C(\alpha)$ от фактической величины адвалорной доли α [9, с. 34]

Итак, наиболее приемлемым вариантом региональной специализации является постепенный, а главное, естественный (инициируемый самими предприятиями-резидентами) переход от импортозамещения к экспортно-ориентированным производствам. Указанная схема развития региона соответствует «скандинавской модели» интернационализации[36] (по пути «импортозамещающее производство – экспортно-ориентированные отрасли – смешанная специализация» развивается СЭЗ «Манаус» в Бразилии [17]).

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[37].

---

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

[37] Исследование было проведено в 2003 г. коллективом ученых КГУ по заданию администрации Калининградской области.

Исследования технико-экономических показателей работы предприятий показывают, что производственная система в Калининградской области имеет очень жесткую внутристрановую ориентацию. Режим ОЭЗ, сформировавшийся под воздействием федеральной политики (или, скорее, при ее отсутствии), 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 в случае ее сохранения 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 об ОЭЗ.

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).

4.3. Стратегия регионального развития

Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года основывается на следующих положениях [53]:

– ***социальная ориентация,*** полагающая главной целью Стратегии повышение уровня и качества жизни населения области;

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

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

Основные цели Стратегии: формирование благоприятной социальной среды и такой модели экономики области, которая обладала бы долгосрочным потенциалом динамичного роста, способным обеспечивать последовательное повышение благосостояния населения и человеческого потенциала, эффективное воспроизводство и модернизацию производственного аппарата, укрепление конкурентоспособности экономики и безопасности региона. Стратегия направлена на обеспечение устойчивого повышения уровня жизни населения области, сокращение разрыва в уровне благосостояния с ведущими экономически развитыми странами. Достижение этих целей предполагается путем последовательного формирования в регионе рыночной и социально-ориентированной экономики со стабильным и ясным законодательством. Экономическое развитие должно основываться на максимальном использовании имеющегося в регионе потенциала, высвобождении частной инициативы с параллельным усилением роли органов власти в обеспечении благоприятных условий хозяйствования. Необходимо существенное повышение эффективности производства, ускорение структурных реформ.

Для конкретизации Стратегии требуется разработка и реализации комплексной программы социально-экономического развития области, предусматривающей целенаправленную структурную, инвестиционную и научно-техническую политику, стимулирование деловой активности, решение социальных и экологических проблем, повышение эффективности управления. Для реализации комплексной региональной программы социально-экономического развития области было предусмотрено разработать комплекс более конкретных отраслевых (целевых) программ, способствующих формированию благоприятного хозяйственного и социального климата в Калининградской области.

Отдельные отраслевые программы действительно разработаны и продолжают разрабатываться. Большое значение имеет созданная Территориальная комплексная схема (ТКС) градостроительного планирования развития территории Калининградской области и ее частей, подготовленная по передовым методикам и технологиям в числе первых в России; в настоящее время совместно с Немецким фондом защиты окружающей среды (DBU) начаты работы по ландшафтному планированию, что поможет усовершенствовать ТКС. Однако о комплексной программе пока нет и речи. Вместо этого ведется разработка Комплексного плана действий администрации области по реализации Стратегии (на 2003 – 2007 гг.). Это, безусловно, полезный документ, и в нем используются элементы индикативного планирования. Однако он не может заменить комплексную программу регионального развития, поскольку достаточная глубина проработки вопросов, обеспечение сбалансированности звеньев региональной экономики могут быть обеспечены только в рамках программы (доведенной, как показывает опыт ряда российских регионов, до комплекса конкретных проектов). К тому же в конце 2005 г. заканчивается срок полномочий действующего губернатора, а вместе с ним и нынешней администрации области. Неясно, будет ли обеспечена преемственность разрабатываемого плана действий (хотя, в любом случае, полезность его разработки несомненна).

4.4. Международные соглашения

Договор Россия – ЕС об условиях жизнеобеспечения и развития Калининградской области

Главным препятствием к росту экспорта произведенных в Калининградской области товаров является не столько качество или цена производимой здесь продукции, сколько запретительная таможенная политика стран-потенциальных импортеров продукции (прежде всего, стран ЕС). Для уменьшения ввоза продукции на

территорию торговых партнеров области в качестве ограничений используются несоответствие стандартов, экологические требования к производству, квотирование импорта определенных товаров, антидемпинговые меры и пр. нетарифные ограничения.

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 Евросоюза) настолько существенны для социально-экономического развития региона, что было бы желательно определить эти условия до принятия нового закона об ОЭЗ. Речь идет о том, что для стабилизации внешних условий регионального развития следует добиться подписания *договора между РФ и ЕС об условиях жизнеобеспечения и развития Калининградской области как региона взаимного сотрудничества.* Основаниями к заключению договора могли бы стать Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС, а также Стратегии сторон по отношению друг к другу (Стратегии ЕС 1999 г. и Стратегии РФ 2000 г.). Инициативу заключения такого договора поддерживает, в частности, Калининградская областная дума. Ряд предложений сформулирован в Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года, разработанной областной администрацией с привлечением ученых КГУ, других научных центров Калининграда и Москвы. Соответствующие предложения в адрес Евросоюза выдвигались и российским Правительством, но пока положительного ответа на них не получено (представители ЕС полагают достаточным развивать отношения в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 г.).

Помимо условий транзита пассажиров и грузов через территорию стран ЕС для жизнеобеспечения Калининградской области, в договоре могут быть определены и многие другие аспекты, представляющие взаимный интерес. Так, для поддержки развития в регионе экспортных производств недостаточно стимулирования инвестиций.

С учетом беспошлинного доступа товаров из-за рубежа (прежде всего, из стран ЕС) в Калининградскую область следует добиваться предоставления рынка ЕС для калининградских товаров

(хотя бы в размерах импорта из них на территорию области). Кроме того, с учетом эксклавного положения области и его изменений в результате расширения ЕС согласно международному праву страны Евросоюза должны возместить возможный экономический ущерб от своих действий, ухудшающих условия и стоимость транспортировки грузов и перевозок пассажиров между Калининградской областью и другими российскими регионами.

Согласование региональной стратегии
со стратегией стран Балтийского региона

Для того чтобы региональная стратегия (как часть российской социально-экономической и политической стратегии на Балтике) могла быть согласована с общей стратегией стран Балтийского региона, она должна учитывать интересы ЕС и входящих в него стран. Если речь идет об экспортной ориентации производства, то это должна быть продукция, не конкурирующая с производимой в этих странах, а наоборот, импортируемая ими. И здесь речь может идти практически лишь о поставках сырья из России и его первоначальной обработке (получении полуфабрикатов), поскольку на выпуск готовой продукции претендуют наши партнеры. Это не очень выгодная специализация, так как создаваемая добавленная стоимость (а потому и прибыль) здесь не слишком велика, а экологические угрозы значительны. И наоборот: вполне приемлема нынешняя импортозамещающая специализация промышленности области, основанная на механизме свободной таможенной зоны и возможностях беспошлинного ввоза товаров на остальную территорию страны (при производстве в регионе некоторой добавленной стоимости).

Не может привлекать наших партнеров и создание в Калининграде крупного порта, обслуживающего российские внешнеэкономические связи или связи Белоруссии, поскольку сейчас эти функции выполняют порты стран Прибалтики.

Рекреационная специализация тоже ведет к конкуренции с прибалтийскими и польскими курортами. Но здесь возможно и взаимодополнение (например, путем организации общих тури-

стических маршрутов с польским Трехградьем Гданьск – Гдыня – Сопот и литовскими Нерингой, Клайпедой, Палангой).

Пока неясно, как отнесутся наши соседи к поставкам электроэнергии после сооружения ТЭЦ-2 и будет ли включена эта электростанция, производящая дешевую электроэнергию, в балтийское энергетическое кольцо.

Сельское хозяйство Калининградской области, которое сейчас не использует треть земельных площадей, практически выведенных из оборота, также не может не ожидать дальнейшего усиления конкуренции с прилегающими аграрными регионами Польши и Литвы.

В то же время имеются проекты, в которых прямо заинтересованы страны Балтийского региона, – прежде всего, перевод экономики области на экологически чистые технологии, предотвращающие нынешнее загрязнение окружающей среды. Это организация транзитных перевозок вдоль восточного побережья Балтийского моря (проект Виа Ганзеатика, специально под реализацию которого создан еврорегион «Сауле» вдоль маршрута от Эльблонга через Калининград, Советск, Шяуляй на Ригу). Представляет интерес совместное использование Куршской и Вислинской кос, Куршского и Вислинского заливов. Безусловный интерес может представлять кооперация в добыче и обработке янтаря (которая сейчас тоже осуществляется, но только криминальными кругами, и основывается на контрабанде добываемого в области, а обрабатываемого в Польше и Литве янтаря). Перспективны совместные образовательные и научные проекты, включая формирование научно-образовательных комплексов, центров компьютерных технологий для разработки поставляемых на мировой рынок программ и пр.

В свою очередь западные партнеры должны учитывать региональные интересы Калининградской области и, более широко, общероссийские интересы на Балтике. Прежде всего, необходимо обеспечить беспрепятственный и дешевый транзит российских пассажиров и грузов через территорию Литвы. Эта проблема пока решена лишь частично и на небольшой период времени, после чего (с вступлением Литвы в шенгенское пространство, ужесточением экологических и прочих нормативов перевозок грузов и др.) она может вновь обостриться. Далее, должен быть облегчен

доступ производимых в Калининградской области товаров на рынок ЕС. Эти, как и другие представляющие взаимный интерес вопросы (например, создание международной инвестиционно-финансовой корпорации регионального развития), могли бы быть учтены в специальном соглашении России и ЕС по поводу жизнеобеспечения и развития Калининградской области.

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

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

4.5. Региональная стратегия и совершенствование управления регионом

Выбор вариантов дальнейшего развития области для разработки региональной стратегии включает два главных варианта: обычный субъект Федерации или субъект, имеющий какие-то особенности[38]. Все остальные варианты есть детализация этих основных.

[38] Рассмотрение вариантов обособления области от России неконструктивно.

Область не может не иметь специфику механизма регионального хозяйствования, которая в настоящее время определяется законом об ОЭЗ. Если будет принят новый закон в его нынешней редакции, неизбежны и определенные управленческие изменения. Ведь по сравнению с действующим законом предусмотрено формирование более регламентированной системы управления ОЭЗ: создание Агентства ОЭЗ, участие в управлении ОЭЗ органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Калининградской области, Совета по развитию ОЭЗ, Апелляционной комиссии по делам ОЭЗ. Но эти предложения вызвали возражения администрации области, и данный вопрос требует дальнейшего согласования.

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

Итак, две стороны проблемы составляют содержание различных вариантов предложений об особом статусе области. Во-первых, четкое распределение властных полномочий и ответственности между федеральным и региональным уровнями государственной власти. Во-вторых, усиление контроля со стороны Федерации за развитием событий в регионе. Поскольку реализация известных предложений Президента России по перестройке системы исполнительной власти в стране, сделанных на расширенном заседании правительства 13 сентября 2004 г.[39] обеспечит усиление вертикали исполнительной власти, то теперь можно сосредоточиться на обосновании правомочий региональных органов госу-

[39] *По вертикали* // Российская газета. 2004. 14 сент.

дарственной власти для обеспечения наиболее эффективного управления регионом.

В условиях неопределенности, характерных для современного этапа развития Калининградской области и связанных с ее превращением в российский анклав внутри НАТО и ЕС, а также предстоящим вступлением России в ВТО, следует, с одной стороны, стабилизировать нынешний региональный хозяйственный механизм ОЭЗ, обеспечив дополнительно с помощью налоговых льгот привлечение инвестиций, а с другой – готовить более широкий по содержанию документ федерального уровня, определяющий политические, экономические и социальные условия регионального развития. Это может быть закон об эксклавной (заграничной, федеральной) территории, определяющий особый статус области в составе РФ. Этапом реализации данного подхода может стать заключение нового договора между областью и Федерацией о разграничении предметов ведения и полномочий.

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

Среди вариантов совершенствования управления регионом имеются предложения о создании в Калининградской области отдельного *федерального округа,* назначении *министра по делам Калининградской области* и создание специальной *межведомственной комиссии по проблемам Калининградской области* для оперативного реагирования на возникающие региональные проблемы. Они могут быть изучены при обосновании нового статуса региона.

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

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

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

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

– федеральное финансирование инфраструктуры;

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

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

В результате будут получены средства (финансовые и организационные), необходимые для реструктуризации экономики в соответствии с требованиями рынка и геополитическими особенностями области.

Заключение

Многообразие концепций регионального развития отражает неоднозначность оценки условий, особенностей и перспектив Калининградской области, развивающейся в сложном положении российского эксклава в окружении стран ЕС и НАТО. Но жизнеспособной может стать только такая стратегия, в которой в полной мере будет обеспечено сочетание региональных и федеральных интересов, а также учтены международные интересы, прежде всего интересы ЕС и входящих в него стран Балтийского региона.

До сих пор при обсуждении проблем регионального развития дискутируются, прежде всего, проблемы функционирования региональной экономики, пространственно изолированной от основной российской территории. Эти проблемы в принципе решаются действием Закона об ОЭЗ и Федеральной программы развития области[40]; мониторинг реализации и соответствующее совершенствование этих документов могут обеспечить жизнеспособность экономики области и на перспективный период. В то же время нельзя сказать, что структура региональной экономики прогрессивна, и в этом плане налоговое стимулирование перспективных отраслей представляется важным элементом нового закона об ОЭЗ, способным дать дополнительный стимул прогрессивным изменениям в регионе. Кардинальным же решением

[40] В необходимых случаях снижаются тарифы на перевозки грузов в калининградском направлении российскими железными дорогами; имеются возможности государственного регулирования цен на электроэнергию и газ.

задачи превращения области в один из полюсов роста российской экономики может стать лишь заинтересованность крупных транснациональных корпораций в размещении здесь производства. Географическое положение области создает предпосылки для обслуживания российской внешнеэкономической деятельности, развития как экспортно-ориентированных, так и импортозамещающих производств.

По отношению к Калининградской области должна осуществляться активная федеральная политика, направленная на решение двух взаимосвязанных, но относительно самостоятельных задач:

1) обеспечение российского суверенитета на территории области означает, по сути, обеспечение жизнедеятельности региона, его *функционирование*;

2) усиление роли региона в развитии Российской Федерации, то есть *развитие* самой области.

Первая задача решается, во-первых, предоставлением региону прямой финансовой поддержки. Во-вторых – предоставлением льгот на законодательном уровне. Беспошлинный импорт потребительских товаров благодаря режиму ОЭЗ – льгота, направленная на снижение цен на импортируемое продовольствие и товары широкого потребления.

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

В зависимости от определения приоритетов федеральной политики создается стратегия регионального развития, разрабатываемая на основе программно-целевого подхода и реализуемая областными органами государственной власти.

В то же время решения только экономических проблем недостаточно для обеспечения устойчивого регионального развития. Важнейшим условием решения сложных проблем эксклавного региона России является социально ориентированная и дифференцированная в соответствии с интересами различных групп населения региональная стратегия. Она должна базироваться на принципах экологической устойчивости, обеспечиваемой пространственным и ландшафтным планированием территории.

Стратегия развития области непременно должна быть увязана с федеральной политикой по отношению к Калининградской области (которую еще предстоит разработать) и обеспечена во внешнеэкономическом и внешнеполитическом отношении договором между РФ и ЕС об условиях жизнеобеспечения и развития области. Только на этой основе может быть достигнуто устойчивое развитие региона в эксклавных условиях – динамизм экономики, стабильность социума, экологическая безопасность территории. В таких условиях в регионе могут успешно апробироваться эффективные пути сотрудничества РФ и ЕС, интеграции России в мировую экономику, и Калининградская область будет играть в стране все более важную роль.

Библиографический список

1.1. *Об Особой* экономической зоне в Калининградской области: Закон Российской Федерации от 22 января 1996 г. // Калининградская правда. 1996. 31 янв.

2.2. *Федеральная* целевая программа развития Калининградской области на период до 2010 г.: Постановление Правительства РФ №866 от 7 декабря 2001 г. // СПС «Консультант-плюс».

3.3. *Анализ* воздействия транспортных коридоров на социально-экономическое развитие Калининградской области (препятствия и предпосылки перехода к экспортно-ориентированной экономике Калининградской области) / Отв. исп. А.Н. Пилясов; СОПС по заданию Министерства экономического развития и торговли (рукопись).

4.4. *Бильчак В.С., Самсон И., Федоров Г.М.* Калининградский полюс интеграции. Стратегия развития эксклавного региона России: Монография / Под ред. Г.М. Федорова. Калининград: Янтарный сказ, 1999.

5.5. *Бильчак В.С.* Приграничная экономика: Монография. Калининград: Изд-во КГУ, 2001.

6.6. *Винокуров Е.* Идея европейско-российской зоны свободной торговли в Калининградской области // Россия и Европейский союз. М.: РОО «Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук», 2004.

7.7. *В фокусе* – Калининград. Политические рекомендации с точки зрения разрешения проблем // SCHIFF-texte №67/ russisch, 2002.

8.8. *Гареев Т.Р.* Механизмы формирования полюсов развития: производственно-коммерческие зоны // Регион сотрудничества. Вып. 6 (24). Калининград, Изд-во КГУ, 2004.

9.9. *Гареев Т.Р., Волошенко К.Ю.* К дискуссии о стратегии развития Калининградской области // Регион сотрудничества. Вып. 3(28). Калининград, Изд-во КГУ, 2004. С. 28 – 42.

10.10. *Городилов А.А.* Россия в центре Европы. Калининград: Запад России, 1998.

11.11. *Городилов А.А.*, *Гомин А.П., Каргополов С.Г., Куликов А.В.* XXI век: Свободная зона и особый статус: Монография Калининград: Янтарный сказ, 2001.

12.12. *Городилов А.А., Дударев М.С., Каргополов С.Г., Куликов А.В.* XXI век: интеграция Калининградского субъекта Российской Федерации в Европейский союз. Калининград: Янтарный сказ 2003.

13.13. *Егоров В.* Российский регион в центре Европы // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 80 – 87.

14.14. *Жданов В., Кузнецова О., Мау В., Плюхин В., Приходько С.* Проблема экономического развития Калининградской области как эксклавного региона России. М., 2002.

15.15. *Жданов В.П., Пустовгаров В.И., Федоров Г.М.* Пространственное развитие экономики и расселения региона. Калининград: БИЭФ; Изд-во КГУ, 2002.

16.16. *Жданов В.П., Федоров Г.М.* О стратегии развития Калининградской области в условиях расширения НАТО и Европейского союза на Восток // Проблемы внешней и оборонной политики России. 2002. №9.

17.17. *Зверев Ю.М.* Мировой опыт «зон переработки импорта» и калининградская Особая экономическая зона // Регион сотрудничества. Вып. 1(19). Калининград: Изд-во КГУ, 2003. С. 13 – 32.

18.18. *Зверев Ю.М., Клемешев А.П.* Об использовании зарубежного опыта в решении проблем развития калининградского эксклава // Регион сотрудничества. Вып. 3(21). Калининград: Изд-во КГУ, 2003. С. 23 – 35.

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

20.20. *Игнатьев А.* Российско-европейская зона свободной торговли как стратегическая перспектива развития Калининградской области // Морская индустрия. 1998. №3. С. 18 – 20.

21.21. *Калининград* и расширение ЕС: граница, но не барьер / Представительство Европейской Комиссии в России http://www.eur.ru/ru/cis_2.htm.

22.22. *Калининградская* область России и расширение ЕС. Проблемы общеевропейской интеграции: Аналитический доклад / Под ред. А.П. Клемешева / БалтМИОН. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

23.23. *Калининградская* область в окружении ЕС: роль региона в общеевропейской интеграции: Материалы международной конференции «Европа и Россия: границы, которые объединяют». Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

24.24. *Калининградская область* и ЕС: проблемы экономической интеграции. Калининград: Изд-во КГУ, 2004. Вып.2. С. 117 – 136.

25.25. *Калининградская* область: стратегия сотрудничества / Администрация Калинингр. области. М.: ОЛМА-Пресс, 2004.

26.26. *Калининградский* регион. Особенности экономики и предпринимательской деятельности: Учеб.-метод. справоч. пособ. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

27.27. *Калининградский* социум в европейском контексте / Под ред. А.П. Клемешева. Калининград: Изд-во КГУ, 2002. 191 с.

28.28. *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Особая территория России: Монография. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

29.29. *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества: Монография. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

30.30. *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* Калининградский социум // Регион сотрудничества. Вып. 15. Калининград: Изд-во КГУ, 2001.

31.31. *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* Калининградский социум: по результатам социологических обследований 2001 – 2004 гг. // Регион сотрудничества. Вып. 6 (31). Калининград: Изд-во КГУ, 2004.

*32.*32. *Клемешев А.П., Федоров Г.М., Алимпиева А.В.* Калининградский социум: проблемы консолидации и стратификации // Регион сотрудничества. Вып. 2(20). Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

*33.*33. *Концепция* Федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области // *Кузнецова О.В., Мау В.В.* Калининградская область: от «непотопляемого» авианосца к «непотопляемому сборочному цеху». М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2002. С. 67 – 83.

34.34. *Кортунов С.В.* Калининград – мегапроект для Большой Европы // Вестник аналитики. 2004. №4 (14).

35.35. *Кретинин Г.В.* Калининградская область РФ и Республика Белоруссия: состояние и перспективы сотрудничества // Проблемы внешней и оборонной политики России: Сб. ст. Вып. 6. М.: РИСИ, 2000.

36.36. *Кузнецова О.* Федеральная экономическая политика в отношении эксклавного региона // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 98 – 106.

37.37. *Кузнецова О.В.* Федеральная политика в отношении свободных экономических зон. Пример Калининградской области // Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и экономическая политика государства / Ин-т экономики переходного периода. М., 2002.

38.38. *Кузнецова О.В., Мау В.А.* Калининградская область. От «непотопляемого авианосца» к «непотопляемому сборочному цеху»: Взгляд из России / Комитет «Россия в объединенной Европе». М., 2002.

39.39. *Маточкин Ю.С.* На изломе. Калининград: Янтарный сказ, 1999.

40.40. *Никитин В.П.* Анализ подходов к проблеме экономической самостоятельности регионов страны и принципы построения концепции Калининградской области // Географическое прогнозирование социально-экономического развития Калининградской области / Калинингр. ун-т. Калининград, 1990. С. 11 – 18.

41. *Партнерство* России и ЕС по Калининградской области / Москва, 12 июля 2002. Представительство Европейской комиссии в России http://www.delrus.cec.eu.int/ru/images/iText_pict/2/ Kaliningrad%20briefing_rus.doc.

42.42. *Перспективы* внешнеторгового режима Калининградской области // Проект «Поддержка развития Калининградской области» EuropeAid/114287/C/SV/RU // Экономический бюллетень. 2004. №1.

43.43. *Пирогов В., Жданов В., Федоров Г.* Калининградская область: видение и перспективы развития // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 87 – 97.

44. *Поддержка* экспорта в Калининградской области // Проект «Поддержка развития Калининградской области» EuropeAid/114287/ C/SV/RU / Экономический бюллетень №2. Калининград, 2004 (на правах рукописи).

45.45. *Российская* Балтика: приграничное сотрудничество. Калининград: Изд-во КГУ, 2004.

46.46. *Самсон И., Елисеева И.* Новый образ Калининградской области // Вопросы экономики. 2003. №2. С. 40 – 52.

47.47. *Сергунин А.А.* Сотрудничество по Калининграду как фактор укрепления безопасности: Итоговый аналитический отчет по гранту БалтМИОНа №КИ 098 – 2 – 02, 2004 (рукопись).

48.48. *Смородинская Н.* Калининград в условиях объединения Европы: вызов и ответ // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 106 – 127.

49.49. *Смородинская Н.В., Жуков С.В.* Калининградский анклав в Европе: заплыв против течения. Диагностика состояния и возможностей экономического развития. М.: Ин-т «Восток-Запад», 2003.

50.50. *Смородинская Н., Капустин А., Малыгин В.* Калининградская область как свободная экономическая зона (оценка условий и результатов развития в 1994 – 1998 гг.) // Вопросы экономики. 1999. №9. С. 90 – 107.

51.51. *Сотрудничество* между ЕС и Россией по Калининграду: 2002 год и далее, 23 мая 2002 / Представительство Европейской комиссии в России http://www.delrus.cec.eu.int/ru/images/iText_pict/2/2002%20and%20 beyond_rus.doc.

52.52. *Стратегия* развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000 – 2010 годы) // *Иванов И.С.* Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. М.: ОЛМА-Пресс, 2002. С. 277 – 298.

53.53. *Стратегия* социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года / Администрация Калинингр. обл. Калининград, 2003.

54.54. *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Калининградские альтернативы / Калинингр. ун-т. Калининград, 1995.

55.55. *Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С.* Российский эксклав на Балтике: Калининградская область в балтийском экономическом пространстве / Под ред. Г.М. Федорова. Калининград: Янтарный сказ, 1997.

56.56. *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Социально-экономическое и геополитическое развитие Калининградской области. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

57.57. *Хлопецкий А.П.* Калининград как «зона свободы»: взгляд изнутри. Калининград: Янтарный сказ, 2000.

58.58. *Хлопецкий А.П., Федоров Г.М.* Калининградская область: регион сотрудничества: Монография. Калининград: Янтарный сказ, 2000.

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

60.60. *Шаститко А.Е., Яковлева Е.Л.* Принципы организации особых экономических зон в Российской Федерации // Бюро экономического анализа: Информ.-аналит. бюллетень. 2003. №46.

61.61. *Экономическое* программирование развития эксклавного региона России / Под ред. В.В. Ивченко. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

62.62. *Baxendale J., Dewar S., Gowan D.* (ed.) The EU and Kaliningrad. Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement. London: Federal Trast for Education and Research, 2000.

63.63. *Development* in the Baltic Sea region towards the Baltic 21 Goals – an indicator based assessment // Baltic 21. Series № 2/2000.

64.64. *Fedorov G.* EU Enlargement and perspectives of the Kaliningrad Exclave. Helsinki, Internatum. 2000. №1.

65.65. *Fedorov G.* Kaliningrad Alternatives Today // ZEI. 2000. C80.

66.66. *Kaliningrad:* Transit. Communication from the Commission to the Council. Brussels, 18.9.2002, COM(2002) 510 final. Представительство Европейской комиссии в России. http://www.delrus.cec.eu.int/ru/images/iText_pict/2/Communication_2002.doc.

67.67. *Kaliningrad* 2000 – 2010: Diagnosis, Concepts and Proposals for Future Development / Universite Pierre Mendes France – Kaliningrad state University. TACIS. Grenoble, 2000.

68.68. *Kaliningrad* 2010: Concepts, prospects and recommendations for a global development plan / Universite Pierre Mendes France – Kaliningrad state University. TACIS. Grenoble, 2000.

69.69. *Kaliningrad* Region: The Diagnosis of a Crisis. Kaliningrad: TACIS-KSU, 1998.

70.70. *Kaliningrad* Region of Russia and the EU Enlargement. Issues of the Pan European Integration. Analitic Report / Kaliningrad State University. Kaliningrad, 2003.

71.71. *Kivikari U., Lindström M., Liuhto K.* The external Ekonomics Relations of the Rŕliningrad Region. Turku: Turku Scool of economics, 1998.

72.72. *Klemeshev A., Fedorov G., Zverev Y.* Kaliningrad oblast as a region of co-operation // Region of co-operation. Issue 5 (23). Kaliningrad: Kaliningrad State University Publishing House, 2004.

73.73. *Klemeshev A., Kozlov S., Fedorov G.* The special territory of Russia. Kaliningrad: Kaliningrad state University, 2003.

74.74. *Korneevets V., Buchhover E.* Einzelhandel in Grenzstädten der russischen Exclave Kaliningrad // Europa Regional. 1998. №1. S. 25.

75.75. *Palmovsky T.*, Fedorov G., Korneevets V. (ed.). Economic, geopolitical and social problems of co-operation between Kaliningrad and Poland // Coastal Regions. №6. Gdynia: Peplin, 2003.

76.76. *Possibilities* for co-operation between Kaliningrad Region of Russia and Northern Poland within the EU Enlargement Process. Kaliningrad: Kaliningrad state University, 2003.

77.77. *The EU* and Kaliningrad. Communication from the Commission to the Council. Brussels, 17.1.2001, COM(2001) 26 final. Europa – The European Union On-Line http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/ com2001_0026en01.pdf.

78.78. *Timmermann H.* Kaliningrad: eine Pilptregion für Gestaltung der Partnerschaft EU – Rußland? // SWP-Studie. Berlin, August 2001.

79.79. *Vision* and Strategies around the Baltic Sea 2010 // MATROS Seminar Report. Gdansk: VASAB Secretariat, 2000.

80.80. *Zverev Yu.* The Kaliningrad Region of Russia // Conflicting Loyalties and the State in Post-Soviet Russia and Eurasia. L.-Portland: Frank Cass, 1998. P. 80 – 117.

Авторский коллектив

Клемешев Андрей Павлович – кандидат исторических наук, доцент, академический директор БалтМИОНа.

Федоров Геннадий Михайлович – доктор географических наук, профессор, руководитель научного направления «*Исторические предпосылки, экономические, политические и правовые аспекты расширения Европейского союза и его влияние на развитие российского общества*».

Корнеевец Валентин Сергеевич – кандидат экономических наук, доцент, административный директор БалтМИОНа, руководитель проекта «*Российская Балтика: приграничное сотрудничество и миграции населения*».

Зверев Юрий Михайлович – кандидат географических наук, доцент, эксперт проекта «*Балтийский регион – пространство мировой политики*».

Гареев Тимур Рустамович – кандидат экономических наук.

Привлеченные для консультаций эксперты

Козлов Сергей Дмитриевич – доктор политических наук, профессор, член научного совета БалтМИОНа.

Кортунов Сергей Вадимович – кандидат исторических наук, профессор военных наук (Москва) руководитель проекта «*Балтийский регион – пространство мировой политики*».

Шаститко Андрей Евгеньевич – доктор экономических наук, зам. Генерального директора Бюро экономического анализа (Москва).

Алимпиева Анна Викторовна – кандидат социологических наук, доцент, директор Социологического центра КГУ, заместитель руководителя научного направления БалтМИОНа «*Сфера образования России и Европы в контексте глобализации*».

Емельянова Лариса Леонидовна – кандидат географических наук, директор Центра европейской документации (КГУ).

Кропинова Елена Геннадиевна – кандидат экономических наук, доцент, эксперт проекта «*Российская Балтика: приграничное сотрудничество и миграции населения*».

Кузнецов Алексей Викторович – младший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений (Москва), эксперт проекта «*Балтийский регион как полюс экономической интеграции Северо-Запада РФ и ЕС*».

Саленко Александр Владимирович – кандидат юридических наук, зав. кафедрой международного права КГУ.

Яковлева Евгения Леоновна – кандидат экономических наук, Бюро экономического анализа (Москва).

В подготовке материалов участвовали сотрудники КГУ

Волошенко Ксения Юрьевна

Жуковский Игорь Игоревич

Костецкая Ирина Геннадиевна

Чекалина Татьяна Николаевна – магистр экономики.

Научное издание

Регион сотрудничества
Вып. 8 (33)

Концепции развития Калининградской области
в условиях российско-европейского
взаимодействия на Балтике

Аналитический доклад

Под ред. Андрея Павловича Клемешева

Редактор Л.Г. Ванцева. Корректор Е.В. Владимирова
Оригинал-макет подготовлен И.А. Хрусталевым

Подписано в печать 14.10.2004 г.
Бумага для множительных аппаратов. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Гарнитура «Таймс». Ризограф. Усл. печ. л. 5,9. Уч.-изд. л. 4,7.
Тираж 500 экз. Заказ .

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