А.П. КЛЕМЕШЕВ
С.Д. КОЗЛОВ
Г.М. ФЕДОРОВ

ОСОБАЯ ТЕРРИТОРИЯ РОССИИ

Калининград
2003

КАЛИНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

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

ОСОБАЯ ТЕРРИТОРИЯ РОССИИ

Издательство
Калининградского государственного университета
2003

УДК 338.24:911.3(470.27)
ББК 65.04(2Р31-4К)
К 483

Рецензент:
А.Е. Шаститко, доктор экономических наук, профессор
Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова,
зам. генерального директора Бюро экономического анализа (Москва)

Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.
К 483 Особая территория России: Монография. – Калининград: Изд-во КГУ, 2003. – 360 с.
ISBN 5-88874-455-7.

Монография посвящена актуальным проблемам развития Калининградской области в условиях расширения ЕС на Восток и предстоящего вступления России в ВТО.
Предназначена для специалистов в сфере регионального управления.

УДК 338.24:911.3(470.27)
ББК 65.04(2Р31-4К)

© Издательство КГУ, 2003

ISBN 5-88874-455-7

© Клемешев А.П., Козлов С.Д.,
Федоров Г.М., 2003

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 5

1. Механизм Особой экономической зоны и экономическая ситуация в Калининградской области 8

1.1. Экономические и социальные цели создания ОЭЗ 8

1.2. Современная структура экономики и результаты функционирования механизма ОЭЗ 18

1.3. Влияние механизма ОЭЗ на соотношение импортозамещения и экспортной ориентации производства 34

1.4. Достоинства и недостатки действующего закона об ОЭЗ 37

1.5. Дальнейшие изменения внешних условий развития области 45

1.6. Варианты совершенствования механизма ОЭЗ и их возможные следствия 49

1.7. Краткие выводы 55

2. Инвестиционная привлекательность региона 60

2.1. Общая оценка инвестиционного процесса 60

2.2. Факторы инвестиционной привлекательности региона 83

2.3. Ускоренное развитие рыночной среды и стимулирование инвестиций 118

2.4. Цели региональной политики по развитию рыночной среды 134
2.5. Региональная инвестиционная политика..... 143
3. Социальная среда..... 158
3.1. Социальная ориентация региональной стратегии..... 158
3.2. Специфика калининградского социума..... 166
3.3. Самоидентификация жителей региона 191
3.4. Дифференциация социально-экономической политики в интересах различных социальных слоев населения 217
4. Политические факторы и управление регионом.... 228
4.1. Регион и Федерация 228
4.2. Международные факторы регионального развития 282
Заключение..... 321
Библиографический список..... 323
Приложения 327

ВВЕДЕНИЕ

С момента выхода нашей предыдущей книги «Остров сотрудничества» прошло не так уж много времени[1]. Однако за этот срок произошли значительные изменения, определяющие новые условия регионального развития. Утверждена «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года». Соседи области, Польша и Литва, вошли в состав Европейского Союза, между Россией и этими странами введен визовый режим взаимных поездок граждан, а для транзита через Литву теперь требуется оформление специальных проездных документов.

Экономический рост, начавшийся в области с 1999 года, продолжается. Динамично развиваются промышленность, топливно-энергетический комплекс, транспорт, внешняя и внутренняя торговля. Как отрасль сформировался туризм. Наметилось оживление в строительстве, особенно в жилищном. Но по-прежнему сложные проблемы стоят перед сельским хозяйством. Испытывает трудности социальная сфера. Значительная часть населения продолжает жить в бедности, медленно снижается безработица.

Внешние и внутренние условия развития российского эксклава на Балтике продолжают меняться, и нужно думать о том, как успешно реализовать региональную стратегию. Изменившаяся ситуация требует нового анализа, чему и посвящена данная монография, в которой мы обобщаем и наши прежние материалы, и произошедшие изменения, формулируя

---

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

свое видение ситуации в регионе и вокруг него. Ключевым вопросом продолжает оставаться вопрос об условиях хозяйствования в регионе и об Особой экономической зоне как механизме, определяющем эти условия.

Первоочередная задача – окончательный выход региональной экономики из кризиса 1990-х годов, повышение уровня и обеспечение устойчивости социально-экономического развития. Только на этой основе возможно решение поставленной Президентом России В.В. Путиным задачи достижения к 2010 году регионом уровня и качества жизни населения, сопоставимых с соседними государствами ЕС.

Уровень и темпы регионального развития определяются, во-первых, имеющимся социально-экономическим потенциалом, во-вторых, эффективностью его использования и, в-третьих, ходом инвестиционного процесса. Соответствующим образом построена и структура монографии.

Главным фактором местного регионального развития, отличающим область от других регионов страны, является механизм Особой экономической зоны. В первой главе рассматривается влияние этого механизма на экономическую ситуацию в регионе. Ключевая проблема экономического развития – инвестиции. Поэтому во второй главе анализируются проблемы формирования в области благоприятного инвестиционного климата, современной рыночной среды как важнейших предпосылок успешного развития экономики.

Социальная ориентация экономического развития – один из ведущих приоритетов региональной стратегии. Но вместе с тем социальная среда, сформированность социума оказывают важное воздействие на экономику. В третьей главе с использованием материалов выполненных учеными Калининградского госуниверситета социологических обследований «Калининградцы-2001» и «Калининградцы-2003» рассмотрены некоторые важные особенности влияния социальных факторов на экономическое развитие.

Наконец, все большую роль в жизни регионов играют политические факторы и эффективность управления. В четвер-

той главе рассматриваются политические отношения в треугольнике «регион – Федерация – зарубежные страны». Речь идет о том, чтобы определить необходимые дополнительные меры политики федерального Центра по отношению к Калининградской области, с одной стороны, и внешнеполитические действия России по поводу Калининградской области (прежде всего в отношениях со странами ЕС и в особенности с государствами Балтийского региона) – с другой. Актуальными проблемами являются совершенствование управления регионом, приведение его статуса в составе Федерации в соответствие с новыми геополитическими реалиями, сложившимися в начале XXI века.

Таким образом, в книге рассматриваются важнейшие экономические, социальные и политические проблемы развития Калининградской области, ее роль в Российской Федерации, в развитии внешних связей и процессе интеграции России в мировую экономику. Обсуждение этих вопросов, как мы полагаем, полезно для дальнейшего совершенствования и конкретизации стратегии регионального развития, стратегии «региона сотрудничества».

Предложения и выводы монографии направлены на активизацию процесса разработки федеральной политики в отношении региона, обсуждение и принятие соответствующих законов, учитывающих особенности Калининградской области.

1. МЕХАНИЗМ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1. Экономические и социальные цели создания ОЭЗ

1.1.1. Предпосылки создания свободной зоны

Цели создания ОЭЗ в Калининградской области оцениваются по-разному. Чаще всего утверждается, что созданная в начале 1990-х годов свободная экономическая зона (СЭЗ) «Янтарь» изначально выполняла социальные цели, обеспечивая компенсацию региону за его превращение в российский эксклав. Между тем эта точка зрения не соответствует действительности. При разработке и продвижении концепции свободной экономической зоны в Калининградской области обращалось внимание, прежде всего, на ее стимулирующий характер, содействие позитивным преобразованиям в экономике.

Сами идеи создания «зон свободного предпринимательства» на территории страны появились в конце 1980-х годов, когда такие зоны рассматривались как наиболее активно развивающие новые для советской экономики рыночные элементы (а провозглашавшие их регионы надеялись на повышение самостоятельности во взаимоотношениях с федеральным Центром). О компенсационном характере зонального механизма речь пошла в период принятия закона об ОЭЗ, в 1996 году, когда требовалось преодолеть сомнения коммунистического большинства Государственной думы в целесообразности подобного документа. Аналогичные доводы в совокупности с

негативной оценкой социально-экономического положения в регионе часто приводятся и сейчас и для того, чтобы обосновать сохранение механизма ОЭЗ (как компенсации области за ее эксклавное положение), и для того, чтобы доказать его несостоятельность (и необходимость перехода к механизмам, стимулирующим развитие экономики)[2].

Сложившийся к началу 1990-х годов народнохозяйственный комплекс Калининградской области имел средний для страны уровень развития и носил индустриально-аграрный характер. На область в 1989 г. приходилось 0,6 % населения России, при этом она сосредоточивала 0,55 % общероссийского промышленного потенциала и давала 0,65 % сельскохозяйственного производства. Она специализировалась на машиностроении, рыбной и целлюлозно-бумажной промышленности, сельском хозяйстве молочно-мясного направления, морском транспорте. Отраслевая структура производства, отчасти унаследованная от Восточной Пруссии, не вполне соответствовала региональным условиям, экономика не составляла единого комплекса, имела ряд слабых звеньев (строительство, производство промышленных товаров народного потребления, социальная инфраструктура), здесь был значительный оборонный сектор; добыча рыбы дотировалась государством; в сельском хозяйстве больших затрат требовало содержание мелиоративных систем.

По отраслевой структуре экономики Калининградская область относилась к регионам, которые в начале рыночных преобразований испытали наибольший спад производства. В области преобладали отрасли обрабатывающей промышленности, крайне слаба была энергетическая база; рыбная промышленность и необходимая сельскому хозяйству мелиорация, рекреационный сектор получали большие государствен-

[2] Детальный анализ см.: *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Калининградские альтернативы / Калинингр. ун-т. Калининград, 1995; *Хлопецкий А.П., Федоров Г.М.* Калининградская область: регион сотрудничества. Калининград: Янтарный сказ, 2000.

ные дотации, на бюджетном финансировании были океанические исследования и значительный оборонный сектор; большие средства требовались на цели охраны природы (берегозащита, особо охраняемые объекты). Дополнительным негативным фактором развития стала пространственная изолированность области от основной территории страны. Для соответствия рыночным условиям требовалась более значительная реструктуризация экономики по сравнению с большинством регионов страны.

В конце 1980-х годов в Советском Союзе в связи с осознанием бесперспективности административно-командной экономической системы появились идеи о создании свободных экономических зон как очагов рыночной экономики, опыт которых должен был бы распространяться по стране. Органы власти ряда регионов инициировали разработку соответствующих концепций, рассматривая их как способ получения дополнительных прав в управлении хозяйством. Географическое положение Калининградской области давало основание к усилению здесь роли внешнеэкономической деятельности как фактора регионального развития на основе привлечения иностранных инвестиций и обеспечения льготных условий для внешней торговли. Область стала рассматриваться в качестве потенциально перспективной для организации подобной зоны.

1.1.2. СЭЗ «Янтарь»

Четырнадцатого июля 1990 г. Верховный Совет РСФСР объявил Калининградскую область (наряду с пятью другими регионами Российской Федерации) зоной свободного предпринимательства. Третьего июля 1991 г. Председателем Верховного Совета РСФСР было издано распоряжение «О хозяйственном статусе свободной экономической зоны в Калининградской области». А Постановление Совета Министров РСФСР от 25.09.1991 г. №497 утвердило «Положение о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ «Янтарь»)», определявшее правовые основы хозяйствен-

ной деятельности на территории зоны (куда вошла, за исключением оборонных объектов, вся область).

Создание СЭЗ «Янтарь» должно было обеспечить ускорение решения задач социально-экономического развития и повышение жизненного уровня населения на следующей основе:

– расширение торгово-экономического и научно-технического сотрудничества с зарубежными странами;

– обеспечение благоприятных условий для привлечения иностранного капитала;

– наращивание производства экспортной и импортозамещающей продукции;

– развитие трансконтинентального транзита.

Механизм СЭЗ «Янтарь» включал следующее.

Режим свободной таможенной зоны:

– таможенные льготы (отмена всех видов сборов);

– свободный обмен товарами между областью и основной территорией страны (при этом товар определялся как произведенный в СЭЗ «Янтарь», если величина добавленной стоимости его обработки на территории СЭЗ составляет не менее 30%).

Стимулирование инвестиций (особенно иностранных) и хозяйственной деятельности:

– льготное налогообложение предприятий-резидентов ОЭЗ, в особенности совместных и иностранных предприятий;

– регистрация предприятий с участием иностранных инвестиций в размере до 75 млн. рублей непосредственно Комитетом по развитию СЭЗ «Янтарь»;

– свободный вывоз прибыли иностранными инвесторами;

– гарантии иностранных инвестиций в виде залога имущества Калининградской области (хотя соответствующие правила не были разработаны, и потому этот порядок фактически не применялся);

– централизованное финансирование развития зональной инфраструктуры и предоставление налогового кредита для финансирования инвестиционных проектов (области был предоставлен налоговый кредит в размере 200 млрд. руб. на пять лет).

Предусматривался также *упрощенный порядок въезда, пребывания и выезда иностранных граждан на территории СЭЗ*.

Но реализация Положения о СЭЗ «Янтарь» была крайне непоследовательной и неполной, таможенные льготы часто отменялись. Поэтому невозможно оценить, насколько комплекс утвержденных Положением мер мог бы оказаться эффективным в случае их полного исполнения.

Привлечение иностранных инвестиций и технологий для необходимой модернизации и реструктуризации экономики, развитие внешнеэкономической деятельности – главные доводы, приводившиеся разработчиками при обосновании концепции СЭЗ «Янтарь». Первоначально именно стимулирование инвестиций, в первую очередь иностранных, составляло основу зонального механизма, и лишь постепенно центр тяжести сместился на таможенные привилегии и стимулирование импортозамещения, а также обслуживание российской внешней торговли.

Общее число совместных и иностранных хозяйствующих субъектов, зарегистрированных на территории области, к 1995 году превысило 1100 (из них около 300 составили предприятия, отчитывавшиеся перед органами государственной статистики). В то же время большинство производств, ориентированных на региональный рынок, стало испытывать серьезные трудности, не выдерживая конкуренции с зарубежными производителями аналогичной продукции. Происходил и конкурентный отбор производств, поставляющих продукцию в другие российские регионы и на экспорт. В то же время новые экспортные и импортозамещающие производства развивались медленно. Приток иностранных инвестиций оказался незначительным, как и вложения отечественного капитала в региональную экономику.

Трудности реализации Положения о СЭЗ «Янтарь» были во многом связаны с отсутствием даже упоминаний о свободных зонах в российском законодательстве. Стоящий на повестке дня с начала 1990-х годов Закон РФ «О свободных экономических зонах в Российской Федерации» не принят до сих

пор. Это отражает неоднозначное отношения к свободным зонам в органах государственной власти РФ. Есть точка зрения, что предоставляемые в рамках зонального механизма льготы не дают выгоды стране в целом, снижают поступления в федеральный бюджет и не обеспечивают ускоренное развитие регионов, которым эти льготы предоставлены.

Положение о зоне полностью или частично игнорировалось различными ведомствами (Государственным таможенным комитетом, Минэкономики, Министерством внешнеэкономических связей, налоговой инспекцией). Для того чтобы ранее установленные в области налоговый и таможенный режимы функционировали, потребовалось три Указа Президента Российской Федерации (июнь и декабрь 1992 г., декабрь 1993 г.) и два Постановления Правительства РФ (август 1992 г. и май 1994 г.).

Окончательно Положение о СЭЗ «Янтарь» было дискредитировано вследствие Указа Президента РФ от 06.03.1995 г. №244 об отмене таможенных льгот. Несмотря на предполагаемое возмещение области 75% таможенных сборов, СЭЗ «Янтарь» оказалась в критическом положении, поскольку из зонального механизма было изъято важнейшее звено, обеспечивающее функционирование региональной экономической системы. Поэтому областные органы власти сосредоточились на подготовке и лоббировании специального закона, призванного обеспечить стабильность льготных условий хозяйствования в регионе.

1.1.3. Закон об ОЭЗ

Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» №13-ФЗ от 22.01.96 повысил статус документов, регулирующих хозяйственную деятельность в регионе[3].

[3] Изменение названия СЭЗ «Янтарь» на Особую экономическую зону связано, на наш взгляд, с политическими причинами – необходимостью прохождения закона через Государственную думу РФ, которая контролировалась в тот период коммунистами и их союзниками.

Законом декларировано создание благоприятных условий для социально-экономического развития области, а ОЭЗ предусмотрено развивать на основе федеральной программы. Согласно Закону, как и ранее Положению о СЭЗ «Янтарь», ОЭЗ располагается на территории всей области, кроме оборонных объектов, а функции администрации ОЭЗ выполняет администрация области. В то же время по своему содержанию Закон оказался в целом уже Положения, так как не предусматривал достаточных механизмов стимулирования инвестиций. Налоговые льготы российским и иностранным инвесторам и предпринимателям предоставляются *в соответствии с налоговым законодательством РФ и законодательством области*.

Закон прежде всего регулирует экспортные и импортные операции предоставлением *таможенных льгот*. Предусмотрено, что таможенные пошлины и другие таможенные платежи при оформлении товаров не взимаются в следующих случаях:

– во-первых, с товаров, произведенных в ОЭЗ и вывозимых в другие страны и на остальную часть таможенной территории Российской Федерации (включая территорию Таможенного союза);

– во-вторых, с товаров, ввозимых из других стран для потребления в регионе либо затем вывозимых в зарубежные страны (как с переработкой, так и без переработки товаров).

Что касается товаров, импортируемых и затем ввозимых на остальную часть Российской Федерации, они облагаются всеми ввозными таможенными пошлинами и другими платежами при таможенном оформлении. К таким товарам могут применяться меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности.

Для защиты внутреннего рынка и пополнения областного бюджета с 1998 года используется механизм квотирования ряда импортируемых товаров, подпадающих под льготы ОЭЗ. Квоты на беспошлинный импорт продаются на аукционах, а полученные средства (исчисляемые сотнями миллионов рублей в год) должны поступать в областной бюджет (хотя реаль-

ное поступление средств из-за отсутствия утвержденного порядка их расходования незначительно).

Порядок определения происхождения товара из ОЭЗ устанавливается администрацией совместно с Государственным таможенным комитетом РФ. Товар считается произведенным в ОЭЗ, если величина добавленной стоимости его обработки или переработки составляет не менее 30 %, а для товаров электроники и сложной бытовой техники – не менее 15 %. Кроме того, обработка должна вести к существенному изменению кода товара согласно Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности РФ (на уровне любого из первых четырех знаков, а для отдельных товаров – на уровне 5-го знака). Считаются не отвечающими критерию достаточной переработки простые сборочные операции, подготовка товаров к продаже и транспортировке.

Серьезным недостатком является то, что Закон об ОЭЗ не является законом прямого действия и конкретные положения, вытекающие из него, требуется согласовывать дополнительно (например, объемы финансовой поддержки региона в рамках Федеральной программы развития ОЭЗ, которая также должна разрабатываться и утверждаться дополнительно). Закон об ОЭЗ должен согласовываться со всеми другими законами Российской Федерации. Часть положений закона перестала действовать с принятием Таможенного кодекса и второй части Налогового кодекса РФ (льготы по уплате акцизов и налога на добавленную стоимость на импортируемые подакцизные товары, инвестиционная льгота при налогообложении прибыли). Фактическое содержание определяемого Законом хозяйственного механизма свелось к таможенным льготам (за указанным выше исключением), квотированию беспошлинного импорта и порядку определения товаров, произведенных в области.

Сложности реализации Закона об ОЭЗ, как и ранее Положения о СЭЗ «Янтарь», во многом связаны с тем, что стоящий на повестке дня с начала 1990-х годов Закон «О свободных экономических зонах в Российской Федерации» до сих пор не

принят. Это отражает неоднозначное отношение к свободным зонам в органах государственной власти РФ.

Для финансовой поддержки экономического развития область получила из федерального бюджета налоговый кредит в размере 200 млрд. руб., направленный на осуществление отобранных по конкурсу инвестиционных проектов.

В соответствии с Законом в 1997 году была принята Федеральная целевая программа развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998 – 2005 годы. Но ее финансирование производилось в явно недостаточных размерах (за 1998 – 2001 годы было получено лишь 3 % запланированных средств). Поэтому 7 декабря 2001 года» Постановлением Правительства Российской Федерации № 866 утверждена Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года». Для ее реализации предполагается привлечь более 93 млрд. руб., из которых около 19 % составляют средства федерального бюджета, 5 % – областного бюджета. Остальную, бóльшую часть инвестиций должны составить собственные средства предприятий, кредиты банков, иностранные кредиты и др.

Особое внимание в Программе уделено отраслям экономики, имеющим общероссийское значение, а также важное экономическое и геополитическое значение для региона в условиях превращения его в российский анклав внутри ЕС. Среди выделенных Программой приоритетов – транспорт, энергетика, связь, рыбная, янтарная отрасли, курортно-рекреационный и агропромышленный комплексы.

Однако намеченные программой объемы финансирования пока не достигнуты. В 2002 г. была предусмотрена реализация 53 объектов, в том числе 27 – с участием средств федерального бюджета. Предполагалось привлечь из различных источников 10,9 млрд. руб. инвестиций. Фактически для реализации программных мероприятий привлечено 1761 млн. руб. Из них средств федерального бюджета – 693 млн. руб. (86,5 % годового лимита бюджетных инвестиций), областного бюджета – 54 млн. руб. (20,8 % от предусмотренных Программой). Внебюджетные

средства (в основном средства предприятий) составили 1014 млн. руб. (12,6% от предусмотренных Программой). В связи с выявившимися недостатками в организации финансирования проектов и появлением новых региональных приоритетов в настоящее время содержание Программы корректируется.

Несмотря на действие Закона об ОЭЗ, таможенный режим постоянно подвергается сомнению. Вновь возникают проблемы действия утвержденного Законом зонального механизма. Уже 14 января 1997 г. Министерством финансов был подготовлен проект, который предусматривал отмену льгот на территории области, т.е. фактическое прекращение работы ОЭЗ. И только энергичное вмешательство администрации области предотвратило принятие такого решения. И в последующие годы делались попытки отменить действие статьи 7 в части освобождения от уплаты НДС на все товары и акцизов на подакцизные товары при их ввозе на территорию области.

В результате решения Государственного таможенного комитета от 27 декабря 2000 г. в связи с введением второй части Налогового кодекса были фактически отменены льготы Закона об ОЭЗ, поскольку предписывалось взимание НДС на импортируемые в область товары. Под угрозу был поставлен механизм Особой экономической зоны и фактически сама возможность эффективной хозяйственной деятельности в регионе многочисленных предприятий и фирм. В статистике января-февраля 2001 г. это отражено резким спадом деловой активности, снижением производства товаров и услуг по сравнению с декабрем 2000. Также более чем в полтора раза снизился оборот розничной торговли.

В феврале 2001 г. после усилий, предпринятых областной администрацией, ситуация с взиманием НДС на импортируемые товары была возвращена в прежнее положение. Областная дума приняла 22 февраля 2001 г. региональный закон, призванный (путем перехода на единый налог в упрощенной системе налогообложения) освободить значительную часть хозяйствующих субъектов от уплаты НДС, предусмотренного второй частью Налогового кодекса.

В 2002 г. при введении второй части Налогового кодекса была ликвидирована инвестиционная льгота при налогообложении прибыли. По оценке Комитета по экономическому развитию и торговле администрации Калининградской области, это сказалось на снижении темпов роста инвестиций в 2002 г., которые возросли только на 3 % по сравнению с 37 % в предыдущем году.

Закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» до сих пор действует не в полном объеме. Более того, и в правительстве, и в Государственной думе предпринимаются попытки изменить действующий порядок таможенного обложения под предлогом его невыгодности для Российской Федерации. Подобная нестабильность является фактором, не способствующим привлечению в область инвестиций.

1.2. Современная структура экономики и результаты функционирования механизма ОЭЗ

1.2.1. Первый этап развития (1991 – 1998 гг.)

С начала 1990-х годов выделяется два этапа экономического развития Калининградской области, отличающихся результатами воздействия зонального механизма на структуру и темпы развития экономики: до и после финансового кризиса 17 августа 1998 года.

Первый этап отличался резким спадом производства. В 1998 году промышленное производство в Калининградской области составило только 29 % от уровня 1990 года (в РФ – 46 %), сельскохозяйственное – 48 % (в РФ – 56 %), розничный товарооборот – 42 %. Наибольший спад произошел в капитальном строительстве, объемы которого сократились в 6 раз.

Узость регионального рынка требовала ориентации производства либо на общероссийский рынок (куда до 1990-х годов

поступало 70 % производившейся в регионе промышленной и до 30 % товарной сельскохозяйственной продукции), либо на экспорт (за рубежом реализовывалось 30 % целлюлозы, часть рыбопродукции, машины и оборудование, пушнина, янтарь). Решению этой задачи препятствовало отсутствие надлежащей рыночной инфраструктуры (как в области, так и в России в целом).

Региональный потребительский рынок находился в условиях острой конкуренции со стороны импортных товаров, беспошлинно поставлявшихся в область. Ориентированные на местного потребителя сельское хозяйство, пищевая и легкая промышленность резко сократили объемы производства. С трудом приспосабливался к новым условиям оборонный сектор.

Неудачно проведенная приватизация в ряде производств не только не обеспечила появления эффективных собственников, но и привела к их ликвидации (один из двух калининградских ЦБЗ, коксогазовый завод) или утере значительных мощностей (объединения «Кварц», «Система» и др.), фактическому банкротству многих потенциально высокорентабельных предприятий (Янтарный комбинат, «Калининградавиа»). Значительная часть рыболовных судов была продана за рубеж или ушла под «чужой флаг».

Модернизации старых и созданию новых производств не способствовала нестабильность зонального механизма, частая отмена таможенных льгот, высокие риски вложения капитала. Экспортное производство основывалось главным образом на использовании прежних (в ряде случаев модернизированных) производственных мощностей рыбопромышленного комплекса, целлюлозно-бумажной промышленности и некоторых машиностроительных предприятий, ликеро-водочного производства, а также на вывозе добываемой в области нефти (около 700 тыс. т), в меньшей мере – янтаря. Достигнутый к 1995 г. объем экспорта товаров и услуг (в основном транспортных) – около 500 млн. долларов – впоследствии (за исключением спада в 1998 – 1999 гг.), вплоть до настоящего времени, менялся незначительно.

Слабо развивался в этот период и такой перспективный сектор калининградской экономики, как обслуживание внешнеэкономической деятельности. Из-за конкуренции портов стран Прибалтики резко сократилась переработка грузов в калининградских портах. Недостатки в организации российской внешней торговли, в деятельности таможенных органов позволили резко активизироваться *теневому сектору.*

Быстрый рост импорта в Калининградскую область (рис. 1) во многом обеспечивали освобожденные от таможенного обложения подакцизные товары, особенно сигареты, которые в 1997 – 1998 гг. обеспечивали 9 – 10 % импорта (ввоз сигарет в 1998 г. составил 6 млрд. штук); на алкогольные напитки в 1998 г. приходилось 3 % импорта. В 1998 г. было ввезено 24 тыс. автомобилей (более 7 % импорта). Большая часть этих товаров поступала затем на основную территорию страны, минуя таможенные органы.

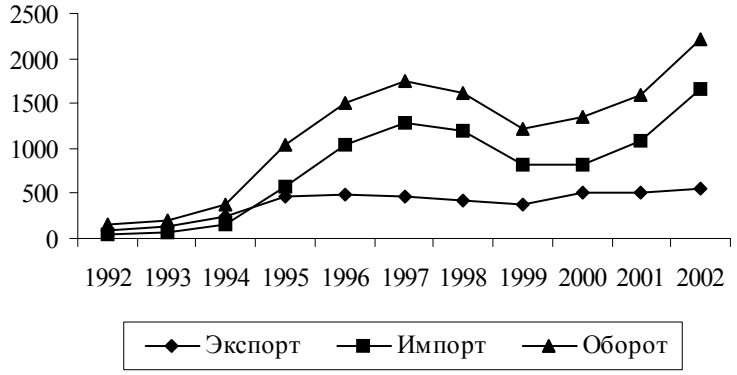

Рис.1. Динамика экспорта и импорта товаров и услуг. Калининградская область, 1992 – 2001 годы, млн. долларов

Значительную часть импорта составляло продовольствие. В результате углублялся спад собственного производства животноводческой продукции.

Следствием стало снижение доходов бюджета без существенного позитивного воздействия на развитие промышленности и других отраслей реального сектора экономики. Негативная оценка этого периода подробно представлена в литературе, где Калининградская область стала ассоциироваться с «черной дырой», в которой терялась значительная часть потенциальных доходов российского бюджета[4].

Однако одновременно создавалась рыночная инфраструктура, устанавливались необходимые связи хозяйствующих субъектов внутри региона, с российскими и зарубежными партнерами – как в сфере обращения, так и в сфере производства товаров и услуг. Появились первые экспортные и импортозамещающие производства. Создавались предпосылки последующего развития реального сектора, что и произошло после 1998 года, как только для этого появились внешние условия.

1.2.1. Второй этап развития (с 1998 г.)

В 1998 и особенно в 1999 г. объемы импорта сократились. Это связано с удорожанием импортных товаров, временным недоверием к российскому рынку. Однако именно в 1999 году в области начинается *второй этап* экономического развития, характеризующийся ростом производства.

После продолжительного спада быстро возрастают отечественные инвестиции в основной капитал (табл. 1). Создается основа последующего экономического роста – возникают новые и модернизируются существующие предприятия, ориентированные на переработку импортного сырья для поставок на российский рынок. Так, число мясоперерабатывающих предприятий, в основном малых, превышает 160.

---

[4] *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; *Хлопецкий А.П.* Калининградская область как «зона свободы»: взгляд изнутри. Калининград: Янтарный сказ, 2000.

Таблица 1

Динамика инвестиций, в процентах к предыдущему году

Показатель	Объект	1999	2000	2001	2002
Инвестиции	Калининградская область	122,0	139,7	137,1	102,8
в основной капитал	Российская Федерация	105,3	117,4	108,7	102,6
Иностранные	Калининградская область	46,4	104,8	128,3	194,4
инвестиции	Российская Федерация	81,2	114,6	130,0	138,7

С 2000 года вновь происходит быстрый рост импорта, несмотря на начавшееся взимание акцизов и налога на добавленную стоимость с подакцизных товаров, ввозимых из других стран на территорию ОЭЗ. Стал резко увеличиваться ввоз сырья и полуфабрикатов, перерабатываемых в области и, в соответствии с механизмом ОЭЗ, беспошлинно вывозимых в другие регионы страны. В 2002 г. доля области в российском импорте товаров достигла 2,7%, значительно превысив ее в предшествовавшие годы (с 1996 по 2001 г. эта доля составляла около 2%) (табл. 2).

Таблица 2

Доля Калининградской области во внешней торговле РФ, 1992 – 2002 гг., %

Год	Экспорт	Импорт	Оборот
1992	0,2	0,1	0,15
1993	0,2	0,2	0,2
1994	0,3	0,3	0,3
1995	0,6	1,0	0,7
1996	0,5	1,7	1,0
1997	0,5	1,7	1,1
1998	0,5	2,0	1,2
1999	0,5	1,9	1,0
2000	0,5	1,8	0,9
2001	0,5	2,1	1,0
2002	0,5	2,7	1,2

Развитие импортозамещения обусловлено расширением в России потребительского рынка. Именно повышение спроса на внутреннем российском рынке играло в развитии импортозамещающих производств основную роль: ведь в 1996 – 1998 гг. действовал тот же зональный механизм, но производство товаров на российский рынок развивалось медленно. Механизм ОЭЗ стал одним из факторов роста импортозамещения. Другим фактором было то, что область выгодно расположена по отношению к главным импортирующим регионам и одновременно имеет выгодное транспортное сообщение с поставщиками продукции за рубежом.

Темпы роста промышленного производства в Калининградской области начиная с 2000 года выше, чем в среднем по РФ. Сельское хозяйство, уступающее в конкурентной борьбе за региональный рынок беспошлинному импорту продовольствия, особенно мяса, наоборот, отстает в своем развитии от среднероссийских показателей (табл. 3).

Таблица 3

Динамика развития промышленности и сельского хозяйства Калининградской области и Российской Федерации в 1999 – 2002 гг.

Показатель	В процентах к предыдущему году				2002 г. в процентах к 1998 г.
	1999	2000	2001	2002	
Промышленность:					
Российская Федерация	108,1	109	104,9	103,7	128,2
Калининградская область	103,9	132	112,5	108,5	167,4
Сельское хозяйство:					
Российская Федерация	102,4	105	106,8	101,7	116,7
Калининградская область	101,0	103,5	95,5	102,8	102,6

В итоге в 2002 г. в сравнении с 1990 г. промышленное производство в области составило 49% (в РФ 56%) и разрыв между областью и страной в целом сократился с 17 пунктов до 7. Но в сельском хозяйстве вследствие более медленных тем-

пов его роста отставание возросло. Производство в 2002 г. здесь составило только 48 % от уровня 1990 г. (в РФ – 61 %), и разрыв увеличился с 8 до 13 пунктов.

Развитие других отраслей экономики области меньше связано с механизмом ОЭЗ. В 2001 – 2002 гг. тарифная политика российского правительства привела к росту перевозок через Калининградскую область экспортных грузов, и увеличились показатели развития транспорта. Для увеличения загрузки портов области и повышения их конкурентоспособности по сравнению с портами прибалтийских стран Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам тарифного регулирования на федеральном железнодорожном транспорте с 1 августа 2001 г. установила оплату перевозок всех экспортно-импортных грузов по железным дорогам России на калининградском направлении по ставкам тарифов Прейскуранта 10 – 01.

В соответствии с Федеральной целевой программой развития области налаживается паромная переправа Усть-Луга – Балтийск – порты Германии; 27 декабря 2002 г. введен в эксплуатацию первый этап грузопассажирского автомобильно-паромного терминала в Балтийске и начаты работы по модернизации причала.

Динамично развивается связь и телекоммуникации, и по насыщенности мобильными телефонами область занимает одно из первых мест в России. Возрастает число прибывающих в область российских туристов.

Начался приток инвестиций (часть которых не фиксируется статистикой, поскольку наращивание основных производственных фондов осуществляется на условиях аренды, лизинга, передачи во временное пользование). Вместе с тем, хотя сейчас инвестиционный процесс протекает в регионе активнее, чем в среднем по стране (доля области в инвестициях в основной капитал составляет 0,5 %, тогда как в промышленном производстве – только 0,35 %), но пока по объему привлечения и отечественных, и зарубежных инвестиций в расчете на душу населения область существенно отстает от средних по стране показателей. Слабо участвует в обеспечении инвести-

ций банковская система. Из 5,2 млрд. руб. инвестиций в основной капитал кредиты банков составили всего 8%. В структуре инвестиций преобладают собственные средства предприятий. По крупным и средним предприятиям на них приходится 64% инвестиций, и еще 20% обеспечивают бюджетные вложения (16% – из федерального бюджета).

К сожалению, данные статистического учета не могут быть в достаточной степени использованы при анализе, поскольку они не отражают в надлежащей степени специфику протекающих процессов. В качестве примера рассмотрим данные за 2002 г. (табл. 4).

Таблица 4

Некоторые показатели экономического развития Калининградской области (2000 – 2002 гг.)

Показатель	2000	2001	2002
В текущих ценах			
Импорт товаров, млн. дол.	875	1047	1610
Экспорт товаров, млн. дол.	475	455	471
Вывоз в РФ, млн. дол.	424	619	759
Промышленное производство, млн. руб.	14410	18199	24176
Оптовая торговля, млн. руб.	10891	13561	15190
Розничная торговля, млн. руб.	13970	14154	15986
Инвестиции, млн. руб.	4800	5743	6512
В % к предыдущему году			
Импорт товаров	147	120	154
Экспорт товаров	147	96	103,4
Вывоз в РФ	…	146	122,7
В % к предыдущему году (в сопоставимых ценах)			
Промышленное производство	132	113	108,5
Оптовая торговля	148	103	99,4
Розничная торговля	105	85	100,4
Инвестиции	140	137	102,8

При попытке проанализировать данные таблицы проявляются многочисленные противоречия. Сбалансировать данные

не удается. Достаточно сказать, что объемы вывоза в другие российские регионы и экспорта товаров оказываются намного больше собственного промышленного производства, а прирост импорта в 2002 г. сильно превышает увеличение вывоза товаров за пределы области (при этом внутреннее потребление практически не возросло)[5].

Органы статистики не в состоянии точно оценить степень «теневизации» экономики региона и уровень жизни населения. В литературе оценка теневых доходов населения к их официальному уровню варьирует от 50 до 95%. Средний по России уровень оценивается различными экспертами в 30 – 50%.

Но когда эксперты утверждают об огромном теневом секторе, нужно иметь в виду, что часто имеют место лишь *недостатки статистического учета, не охватывающего часть деятельности формальной экономики*. Так, в 2002 г. налоговыми службами зарегистрировано увеличение поступлений налога с физических лиц на 49%, но статистикой зафиксирован рост реальных доходов населения всего на 4,5%. Превышение доходов над расходами, нетипичное для российских регионов, но характерное в последнее десятилетие для калининградской экономики, составило 5,5%. Отчасти это связано со значительными размерами теневой экономики, но частично, видимо, может быть объяснено недостатками учета некоторых сторон деятельности весьма развитых в области малых предприятий и многочисленных индивидуальных предпринимателей.

По нашей оценке, теневые доходы населения к их официальному уровню составляют не менее 50%[6]. И. Елисеева и

[5]В связи с очевидными недостатками статистики областная администрация в конце 1990-х годов даже попыталась наладить собственный учет. Эта попытка не увенчалась успехом, и актуальность проблемы еще более возросла (особенно учет деятельности малого предпринимательства, приграничной торговли, инвестиционных процессов и пр.).

[6] *Клемешев А., Федоров Г.* Перспективы формирования и развития калининградского социума // Калининградский социум в европейском контексте. Калининград: Изд-во КГУ, 2002. С. 24.

Н. Бурова приводят оценку теневой экономики в 95 % от официальной[7].

Поэтому, хотя согласно официальным статистическим данным ВРП на душу населения в Калининградской области составляет лишь около 80 % от среднероссийского уровня, а уровень жизни населения уступает средним по стране показателям, реально соотношение показателей, отражающих уровень социально-экономического развития региона и страны в целом, вероятно, оказывается в пользу Калининградской области. Если Н. Смородинская приводит данные, на основе которых душевой ВРП в Калининградской области в 2000 г. составил 61 % от уровня ВВП Литвы[8], то оценка И. Самсона, И. Елисеевой, сделанная с учетом теневого сектора, иная: «Среднедушевой ВРП Калининграда может достигать 95 % литовского ВРП»[9].

1.2.3. Реструктуризация экономики региона

За период с начала 1990-х годов в области сформировалась *новая структура экономики*, в которой большее значение имеет сфера услуг (в особенности транспорт, торговля, туризм). Ее доля в численности занятых составила в 2001 г. 62 %, а в производстве ВРП – 44 %. Изменения отраслевой структуры занятости отражают данные таблицы 5.

За 1990 – 1998 годы вследствие спада производства товаров произошло сокращение доли занятых в промышленности, сельском хозяйстве и строительстве. Доля занятых в сфере услуг увеличилась в основном за счет роста занятости в торговле и управлении.

---

[7] *Елисеева И.* Опыт измерения теневой экономики на региональном уровне // Научные труды РЕЦЭП. М., 2002; *Бурова Н.* Измерение масштабов теневой экономики на примере Калининградского региона // Там же.

[8] *Смородинская Н.* Калининград в условиях объединения Европы: вызов и ответ // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 112.

[9] *Самсон И., Елисеева И.* Новый образ Калининградской области // Вопросы экономики. 2003. №2. С. 47.

Таблица 5

Занятость в экономике Калининградской области

Отрасль экономики	Доля занятых, % к итогу			Динамика численности занятых	
	1990	1998	2001	1998 в % к 1990	2001 в % к 1998
Всего	100,0	100,0	100,0	91,8	101,3
В том числе:					
Производство товаров	51,9	35,9	37,7	63,5	106,5
Из них:					
Промышленность	30,3	18,5	19,0	56,0	104,5
Сельское и лесное хозяйство	12,1	10,6	11,0	80,9	105,2
Строительство	9,6	6,8	7,7	65,3	113,9
Производство услуг	48,1	64,1	62,3	122,4	98,4
Из них:					
Транспорт и связь	8,8	7,7	7,3	80,7	96,1
Торговля, общественное питание	9,0	20,5	19,0	209,4	93,7
Управление	3,0	7,1	7,1	216,0	101,8

После 1998 года наблюдается рост численности и доли занятых в производстве товаров. Соответствующие изменения происходят и в структуре производства валового регионального продукта (табл. 6).

В производстве промышленной продукции произошло утяжеление отраслевой структуры за счет повышения доли отраслей топливно-энергетического комплекса, вызванного изменениями ценовых соотношений в разрезе отраслей. Из-за этого, а также вследствие более сильного спада производства за 1990 – 1998 гг. значительно снизилась доля отраслей специализации промышленности области (машиностроения, лесопромышленного комплекса и пищевой промышленности) – с 77 до 59 %. К 2002 г. вследствие начавшегося ускоренного роста их доля вновь возросла – до 68 % (табл. 7).

Таблица 6

Динамика отраслевой структуры производства валового регионального продукта в Калининградской области, 1996 – 2001 гг. (в процентах к итогу)

Показатель	1996	1998	2001
Валовой региональный продукт	100,0	100,0	100,0
В том числе:			
Производство товаров	42,1	44,0	55,9
Из них:			
Промышленность	24,4	30,6	41,5
Сельское и лесное хозяйство	9,3	7,2	7,1
Строительство	7,5	5,3	6,6
Производство услуг	57,9	56,0	44,1
Из них:			
Рыночные услуги	44,0	46,0	30,1
Нерыночные услуги	13,9	10,0	14,0

Таблица 7

Динамика объемов промышленного производства и отраслевой структуры промышленности Калининградской области, 1990 – 2002 гг.

Показатель	Отраслевая структура производства (в ценах соответствующего года), %			1998 в % к 1990	2002 в % к 1998	2002 в % к 1990
	1990	1998	2002			
Промышленность, всего	100,0	100,0	100,0	29	168	49
Электроэнергетика	2,5	22,3	9,9	47	150	71
Топливная	1,0	8,3	16,4	59	99	58
Машиностроение и металлообработка	27,2	11,9	25,0	18	284	51
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	10,1	8,1	11,7	22	213	47
Строительных материалов	2,8	1,1	1,4	11	325	36
Легкая	4,4	1,7	1,5	8	269	22
Пищевая	39,4	39,3	31,5	31	236	73
Другие отрасли	12,6	7,3	2,6	57	59	34

Снижение доли пищевой промышленности в 1998 – 2002 гг. связно с изменениями ценовых соотношений между отраслями (более медленным ростом цен на продовольственное сырье). Если рассматривать динамику производства в натуральном выражении или в постоянных ценах 1990 г., то именно в пищевой промышленности наблюдалась наилучшая динамика производства, что отражают данные таблицы 8.

Таблица 8

Динамика отраслевой структуры промышленного производства Калининградской области, 1990 – 2002 гг.

Отрасль	Отраслевая структура, текущие цены		Отраслевая структура в ценах 1990, 2002 гг.
	1990	2002	
Промышленность, всего	100	100	100
Электроэнергетика	2,5	9,9	3,2
Топливная	1,0	16,4	1,0
Машиностроение и металлообработка	27,2	25	24,8
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	10,1	11,7	8,5
Строительных материалов	2,8	1,4	1,8
Легкая	4,4	1,5	1,7
Пищевая	39,4	31,5	51,5
Другие отрасли	12,6	2,6	7,6

На основе данных таблиц 6 и 7 можно сделать вывод, что в разрезе отраслей структурные изменения в промышленности не очень велики и ее специализация не слишком изменилась. Изменения заключаются в ином – в номенклатуре и качестве продукции, источниках сырья и рынках сбыта товаров.

Многие *ранее существовавшие* предприятия машиностроения, целлюлозно-бумажной, легкой, добывающей промышленности, которые теперь часто являются совместными, производят продукцию на экспорт. Почти все *новые производ-*

ства в машиностроении, мебельной, легкой, пищевой промышленности связаны с развитием импортозамещения.

Новую импортозамещающую специализацию характеризуют данные импорта товаров из-за рубежа и вывоза произведенной в области продукции в другие регионы России. В 2002 году наибольший удельный вес в импорте товаров составляли: машиностроительная продукция (38%), продовольственные товары (30%), продукция нефтехимического комплекса (8%), металлоизделия (6%), древесина и изделия из нее (4%). За исключением нефтепродуктов, все указанные группы товаров в значительной части используются в импортозамещающих производствах.

Рыбная промышленность в основном сохранила и номенклатуру, и географию поставок (российский рынок, значительные экспортные поставки).

Машиностроение в большей мере, чем раньше, стало ориентироваться на внешний рынок (производство кранов, судов). Восстанавливается кооперация с предприятиями Литвы в приборостроении. Отдельные предприятия, поставляющие продукцию развивающимся отраслям российской экономики, также сохранили свое значение (оборудование для газопроводов, торговли). Остальные традиционные производства прекратили или резко сократили выпуск продукции (вагоностроение, производство светотехнического оборудования, микродвигателей, продукции оборонного назначения).

Целлюлозно-бумажная промышленность существенно снизила объемы производства (одно из пяти предприятий отрасли ликвидировано). Она относится к числу отраслей, использующих сырье, поступающее из других регионов России (с российского Севера), с поставками товаров как на российский рынок, так и на экспорт. За 1998 – 2002 гг. производство целлюлозы возросло более чем в 2 раза, бумаги в 4 раза и картона в 7 раз (производство в 2002 году составило соответственно 58, 49 и 67% от уровня 1990 г.). В 2002 г. область обеспечила 5,3% производства целлюлозы в России, 2% бумаги, 0,8% картона. На экспорт в 2001 г. было отправлено 78% товарной целлюлозы, 33% бумаги и картона.

Янтарная промышленность ориентирована на экспорт полуфабрикатов и из-за неэффективного менеджмента продолжает оставаться в кризисном положении. На внешний рынок направляется продукция нефтяной и торфяной отраслей, а также удобрения и металлы, поступающие из других российских регионов и проходящие в области доработку (сортировку, фасовку).

Легкая промышленность практически полностью работает на экспорт, производя продукцию на давальческом сырье для его поставщиков – предприятий Польши, Литвы, Дании, Голландии, Бельгии.

Важное экспортное значение имеет ликероводочная промышленность. Калининградское предприятие «СПИ-РВВК» является крупнейшим поставщиком русской водки на экспорт.

Таким образом, многие *ранее существовавшие предприятия*, которые теперь часто являются совместными, производят продукцию на экспорт. Почти все *новые производства* в машиностроении, мебельной, легкой, пищевой промышленности связаны с развитием импортозамещения.

В сельском хозяйстве снизилась доля животноводства, повысилась – растениеводства (в том числе в связи с появлением экспортных технических культур, прежде всего рапса). Попрежнему на экспорт направляется часть производимой в области пушнины.

Развитие транспорта во многом зависит от его роли в обслуживании российской внешней торговли. Возросшая конкуренция за перевалку российских грузов на Балтике в 1990-е годы привела к резкому спаду грузооборота калининградских портов и, соответственно, железной дороги. После принятия российским правительством мер по тарифной поддержке калининградского направления в 2001 – 2002 гг. был обеспечен рост обработки грузов в портах с 4 млн. т до 10 млн. т; соответственно возрос и грузооборот Калининградской железной дороги.

Получил определенное развитие международный туризм, а в последние годы быстро увеличивается прием туристов из других российских регионов. В 2002 году количество посе-

тивших область туристов (63 тыс. иностранных туристов, 211,5 тыс. туристов из регионов России) возросло на 19% по сравнению с предыдущим годом.

В значительной мере благодаря зональному механизму в области создана более развитая, чем в большинстве российских регионов, рыночная среда, законодательная база, новая структура экономики, выпускаются товары достаточно высокого качества, быстро совершенствуется сфера услуг, развивается сфера подготовки и переподготовки кадров, сформировался рыночный менталитет населения.

Калининградская область относится к регионам с развитым малым бизнесом. В области в расчете на 1000 жителей насчитывается 8 субъектов малого бизнеса, что в 1,4 раза выше среднего по стране (третье место в стране после Москвы и Санкт-Петербурга). В малом бизнесе, индивидуальном предпринимательстве и фермерских хозяйствах сконцентрировано 36% занятых в экономике.

Финансовые источники преобразований – прежде всего отечественные инвестиции. Сейчас инвестиционный процесс протекает в области активнее, чем в среднем по стране, что и обеспечивает более высокие темпы экономического роста. Доля области в инвестициях в основной капитал составляет 0,5%, тогда как в производстве валового внутреннего продукта и промышленном производстве – только 0,3%.

Слабо участвует в обеспечении инвестиций банковская система. Из 5,2 млрд. руб. инвестиций в основной капитал кредиты банков составили всего 428 млн. руб. (в том числе 71,5 млн. руб. – кредиты иностранных банков). Местные коммерческие банки невелики по размерам – активы крупнейшего регионального банка (Инвестбанк) не достигают миллиарда рублей. Но в области расположены филиалы крупнейших российских банков, среди которых – московские Альфа-банк, Банк Москвы, БИН-банк, Петрокоммерц и др., Промышленно-строительный банк и Менатеп (Санкт-Петербург), Урало-Сибирский банк (Уфа). Однако они пока не реализуют в регионе значительных инвестиционных проектов.

Приток иностранных инвестиций незначителен (в 2001 г. даже в совместные предприятия было вложено только 7,5% иностранных инвестиций, а 92,5% составили отечественные источники). Общий объем накопленных прямых иностранных инвестиций на начало 2002 г. составил всего 40 млн. долларов, поступление в 2002 году – 6 млн. долларов, или 3% общего объема инвестиций в основной капитал, а изъято в 2002 г. 9 млн. долларов.

В структуре инвестиций преобладают собственные средства предприятий. По крупным и средним предприятиям на них приходится 64% инвестиций, еще 20% обеспечивают бюджетные вложения (из них 16% – из федерального бюджета).

1.3. Влияние механизма ОЭЗ на соотношение импортозамещения и экспортной ориентации производства

Механизм СЭЗ «Янтарь» способствовал созданию в области большого числа совместных и иностранных предприятий (из 30,2 тыс. субъектов хозяйственной деятельности, зарегистрированных в Едином государственном регистре на начало 2002 года, 1,9 тыс. относилась к иностранной и совместной собственности). Во многом именно этот режим обеспечил экспортную ориентацию всех предприятий, которые могли выпускать конкурентоспособную на мировом рынке продукцию и получить доступ на этот рынок. Однако новые экспортно-ориентированные производства не были созданы. До 1998 года не могли и расширяться поставки продукции на сужающийся в условиях экономического спада общероссийский рынок (как с использованием отечественного сырья, так и основанные на импортном сырье и полуфабрикатах). А региональный рынок все более оказывался насыщенным импортными товарами, поступавшими беспошлинно и вытеснявшими продукцию местных производителей. В результате местное производство товаров сокращалось.

Механизм ОЭЗ по сравнению с СЭЗ сохранил только режим свободной таможенной зоны, резко снизив дополнительные воз-

можности стимулирования инвестиционного процесса. В условиях относительно высокого обменного курса рубля с регионального рынка постепенно оказались вытесненными не только многие местные, но и другие российские производители.

Экспорт из Калининградской области, как и в целом из Российской Федерации, в 1998 – 1999 гг. сократился (вследствие снижения цен на нефть и ряд других видов экспортных товаров, а в 1999 г. также из-за резкого сокращения экспорта рыбы). Но в 2000 – 2002 гг. вследствие возросшей цены на нефть и увеличения экспорта ряда товаров (рыба, целлюлоза) вновь стал превышать уровень 500 млн. долларов. Однако качественных изменений в товарной структуре экспорта не происходило.

Благодаря резкому падению курса рубля после 17 августа 1998 года и общероссийский, и региональный рынки оказались более защищенными от конкуренции импортных товаров. Как и в целом по России, в Калининградской области в 1998 и особенно в 1999 г. имело место снижение *импорта*. Вплоть до 2001 г. показатели динамики импорта в РФ и область были близки, хотя Калининградская область все же отличалась меньшим спадом импорта и более быстрым приближением его в 2001 году к уровню 1997 года. А в 2002 году темпы роста импорта в область для развития импортозамещающих производств многократно превысили средние по РФ показатели (рис. 2).

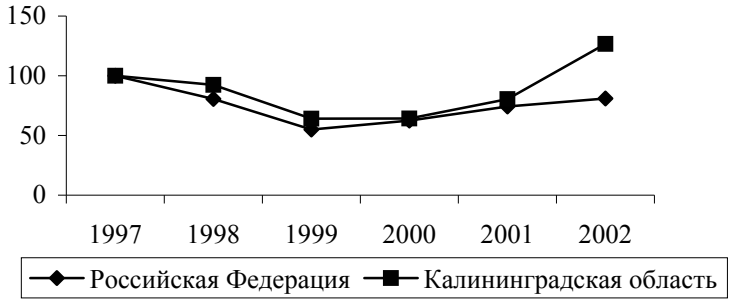

Рис. 2. Динамика импорта в Российскую Федерацию и Калининградскую область, в процентах к 1997 г.

В 2002 году наибольший удельный вес в *импорте товаров* составляли: машиностроительная продукция (37,9 %), продовольственные товары (29,9 %), продукция нефтехимического комплекса (8,0 %), металлоизделия (5,7 %), древесина и изделия из нее (3,9 %). За исключением нефтепродуктов, все указанные группы товаров в значительной части используются в импортозамещающих производствах.

Импорт товаров в Калининградскую область, составивший в 2002 году 1578 млн. долларов, по основным товарным группам характеризуется следующей динамикой:

– машиностроительная продукция – 598 млн. дол. (+74 %);

– продовольственные товары – 472 млн. дол. (+35 %);

– продукция нефтехимического комплекса – 127 млн. дол. (+63 %).

Вывоз калининградской продукции на остальную территорию России в режиме «ИМ 40 ОЭЗ» достиг 759 млн. долларов против 619 млн. долларов в 2001 г. и 424 млн. долларов в 2000 г. Наибольший удельный вес в вывозе занимают следующие товары: автомобили (14,1 %), мясные консервы (11,4 %), телевизоры (11,4 %), рыбные консервы (10,5 %), самоходные транспортные средства и краны (7,1 %), рыба мороженая (4,6 %), ковры и напольные покрытия (4,0 %).

Фактором роста импортозамещения в области, на наш взгляд, стала не только отмена таможенного обложения, но и упрощение доступа товаров на российский рынок (благодаря выпуску продукции по российским стандартам) при выгодном транспортном положении области между зарубежными поставщиками сырья, полуфабрикатов и комплектующих и российскими потребителями готовой продукции. Большинство товаров должно приобрести в процессе переработки на предприятиях Калининградской области 30 % добавленной стоимости. Это уже сейчас значительно выше нормы таможенного обложения соответствующих товаров. На начало 2003 года только по мясу птицы таможенная пошлина составляла 25 %, по остальным товарам ее размеры были 20 % (ковры, мебель, колбасы, мясные консервы) или 15 % (мясо

крупного рогатого скота, рыбные консервы). При этом мясо относится к числу квотируемых товаров, беспошлинный импорт которых ограничен.

По сложной бытовой технике и электронике добавленная стоимость должна превышать 15%. Именно такие размеры имеют пошлины на импортируемую бытовую технику; и 20% – на телевизоры.

Экспортная ориентация затруднена нетарифными ограничениями стран-потенциальных импортеров продукции калининградских предприятий (например: целлюлоза – экологические требования, рыбные консервы – различия стандартов). *Импортозамещающая специализация* стимулируется расширением потребительского спроса на российском рынке, выгодным географическим положением региона и режимом ОЭЗ. Недостатком является необходимость пересечения территории Литвы при транспортировке товаров на основную часть России.

В настоящее время в промышленности области соотношение внутреннего потребления, поставок товаров в другие российские регионы и на экспорт, по нашим оценкам, составляет 1:2:1.

1.4. Достоинства и недостатки действующего Закона об ОЭЗ

Основу механизма ОЭЗ составляют два компонента: во-первых, режим свободной таможенной зоны и, во-вторых, условия поставок на основную территорию РФ товаров, произведенных в Калининградской области из импортного сырья и полуфабрикатов. В разное время на эти два аспекта в дискуссии об ОЭЗ обращалось неодинаковое внимание.

В дискуссии второй половины 1990-х годов в качестве довода «против» зоны приводилось прежде всего утверждение, что таможенные органы не добирают значительные суммы из-за калининградских льгот. Поскольку Государственный таможенный комитет РФ обеспечивает около трети доходов феде-

рального бюджета, подобное мнение имело (и имеет) большое значение в спорах вокруг статуса Калининградской области. В то же время объемы «упущенной выгоды», которыми оперируют противники льгот, произвольно завышены[10]. Кроме того, восстановление таможенных пошлин в полном объеме привело бы к сворачиванию транзитных перевозок, и экономика области оказалась бы в состоянии коллапса. Государству пришлось бы осуществлять срочные операции по поддержке территории, гораздо более затратные, чем «упущенная выгода».

В настоящее время наибольшую дискуссию вызывают условия поставок произведенной в области продукции в другие регионы страны. Резкое увеличение таких поставок в последние два-три года усиливает конкуренцию на рынках других российских регионов, и производители (и импортеры) аналогичной продукции стремятся прекратить ввоз многих товаров из области.

Эксперты, отстаивающие интересы производителей товаров на основной части страны, ведут речь о недобросовестной конкуренции со стороны калининградских поставщиков мебели, телевизоров, автомобилей и особенно ковров, мясо- и рыбопродукции (включая якобы имеющие место поставки практически не подвергающейся переработке импортной продукции). Активными противниками беспошлинного ввоза мяса являются местные сельхозпроизводители. Это усиливает позиции сторонников изменений в характере механизма ОЭЗ, настаивающих на переходе от стимулирования импортозамещения к поддержке экспортной ориентации производства.

Многие недостатки современной схемы функционирования региональной экономики, отмечаемые принципиальными критиками режима ОЭЗ, безусловно, справедливы (потери бюджета от таможенных льгот, наличие значительного теневого сектора, нерациональная приграничная торговля, зависи-

[10] Подробнее см.: *Хлопецкий А.П.* Калининградская область как «зона свободы»… С. 131 – 143.

мость экономики от механизма ОЭЗ). Однако они имеют то или иное оправдание и определенным образом обеспечивают жизнедеятельность экономики региона, который в противном случае являлся бы депрессивной территорией, полностью зависящей от прямой финансовой помощи Центра.

С другими недостатками, связываемыми с ОЭЗ (более низкий уровень жизни населения, полная зависимость областного бюджета от федеральных субсидий), нельзя согласиться. Так, большинство экспертов считает, что уровень жизни населения области по меньшей мере не уступает среднему по РФ. Что касается субсидирования региона, то, хотя область относится к регионам, получающим субвенции из федерального бюджета (в 2002 г. – 1805 млн. руб.), поступления по налогам и сборам на территории области в бюджеты всех уровней существенно превышают расходы консолидированного бюджета региона. (В 2002 г. поступления составили 8986 млн. руб., расходы бюджета – 7917 млн. руб.)

Оценка достоинств и недостатков ОЭЗ имеет различные аспекты и зависит от того, с позиций интересов каких субъектов она производится, к тому же она меняется с течением времени. В функционировании экономики необходимо, прежде всего, оценить обеспечение жизнедеятельности региона и эффект для страны в целом, а также разрастание теневого сектора, включая нелегальное продвижение импортных товаров на российский рынок.

Что касается последнего, то если и существуют недостатки и даже злоупотребления при применении механизма ОЭЗ для товаров, направляющихся далее за пределы Калининградской области, но объяснение данного факта не следует сводить к существованию ОЭЗ как таковой. В этой связи нельзя не отметить такие возможности повышения эффективности данного механизма, как повышение уровня прозрачности в системе учета и контроля, отработка процедур взаимодействия таможенных служб и администрации области. В отношении обеспечения жизнедеятельности региона механизм ОЭЗ, несмотря на имеющиеся недостатки, в целом функционирует успешно.

Наибольшие сомнения в целесообразности сохранения механизма ОЭЗ вызывают возможные потери федерального бюджета и конкуренция калининградских товаров на общероссийском рынке.

Таможенные льготы приносят выгоду, во-первых, хозяйствующим субъектам и, во-вторых, населению (эти льготы не обязательно соответствуют потерям бюджета, так как неизвестно, были бы ввезены или нет соответствующие товары при наличии таможенных пошлин).

Предприятия, поставляющие продукцию в другие российские регионы, ввезли в 2002 г. из-за рубежа сырья и комплектующих на сумму не более 400 млн. долларов. Размеры недополученных таможенных сборов составляют около 80 млн. долларов, то есть 2,4 млрд. руб. В то же время следует учесть налоговые поступления от деятельности импортозамещающих предприятий (около 0,6 млрд. руб.), налог на доходы физических лиц (0,3 млрд. руб.). Незначительные поступления дает продажа квот (в 2002 г. – около 40 млн. руб.).

Импортозамещающие предприятия, производящие продукцию на региональный рынок, импортируют сырье и комплектующие на 100 млн. долларов. Соответственно все остальные показатели в 4 раза меньше, чем у первой группы предприятий.

Третья группа – предприятия различных отраслей экономики, импортирующие *товары производственного назначения*. Величина импорта здесь сильно варьирует и может достигать значительных размеров. Так, в 2002 г. особенно высокую долю – 20% импорта – составили трактора, грузовые автомобили и прицепы (используемые, в частности, калининградскими автоперевозчиками, обслуживающими российские внешнеторговые связи).

Конечные потребители и (возможно, в большей мере) торговля получают выгоду от импорта потребительских товаров, поступающих на региональный рынок. Если исходить из фиксируемого статистикой розничного товарооборота в объеме 16 млрд. руб., то импорт можно оценить в 8 млрд. руб., а

таможенные льготы – в 2 млрд. руб. Это – частичная компенсация за низкий уровень доходов и удорожание транспортировки привозных отечественных товаров в связи с эксклавным положением области. Заработная плата в регионе составляет лишь около 80% от средней по стране. Розничные цены вплоть до последнего времени были выше среднероссийских, и лишь в 2002 г. стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг для проведения межрегиональных сопоставлений составила 99% от среднего по РФ уровня.

Противниками беспошлинного ввоза товаров, указывающими на *негативные стороны беспошлинного импорта*, в регионе являются местные производители сельскохозяйственной продукции (в особенности мяса). Но региональный рынок уже в течение более чем 10 лет работает в условиях режима свободной таможенной зоны, и воздействие зонального механизма на его формирование (особенно на рынок продовольствия, прежде всего мясных продуктов) следовало предусматривать раньше[11]. Необратимые структурные изменения уже произошли, и производство животноводческой продукции в регионе резко сократилось.

В действительности роль импорта в спаде производства, видимо, преувеличивается: производство молока снизилось даже в большей мере по сравнению с производством мяса, хотя давление импорта здесь намного меньше (баланс ввоза и вывоза молочных продуктов нулевой) (рис. 3).

[11] Опасения по поводу спада местного производства, прежде всего в агропродовольственном секторе, высказывались многими экспертами еще при разработке концепции СЭЗ «Янтарь». В частности, предлагалось формирование локальных зон вместо распространения зонального механизма на всю территорию области; дифференцированное таможенное обложение товаров в зависимости от уровня их производства в регионе, однако эти предложения не были приняты во внимание. Вместо этого был предусмотрен режим квотирования, который, однако, апробировали лишь в 1996 г., а в полной мере он начал действовать в 1998 г. – слишком поздно для того, чтобы оказать какое-либо воздействие на региональный рынок.

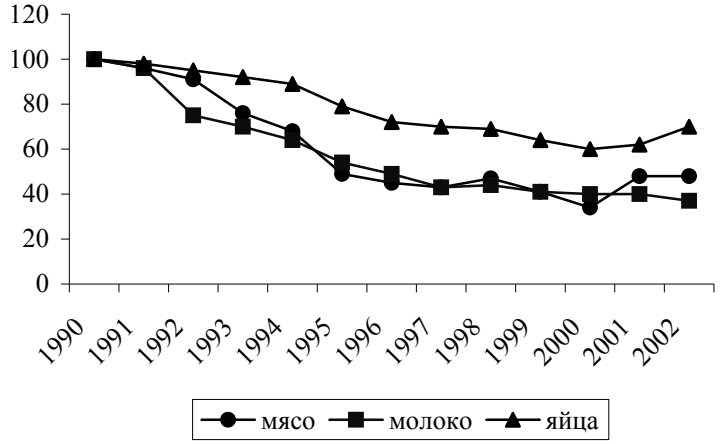

Рис. 3. Динамика производства продукции животноводства в Калининградской области, в процентах к 1990 г.

В 2000 – 2002 гг. наблюдается определенная стабилизация производства продукции животноводства, в том числе мяса, несмотря на резко возросший его импорт. Производство яиц практически насыщает региональный рынок, так как их вывоз даже несколько больше, чем ввоз.

Более того, прекращение беспошлинного импорта вызвало бы повышение цен на продукцию животноводства, особенно мяса, но ввоз мяса и мясопродуктов в область в любом случае был бы продолжен, так как при нынешнем объеме внутреннего потребления (53 тыс. т) местное производство покрывает только 46% платежеспособного спроса.

По большинству товаров ситуация на региональном рынке, наоборот, улучшилась, так как с использованием механизма ОЭЗ было организовано производство многих новых для области потребительских товаров и услуг, а благодаря модернизации производства и обновлению ассортимента резко возросло качество традиционных товаров.

В настоящее время наибольшую дискуссию вызывает *резкое увеличение поставок на основную территорию страны*

товаров, произведенных в Калининградской области из импортного сырья и полуфабрикатов. То есть преобладают *противоречия между областью и другими российскими регионами*. Несмотря на недостаточную насыщенность рынка товарами отечественного производства, ряд производителей аналогичной продукции в других регионах России выступает за запрет ввоза некоторых товаров из Калининградской области на основную территорию страны.

Поскольку доля региональной промышленности в объеме общероссийского производства невелика и лишь половина произведенной продукции поступает на рынки других регионов страны, роль Калининградской области в формировании общероссийского рынка товаров не следует преувеличивать. Вместе с тем в производстве ряда потребительских товаров в последние годы область действительно достигла значительных результатов (особенно если иметь в виду, что большинство соответствующих производств развито сейчас в России крайне слабо).

Благодаря освоению современного ассортимента товаров и внедрению новых технологий, опирающихся на активные международные связи и участие западных партнеров в капитале многих предприятий, калининградская продукция имеет преимущества в соотношении цена/качество перед продукцией как многих российских, так и зарубежных производителей.

Значительный удельный вес в регионе сейчас занимает мясная промышленность. Ее роль не очень значительна, если иметь в виду общие объемы поставок. Вывоз в российские регионы не превышает 1,5 % от объема российского импорта мяса. Но на долю области в 2002 г. приходилось 17 % российского производства мясных консервов.

Рыбная промышленность, как это ни парадоксально для области, где данная отрасль традиционно является ведущей, также отчасти относится к импортозамещающим отраслям. Она теперь базируется не только на сырье калининградских рыбодобывающих предприятий, но и на импортном сырье (которое поставляется в основном бывшими российскими судами, ушедшими под «удобный флаг»). В 2002 году собствен-

ная добыча рыбы составила 353 тыс. т (более 11% общей добычи в стране), а импорт – 87 тыс. т. В рыбоконсервной промышленности роль области намного выше: в 2002 г. здесь произведено 33% от общего производства рыбных консервов в России.

Предприятия области обеспечивают 3% общероссийского производства водки и ликероводочных изделий, 24% экспорта водки (по стоимости).

Производство мебели составляет лишь 0,5%, но значительно выше доля в производстве дорогостоящей мягкой мебели (из импортных полуфабрикатов). Около четверти всей произведенной мебели поступает в другие российские регионы.

Возрастает производство и вывоз в другие российские регионы синтетических ковровых покрытий из импортных полуфабрикатов.

В последние годы созданы некоторые совершенно новые для области машиностроительные производства, ориентированные на российский рынок. В 2002 г. из импортных комплектующих собрано 5,7 тыс. автомобилей KIA и BMW. Выпущено 543 тыс. телевизоров Erisson, Thomson, Shivaki (31% производства телевизоров в РФ), 112 тыс. пылесосов (14%). Производится холодильное оборудование, видеокассеты, картриджи для водяных фильтров «БРИТА Евро».

Воздействие зонального механизма на развитие импортозамещающих производств (поскольку он способствует повышению рентабельности производства) весьма велико. Однако если бы беспошлинный ввоз являлся единственным фактором развития импортозамещения в Калининградской области, то квоты стали бы жестким ограничителем производства. В действительности же мясоперерабатывающие предприятия многократно превышают квоты по беспошлинному ввозу мяса птицы. Поэтому необходимо признать важную роль местоположения области для развития импортозамещения.

Баланс потерь от таможенных льгот и выгод от вызванной этими льготами деятельности калининградской экономики для

страны в целом оценить сложно. Во всяком случае, импортируемые сырье и полуфабрикаты в Калининградской области подвергаются определенной переработке (создавая добавленную стоимость в размере около 3 млрд. руб.), прежде чем поступить в другие регионы России. В то же время импорт в Россию тех же (подвергающихся в Калининградской области обработке) полуфабрикатов, а также готовой продукции растет. В 2002 г. импорт говядины и свинины (по стоимости) увеличился на 49 %, мяса птицы – на 7 %, рыбы – на 44 %, мясных консервов – на 14 %, легковых автомобилей – на 34 %, мебели – на 28 %. Следовательно, речь идет о замещении импорта (хотя и неполном, поскольку используется импортное сырье), а не о вытеснении других российских производителей.

1.5. Дальнейшие изменения внешних условий развития области

Особенности развития Калининградской области обусловлены воздействием сложного комплекса региональных, общероссийских и международных факторов.

Региональные условия развития крайне неустойчивы. Правда, согласно оценкам журнала «Эксперт», по законодательным рискам Калининградская область имеет среди российских регионов очень хороший ранг «3» (из 89)[12]. Но нестабильность применения Закона об ОЭЗ не позволяет столь оптимистично оценивать ситуацию. Дополнительные риски возникают в связи с неопределенностью внешних условий регионального развития.

Областные власти в воздействии на условия регионального развития непоследовательны. Они пытаются стимулировать инвестиции и предпринимательскую деятельность, принимая новые региональные законы («О локальных экономических зонах в Калининградской области», 1997; «О налоговых льго-

[12] Эксперт. 2002. №45.

тах предприятиям, осуществляющим инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области», 2002). К тому же уровень налогообложения, устанавливаемый региональными органами, весьма высок, что не содействует привлечению инвестиций[13].

Факторы *федерального уровня* включают, прежде всего, стратегию экономического развития России, общие принципы региональной политики РФ, конкретные действия в отношении области, с одной стороны, и стратегию действий Российской Федерации по отношению к Европейскому Союзу, включая сотрудничество с входящими в ЕС странами Балтийского региона, – с другой.

Получает распространение идея «*догоняющего развития*» России по отношению к более развитым в экономическом отношении странам – «не только и не столько обеспечение роста, но, прежде всего, проведение глубокой структурной трансформации», особенно «усиление развития сектора услуг, и в первую очередь высокотехнологичных услуг»[14]. Структурные изменения в экономике Калининградской области, происходящие во многом под влиянием режима ОЭЗ, в целом соответствуют этому стратегическому направлению и имеют благоприятные предпосылки дальнейшего развития.

Основным приоритетом федеральной *региональной политики* сейчас рассматривается «снижение межрегиональной дифференциации по уровню социально-экономического развития, в том числе путем обеспечения равных конкурентных условий в хозяйственной деятельности…»[15]. Поэтому даль-

---

[13] С 1 января 2002 г. на территории области введен налог с продаж, установленный на максимально возможном уровне 5 %. Высокий уровень имеют налоги на прибыль, направляемую в консолидированный региональный бюджет.

[14] *Мау В.* Экономико-политические итоги 2002 года и особенности экономической политики в преддверии выборов // Вопросы экономики. 2002. №3. С. 12 – 13.

[15] *Экономика* России: три года после кризиса. М., 2002. С. 93.

нейшие перспективы ОЭЗ в Калининградской области зависят от того, какая точка зрения по поводу Особой зоны возобладает: будет ли зональный механизм признан способом «подтягивания» региональных условий к среднероссийскому уровню, или станет рассматриваться как конкурентное преимущество, ставящее область в лучшее положение по сравнению с другими субъектами Федерации.

Актуальные проблемы развития Калининградской области связаны с ожидаемым *вступлением России в ВТО*. Первым важнейшим следствием станет снижение таможенных пошлин, уменьшающих преимущества развития импортозамещения с использованием механизма ОЭЗ в Калининградской области. Однако эти изменения в течение ближайших 3 – 4 лет ожидаются сравнительно незначительными и существенно не скажутся на импортозамещающих производствах.

Второе главное следствие – возможное улучшение условий доступа калининградских товаров на рынок ЕС. Это открывает возможности дальнейшего развития переработки поступающего из других российских регионов сырья и поставок готовой продукции на экспорт. Дополнительным фактором формирования такой специализации региональной экономики станет реализация проектов Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года» по совершенствованию производственной инфраструктуры региона, особенно по сооружению работающей на природном газе ТЭЦ-2 (с проектным сроком ввода в действие первой очереди в конце 2005 года).

Главным направлением в развитии отношений между РФ и ЕС сейчас становится реализация идеи *общего европейского экономического пространства*. Эта идея вытекает из Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (1994 г.), официально сформулирована она была в мае 2001 г. Соглашение предусматривает не полномасштабную интеграцию, а политику сближения – внедрения в России системы технического регулирования, гармонизированной с европейской, элементов законодательства ЕС в финансовой сфере. Механизм сначала свободной, затем Особой экономической зоны, по сути, уже

превратил Калининградскую область в *экспериментальную площадку* международного сотрудничества, где отрабатываются новые интеграционные механизмы. Такую же роль играют развитие различных пространственных форм *приграничного сотрудничества в Балтийском регионе*, включая еврорегионы «Балтика», «Неман» и «Сауле», деятельность многочисленных совместных и иностранных предприятий.

Из технической в экономическую и политическую плоскость, в сферу стратегии отношений между РФ и ЕС трансформируются проблемы, связанные с предстоящим вступлением Польши и Литвы в ЕС. Эти страны, готовящиеся к вступлению в ЕС и Шенгенское визовое пространство, ввели визовый режим при поездках туда (аналогичные правила в качестве ответной меры вводятся и российской стороной в отношении посещения Калининградской области гражданами Польши и Литвы). Для транзита российских граждан между Калининградской областью и остальной территорией России введен упрощенный транзитный документ, который выдается на основании обращения в консульство Литвы и при условии проведения необходимых проверок и контроля.

Усложнение условий перемещения населения через границу уже привело к сокращению числа транзитных поездок российских граждан в сообщении между областью и основной частью страны через территорию Литвы. Введение виз скажется и на интенсивности приграничной торговли, в которой с калининградской стороны участвует, по имеющимся оценкам, 9 тыс. человек и примерно столько же – со стороны Польши и Литвы. Объем ежегодно вывозимых из Калининградской области товаров (в основном алкогольные и табачные изделия, бензин) в рамках приграничной торговли оценивается различными российскими и западными экспертами в 2,5 – 3 млрд. руб. Эта торговля будет сворачиваться, уменьшится число туристических поездок, усложнится деятельность калининградских автоперевозчиков, осуществляющих транзитные перевозки через Литву. Суммарные потери экономики и населения области, по оценке Главного управления экономического раз-

вития и торговли администрации Калининградской области, могут достичь 2 млрд. руб.

С другой стороны, должны упорядочиться ситуация на границе, уменьшиться очереди, сократиться время ее пересечения. Это будет способствовать развитию отношений не в теневом, а в формальном секторе экономики. Формирование общей границы с ЕС может способствовать развитию внешнеэкономических связей, экономического сотрудничества Калининградской области (и России через Калининградскую область) не только с соседними странами, но и с Евросоюзом в целом.

1.6. Варианты совершенствования механизма ОЭЗ и их возможные следствия

Принимая во внимание особенности области, подавляющее большинство концепций ее развития предполагает специфику хозяйственного механизма, отличающую регион от других субъектов Федерации. Существуют две базовые концепции дальнейшего развития области, учитывающие изменения внешних условий ее развития. Одна из них основана на развитии импортозамещения, а другая – на экспортной ориентации производства. Соответственно различаются и предложения по изменению Закона об ОЭЗ.

1. Областные органы власти, местные и связанные с регионом деловые круги утверждают, что отмена Закона об ОЭЗ ухудшила бы условия недавно созданных импортозамещающих производств и вредна с позиций стабильности условий для бизнеса. Экономика области вновь должна будет претерпеть значительные трудности, вызванные изменением условий хозяйствования и необходимостью новой реструктуризации. В связи с неизбежным спадом производства и уменьшением доходов населения потребуется многократное увеличение прямой финансовой поддержки региона со стороны Федерации.

Предлагается сохранить действующий порядок управления ОЭЗ, режим свободной таможенной зоны на территории всей

области, снизить уровень требований к признанию товаров произведенными в области, ввести дополнительное стимулирование инвестиций[16].

Но законодательная инициатива областных органов власти, подготовивших в 2001 году соответствующие предложения о внесении изменений и дополнений в Закон об ОЭЗ, не получила поддержки в профильных комитетах Государственной думы РФ. В настоящее время имеются различные предложения, касающиеся дальнейшего *стимулирования импортозамещения.*

Изменение норматива добавленной стоимости при признании товаров произведенными в области. Первая группа предложений – *снижение норматива* в два раза, его привязка к размеру импортных пошлин или установление на основе специального соглашения администрации области с Государственным таможенным комитетом. Кроме того, предлагается уменьшить число знаков классификации кода товаров, изменение которых необходимо при переработке импортного сырья и комплектующих для признания товаров произведенными в области. Такие условия приближаются к прямому импорту товаров и не способствуют развитию в регионе сопутствующих производств (обеспечивающих увеличение производства добавленной продукции).

Вторая возможность, наоборот, – *повышение норматива*. Если речь идет о более полном импортозамещении (а не 15 – 30%, как сейчас), то его проще постепенно организовать именно в Калининградской области, где уже созданы перерабатывающие предприятия (и имеются резервы трудовых ресурсов, а часто и возможности наращивания производства сырья, например животноводческой продукции). Областная администрация пытается содействовать этому процессу. В 2002 г. при организации аук-

[16] См.: *Егоров В.Г.* Российский регион в центре Европы // Вопросы экономики. 2001. №11; *Пирогов В.В., Жданов В.П., Федоров Г.М.* Калининградская область: видение и перспективы развития // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 87 – 95; *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

ционов по продаже импортных квот на беспошлинный ввоз мяса была сделана попытка связать объем квот с использованием при производстве продукции определенного количества мяса, поставляемого местными производителями. Однако это решение вызвало протесты предпринимателей, и реализовать его не удалось. Но имеется возможность предусмотреть постепенное повышение норматива добавленной стоимости на правительственном уровне (Закон об ОЭЗ предусматривает, что этот норматив устанавливается по согласованию с администрацией области).

Изменение квот на беспошлинный импорт товаров. Первое предложение – *отмена квотирования.* Большие нарекания вызывает организация аукционов по продаже квот (часть которых впоследствии не выбирается), а также чрезмерно большой перечень подлежащих квотированию товаров, многие из которых не имеют отношения к развитию импортозамещения и даже не производятся в области. Практическое значение сейчас имеют только квоты на ввоз мяса.

Альтернативный вариант – ужесточение квотирования беспошлинного импорта товаров. В представленном Финансовой академией проекте нового Закона об ОЭЗ предлагается похожий механизм, в котором, наоборот, сами *таможенные льготы* устанавливаются на основе соглашения между администрацией области и Правительством РФ. Вопрос заключается в том, кто сможет объективно оценить номенклатуру квотируемых товаров и размеры квот.

2. В правительственных кругах и некоторыми московскими учеными предлагается новая, экспортная ориентация ОЭЗ. Основное значение придается льготам при выпуске товаров на экспорт[17]. Режим свободной таможенной зоны на всей территории области должен быть отменен при сохранении возможности соз-

[17] *Кузнецова О.В.* Федеральная экономическая политика в отношении эксклавного региона // Вопросы экономики. 2001. №11; *Кузнецова О.В., Мау В.А.* Калининградская область От «непотопляемого авианосца» к «непотопляемому сборочному цеху»: Взгляд из России. М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2002.

дания локальных таможенных зон. Следовательно, предполагается новая реструктуризация созданной во второй половине 90-х годов XX века импортозамещающей калининградской экономики. Особое значение придается Федеральной целевой программе развития области, реализация которой должна осуществляться федеральной структурой, подчиненной правительству.

В рамках Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 г.» был объявлен тендер на разработку нового закона. Проект разработан Финансовой академией при Правительстве РФ. Он предполагает сочетание элементов свободной таможенной зоны на территории всей области (на условиях, которые будут согласовываться между администрацией области и Государственным таможенным комитетом) с локальными экономическими зонами, меры по стимулированию инвестиционной деятельности, а также передачу функций управления ОЭЗ на федеральный уровень. В настоящее время идет согласование основных положений проекта, встретившего возражения, в частности, со стороны администрации Калининградской области. Усложняет принятие закона и неопределенность внешних условий регионального развития, продолжающиеся переговоры РФ – ЕС по поводу Калининградской области.

По нашему мнению, экспортные производства в Калининградской области недостаточно развиваются не столько по причине их слабого стимулирования со стороны государства, сколько потому, что российские товары не имеют доступа на западные рынки в силу нетарифных ограничений (в том числе калининградская целлюлоза – по экологическим соображениям, рыбные консервы – в связи с различиями стандартов). Вступление России в ВТО и дальнейшее развитие сотрудничества между РФ и ЕС, реализация Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (включая создание совместной зоны свободной торговли) должны способствовать решению данной проблемы. Кроме того, большое значение имеет тарифная политика российских железных дорог по перевозке грузов в калининградском направлении.

Что касается специального стимулирования экспортной ориентации производства, то здесь, на наш взгляд, достаточно общероссийской и региональной политики. Большое значение имеет стабилизация условий хозяйствования и формирование позитивного имиджа региона. Область имеет объективные преимущества, связанные с ее географическим положением, и эти преимущества скажутся при организации экспортных производств.

3. *Сочетание* импортозамещения и экспортной ориентации производства предусмотрено в Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года, разработанной областными органами власти с участием местных и московских ученых[18]. Ожидается, что будет обеспечено опережающее развитие области за счет повышения ее роли в экономических отношениях России (и других стран Таможенного союза и СНГ) с Западом (прежде всего ЕС), отработки здесь новых форм сотрудничества с использованием механизма ОЭЗ.

4. Группа российских и зарубежных экспертов («*Кильская международная целевая группа экспертов по Калининграду*») ищет решение проблемы развития эксклавного российского региона в иной плоскости, считая, что механизм ОЭЗ вообще не в состоянии обеспечить решение проблем регионального развития. Их позиция в наиболее явном виде выражена в документе под названием «В фокусе – Калининград. Политические рекомендации с точки зрения разрешения проблем»:

«России необходимо четко определиться, что будущая экономическая политика в отношении КО (Калининградской области. – *Авт.*) должна быть основана на Стратегии и соответствующей Программе действий, которые должны быть выработаны и одобрены совместно ЕС и Россией и нацелены на институциональные и структурные реформы, позволяющие

[18] См.: *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: Сб. 2002. №9. С. 144 – 184.

калининградской экономике в большей мере соответствовать стандартам рыночной экономики, принятым в ЕС».

Предлагается «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[19].

Превращение области в «пилотный регион», более быстро интегрирующийся в экономическое пространство ЕС по сравнению с другими регионами России, пока маловероятно. ЕС, согласно последним опубликованным документам, осуществляет общую политику по отношению к России, ко всем ее регионам. Российская экономическая политика также направлена на сближение условий хозяйствования на всем экономическом пространстве страны.

Политически неприемлемо создание «совместной системы управления» и фонда, который не мог бы контролироваться российским правительством (подобные идеи – «международной корпорации регионального развития», «еврорегиона Калининград», «проекта Калининград – Кёнигсберг», «кондоминиума» и др. – предлагались в начале 1990-х годов, но были отвергнуты[20]).

Проблемы *совершенствования управления региональным развитием* действительно существуют. Функции администрации ОЭЗ, согласно действующему Закону об ОЭЗ, выполняет администрация области. Однако внешнеторговые операции контролируются таможенными органами, подчиненными Центру. Исполнение Федеральной целевой программы развития области во многом зависит от выделения средств (отдельно по каждому из десятков проектов) Минфином.

Для большей координации деятельности ОЭЗ имеются предложения о концентрации функций управления на феде-

[19] SCHIFF-texte Nr 67/ russisch. 2002. S. 5, 3 – 4, 22.

[20] См.: *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Калининградские альтернативы / Калинингр. ун-т. Калининград, 1995.

ральном уровне (при создании в составе ОЭЗ специального таможенного комитета). Обсуждение вопроса, кто реализует механизм ОЭЗ – региональные или федеральные власти, – вполне соответствует дискуссии о регионализации или централизации как направлении политического развития Федерации. От этапа регионализации сейчас осуществляется переход к большей централизации, потому и научные обоснования меняются на противоположные. Правда, трудно ответить: научные исследования подготовили последующие политические изменения или наука следует за политикой.

Попытка передать управление ОЭЗ на федеральный уровень встречает закономерные возражения областной администрации, поскольку это фактически приведет к созданию дублирующих структур (областной и федеральной) управления региональной экономикой. Но и подчинение областным органам ОЭЗ с расширенными полномочиями (в том числе со своими таможенными органами) вряд ли приемлемо для Центра.

В настоящее время в Областной думе ведется работа по подготовке документов о придании области особого статуса – федеральной территории, в которой действовал бы режим ОЭЗ, но которая имела бы прямую подчиненность федеральным органам власти.

1.7. Краткие выводы

Механизм сначала свободной, а затем Особой экономической зоны привел к созданию в Калининградской области новой, пока еще недостаточно устойчивой структуры экономики, отличающейся высокой степенью открытости и зависящей от быстро меняющихся внешних факторов развития.

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

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

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

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

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

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

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

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

В концепции проекта нового Закона об ОЭЗ, подготовленного Финансовой академией при Правительстве РФ, прогнозируется рост экспорта товаров и услуг на 20 %, рост ВРП в 2,5 раза и платежей в бюджеты всех уровней в 4 раза.

Во всех вариантах прогнозов предполагается более быстрый рост основных социально-экономических показателей развития Калининградской области по сравнению со средними по стране и Северо-Западным федеральным округом. Достижению повышенных темпов роста могут препятствовать прежде всего политические факторы: неурегулированность отношений с Литвой по поводу транзита грузов и пассажиров, условия транзита через территорию Латвии и Белоруссии, характер отношений между РФ и ЕС, состояние приграничной торговли и других форм экономического сотрудничества. Немаловажное значение могут иметь и отношения между РФ и НАТО.

Решающим фактором является экономическая ситуация в России в целом: с ее дальнейшим улучшением темпы развития региона будут выше средних по стране, в условиях ухудшения спад производства в области будет более глубоким. Условием успешного регионального развития является расширение экономического сотрудничества России и ЕС.

Географическое положение области создает благоприятные предпосылки для обслуживания российской внешнеэкономической деятельности, развития как экспортно-ориентированных, так и импортозамещающих производств.

На эффективность импортозамещающего производства положительно влияет режим ОЭЗ, который и в нынешнем виде позволяет регулировать условия хозяйственной деятельности в соответствии как с региональными, так общероссийскими интересами. Механизм квотирования беспошлинного импорта обеспечивает возможности учета интересов как местных производителей сельскохозяйственной продукции, так и, при насыщении общероссийского рынка теми или иными товарами, производителей соответствующей продукции в других российских регионах. Возможности регулирования норматива добавленной стоимости позволяют повышать долю местного (и поступающего из других регионов России) сырья и полуфабрикатов в производстве готовой продукции.

В то же время отмена действующих норм хозяйствования на территории Калининградской области повлекла бы за собой ряд

негативных следствий. Вместо сосредоточения усилий на рыночных преобразованиях в регионе потребуется повысить внимание к реструктуризации экономики, что может привести к усилению роли административного, распределительного управления. В связи с необходимостью изменения характера и направлений внешних связей, усложнится функционирование регионального рынка, который благодаря его включенности в российский и международный рынки служит определенным образцом для расширения интеграционных процессов в «большой» Европе.

Возможная финансовая помощь региону *взамен* зонального механизма не может решить проблемы регионального развития, поскольку она имеет иную направленность – не на развитие экономики, а на ее социальную поддержку.

С учетом сложности и неопределенности ситуации, связанной с развитием отношений РФ и ЕС по поводу жизнеобеспечения Калининградской области, отсутствия единой точки зрения по отношению к перспективному хозяйственному режиму в Калининградской области и многообразия интересов политических факторов, влияющих на принятие решений, какие-либо изменения в ближайшее время (один-два года) маловероятны. В сложившейся ситуации следует более полно использовать возможности, предоставляемые действующим Законом об ОЭЗ. В силу изменчивости внешних условий регионального развития имеет смысл создание правительственной комиссии по вопросам жизнеобеспечения и развития Калининградской области (по примеру действовавшей ранее).

Средне- и долгосрочный прогноз зависит от хода экономического развития России и отношений с Европейским Союзом. Необходимо стимулировать повышение роли области во внешнеэкономической деятельности, ее превращение в пилотный регион по отработке интеграционных механизмов между РФ и ЕС в рамках Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества.

Меры поощрения экспортных производств целесообразно осуществлять в рамках общероссийской политики, путем формирования локальных свободных экономических зон на территории области (дополняющих нынешний механизм ОЭЗ). Важ-

ную роль в стимулировании инвестиций должно играть дальнейшее совершенствование регионального законодательства.

Если же будет признано целесообразным дополнительное стимулирования инвестиций на федеральном уровне, можно принять отдельный законодательный акт, который будет иметь объектом и не ОЭЗ, а саму Калининградскую область. Соответствующие меры можно предусмотреть в Федеральной целевой программе «Развитие Калининградской области на период до 2010 года».

Федеральная программа уже создает условия для привлечения инвестиций и экспортной ориентации производства. Выделяемые же сейчас в ее рамках средства имеют не социальное, а стимулирующее экономическое развитие предназначение в создании условий, необходимых для успешного развития региона (прежде всего, производственной и социальной инфраструктуры), а также оказывают поддержку модернизации ведущих отраслей экономики.

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

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

2. ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ В РЕГИОНЕ

2.1. Общая оценка инвестиционного процесса

2.1.1. Динамика и структура инвестиций

Инвестиции – ключевая проблема для экономики Калининградской области, как и для всей российской экономики. При оценке экономического развития индикаторы инвестиционной деятельности в настоящее время, возможно, даже более значимы, чем показатели роста производства. В 1991 – 1998 годах сокращение их объемов было характерно для России в целом, но в Калининградской области инвестиционный спад был глубже, и даже сравнительно высокие темпы роста инвестиций в последние годы пока еще не привели к объемам, которые были до начала 1990-х годов (рис. 4).

Нынешняя доля области в общих по стране инвестициях в основной капитал составляет только 0,4 % (тогда как в начале 1990-х годов она была близка к доле области в населении страны и составляла 0,6 %).

Несмотря на ожидания, режим свободной, затем Особой экономической зоны не смог обеспечить значительный приток иностранных инвестиций. Их удельный вес в инвестициях в основной капитал по сравнению с серединой 1990-х годов даже снизился с 6 до 3 %. Главную роль (до трех четвертей инвестиций) играют собственные средства предприятий. Второе место занимают бюджетные вложения. И крайне малы заемные средства, поскольку коммерческие банки, особенно после финансового кризиса августа 1998 года, почти не занимаются долгосрочным кредитованием экономики.

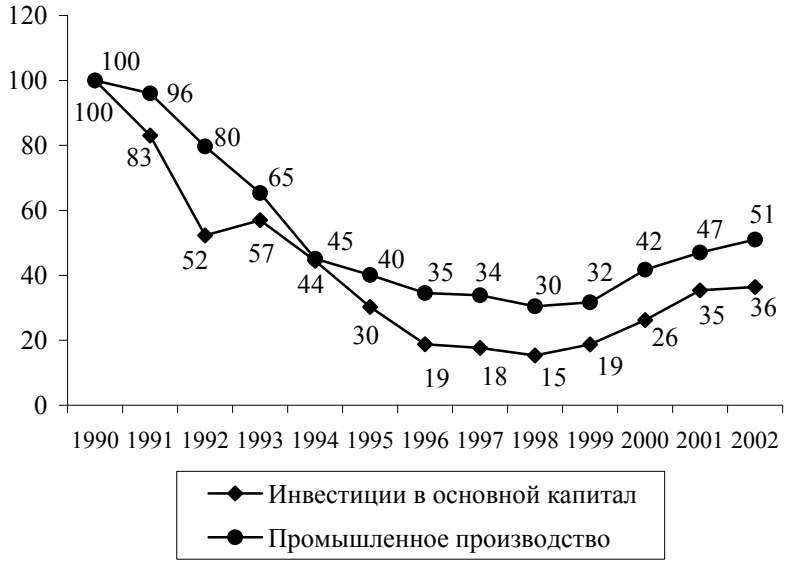

Рис. 4. Объемы инвестиций в основной капитал
и промышленное производство, в процентах к 1990 г.

В Калининградской области за период с 1992 по 1998 г. уменьшилась доля инвестиций в основной капитал из федерального и местных бюджетов (с 40 до 14%) и возросла роль собственных средств предприятий. Тем не менее удельный вес централизованных средств в общем объеме капитальных вложений в Калининградской области в 1992 – 1996 гг. превышал среднероссийский уровень в 1,3 – 1,9 раза. С 1997 г. финансовая поддержка за счет федерального бюджета резко сократилась. В 1998 г. этот источник обеспечил только 4% инвестиций; областной и местные бюджеты – 10%; лишь 1% пришелся на банковские кредиты. При этом почти все кредиты производственного назначения предоставляются Сбербанком. Основная часть инвестиций – 74% – была обеспечена собственными средствами предприятий.

Слабое использование кредитных механизмов, с одной стороны, и недостаточная финансовая база предприятий – с другой, предопределили низкие объемы инвестиций. Одновременно со снижением объемов инвестиций происходили изменения в их отраслевой структуре. Уменьшился удельный вес капиталовложений в производство товаров: если к концу 1980-х годов они составляли около трех четвертей общего объема инвестиций, то в 1998 г. – менее половины. Особенно снизились вложения в сельское хозяйство, доля которого за 1992 – 1996 гг. упала с 17 до 1 %.

В 1999 г., с экономическим оживлением в стране, инвестиции стали возрастать (на рис. 5 прослеживается четкая корреляция между динамикой инвестиций и промышленного производства).

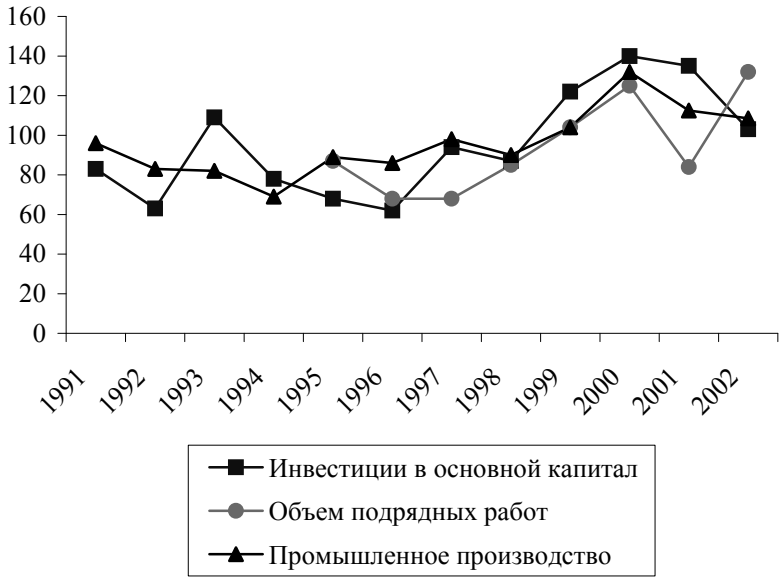

Рис. 5. Динамика некоторых экономических показателей Калининградской области, 1991 – 2002 гг., в процентах к предыдущему году

В 1999 – 2002 годы инвестиции выросли в 2,4 раза. Однако собственные средства предприятий стали играть еще более высокую роль и их доля увеличилась к 2000 г. до 79%. Остальные 21% составили привлеченные средства. Из них 7% пришлось на вновь возросшее финансирование из федерального бюджета, столько же – из областного и местных бюджетов, почти 1% – средства внебюджетных фондов. Все прочие источники, включая банковские кредиты, обеспечили только 6% инвестиций. В 2001 г. структура инвестиций мало изменилась: собственные средства предприятий – 77%, федеральный бюджет – 10%, областной и местный бюджеты – 3%, 10% – остальные источники (из них кредиты банков – 3%).

В 2002 г. началась реализация Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», и значительно возросла доля бюджетных ассигнований из Центра. На федеральный бюджет пришлось 16% общего объема инвестиций, на областной и местные бюджеты – 3%. Гарантии Программы обусловили и увеличение доли банковских кредитов – до 8%. Доля собственных средств предприятий сократилась до 64%.

Активизацию инвестиционного процесса после 1998 года характеризует также увеличение валового накопления основного капитала. По сравнению с 1998 и 1999 годами, когда уровень накопления составлял 14,0%, в 2000 и 2001 годах он возрос соответственно до 17,8 и 17,4% валового регионального продукта. Стали расти объемы инвестиций в производство товаров. В 2002 г. они составили 58% всех инвестиций (в том числе в промышленность – 48%, строительство – 7%, сельское хозяйство – 3%).

Распределение и динамику инвестиций по отраслям экономики отражают рисунки 6 и 7.

Общий объем инвестиций в основной капитал за 2002 г. составил в Калининградской области около 6,5 млрд. руб. (без налога на добавленную стоимость – 5,7 млрд. руб.). Основную часть составляют отечественные инвестиции. Доля прямых иностранных инвестиций составила всего 2,7% от объема инвестиций в основной капитал. А общий объем поступивших иностранных инвестиций (среди которых преобладают торговые

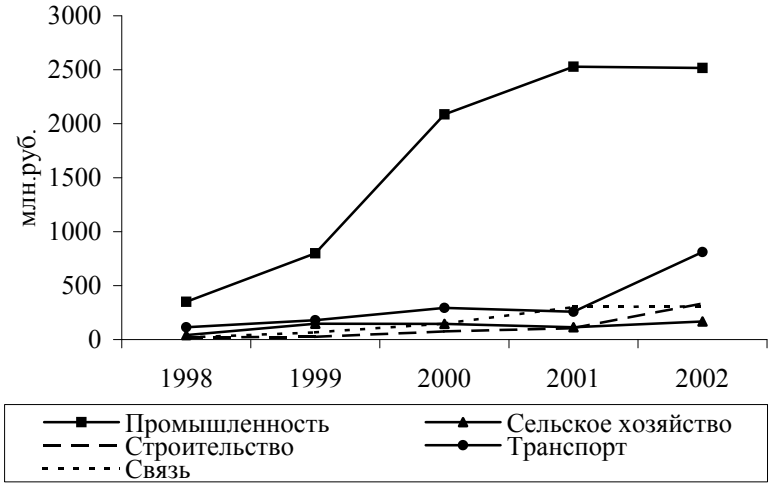

Рис. 6. Динамика инвестиций по некоторым отраслям экономики, млн. руб. (в текущих ценах)

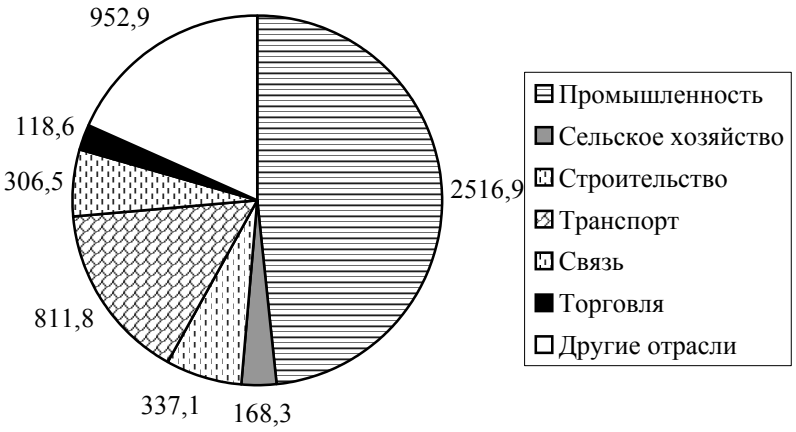

Рис.7. Инвестиции в основной капитал по отраслям экономики, крупные и средние предприятия, млн. руб., 2002 г.

и прочие кредиты) – 47,7 млн. долларов в 2002 г. – по отношению к инвестициям в основной капитал составил 22 %.

Весь объем накопленных прямых иностранных инвестиций на начало 2003 года составил всего 36,8 млн. долларов, то есть около 1,1 млрд. руб. по официальному курсу. В 2002 г. из зарубежных стран поступило 5,9 млн. долларов, а изъято 9,1 млн. долларов[21].

Стоимостные показатели инвестиционной активности хозяйствующих субъектов на территории области характеризуется следующими данными (табл. 9).

Таблица 9

Инвестиционная деятельность на территории Калининградской области за 1999 – 2002 гг. (в текущих ценах)

Показатель	1999	2000	2001	2002
Финансовые вложения предприятий и организаций, млн. руб.*	963,6	2530,2	2178,1	3706,1
В том числе:				
Долгосрочные	639,8	508,3	306,3	307,3
Краткосрочные	323,8	2021,9	1871,8	3398,8
Вложения в нефинансовые активы, млн. руб.*	2021,1	4175,7	5395,2	5742,6
Из них инвестиции в основной капитал: (млн. руб. / %)	1753,5 / 86,8	3642,4 / 87,2	4951,3 / 91,8	5212,2 / 90,8
Инвестиции в основной капитал с учетом субъектов малого предпринимательства, млн. руб.	–	4570,9	5742,8	6512,2
Доля малого предпринимательства в общем объеме инвестиций, %	–	20,3	13,8	20,0
Поступило иностранных инвестиций в нефинансовый сектор экономики, млн. долларов	18,3	19,1	24,6	47,7

* Крупные и средние предприятия, без учета субъектов малого предпринимательства

[21] *Внешнеэкономическая* деятельность предприятий и организаций Калининградской области за 2002 год / Калинингр. обл. комитет гос. статистики. Калининград, 2003. С. 12.

За анализируемый период произошел рост всех видов инвестиций в экономику региона. Увеличивались краткосрочные вложения, и сокращались долгосрочные – их доля в структуре финансовых вложений составила в 2002 г. лишь 8,3 %.

Наиболее значимыми для области инвестиционными проектами, получившими поддержку местных и региональных властей и успешно развивающимися на территории Калининградской области, стали:

– автосборочное производство «Автотор» (сборка автомобилей BMW, KIA);

– строительство завода по производству автомобильных свечей зажигания «Бриск»;

– создание телевизионного производства «Телебалт»;

– создание производства ковровых покрытий «Роял тафт»;

– строительство завода «Продукты питания»;

– строительство мясоперерабатывающего завода «Калининградский деликатес»;

– модернизация пивоваренного завода «Остмарк»;

– строительство холодильного терминала «Грин Терминал»;

– реконструкция спиртоводочного производства «Итар»;

– строительство завода по выпуску маломерных судов «Вестлес»;

– строительство завода по производству белково-витаминно-минеральных добавок «Рыбфлотпром» и др.

Но пока инвестиционный процесс в Калининградской области менее активен по сравнению со средним по России. Доля области по отношению к общему объему инвестиций в РФ составила в 2002 г. только 0,33 %. Валовой региональный продукт области, рассчитанный на основе валовой добавленной стоимости по отраслям экономики, составлял в 2000 – 2002 гг. 0,3 – 0,4 % от валового внутреннего продукта РФ. А приведенный к сопоставимому с объемами валового внутреннего продукта РФ виду (с учетом распределенных по регионам результатов внешнеэкономической деятельности и пр.), в настоящее время он составляет 0,52 % от ВВП России. Так как доля области в инвестициях ниже доли и в производстве валового продукта, и в населе-

нии России, то инвестиционная активность в Калининградской области уступает средним по стране показателям. Но, если исключить из сопоставления Москву и Тюменскую область (главные регионы по притоку инвестиций), то можно констатировать, что область близка к тем российским регионам с развитой обрабатывающей промышленностью, где в последние годы наблюдается сравнительно высокая инвестиционная активность и экономика развивается относительно динамично.

2.1.2. Инвестиционная деятельность предприятий и организаций

Инвестиции в основной капитал предприятий с учетом субъектов малого предпринимательства в 2002 г. составили 6512 млн. руб., или 113,4 % от уровня 2001 года. В сопоставимых ценах, с учетом дефлятора по инвестиционным вложениям цепные темпы роста в 2000 – 2002 гг. составили, соответственно, 164,5, 106,3, 102,8 %.

Из общего объема инвестиций в основной капитал крупных и средних предприятий в 2002 г. 58 % приходилось на производство товаров, в том числе 48 % – на предприятия промышленности (из них 30 % – на предприятия топливной промышленности). Крайне незначительная доля инвестиций, всего 3 %, была направлена в сельское хозяйство. По сравнению с предыдущим годом с 2,4 до 6,5 %, возросла доля инвестиций в строительство.

Из отраслей сферы услуг основные инвестиции поступили на предприятия транспорта – 15,6 %; 5,9 % – в связь, 7,4 % – в жилищно-коммунальное хозяйство. Низкая доля инвестиций в торговлю и общественное питание (2,3 %) отражает преобладание в этой сфере малых и индивидуальных предприятий, не отраженных в расчетах.

Особенности и изменения структуры финансирования инвестиций в основной капитал по крупным и средним предприятиям и организациям, отмеченные выше, подробно характеризуются данными таблицы 10.

Таблица 10

Источники финансирования инвестиций в 2001 – 2002 гг.

Показатель	2001		2002	
	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%
Источники финансирования инвестиций в основной капитал				
В том числе:	4951,3	100,0	5212,2	100,0
Собственные средства предприятий	4190,5	84,6	3347,1	64,2
Из них:				
Прибыль, остающаяся в распоряжении организации (фонд накопления)	3435,3	69,4	2507,9	48,1
Амортизация	680,1	13,7	826,7	15,9
Привлеченные средства				
В том числе:	760,8	15,4	1865,1	35,8
Кредиты банков	92,6	1,9	427,8	8,2
Из них кредиты иностранных банков	45,0	0,9	71,5	1,4
Заемные средства других организаций	154,0	3,1	183,9	3,5
Бюджетные средства	410,6	8,3	1016,0	19,5
Из них:				
Федерального бюджета	274,2	5,5	852,6	16,4
Консолидированного бюджета области	136,4	2,8	163,4	3,1
Средства внебюджетных фондов	26,9	0,5	60,0	1,2
Прочие	76,7	1,5	177,4	3,4
Из них средства от эмиссии акций	1,5	0,03	0,2	0,004

Невысокая доля амортизационных отчислений в объемах финансирования по сравнению с долей прибыли отражает, во-первых, заниженную стоимость основных производственных фондов и, во-вторых, невысокую норму амортизационных отчислений. Повышение стоимости фондов ведет к росту налога на имущество предприятий, поэтому в интересах инвестиционного процесса полезно использовать второй фактор роста амортизационных отчислений – рост их норматива.

Неразвитость рынка обусловливает слабое привлечение кредитных ресурсов, и особенно возможности эмиссии акций

предприятий. Пока эти два источника инвестиций не задействованы, нельзя говорить о наличии у нас регионального рынка, способного вписаться в рыночные механизмы Европейского Союза. Именно развитие финансово-кредитных механизмов, упрочение и развитие соответствующих структур (в том числе привлечение зарубежных банков и инвестиционных фондов на территорию области) является ключевой задачей активизации инвестиционного процесса.

2.1.3. Иностранные инвестиции

За время действия Закона об ОЭЗ в области зарегистрировано свыше 1,9 тыс. предприятий с иностранным капиталом, филиалов и представительств иностранных фирм. Общая сумма вкладов иностранных инвесторов в уставные капиталы составила свыше 1,3 млрд. руб. В создании предприятий приняли участие инвесторы из более чем 60 стран. Наибольшее количество предприятий создано с участием партнеров из Литвы – 536, Польши – 526, Германии – 329. Значительно представлены также предпринимательские структуры Латвии (123), Белоруссии (55), Китая (30). Правда, деятельность большей части этих предприятий не находит отражения в официальной статистике, и трудно сказать, сколько из них реально функционирует (последние опубликованные данные касались деятельности около 300 хозяйствующих субъектов с участием иностранного капитала).

По имеющимся оценкам, доля предприятий с участием иностранного капитала в общем объеме производства составляет около 10% (хотя объемы иностранных инвестиций в эти предприятия, вероятно, уступают объемам привлеченного отечественного капитала). Вложены средства в действовавшие ранее предприятия машиностроения, целлюлозно-бумажной промышленности, созданы новые предприятия по производству сжиженного газа, мебели, продуктов питания и других товаров. За 1999 – 2002 годы на совместных предприятиях организовано около 13 тыс. новых рабочих мест.

На начало 2002 г. в экономике области было накоплено 55,7 млн. долларов США иностранного капитала. За 2002 г. поступление иностранных инвестиций составило 47,7 млн. долларов, изъято 23,4 млн. долларов. Таким образом, на начало 2003 г. объем накопленных иностранных инвестиций составил 80 млн. долларов. Структуру накопленных на конец 2002 г. иностранных инвестиций отражает рис. 8.

Рис. 8. Структура накопленных в Калининградской области на конец 2002 г. иностранных инвестиций, млн. руб.

Динамика поступления иностранных инвестиций (включая рублевые поступления, пересчитанные в доллары США) в 1998 – 2002 гг. характеризуется следующими данными (табл. 11).

Приведенные данные свидетельствуют о снижении объема иностранных инвестиций в экономику области, как и России в целом, в 1999 г., после финансового кризиса предыдущего года. С 2000 г. начался их рост, и в России в целом уровень 1998 г. был превышен в 2001 г., а в Калининградской области – в 2002 г. Тогда же поступление ино-

странных инвестиций в регион увеличилось за год на 94 % (по Российской Федерации в целом – на 39 %). Однако доля Калининградской области в совокупном объеме поступивших в Российскую Федерацию иностранных инвестиций в 2002 году составила всего 0,24 %.

Таблица 11

Динамика поступления иностранных инвестиций в 1998 – 2002 гг.

Показатель	1998	1999	2000	2001	2002
Калининградская область, тыс. долларов					
Иностранные инвестиции, всего	39 370	18 266	19 143	24 563	47 748
Из них:					
прямые	9 210	4 089	6 618	3 249	5 929
портфельные	56	–	–	–	7
прочие (торговые и прочие кредиты)	30 104	14 177	12 525	21 314	41 812
В целом по Российской Федерации, млн. долларов					
Иностранные инвестиции, всего	11 773	9 560	10 958	14 258	19 780
Из них:					
прямые	3 361	4 260	4 429	3 980	4 002
портфельные	191	31	145	451	472
прочие (торговые и прочие кредиты)	8 221	5 269	6 384	9 827	15 306

По накопленным на конец 2002 года инвестициям лидирует промышленность – 41,9 млн. долларов, или 33 %, торговля и общественное питание, операции с недвижимым имуществом, материально-техническое снабжение и сбыт – 27,6 млн. долларов (22 %). Практически отсутствуют инвестиции в сельское хозяйство и отрасли социальной сферы (рис. 9). Так, весь объем накопленных в сельском хозяйстве иностранных инвестиций составил 23 тыс. дол., причем в 2002 году движение средств отсутствовало.

Рис. 9. Структура накопленного иностранного капитала по основным отраслям экономики на конец 2002 г., млн. долларов

В 2002 г. инвестиции поступали в основном в те же отрасли экономики, что и прежде: промышленность, торговлю и общественное питание, материально-техническое снабжение и сбыт (рис. 10). Несколько возрос, до 2,2 млн. долларов, их приток только в транспорт, развитию которого в области стало уделяться особое внимание. Изъятие средств в группе прочих отраслей произошло из жилищно-коммунального хозяйства, а также из финансово-кредитной сферы, где остались лишь весьма незначительные накопленные иностранные инвестиции.

В промышленности иностранные инвестиции сконцентрированы в основном в нефтедобыче (благодаря полученному в 2002 г. кредиту; ранее иностранные инвестиции в эту отрасль отсутствовали) и целлюлозно-бумажной промышленности. Заметные средства вложены в металлургию (в основном цветную), машиностроение и пищевую промышленность (рис. 11).

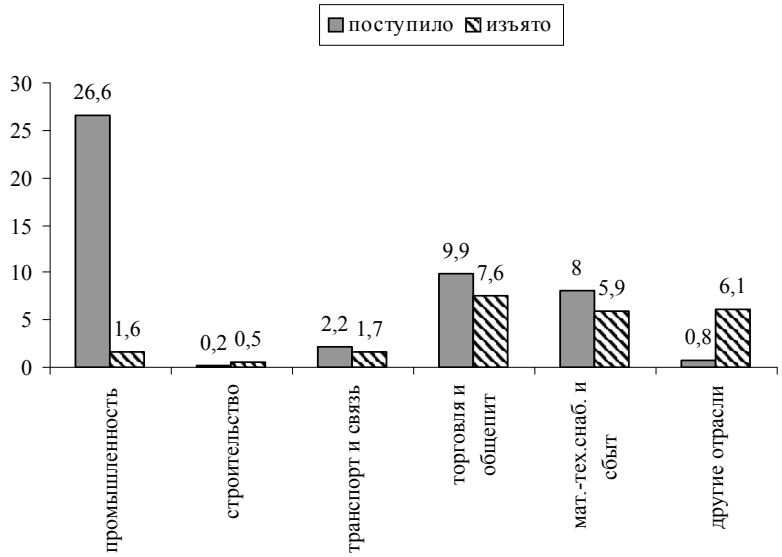

Рис. 10. Поступление и изъятие иностранных инвестиций по отраслям экономики Калининградской области в 2002 г., млн. долларов

Рис. 11. Объем накопленных на конец 2002 г. иностранных инвестиций по отраслям промышленности, млн. долларов

В 2002 году наибольшие вложения осуществлялись в топливную промышленность (90% всех вложений в промышленность), в пищевую (6%), а также в цветную металлургию (3%). Основной составляющей иностранных инвестиций практически во всех отраслях промышленности были прочие инвестиции, за исключением легкой, где все вложения осуществлялись в форме взносов в уставной капитал.

По поступлению иностранных инвестиций на душу населения Калининградская область отстает от среднероссийского уровня. В 2002 г. этот показатель составил 51 доллар США, что на 25 долларов больше, чем в 2001 г. В целом по РФ приток иностранных инвестиций на душу населения в 2002 г. составил 137 долларов США и по сравнению с предыдущим годом возрос на 38 долларов.

Крайне неравномерно распределяются иностранные инвестиции по административно-территориальным образованиям области (табл. 12).

Таблица 12

Распределение иностранных инвестиций по территории области

Город, район	Доля в объемах иностранных инвестиций, %	
	накопленных на конец 2002 г.	поступивших в 2002 г.
Калининград	85	97,4
Неман	10,1	0,0
Пионерский	1,4	1,8
Советск	1,2	0,2
Нестеровский р-н	0,8	0,0
Багратионовский р-н	0,7	0,0
Балтийск	0,6	0,3
Светлый	0,0	0,3
Прочие	0,2	0,0
Всего	100	100

На начало 2002 г. Калининград концентрировал 78 % накопленных иностранных инвестиций. В течение года преобладание областного центра в привлечении иностранных инвестиций еще более возросло. Основной объем привлеченных средств (97,4 %) поступил на предприятия Калининграда, и его доля в накопленных инвестициях достигла 85 %.

Остальные средства концентрируют промышленные центры (прежде всего Неман – более 10 %, Пионерский, Советск), в меньшей мере – приграничные районы с наиболее интенсивно работающими пограничными переходами (Багратионовский и Нестеровский), а также получающий все большее транспортное развитие Балтийск.

В разрезе стран по накопленному иностранному капиталу на начало 2002 г. лидировала Германия, ее удельный вес в общем объеме инвестиций составлял 16,5 %. Значительный объем накопленных инвестиций приходился на Великобританию 16,2 %, Литву – 15,7 %, Польшу – 11,7 %, Виргинские острова (США) – 7,6 %. Но небольшие объемы накопленных инвестиций обусловливают значительные колебания год от года долей конкретных стран. Значительные инвестиции, поступившие в виде кредитов с Кипра в 2002 году (58 % всего поступления иностранных инвестиций), а также превышение изъятия немецких инвестиций над их поступлением существенно изменили распределение основных иностранных инвесторов. На конец 2002 г. на Кипр пришлось 36,3 % всех инвестиций, на Великобританию – 12 %, Литву – 11,5 %, а на Германию – только 9,1 %, Польшу – 4,9 % (рис. 12).

Такое распределение существенно отличается от общероссийского (рис. 13): в экономике России по накопленным инвестициям основными инвесторами были предпринимательские круги Германии (19,0 % всех накопленных инвестиций), Кипра (13,1 %), США (12,9 %), Великобритании (11,8 %), Франции (7,1 %).

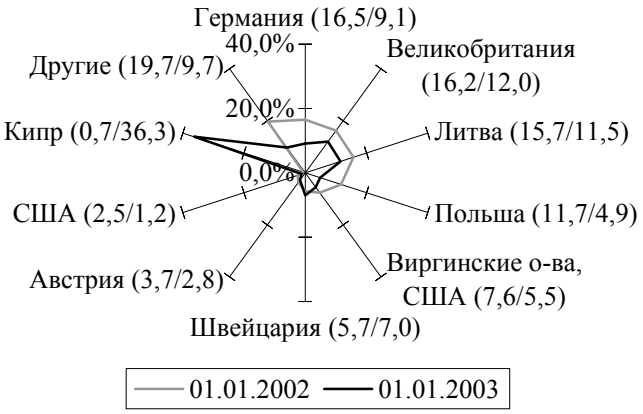

Рис. 12. Изменение структуры накопленного иностранного капитала в Калининградской области за 2002 г. по основным странам (цифры в скобках – доля страны на начало и конец года)

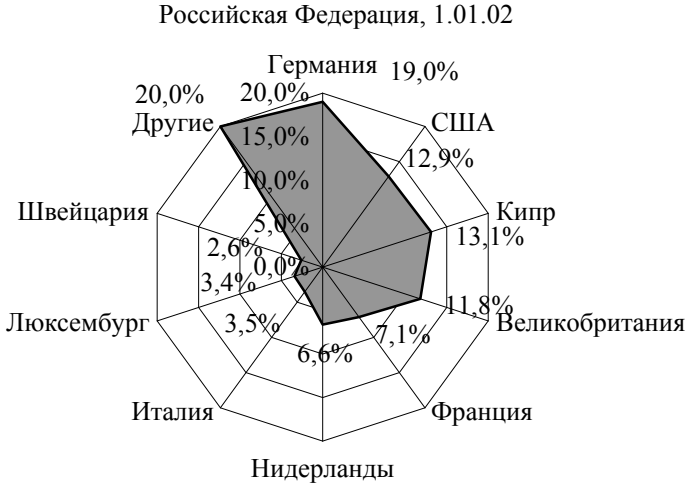

Рис. 13. Распределение накопленного на начало 2002 г. в России иностранного капитала по основным странам-инвесторам

Отличия области от России в целом заключаются не только в конкретном перечне стран (тем более, что из развитых стран Германия в обоих случаях является лидером, а из источников «псевдоиностранных» инвестиций – Кипр). В инвестициях в Калининградскую область сравнительно активны соседи – Литва и Польша, не играющие заметной роли в масштабах России.

В 2002 г. инвесторами были предпринимательские круги из 21 страны. Поступление иностранных инвестиций из-за рубежа в экономику области в 2002 г. по странам приведено в табл. 13.

Таблица 13

Поступление иностранных инвестиций в экономику Калининградской области в 2002 году по странам, тыс. долларов

Страны	Поступило в 2002 г.	В том числе		% к итогу
		прямые	прочие	
Страны ЕС	*6215*	*640*	*5575*	*13,0*
Австрия	720	0	720	1,5
Великобритания	444	0	444	0,9
Германия	4554	574	3980	9,6
Дания	80	0	80	0,2
Италия	66	66	0	0,1
Нидерланды	1	0	1	0
Франция	350	0	350	0,7
Страны, вступающие в ЕС	*1154*	*166*	*988*	*2,3*
Латвия	19	0	19	0
Литва	251	163	88	0,5
Польша	3	3	0	0
Эстония	882	0	882	1,8
Другие развитые страны (кроме стран с развитой оффшорной деятельностью)	*7499*	*45*	*7454*	*15,7*
Швейцария	6976	0	6976	14,6
Канада	328	0	328	0,7
США	195	45	150	0,4

Окончание табл. 13

Страны	Поступило в 2002 г.	В том числе		% к итогу
		прямые	прочие	
Страны СНГ	*23*	*0*	*23*	*0*
Украина	23	0	23	0
Страны с развитой оффшорной деятельностью	*32857*	*5078*	*27779*	*69,0*
Виргинские о-ва (Брит.)	1850	0	1850	3,9
Кипр	27741	3762	23979	58,2
Лихтенштейн	1500	0	1500	3,2
Остров Мэн (Брит.)*	1316	1316	0	2,8
Панама	300	0	300	0,6
Сейшельские острова	150	0	150	0,3
Всего	*47748*	*5929*	*41819*	*100,0*

* Остров Мэн не входит в экономическое пространство ЕС.

Поскольку основные инвестиции (69%) поступили из стран с развитой оффшорной деятельностью, можно предположить, что это в основном «псевдоиностранные» (то есть вывезенные из России) инвестиции. Кроме того, значительные средства (14,6% инвестиций) поступили из Швейцарии.

Страны ЕС обеспечили 13% иностранных инвестиций (в том числе 9,6% – Германия), страны-кандидаты (Польша и Прибалтийские государства) – 2,3%.

Небольшие средства поступили из США и Канады и совершенно незначительные – из Украины, единственной из стран СНГ, вкладывавшей инвестиции в экономику области.

2.1.4. Бюджетные инвестиции

Бюджетные инвестиции на территории Калининградской области осуществляются в большей мере за счет средств федерального бюджета. Меньшие объемы имеют инвестиции из областного и местных бюджетов (табл. 14).

Таблица 14

Бюджетные инвестиции на территории Калининградской области по крупным и средним предприятиям в 2001 –2002 гг.

Показатель	2001		2002	
	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%
Инвестиции в основной капитал	4951,3	100,0	5212,2	100,0
В том числе бюджетные средства	410,6	8,3	1016,0	19,5
Из них:				
федерального бюджета	274,2	5,5	852,6	16,4
консолидированного бюджета бюджета области	136,4	2,8	163,4	3,1

Незначительные расходы на инвестиции со стороны областного бюджета обусловлены низкой бюджетной обеспеченностью области. Размеры средств, которыми располагает область, не позволяют проводить активную социальную политику, содействовать в полной мере развитию отраслей экономики, остающихся в сложном положении (сельское хозяйство). Одной из причин этого является слабость налогооблагаемой базы, вызванная последствиями спада производства в предшествовавший период.

Налоги на прибыль предприятий и на доходы физических лиц, обеспечивающие более половины собственных источников дохода консолидированного бюджета области, недостаточно высоки. Низкие размеры прибыли обусловлены, с одной стороны, невысокими душевыми объемами производства товаров и услуг в реальном секторе экономики, с другой – убыточностью половины хозяйствующих субъектов. Недостаточно большие объемы подоходного налога связаны с тем, что уровень заработной платы и доходов населения области ниже, чем в среднем по стране.

Другим важным фактором являются складывающиеся не в пользу области отношения с федеральным бюджетом. Область

перечисляет в федеральный бюджет больше средств, чем получает из него трансфертов, дотаций и субвенций.

По мере выхода экономики из кризиса размеры получаемых областью доходов возрастают, но увеличиваются и размеры расходов на социальные цели, так что инвестиционные возможности области остаются невысокими.

Капитальные затраты из областного бюджета (без бюджетов муниципальных образований) финансируются путем принятия адресной инвестиционной программы, которая утверждается законом Калининградской области об областном бюджете на соответствующий год. В ней указываются объекты, капитальные затраты по которым будут финансироваться из областного бюджета, а также объемы этого финансирования (табл. 15).

Таблица 15

Основные направления финансирования областной инвестиционной программы в 2000 – 2002 гг.

Направление	2000		2001		2002	
	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%
Жилищное строительство	19,7	24,7	13,8	13,0	93,3	82,2
Коммунальное строительство	35,8	44,8	44,9	42,2		
Газификация	3,1	3,9	11,6	10,9		
Берегозащита	1,0	1,3	1,2	1,1		
Образование	10,4	13,0	13,6	12,8	3,4	2,9
Здравоохранение	4,5	5,6	10,0	9,4	10,6	9,3
Прочие отрасли	5,4	6,8	11,2	10,5	6,2	5,4
Всего	79,9	100,0	106,3	100,0	113,5	100

В 2001 г. общая сумма областной инвестиционной программы была утверждена в 106,3 млн. руб. (133 % от уровня 2000 г.). Основными направлениями капитальных затрат стали коммунальное и жилищное строительство (42 и 13 % соответственно), образование (13 %) и газификация (11 %).

В 2002 г. областная инвестиционная программа стала источником софинансирования Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», в которой основная часть средств (82%) была запланирована на выполнение работ по капитальному строительству, а остальные направлялись на выполнение работ по капитальному ремонту объектов соответствующих отраслей социальной сферы области.

Финансирование из федерального бюджета осуществляется в рамках федеральных адресных инвестиционных программ (по линии министерств и ведомств), а также за счет средств фонда развития регионов (Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года»). Федеральные программы, как правило, предполагают софинансирование со стороны области – как из бюджетных, так и, особенно, из внебюджетных источников, включая частных инвесторов, банковские кредиты и др. Следовательно, бюджетные инвестиции служат стимулятором привлечения капиталовложений из других источников. Это позволяет оценить их значение как существенно более важное по сравнению с объемами выделяемых бюджетных средств.

Общий объем финансовых затрат на реализацию федеральных целевых программ по всем источникам финансирования в 2002 г. составил 2416,7 млн. руб., в том числе затраты из федерального бюджета – 1086,5 млн. руб., из бюджетов области и муниципальных образований – 180,7 млн. руб., из внебюджетных источников –1149,5 млн. руб. (табл. 16).

В 2001 г., когда предыдущая Федеральная программа («Развитие ОЭЗ в Калининградской области на 1998 – 2005 годы») практически не финансировалась, а новая еще не была принята (ее реализация началась с 2002 г.), при увеличении инвестиций в основной капитал по крупным и средним организациям до 4 951 млн. руб. (136% к уровню 2000 г.) объем бюджетных инвестиций снизился до 411 млн. руб. (82% от уровня 2000 г.). По итогам 2001 года бюджетные инвестиции составили 8,3% от общего объема инвестиций, из них 5,5% (274 млн. руб.) пришлось на средства федерального бюджета, 2,8% (136 млн. руб.) – на консолидированный бюджет области.

Таблица 16

Объем затрат на реализацию федеральных целевых программ на территории Калининградской области в 2002 году (млн. руб.)

Направление расходов и источники финансирования	Финансовые средства, предусмотренные на весь период реализации программы, в ценах 2001 г.	Предусмотрено на 2002 г.	% освоения в 2002 г.
Капиталовложения, всего	83637	7295	19,7
В том числе:			
Федеральный бюджет	7501	584	76,7
Бюджет области и местные бюджеты	1200	92	70,9
Внебюджетные источники	74937	6619	14,9
НИОКР, всего (федеральный бюджет)	66	8	99,5
Прочие нужды, всего			
В том числе:	24621	2509	35,8
Федеральный бюджет	4924	625	73,9
Бюджет области и местные бюджеты	6159	258	55,9
Внебюджетные источники	13538	1626	18,0
Всего	108323	9812	23,9
В том числе:			
Федеральный бюджет	12491	1217	75,4
Бюджет области и местные бюджеты	7358	349	42,3
Внебюджетные источники	88475	8245	15,5

В 2002 г. бюджетные инвестиции возросли в 2,3 раза, что связано с началом реализации Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», доля которой в общем объеме финансирования

федеральных программ занимает 73 %, в том числе в затратах со стороны федерального бюджета – 64 %.

Всего на территории Калининградской области в 2002 г. структурными подразделениями администрации области, федеральными территориальными органами, предприятиями, организациями и учреждениями выполнялись 20 программ, из которых 8 имели социальную направленность, 9 относились к строительству, промышленности, транспорту, коммунальному хозяйству и топливно-энергетическому комплексу, 3 касались сельского хозяйства и экологии.

2.2. Факторы инвестиционной привлекательности региона

2.2.1. Оценка потребности в инвестициях

Дальнейшее социально-экономическое развитие Калининградской области зависит от возможности не только быстрого обновления выработавших амортизационный ресурс основных производственных фондов и осуществления технического перевооружения действующих предприятий, но, в еще большей мере, от продолжения структурных преобразований в региональной экономике. Развитие должны получить те отрасли, которые в изменившихся и меняющихся условиях являются наиболее эффективными. Осуществление реструктуризации экономики предполагает вложение значительного объема средств, причем не только региональных, но и привлеченных инвестиционных ресурсов извне – из других российских регионов и из-за рубежа.

Какова же реальная потребность экономики области в инвестициях для наращивания производственного потенциала до приемлемых размеров?

Балансовая стоимость основных фондов в экономике (по всем предприятиям) в конце 2001 г. составила 87,6 млрд. руб. Оценивая их в долларовом эквиваленте по соотношению 1:8 (что соответствуют паритету покупательной способности руб-

ля), можно сделать вывод об их объеме в размере 11 млрд. долларов. Это соответствует оценке 1990 года, когда стоимость основных фондов составляла 11 млрд. руб. (то есть, с учетом реальной покупательной способности рубля, как раз примерно 11 млрд. долларов).

Для полного обновления основных фондов стоимостью 87,6 млрд. руб. за период 7 лет (расчетный срок окупаемости, принимавшийся за основу в конце 1980-х годов) требуются ежегодные инвестиции в размере около 12,5 млрд. руб.

Реальные объемы инвестиций вдвое меньше. В 2002 г. они составили 6,5 млрд. руб. Подобный уровень инвестиций в долгосрочной перспективе – по мере не только морального, но и физического износа фондов – обеспечит стоимость основных фондов экономики области в объеме, вдвое меньшем, чем сейчас. Такая ситуация невозможна для превращения области в экономически развитый регион, более того, она не может не привести к экономическому коллапсу.

Правда, при достигнутых в 2000 – 2002 гг. темпах роста, очень высоких, когда инвестиции за три года увеличились в 1,8 раза, необходимый для полного обновления фондов за 7 лет уровень инвестиций можно было бы достичь в 2006 г.

Однако если иметь в виду, что помимо замены имеющихся фондов необходимо их наращивание, то объемы необходимых инвестиций следует значительно увеличить. Для доведения их до уровня 1990 г. потребуется намного больше времени (правда, следует иметь в виду, что в 1990 г. более половины всех основных фондов в промышленности приходилось на очень фондоемкую рыбную промышленность, масштабы производства в которой вряд ли будут восстановлены).

Если ставить целью доведение вооруженности труда до уровня развитых стран Запада, можно получить следующие цифры.

Примем за расчетную величину стоимость одного рабочего места в промышленности за 30 тыс. долларов, в строительстве, сельском хозяйстве, на транспорте – 20 тыс. долларов, в прочих отраслях – 10 тыс. долларов (что соответствует среднеразвитым странам Европейского Союза). Тогда при ны-

нешнем числе рабочих мест в реальном секторе экономики – 80 тыс. в промышленности, 100 тыс. во второй группе отраслей и 230 тыс. в третьей – общая стоимость составит 2400 млн. долларов + 2000 + 2300 = 6770 млн. долларов.

При обновлении капитала за 7-летний период требуются средства, близкие к тем, которые получены выше, – 960 млн. долларов в год. Их пересчет в рублевый эквивалент затруднен тем, что сложно определить, какая часть фондов может быть обновлена за счет отечественных источников, а какая требует импортных поставок (в первом случае пересчет должен осуществляться по курсу 1:8, во втором – 1:30). При равном соотношении импорта и внутреннего производства следует исходить из курса 1 доллар = (8 + 30) : 2 = 19 рублей, и годовая потребность в инвестициях оценивается в 18 млрд. руб., втрое выше современного фактического уровня.

2.2.2. Природные факторы

Инвестиционная привлекательность региона определяется совокупностью многочисленных факторов – природных, экономических, социальных, демографических, экологических, политических, управленческих. При этом их совокупное действие таково, что всего один негативный фактор (применительно к Калининградской области, например, неурегулированность транзита грузов и пассажиров через территорию Литвы) может нивелировать действие целого ряда позитивных факторов.

Для качественной оценки условий и факторов инвестиционной привлекательности области нами использован *SWOT-анализ*, позволяющий сопоставить сильные и слабые стороны региона и на этой основе оценить имеющиеся возможности привлечения капитала и возникающие угрозы (препятствия). При этом выделены внутренние, характеризующие саму экономическую систему, и внешние факторы, относящиеся к другим системам, прежде всего к политической и социальной. Внутренние факторы классифицированы в соответствии с известной структуризацией экономической системы (земля – труд – капитал –

предпринимательские способности): природные, экономико-демографические, экономические, институциональные. Деятельность по поддержке инвестиций на территории области должна быть направлена на использование сильных и устранение слабых сторон, выявленных в результате SWOT-анализа инвестиционной привлекательности региона.

В таблице 17 приведен анализ *природных* факторов регионального развития. Два верхних квадранта, левый и правый, отражают соответственно сильные и слабые стороны Калининградской области, два нижних – возможности (левый квадрант) и угрозы.

Для удобства сравнительного анализа в таблицах сильные и слабые стороны, возможности и угрозы сгруппированы таким образом, что имеющие одинаковый номер показатели образуют соответствующие друг другу «четверки». Так, сильная сторона природных условий под номером 1 – размещение области в центре Европы, и слабая сторона под тем же номером тоже отражает географическое положение, но речь идет уже об эксклавном положении по отношению к основной части Российской Федерации. Сильная сторона – положение в центре Европы – предоставляет благоприятные возможности развития внешних связей (экономических, культурных и пр.), что и отмечено под номером 1 в левом нижнем квадранте. Слабая же сторона имеет следствием угрозу в виде изоляции от других регионов Российской Федерации (номер 1 в правом нижнем квадранте).

Таблица 17

SWOT-анализ факторов инвестиционной привлекательности Калининградской области. Природные факторы

Сильные стороны	*Слабые стороны*
1. Размещение в центре Европы	1. Эксклавное положение в РФ
2. Равнинный рельеф	2. Наличие участков ниже уровня моря
3. Наличие незамерзающего морского побережья	3. Отсутствие удобных глубоководных гаваней

Окончание табл. 17

Сильные стороны	***Слабые стороны***
4. Мягкий умеренный климат 5. Наличие полезных ископаемых (янтарь, нефть, бурый уголь, торф и др.)	4. Наличие экстремальных погодных явлений (шторма, наводнения, засухи) 5. Размещение месторождений в хорошо освоенных районах и на морском шельфе
Возможности	***Угрозы***
1. Развитие внешних связей 2. Наличие строительных площадок 3. Использование морского транспорта, развитие туризма 4. Развитие аграрного сектора 5. Добыча и переработка ископаемых	1. Изоляция от других регионов РФ 2. Необходимость мелиорации 3. Необходимость дноуглубительных работ или строительства искусственных гаваней 4. Затраты на предотвращение и ликвидацию последствий экстремальных явлений 5. Экологические угрозы

Как видно из сопоставления квадрантов таблицы, каждой оценке того или иного условия размещения соответствует и сильная сторона со своими возможностями, и слабая сторона с соответствующими угрозами. Мы привели список из четырех наиболее общих природных условий, и каждый показатель имеет и позитивную, и негативную сторону. Есть ли такие условия, у которых имеется сильная сторона и которым не противостоит никакая противоположная, слабая сторона; или наоборот, т.е. есть ли у региона условия развития с возможностями без угроз или с угрозами без возможностей?

Это сложный вопрос, но, по нашему мнению, по крайней мере в столь противоречивом регионе, как Калининградская область, в каждом условии (и тем более факторе) размещения можно всегда найти и положительные, и отрицательные моменты. Все зависит от того, как будут развиваться те или иные социально-экономические процессы, насколько эффективно управление, какие средства будут направлены для решения проблемы.

Например, сравнительно небольшое расстояние отделяет область от европейских столиц и портов западной Европы: до Вильнюса – 350, Варшавы – 400, Берлина – 600, Стокгольма – 650 километров (рис. 14). Но от основной территории Российской Федерации область отделена сухопутными границами иностранных государств (Польша, Литва) и международными морскими водами, ближайшее расстояние по прямой до Псковской области – 368 км.

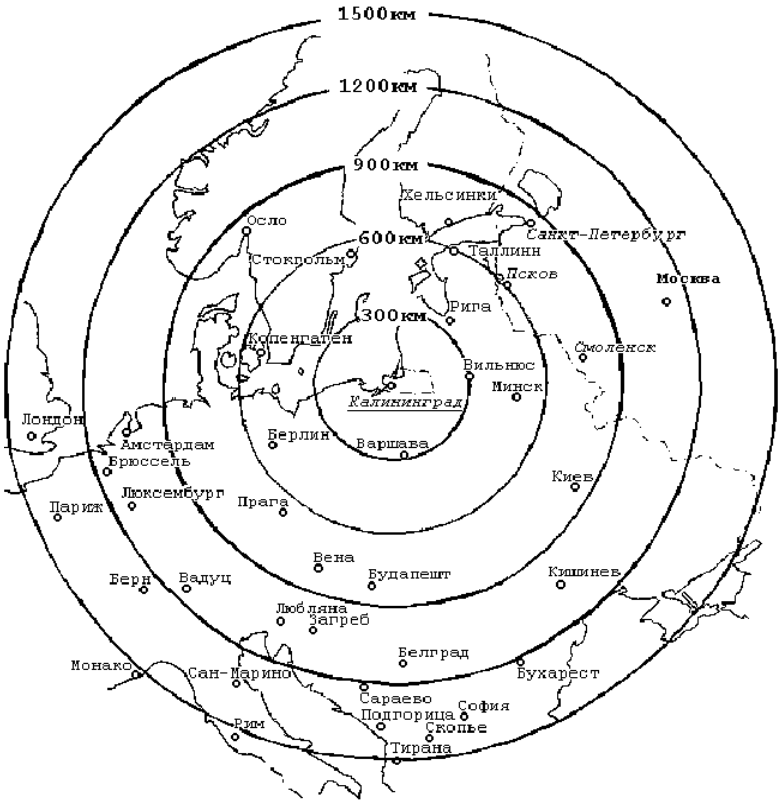

Рис. 14. Удаленность Калининграда от столиц европейских государств

Итак, с одной стороны, размещение в центре Европы, с другой – эксклавное положение по отношению к другим регионам России. Потенциальная возможность – активное развитие внешних связей, зависящее от политических отношений РФ и зарубежных соседей области. И от этих же отношений зависит, будет ли реализована угроза изоляции области от основной территории России.

Среди природных условий сильная сторона номер 2 – равнинный рельеф, очень выгодный для размещения и предприятий, и населенных пунктов. Но тысяча квадратных километров территории области находится ниже уровня моря, защищена дамбами и без мелиорации не может быть использована в народном хозяйстве.

Или, пожалуй, еще более яркий пример – пункт 3, наличие морского побережья. В чем может заключаться его слабость – ведь это фактор размещения портов, курортов? Но калининградское побережье Балтики не имеет удобных глубоководных гаваней, море летом прохладное, а морские заливы с относительно теплой водой загрязнены и непригодны для рекреационного использования. Кроме того, приморская зона имеет плохо развитую инфраструктуру – транспортную, природоохранную, социальную – и в этом ее недостаток, и калининградские порты и курорты проигрывают конкуренцию польским и литовским соседям.

Наличие полезных ископаемых – тоже не столь однозначно позитивное условие. Во-первых, экологические следствия добычи полезных ископаемых всегда негативны (дело лишь в степени отрицательного воздействия). Во-вторых, как это ни парадоксально, научные исследования показывают отрицательную корреляцию между наличием полезных ископаемых в регионе и уровнем его социально-экономического развития. Районы с развитой обрабатывающей промышленностью и сферой услуг обычно превосходят добывающие регионы по уровню развития и качеству жизни населения (исключения, вроде некоторых нефтедобывающих стран Персидского залива, немногочисленны).

Во всяком случае, пример янтарной промышленности, находящейся сейчас в глубоком кризисе, показывает, что само наличие ценных полезных ископаемых не гарантирует высо-

кой прибыли. В Калининградской области сосредоточено более 90 % мировых запасов янтаря. Янтарный комбинат является единственным в мире предприятием отрасли с законченным циклом производства, включающим все звенья добычи, обогащения и обработки янтаря.

Несмотря на огромные потенциальные возможности, в 1990-х годах Янтарный комбинат фактически оказался банкротом в результате непродуманной приватизации, неправильной стратегии развития, распространения незаконной добычи янтаря «старателями» и прямого воровства сырья в карьере комбината. Добыча янтаря сократилась по сравнению с советским периодом более чем в два раза: с 800 до 300 – 400 т в год. Из-за неграмотной маркетинговой политики Янтарного комбината было свернуто производство отдельных видов конкурентоспособной продукции (янтарный лак, янтарное масло, янтарная кислота). Все это происходило на фоне процветания предприятий по обработке янтаря в соседних Польше и Литве, где для производства украшений использовался преимущественно калининградский янтарь-сырец и полуфабрикаты, значительная часть которых поступала через границу контрабандным путем. «Янтарной столицей» мира стал Гданьск, а отнюдь не Калининград, хотя для этого были и есть все предпосылки.

В то же время потенциал янтарной промышленности области велик и отрасль, безусловно, имеет самые благоприятные предпосылки для развития. Для этого необходимо:

- организовать надежную систему охраны промышленных объектов и перекрыть пути незаконного движения янтаря;
- более полно и эффективно использовать сырье;
- прекратить экспорт необработанного янтаря и полуфабрикатов;
- наращивать выпуск ювелирных изделий (в т.ч. на малых и средних предприятиях);
- создать художественно-ремесленные мастерские, училища по подготовке ювелиров;
- организовать соответствующие рыночным условиям структуры сбыта, маркетинга и рекламы.

Имеются предложения о реорганизации самой структуры комбината – разделении его на добычу (контролируемую государством) и переработку, которая станет полностью негосударственной. Это, в свою очередь, создаст предпосылки для формирования так называемого *индустриального дистрикта* – специфического комплекса технологически связанных малых предприятий, объединенных задачами производства и реализации янтарных изделий. Такого рода индустриальные дистрикты, особенно в легкой промышленности, получили развитие в ряде западноевропейских стран (Италия, Франция), опытом которых можно воспользоваться.

Калининградская областная дума приняла меры к улучшению условий хозяйствования предприятий и предпринимателей, связанных с янтарем: 25 января 2001 г. в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Федерального закона от 6 января 1999 года №7-ФЗ «О народных художественных промыслах» был принят закон Калининградской области «Об установлении места традиционного бытования народного художественного промысла по обработке янтаря в границах муниципального образования “поселок Янтарный”».

Принятый закон гласит: «Установить место традиционного бытования народного художественного промысла по обработке янтаря в границах муниципального образования “поселок Янтарный”». Его принятие повлекло за собой освобождение предприятий, занимающихся обработкой янтаря на территории муниципального образования «поселок Янтарный», от уплаты земельного налога, налога на имущество предприятий, а также освобождение от налогообложения реализации изделий народных художественных промыслов (за исключением подакцизных товаров)[22].

[22] Согласно пункту 2 статьи 12 Федерального закона «О плате за землю», статье 4 Федерального закона «О налоге на имущество предприятий», подпункту 6 пункта 3 статьи 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации.

Принятие данного закона позволило существенно уменьшить налоговое бремя предприятий. По оценке, основанной на фактических выплатах 2000 года, речь идет о сумме более 20 млн. рублей, из которых 3 млн. руб. поступало в бюджет Калининградской области, 11 млн. руб. – в федеральный бюджет и 7 млн. – в бюджет муниципального образования «поселок Янтарный».

2.2.3. Экономико-демографические факторы

Экономико-демографические факторы отражают взаимодействие населения и экономики через наиболее общий показатель – трудовые ресурсы. Их действие характеризуют данные табл. 18.

Таблица 18

SWOT-анализ факторов инвестиционной привлекательности Калининградской области. Экономико-демографические факторы

Сильные стороны	***Слабые стороны***
1. Наличие квалифицированных кадров 2. Приток мигрантов из других регионов России и ближнего зарубежья 3. Развитая система подготовки кадров 4. Формирование рынка труда	1. Несоответствие уровня подготовки кадров потребностям экономики 2. Отток молодежи за рубеж 3. Суженное воспроизводство трудовых ресурсов и старение кадров 4. Высокая безработица
Возможности	***Угрозы***
1. Развитие обрабатывающих, в том числе наукоемких, отраслей 2. Рост экономической активности 3. Подготовка квалифицированных кадров и повышение их квалификации 4. Рост интенсивности и производительности труда	1. Высокая безработица и низкая производительность труда 2. Ухудшение качества трудовых ресурсов 3. Снижение возможностей развития трудоемких отраслей 4. Увеличение выплат пособий по безработице

Состояние и динамика трудовых ресурсов области оценивается неоднозначно. Один из спорных вопросов – степень квалификации кадров. Хотя, учитывая высокий уровень общеобразовательной подготовки населения, мы и поместили по традиции этот пункт в сильные стороны инвестиционной привлекательности региона, нельзя не отметить и существенные недостатки трудовых ресурсов области. Это, во-первых, еще не вполне соответствующий рыночным условиям менталитет населения (хотя как раз Калининградская область положительно отличается в этом отношении от большинства российских регионов). Во-вторых, завышенные запросы к качеству рабочих мест многих потенциальных работников. В-третьих, несоответствие уровня и профессиональной структуры подготовки кадров потребностям экономики.

Еще один спорный вопрос – интенсивный приток мигрантов из стран ближнего зарубежья. Из регионов России за 1991 – 2002 годы прибыло в Калининградскую область около 137 тыс. человек при положительном сальдо 29 тыс. Почти столько же прибыло за этот период переселенцев из стран ближнего зарубежья – 127 тыс. человек. Но положительное сальдо составило намного больше, чем с российскими регионами, – 89 тыс. человек, почти 10% общей численности населения области.

Трудовые ресурсы области получили из ближнего зарубежья более 60 тысяч человек квалифицированной, мобильной рабочей силы. Это способствовало обеспечению кадрами новых производств, и в особенности развитию предпринимательства. В условиях депопуляции привлечение подготовленных кадров из-за пределов области является положительным фактором развития трудоемких производств, требующих квалифицированной рабочей силы.

С другой стороны, прибытие работников из-за пределов области повышает давление на рынок труда. Широкое распространение в регионе теневой деятельности тоже отчасти обусловлено этим фактором.

В условиях спада производства в период 1991 – 1998 годов в области сложился очень высокий уровень безработицы, ко-

торая, по классификации Международной организации труда, достигала 15% и стала снижаться только с началом выхода российской и региональной экономики из кризиса.

Отметим еще один аспект, хотя и не оказывающий прямого влияния на инвестиционный климат в регионе, но воздействующий на него косвенно, через формирование социальной обстановки и политического климата. Речь идет о том, что менее стабильным стал калининградский социум, находившийся к началу 1990-х годов в стадии формирования. Почти 30% ее населения составили 264 тысячи человек, прибывших из-за пределов области. Даже с учетом того, что часть прибывших позднее выехала за пределы региона, видимо, не менее 20% ее населения сейчас – переселенцы последнего периода (с 1991 г.). И хотя русские по-прежнему составляют 77 – 78% населения области, значительная их часть – переселенцы из Казахстана, Средней Азии, Закавказья, Прибалтики. Они отличаются от основной части калининградского социума этнографически, что не содействует его стабилизации. Прибыло также значительное количество армян, азербайджанцев, немцев, а снизилась доля белорусов, литовцев, мордвы и евреев, что также внесло определенную специфику в региональную социально-территориальную общность.

Местные уроженцы составляют сейчас менее 44% населения области. Из них 24% относится к первому поколению, 20% – ко второму. То есть и сейчас население области носит в основном переселенческий характер. Приток жителей из других регионов усиливает эту демографическую особенность области и не способствует формированию автохтонного (коренного) населения.

Хотя в настоящее время вытекающая из сложной структуры социума социальная напряженность и не проявляется в прямом виде, но существуют потенциальные возможности ее проявления при возникновении, например, экономических или политических трудностей. Это следует принимать во внимание при формулировании стратегических целей социальной политики в регионе.

2.2.4. Экономические факторы

Наиболее обширную группу составляют экономические факторы, действие которых многообразно и разнонаправленно. Оценка их действия во многом зависит от того, с какими объектами сравнивается регион, поэтому оценка каждого фактора относительна. Так, французский экономист И. Самсон, руководивший крупным проектом программы Тасис по Калининградской области, по результатам исследования сделал вывод, что Калининградская область в экономическом отношении занимает промежуточное положение между другими российскими регионами и зарубежными европейскими странами не только с точки зрения своей географии, но и по месту в территориальном разделении труда. А именно: по отношению к российским регионам область, поставляя готовую продукцию из импортного сырья, представляет собой территорию с более развитой экономической системой, специализирующейся на обрабатывающей промышленности и транспортных услугах. При сопоставлении же с западными странами картина противоположна, и область становится поставщиком преимущественно сырья и полуфабрикатов для дальнейшей переработки на Западе[23].

Добавим, что такая же картина складывается и применительно к оценке развитости рыночных отношений. Калининградская область более «продвинута» в этом плане по сравнению с большинством российских регионов. Но она отстает уже не только от высокоразвитых стран Запада, но и от ближайших соседей, Польши и Литвы, где в связи с их предстоящим вступлением в ЕС активно осуществляются рыночные преобразования, сближающие их национальные экономики с экономической системой Европейского Союза.

---

[23] *Калининградский* регион 2010: Потенциал, концепции и перспективы / Под ред. И. Самсона; Ун-т Пьера Мендеса Франса. Гренобль, 2000.

С учетом названных особенностей влияния экономических факторов их перечень с указанием специфики действия представлен в таблице 19.

Таблица 19

SWOT-анализ факторов инвестиционной привлекательности Калининградской области. Экономические факторы

Сильные стороны	*Слабые стороны*
1. Высокая хозяйственная освоенность территории	1. Незначительная емкость регионального рынка
2. Развитая транспортная инфраструктура (незамерзающие порты, железные дороги с выходами к границе европейской колеи, разветвленная сеть автодорог, международный аэропорт)	2. Недостаточная включенность транспортной сети в европейские системы, низкое качество транспортных средств, невысокая оснащенность транспортных узлов
3. Более развитая по сравнению с большинством регионов России рыночная инфраструктура	3. Отставание рыночной инфраструктуры от регионов соседних стран
4. Реструктуризация экономики (повышение роли сферы услуг, развитие импортозамещающих и экспортных производств)	4. Изношенность основных фондов, невысокая фондовооруженность, техническая и технологическая отсталость многих предприятий
5. Развитый малый бизнес	5. Высокий удельный вес теневого сектора
6. Большое число совместных и иностранных предприятий	6. Незначительное привлечение иностранных инвестиций
7. Развитая банковская сеть	7. Небольшие размеры банков и их низкая инвестиционная активность
8. Опыт внешнеэкономической деятельности предприятий	8. Недостаточная экспортная ориентация производства
9. Более низкая, чем в сопредельных странах, стоимость сырья, топлива, энергии	9. Зависимость от ввоза сырья и топлива извне
10. Низкая стоимость рабочей силы	10. Недостаточно высокая организация труда
11. Развитая сеть городских поселений	11. Пространственные различия экономического развития

Окончание табл. 19

Возможности	***Угрозы***
1. Проявление эффектов кооперации, концентрации и агломерации производства	1. Трудности развития многих производств, ориентированных на местный рынок
2. Обслуживание российских внешнеэкономических связей	2. Транспортная изоляция региона
3. Рост кооперации, улучшение условий сбыта товаров и услуг	3. Отставание от соседей в конкуренции за инвестиции
4. Эффект соответствия структуры экономики местным условиям	4. Высокая себестоимость, низкое качество продукции
5. Рост объемов производства	5. Снижение доходов бюджета
6. Рост объемов экспорта	6. Замедление темпов технического и технологического переоснащения производства
7. Создание условий финансового обслуживания хозяйственной деятельности	7. Низкие темпы роста инвестиций
8. Развитие импортозамещения и экспортного производства	8. Замедление темпов роста инвестиций и объемов производства
9 – 10. Развитие экспортных производств	9. Угроза нарушения экономической безопасности региона
11. Более равномерное размещение производства по территории	10. Низкая производительность труда
	11. Возникновение депрессивных территорий

Действительно, оценка практически всех экономических факторов относительна: в сравнении с большинством других российских регионов или стран СНГ они отличаются в лучшую сторону, но уступают развитым странам.

Так, уже в настоящее время региональная экономика по своей структуре приближается к экономикам ряда восточноевропейских стран: в области большое количество малых предприятий, обеспечивающих 23% объема промышленного производства; около 45% валового регионального продукта приходится на сферу услуг. Но эти показатели во многом связаны лишь с недостаточным индустриальным развитием региона.

Точно так же область имеет внешнеэкономический оборот, в расчете на душу населения намного превышающий показатели других регионов РФ. Но по сравнению с регионами стран Западной Европы этот показатель невысок.

Действие экономических факторов подробно описано в литературе, в том числе в наших публикациях[24], поэтому здесь мы ограничимся их обобщением в приведенной выше таблице и уже сделанными краткими замечаниями.

2.2.5. Институциональные факторы[25]

Остановимся подробнее на группе институциональных факторов (табл. 20), поскольку именно они, на наш взгляд, являются решающими в повышении инвестиционной привлекательности региона. Во всяком случае, они позволяют более оперативно воздействовать на ход экономических процессов и имидж региона.

Важным показателем, определяющим инвестиционную привлекательность Калининградской области по сравнению с другими областями Северо-Западного федерального округа и соседними государствами Европы, является налоговая нагрузка на хозяйствующие субъекты – отношение общей суммы налоговых платежей с территории к валовому региональному продукту области (валовому внутреннему продукту государства). Данные о налоговой нагрузке в Калининградской области в сравнении с другими областями Северо-Запада России, Польшей и Литвой (без учета единого социального налога в России и аналогичных социальных отчислений в Польше и Литве) приведены в таблице 21.

---

[24] *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2002; *Клемешев А., Люейер П., Федоров Г.* Управление региональным развитием. Калининград: КГТ, 1999; *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Социально-экономическое и геополитическое развитие Калининградской области. Калининград: Изд-во КГУ, 2002; *Калининградская* область России и расширение ЕС. Проблемы общеевропейской интеграции: Аналитический доклад / Под ред. А.П. Клемешева, С.В. Кортунова. Калининград: Изд-во КГУ, 2003 и др.

[25] Соавтор А.В. Жданов.

Таблица 20

SWOT-анализ факторов инвестиционной привлекательности Калининградской области. Институциональные факторы

Сильные стороны	***Слабые стороны***
1. Принадлежность к единому экономическому пространству РФ и стран Таможенного союза 2. Закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» 3. Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года» 4. Региональное законодательство по поддержке инвестиций и предпринимательства	1. Отсутствие единого экономического пространства с соседями и ЕС 2. Нестабильность и неполное действие закона об ОЭЗ; необходимость защиты местного производителя 3. Неполное финансирование Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года» 4. Высокий уровень налогообложения хозяйствующих субъектов
Возможности	***Угрозы***
1. Широкий рынок сбыта продукции и поставок сырья 2. Развитие импортозамещающих и экспортных производств 3. Развитие производственной инфраструктуры и приоритетных отраслей экономики 4.Развитие предпринимательства и повышение инвестиционной активности	1. Сужение рынка сбыта продукции 2. Снижение предпринимательской активности 3. Медленное совершенствование производственной инфраструктуры 4. Снижение инвестиционной активности и «теневизация» экономики

Таблица 21

Налоговая нагрузка в Калининградской области по сравнению с другими областями РФ, Польшей и Литвой, 2001 г.

Территория	Единица измерения	Валовой региональный (внутренний) продукт	Налоги в бюджеты всех уровней	Налоговая нагрузка (4)/(3)
Карелия	млн. руб.	28 707	5 351	0,19
Коми	млн. руб.	77 650	25 100	0,32

Окончание табл. 21

Территория	Единица измерения	Валовой региональный (внутренний) продукт	Налоги в бюджеты всех уровней	Налоговая нагрузка (4)/(3)
Архангельская область	млн. руб.	33 800	8 822	0,26
Калининградская область	млн. руб.	31 583	7 024	0,22
Псковская область	млн. руб.	20 540	3 808	0,19
Санкт-Петербург	млн. руб.	278 337	71 704	0,26
В среднем по РФ	млн. руб.	470 617	121 809	0,26
Польша	млн. Zl	721 067	119 101	0,17
Литва	млн. Lt	48 000	8 105	0,17

Калининградская область имеет уровень налоговой нагрузки 0,22 рубля на рубль валового регионального продукта при среднероссийском значении 0,26. Минимальное значение этого показателя в Северо-Западном федеральном округе составляет 0,19 (в Карелии), максимальное 0,32 (в Республике Коми). Вместе с тем Калининградская область значительно превосходит по этому показателю соседние Польшу и Литву, где он составляет 0,17 единиц на единицу валового внутреннего продукта государства.

Налоговая политика пока не слишком выделяет Калининградскую область среди других российских территорий. В такой ситуации трудно говорить об инвестиционной привлекательности региона.

В сложившихся условиях органы государственной власти – исполнительной и законодательной – должны перестроить инвестиционную политику области, предельно сократить налоговое бремя на действующие предприятия и организации. А при рассмотрении условий выкупа земли под зданиями и сооружениями не превышать действующую федеральную норму[26].

[26] О попытках установления в Калининграде чрезвычайно высоких нормативов стоимости земли, не способствующих привлечению инвестиций, мы уже писали в работе «Остров сотрудничества» (2002).

В регионе надо усилить дифференциацию по ставке земельного налога, исходя из кадастровой оценки земель. Инвесторам надо бесплатно передавать земли с разрушенной мелиоративной системой, заболоченные и т. п. Серьезно следует позаботиться о категориях населения, пользующихся льготами, создав для них наиболее благоприятные условия для передачи земли в собственность.

Нормативно-правовое регулирование инвестиционной деятельности

Действующий в области режим свободной таможенной зоны благодаря механизму ОЭЗ, закрепленному в Федеральном законе РФ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (№13-ФЗ от 22.01.96 г.), играл очень большую роль в региональном развитии.

На стартовом этапе формирования ОЭЗ (1996 – 1997 годы) Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» выполнил важную социальную функцию: позволил быстро наполнить потребительский рынок области недорогой импортной продукцией.

В период развития механизмов ОЭЗ (1998 – 2002 годы) инвесторы сделали акцент на импортозамещение, причем администрацией области были введены ограничения на ввоз тех товаров, которые могут производиться на территории области. В результате действия на территории региона механизмов ОЭЗ обеспечена реструктуризация экономики и начался более быстрый, чем в целом по стране, рост производства.

Целенаправленная поддержка инвестиционной активности со стороны региональных и местных властей выражается в принятии ряда нормативно-правовых актов, направленных на регулирование инвестиционной деятельности (табл. 22).

Таблица 22

**Нормативно-правовые акты,
регламентирующие инвестиционную деятельность
на территории Калининградской области**

Уровень законодательного регулирования	Нормативно-правовой акт
Федеральное законодательство	Федеральный закон РФ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» №13-ФЗ от 22 января 1996 г.
	Федеральная целевая программа развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998 – 2005 гг., утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. №1259.
	Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», утверждена постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г.
Региональное законодательство	Закон «Об условиях стимулирования инвестиций в Калининградской области» (СЭЗ «Янтарь»), принят Областной думой 27 апреля 1995 г.
	Закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Калининградской области» от 27 июня 1996 г.
	Закон «О локальных свободных экономических зонах в Калининградской области» от 9 октября 1997 г. (в редакции от 25 ноября 1999 г.)
Региональное законодательство	Постановление Областной думы «Правила применения налоговых льгот для организаций, осуществляющих инвестиционные проекты в Калининградской области» от 25 июня 1998 г. №49.
	Закон Калининградской области «О государственной поддержке организаций, осуществляющих инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области» от 15 июля 2002 г. №171.

Окончание табл. 22

Уровень законодательного регулирования	Нормативно-правовой акт
Местное законодательство	Решение городского Совета депутатов Калининграда «Положение о порядке предоставления инвестиционного налогового кредита» от 31 марта 1999 г. №129.
	Решение городского Совета депутатов Калининграда «Положение о регулировании инвестиционной деятельности на территории Калининграда, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 14 апреля 1999 г. №141.

Основными нормативно-правовыми актами, направленными на регулирование инвестиционной деятельности на территории Калининградской области и города Калининграда, стали:

1. Правила применения налоговых льгот для организаций, осуществляющих инвестиционные проекты в Калининградской области (Постановление Калининградской областной думы от 25 июня 1998 г. №49.);

2. Положение о регулировании инвестиционной деятельности на территории Калининграда, осуществляемой в форме капитальных вложений (Решение городского Совета депутатов Калининграда от 14 апреля 1999 г. №141).

3. Закон Калининградской области «О государственной поддержке организаций, осуществляющих инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области» от 15 июля 2002 г. №171.

Правила (1) стали первым нормативно-правовым актом, направленным на поддержку всех групп инвесторов на территории Калининградской области. Основной целью Правил было установление порядка предоставления налоговых льгот организациям, осуществляющим инвестиционные проекты. Льготы предоставлялись по налогам, право льготирования по которым принадлежит субъектам РФ, в том числе и по платежам в дорожный фонд, на срок до наступления окупаемости

проекта. Льготами могли воспользоваться производственные предприятия (75 % выручки по итогам года, предшествующего проекту, – выручка от производственной деятельности), осуществляющие приобретение (создание, увеличение) внеоборотных активов длительного пользования. Правила регламентировали расчет срока окупаемости в соответствии с Международными стандартами бухгалтерского учета (МБСУ №7). Дата наступления срока окупаемости определялась, согласно Правилам, путем определения даты превышения поступлений денежных средств от реализации продукции над затратами проекта (нарастающим итогом).

Положение о регулировании инвестиционной деятельности (2) регламентировало осуществление инвестиций в г. Калининграде и устанавливало минимальную сумму инвестиций, при которой инвестор был вправе воспользоваться налоговыми льготами, – эквивалент 250 тыс. долларов США.

Предельный срок предоставления льгот, согласно Положению, составляет 5 лет; на срок окупаемости инвестиционного проекта (но не более 3 лет) льготы предоставлялись в пределах 100 % сумм, зачисляемых в областной бюджет, по налогу на прибыль, налогу на имущество. На последующие два года льготирование проводилось исходя из общей суммы осуществленных инвестиций. В случае если выручка по инвестиционному проекту составляет менее 70 % от выручки предприятия, осуществляющего проект, льготирование предусматривалось только по налогам в части инвестиционного проекта.

Принятие указанных документов (1 и 2) позволило освобождать предприятия, инвестирующие средства во вновь создаваемые производственные мощности, от налогов, право льготирования по которым принадлежит субъектам Федерации, и местных налогов г. Калининграда. При администрации области был создан консультативный совет по инвестициям, главной задачей которого являлась экспертиза бизнес-планов инвестиционных проектов. Это позволило значительно повысить инвестиционную привлекательность региона, многие инвестиционные проекты получили поддержку в виде налоговых

льгот по местным и областным налогам. Каждое налоговое освобождение носило разовый (для конкретного предприятия) характер и закреплялось постановлением (законом) Калининградской областной думы или решением городского совета депутатов г. Калининграда.

В 2002 году Областной думой был принят закон Калининградской области «О государственной поддержке организаций, осуществляющих инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области» №171, который в отличие от предшествующих нормативно-правовых актов предусматривает комплекс мер, направленных на поддержку инвесторов. К ним относятся:

а) предоставление налоговых льгот;

б) предоставление инвестиционных налоговых кредитов по налогу на имущество организаций в части сумм, зачисляемых в местный бюджет;

в) субсидирование части процентных ставок по привлеченным кредитам;

г) безвозмездное предоставление в собственность земельных участков;

д) предоставление инвесторам кредитных ресурсов и государственных гарантий за счет средств бюджета Калининградской области;

з) сопровождение приоритетных инвестиционных проектов.

С принятием Закона (3) Положение (1) утратило силу. Согласно закону поддержка инвестиционных проектов со стороны органов государственной власти осуществляется при условии заключения с администрацией области инвестиционного соглашения и соблюдения его в ходе реализации проекта. Минимальный объем инвестиций, предусматривающий поддержку, – 10 млн. руб. (инвестиции в основной капитал, включая приобретение машин). Еще одним критерием является высокая бюджетная эффективность проекта: годовая налоговая нагрузка после прекращения действия налоговых льгот (сумма налогов, перечисляемая в региональный и местный бюджеты) должна не менее чем на 25 % превышать среднюю сумму на-

логовых льгот. Ограничительными условиями поддержки проекта является отсутствие у предприятия-инициатора проекта задолженности по платежам в бюджеты всех уровней, использование средств, направляемых на капвложения, по целевому назначению и неотчуждение в пользу третьих лиц основных фондов, созданных в ходе реализации проекта. Законом установлены сроки предоставления налоговых льгот инвесторам: при сумме инвестиций от 10 до 20 млн. руб.– на 3 года с момента начала реализации проекта, от 20 до 50 млн. руб. – на 4 года, свыше 50 млн. руб. – на 5 лет.

Таким образом, законодательство, регулирующее инвестиционную деятельность на территории области, на настоящий момент можно считать сформированным. Это подтверждает и авторитетный рейтинг регионов российского журнала «Эксперт». Согласно ему Калининградская область по степени развития нормативной базы инвестиционной деятельности занимает 3-е место в России, уступая только Новгородской и Ярославской областям[27].

Вместе с тем, несмотря на значительную проработку нормативных актов, регламентирующих порядок осуществления инвестиций, недостаточно проработан вопрос законодательного регулирования бюджетных инвестиций со стороны консолидированного бюджета, в частности предоставления кредитных ресурсов для финансирования приоритетных инвестиционных проектов. Для определения регламента предоставления бюджетных инвестиций необходимо принятие законов о бюджетных инвестициях и о бюджете развития области.

Налоговые льготы инвесторам

Одной из основных форм поддержки инвестиционной активности и создания благоприятных условий для инвестирования на территории субъекта федерации является предоставление предприятиям, осуществляющим инвестиционные про-

[27] *Рейтинг* регионов // Эксперт. 2002. №45. С. 89 – 114.

екты, налоговых льгот. До 2002 г. предоставление льгот регламентировалось «Правилами применения налоговых льгот для организаций, осуществляющих инвестиционные проекты в Калининградской области». С принятием в 2002 г. закона Калининградской области «О государственной поддержке организаций, осуществляющих инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области» Правила утратили силу. Предоставление налоговых льгот в г. Калининграде регламентируется «Положением о регулировании инвестиционной деятельности на территории Калининграда, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 14 апреля 1999 г. №141.

В таблице 23 приведена динамика фактически предоставленных налоговых льгот в 1999 – 2002 гг. по налоговым платежам в консолидированный бюджет области.

Таблица 23

Объем налоговых льгот инвесторам на территории Калининградской области в 1999 – 2002 гг., млн. руб.

Показатель	1999	2000	2001	2002
Предоставлено налоговых льгот	19,7	98,4	119,3	86,6
В том числе:				
Отраслевые налоговые льготы в областной бюджет	16,0	84,0	61,5	1,1
Инвестиционные налоговые льготы в областной бюджет	2,8	11,1	45,6	70,3
Инвестиционные налоговые льготы в бюджет Калининграда	0,9	3,3	12,2	15,2

За анализируемый период общая сумма налоговых льгот, предоставленных предприятиям на территории области, возросла в 4,4 раза и составила 86,6 млн. руб. С 2002 г. отраслевые льготы по платежам в областной бюджет практически перестали предоставляться, поэтому существенно возрос удельный вес инвестиционных налоговых льгот – с 18,8% в 1999 г. до 98,7% в 2002.

Однако следует отметить, что предоставление инвестиционных налоговых льгот на территории Калининградской области является важным фактором повышения инвестиционной привлекательности региона, так как наличие налоговой льготы увеличивает чистый доход инвестиционного проекта и снижает сроки его окупаемости (что особенно важно для инвестора). Это существенно отличает предоставление налоговых льгот от других форм поддержки инвесторов, в частности от налогового кредита, который представляет собой лишь дополнительный источник финансирования проекта и не влияет на указанные показатели. Поэтому применение механизма налоговых льгот для поддержки инвесторов на территории Калининградской области представляется обоснованным.

Подход к предоставлению новых налоговых льгот должен носить взвешенный характер, чему способствует ограниченный перечень налогов, по которым предоставляются налоговые льготы согласно закону «О государственной поддержке организаций, осуществляющих инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области», а также лимиты предоставления льгот согласно закону об областном бюджете на соответствующий год.

В то же время в связи с принятием второй части Налогового кодекса возможность использования налоговых льгот в качестве инструмента экономической политики региональной властью резко сократилась. Теперь региональные власти имеют право снижать ставку регионального налога на прибыль не более чем на 4 процентных пункта (базовая ставка налога на прибыль, зачисляемого в региональные бюджеты, составляет 14,5 %)[28].

Поэтому большое значение приобретает закрепление налоговых льгот в федеральном законодательстве (прежде всего, в

[28] *Кузнецова О.В.* Федеральная политика в отношении свободных экономических зон. Пример Калининградской области // Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и экономическая политика государства: Сб. ст. / Под ред. В.А. Мау, О.В. Кузнецовой. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2002.

Федеральном законе «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и новой редакции Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»). Не предвосхищая точные количественные параметры этих льгот, приведем как пример типичный набор льгот СЭЗ, сформулированный еще в конце 1995 г. руководителями Всемирной ассоциации зон экспортного производства (в качестве рекомендаций к российскому закону о СЭЗ)[29].

Как правило, пользователи СЭЗ освобождаются от подоходного налога и налога на прибыль сроком на 5 лет, начиная с момента получения первой прибыли. В течение следующих 5 лет пользователи зоны облагаются подоходным налогом в размере 50 % от нормальной ставки, при этом сумма налога, выплачиваемого во все бюджеты, не должна превышать 25 % от полученного дохода. По истечении второго пятилетнего периода пользователи зоны платят подоходный налог по общепринятой в стране ставке, но при этом подоходный налог, выплачиваемый во все бюджеты, не должен превышать 25 % дохода. Если ставки налогов превышают 25 %, то в любом периоде во все бюджеты налоги выплачиваются с пропорциональным уменьшением, чтобы в целом выплаты не превышали 25 % дохода. Разумеется, возможны и другие варианты.

Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года»

Федеральная целевая программа развития (ФЦП) направлена на реализацию федеральной политики, которая заключается в обеспечении статуса Калининградской области как неотъемлемой части Российской Федерации, развитии интеграционных связей области с другими регионами России, использовании преимуществ анклавного положения региона в общеевропейском хозяйственном пространстве, превращении его в зону экспортного производства. Последовательная реализация

[29] *Кузнецова О.В.* Указ. соч.

намеченных Программой мероприятий позволит ослабить влияние негативных внутренних и внешних социально-политических и экономических факторов, связанных с эксклавным положением области в Российской Федерации.

Основной целью Федеральной целевой программы является создание условий для устойчивого социально-экономического развития Калининградской области на основе расширения экспортно-ориентированных производств, достижения уровня жизни населения региона, сопоставимого с уровнем жизни в сопредельных государствах.

В ходе реализации ФЦП должны быть решены следующие основные задачи.

1. Обеспечение стратегических интересов России в Балтийском регионе – модернизация транспортной инфраструктуры, реконструкция и ввод в действие новых энергоисточников, реализация экологических проектов, налаживание партнерских отношений с государствами Балтийского региона и Европейского Союза в целом (42 проекта на сумму 61,9 млрд. руб., что составляет 66,6 % от общего объема финансирования ФЦП).

2. Задачи общефедерального значения – создание условий для устойчивого развития региона, увеличение экспортного потенциала промышленности, совершенствование механизма Особой экономической зоны, развитие телекоммуникационной инфраструктуры, туристско-рекреационного комплекса, структурная перестройка янтарной промышленности (59 проектов на сумму 16,3 млрд. руб., что составляет 18,0 % от общего объема финансирования ФЦП).

3. Задачи регионального значения, требующие государственной поддержки – комплексное развитие сельского хозяйства, рыбопромышленного комплекса, отраслей социальной сферы (48 проектов на сумму 14,8 млрд. руб. – 15,9 % от общего объема, необходимого для финансирования программы).

Уточненный суммарный объем финансирования Программы в 2002 – 2010 гг. составляет 93,05 млрд. руб. Источниками финансирования являются:

• средства федерального бюджета – 7,83 млрд. руб. (8,4% от общего объема финансирования);

• средства бюджета Калининградской области – 2,87 млрд. руб. (3,1% от общего объема финансирования);

• собственные средства участников Программы – 20,66 млрд. руб. (22,2% от общего объема финансирования);

• кредиты коммерческих банков – 6,73 млрд. руб. (7,2% от общего объема финансирования);

• иностранные кредиты и средства международных организаций – 13,17 млрд. руб. (14,2% от общего объема финансирования);

• другие источники – 41,79 млрд. руб. (44,9% от общего объема финансирования).

Программа рассчитана на 2002 – 2010 гг. и будет реализована в два этапа. На первом этапе в течение 2002 – 2005 гг. осуществляются мероприятия, необходимые для преодоления кризисного состояния экономики и социальной сферы, создания эффективного механизма функционирования Особой экономической зоны, включая проекты, создающие базу для реализации стратегических направлений развития области.

В период 2006 – 2010 гг. продолжится реализация инвестиционных и социальных мероприятий, закрепляющих достигнутые на первом этапе реализации Программы положительные сдвиги в развитии экономики и реформировании социальной сферы.

В Программу заложен принцип избирательной концентрации средств по следующим приоритетным направлениям:

1) транспортный комплекс (создание паромной переправы Калининград – порты Ленинградской области, строительство глубоководного порта в Балтийске, строительство и реконструкция автодорог);

2) топливно-энергетический комплекс (строительство ТЭЦ-2 – 2 блока ПГУ по 450 мВт), обустройство шельфового месторождения нефти Д-6, строительство нового газопровода, подземного газохранилища, реконструкция ГРЭС-2 (160 мВт);

3) жилищно-коммунальный комплекс (строительство жилья для военнослужащих, уволенных в запас или отставку, ввод в эксплуатацию объединенных очистных сооружений);

4) машиностроительный комплекс (реконструкция завода по сборке и ремонту автомобилей ЗАО «Автотор», строительство полнокомплектного автомобильного завода АО «КИА-Балтика»);

5) связь и телекоммуникации (строительство волоконно-оптической линии связи (ВОЛС) Калининград – Санкт-Петербург, строительство радиотелевизионной передающей станции в г. Калининграде);

6) экология и природопользование (инженерная защита населенных пунктов области от наводнений и затоплений, берегоукрепление Балтийского моря);

7) агропромышленный комплекс (техническое перевооружение сельского хозяйства, создание солодовенного производства в Немане);

8) туристско-рекреационный комплекс (строительство торгово-промышленной зоны «Большое Исаково», Международного выставочного центра ОАО «Балтик-Экспо»).

Фактическое исполнение бюджета программы в 2002 году представлено в таблице 24.

Таблица 24

Анализ финансирования ФЦП Калининградской области в 2002 г. (млн. руб.)

Источник финансирования	План	Факт	Выполнение плана
Федеральный бюджет	802,0	693,4	86,5 %
Бюджет Калининградской области	257,9	53,6	20,8 %
Внебюджетные источники	8066,5	1013,7	12,6 %
Всего	9126,3	1760,7	19,3 %

Анализ показывает, что в 2002 г. ФЦП Калининградской области в целом профинансирована всего на 19,3 %, главным образом из-за недофинансирования со стороны внебюджетных

источников и областного бюджета. Причины столь существенного недофинансирования относятся во многом к первоначальным организационным трудностям в рамках программы – затянулась отработка механизма управления Программой, в результате чего конкурсы по определению подрядчиков были проведены лишь в июле, с опозданием попала к исполнителям проектная документация.

ФЦП систематизировала потребности Калининградской области в инвестициях для устойчивого роста экономики, определила приоритетные инвестиционные проекты и степень участия в них государства. Ход реализации ФЦП для области, оторванной от остальной территории России, очень важен (подобные программы есть только в Татарстане и на Курильских островах Сахалинской области), поэтому, с нашей точки зрения, некоторые задержки на старте должны быть компенсированы в ходе дальнейшей реализации Программы.

Специфика эксклавной Калининградской области такова, что во многих случаях условия инвестирования здесь оцениваются с учетом не столько внутренних, сколько внешних факторов развития (табл. 25).

Таблица 25

SWOT-анализ факторов инвестиционной привлекательности Калининградской области. Политические и социальные факторы

Сильные стороны	***Слабые стороны***
Политические факторы	*Политические факторы*
1. Внимание федеральных властей и руководства Евросоюза к проблемам развития региона 2. Соглашения о приграничном сотрудничестве с соседними странами 3. Включенность политических факторов в обсуждение региональной стратегии	1. Задержка утверждения федеральной политики по отношению к области и отсутствие договора (соглашения) между РФ и ЕС о жизнеобеспечении области 2. Медленная реализация соглашений о приграничном сотрудничестве 3. Проявление коррупции и криминала в экономике

Окончание табл. 25

Сильные стороны	***Слабые стороны***
Социальные факторы	*Социальные факторы*
4. Относительная социальная стабильность и отсутствие межнациональных противоречий	4. Усиление социальной неоднородности
Возможности	***Угрозы***
Политические факторы	*Политические факторы*
1. Решение актуальных текущих проблем жизнеобеспечения области (транзит пассажиров и грузов и др.)	1. Нерешенность долгосрочных (стратегических) вопросов развития области
2. Реализация совместных проектов по развитию приграничных территорий	2. Трудности в осуществлении внешнеэкономических связей
3. Политическая консолидация общества в решении задач регионального развития	3. Снижение привлекательности региона для потенциальных инвесторов в реальный сектор экономики
Социальные факторы	*Социальные факторы*
4. Усиление привлекательности социальной среды для инвесторов	4. Низкая покупательная способность части населения и сужение регионального рынка

Калининградская область находится на политическом и экономическом перекрестке, и от правильного выбора пути зависит сама возможность достижения европейского уровня и качества жизни. Несмотря на позитивную динамику последних лет, нельзя с уверенностью прогнозировать устойчивый экономический рост на длительную перспективу. А при прекращении роста разрыв с соседями постепенно превратится в пропасть с неизбежными в будущем негативными социально-экономическими последствиями.

Значимость централизованного финансирования для области будет возрастать на фоне финансовой поддержки по различным программам Европейского Союза соседних с регионом Польши и Литвы. По специальным программам Евросоюза только в 2000 г. Польша получила около 800 млн. долларов США, Литва – более 100 млн.

Можно уверенно говорить о том, что при увеличении разрыва в уровне и качестве жизни с соседними государствами, положение в которых определяет формирование жизненных стандартов в общественном сознании калининградцев, произойдет рост негативных настроений в отношении органов государственной власти России и региона, не способных решить указанную проблему. В этих условиях нельзя исключать роста сепаратистских настроений с последующим оформлением в определенные организационные формы.

Привлечение инвестиций не только становится фактором экономического роста, но и приобретает важнейшее политическое и социальное значение.

Известный европейский политик Магдалена Хофф делает весьма пессимистичный вывод в подготовленном ее комитетом Европарламента докладе «Европейский союз и Калининградская область», утверждая, что сравнительных преимуществ перед соседями у нашей области нет. «Только в том случае, если область получит содействие извне для модернизации своей промышленности и развития своей инфраструктуры, она сможет получить выгоду от динамичного развития своих соседей-членов ЕС, – говорится в докладе. – Поскольку необходимые инвестиции в достаточном объеме не могут быть вложены ни самой Калининградской областью, ни федеральным центром, помочь призван прежде всего Евросоюз – в правильно понятых собственных интересах».

Эти выводы поддерживаются руководителем Центра анализа полюсов роста и свободных экономических зон Российской академии наук Н. Смородинской. Она отмечает, что минимальная сумма, необходимая для безвозмездного финансирования инфраструктуры региона, должна составлять ежегодно около 110 млн. евро, которые федеральный Центр не в состоянии выделить региону.

Действительно, хотя Федеральной целевой программой «Развитие Калининградской области на период до 2010 года» и предусмотрено ежегодное финансирование примерно в аналогичных размерах, это, как показано выше, в основном не

бюджетные, а виртуальные негосударственные инвестиции, для привлечения которых необходимо еще предпринять значительные усилия. По крайней мере, в 2002 г. ожидавшегося притока средств не произошло.

Не удается привлечь в необходимых размерах и иностранные инвестиции. Большим препятствием для иностранного инвестора являются, помимо прочего, бюрократические барьеры. Достаточно проследить всю цепочку проблем, с которыми сталкивается инвестор от первого пересечения польско-российской границы до регистрации совместного предприятия в Москве (для уставного капитала более 100000 рублей), чтобы понять, насколько область малопривлекательна для серьезных западных компаний.

Безусловно, более удобными для них являются такие крупные регионы с многомиллионным населением, как Москва, Санкт-Петербург с окружающими их областями, Поволжье, Урал, Северный Кавказ и т. д. Выигрыш от беспошлинного ввоза товаров и комплектующих по закону об ОЭЗ во многом теряется из-за таможенно-транспортных проблем и ограниченности регионального рынка сбыта. А ведь сюда еще надо добавить проблемы квотирования, введения европейских стандартов и т. д.

Вместе с тем мы полагаем, что имеются возможности получения необходимых для региональной экономики средств помимо прямой финансовой помощи со стороны Европейского Союза. Решающим фактором здесь может стать не прямое бюджетное финансирование, а стабилизация на приемлемом для региона уровне внешних условий регионального развития и совершенствование хозяйственного механизма ОЭЗ, ускоренное развитие рыночной среды в целом.

Целенаправленно или стихийно, реструктуризация экономики в соответствии с изменившимися условиями ее развития будет происходить. Политика реструктуризации экономики зависит от будущего сценария социально-экономического развития области и может в зависимости от этого быть более или менее активной. Но в любом случае она должна включать следующие направления.

1. Усиление федеральной финансовой поддержки регионального развития;

2. Совершенствование законодательной базы, определяющей региональные условия хозяйствования.

Финансовая поддержка должна быть оказана объектам государственной собственности, которые самостоятельно не могут адаптироваться к изменившимся условиям. К таковым относятся прежде всего объекты производственной и социальной инфраструктуры, а также промышленные предприятия с государственным участием.

Среди всего множества *факторов* регионального развития до сих пор реально на экономический рост в регионе решающим образом воздействовали следующие.

1. На рост импортозамещающих производств – режим ОЭЗ, с одной стороны, и динамика экономического развития России в целом – с другой.

2. На развитие транспортного комплекса и обслуживание российских внешнеторговых связей – особенности транспортного сообщения с основной территорией России, определяемые тарифной политикой российских железных дорог, а также условиями транзита через территорию Белоруссии и Литвы.

Безусловно, можно перечислить ряд других факторов, в той или иной мере повлиявших на развитие экономики региона либо отдельных ее компонентов. Но масштабы их воздействия несопоставимо ниже. Даже федеральные целевые программы – сначала Программа развития ОЭЗ на 1998 – 2005 гг., затем «Развитие Калининградской области на период до 2010 года» – хотя в них и идет речь о прямой финансовой поддержке региона, не могут соперничать с экономическим механизмом ОЭЗ, тарифной политикой и состоянием всей российской экономики по их роли в развитии региона. Когда речь идет о выборе между прямой финансовой поддержкой (сколь значительной она бы ни была) и льготами в режиме хозяйствования, приоритет следует отдать хозяйственному механизму. Первое – «допинг», временно улучшающий «самочувствие» региона. Второе – постоянное состояние «организма», обеспечивающее высокие результаты.

Факторы экономического роста стали одновременно и факторами инвестиционной привлекательности региона, хотя они не были направлены на привлечение инвестиций прямо и непосредственно. Они имели более широкое значение, воздействуя на формирование, функционирование и развитие *регионального рынка.* Это *внешние* по отношению к инвестиционному процессу, но *наиболее существенные* факторы, на рассмотрении которых мы и остановимся прежде, чем перейти к анализу *внутренних*, воздействующих на сам инвестиционный процесс, факторов.

2.3. Ускоренное развитие рыночной среды и стимулирование инвестиций

2.3.1. Роль рыночной среды в инвестиционной привлекательности региона

Многочисленная группа факторов влияет на инвестиционную привлекательность региона, воздействуя на нее через внешние для самого инвестиционного процесса условия – особенности рыночной среды. Хотя в целом их следует отнести к *внешним факторам*, многие из них играют существенную и даже решающую роль в инвестиционном процессе.

Рыночная среда в Калининградской области, хотя и более развита по сравнению с большинством российских регионов, существенно уступает требованиям развитого рынка и уровню стран ЕС. Экономика области в силу небольшого экономического потенциала не генерирует достаточного количества финансовых и других ресурсов для решения проблем структурной перестройки, достижения социальной стабилизации и устойчивого роста. В таких условиях привлечение капитала извне становится главным источником регионального развития.

Более последовательная реализация идеи свободной экономической зоны, возможно, принесла бы и более ощутимые результаты в формировании развитой рыночной среды и тем-

пах регионального развития, если бы государство внесло больший вклад в предоставление гарантий инвесторам, сняло бы бюрократические препоны бизнесу, если бы нормативные документы по СЭЗ – ОЭЗ не менялись постоянно, если бы потенциальные инвесторы – как российские, так и иностранные, – почувствовав стабильность и прочность региональной политики, решились бы на крупные инвестиции.

К сожалению, после создания СЭЗ «Янтарь» и трудного налаживания ее механизма в первой половине 1990-х годов во второй половине десятилетия у областной администрации не было четкого представления и полноценной программы социального и экономического развития региона. Это подорвало репутацию региона в глазах потенциальных инвесторов. И только на рубеже тысячелетий ситуация стала меняться в лучшую сторону.

Для того чтобы возродить и усилить привлекательность региона, необходимо на основе Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества разработать детальную региональную программу, указав цели развития, его источники и приоритеты, гарантии и выгоды инвесторам, а также начать рекламную кампанию как в других регионах России, так и за рубежом.

2.3.2. Проблемы развития предпринимательства

Калининградская область относится к регионам с развитым малым бизнесом. На малых предприятиях занято 49 тыс. работников, производится 20% товаров и услуг. Кроме того, насчитывается 77,5 тыс. индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица и 5,8 тыс. фермерских хозяйств.

Малый бизнес, помимо производства товаров и услуг, имеет большое значение в обеспечении занятости населения. Следовательно, кроме экономической он играет и важную социальную роль. Кроме того, его развитие способствует распространению рыночных отношений.

В то же время на нынешнем этапе своего развития, в условиях правового нигилизма и при мощнейшем налоговом прессе малое предпринимательство составляет питательную среду теневой экономики, поскольку большое число предприятий трудно проконтролировать налоговым органам. Возможно, часть зарегистрированных, но не отчитывающихся о своей деятельности предприятий и предпринимателей в действительности ведет хозяйственную деятельность. Вызывают сомнения и зафиксированные статистикой сведения об оплате труда работников малых предприятий – она составляет якобы только 59% от соответствующего показателя крупных и средних предприятий (а в торговле только 50%).

Развитие предпринимательства в условиях переходной экономики – очень трудный процесс, поскольку законодательство нестабильно и не всегда стимулирует развитие бизнеса, власти часто коррумпированы и, во всяком случае, предпринимательская деятельность сильно страдает от бюрократизации и произвола чиновников. Отсутствуют необходимые финансовые институты и другие обязательные компоненты рыночной среды, включая структуры по обслуживанию рынка.

Для того чтобы оценить ситуацию в регионе во взаимоотношениях бизнеса и власти, летом 2001 г. центром «Регион и образование» КГУ было проведено обследование, в ходе которого получены ответы 85 предпринимателей города и области на вопросы об их взаимоотношениях с властью и оценке законотворчества и законов. Полученные ответы позволяют сделать вывод о том, что, как и следовало ожидать, степень информированности предпринимателей о предстоящих изменениях законодательства, а тем более их участие в подготовке и обсуждении законов, невелики.

Степень доверия власти также не очень высока, как и оценка компетентности чиновников. Половина опрошенных считает, что неосведомленность и необязательность чиновников за последние пять лет выросла, треть считает, что осталась такой же, и только 16% – что уменьшилась. Абсолютное большинство бизнесменов считает, что если предприниматель

лично знаком с чиновниками, то дела у него будут продвигаться быстрее и легче.

В то же время предприниматели не готовы к борьбе с отрицательными проявлениями в органах власти, часто сами используют знакомства и связи. Поэтому на вопрос об их поведении в том случае, если они столкнутся с нечистоплотностью или несправедливостью чиновников (требование взятки, например), только один ответивший сказал, что будет бороться с этим всегда, большинство же – «редко» или «иногда» (по 32 % в каждой категории). Довольно высока доля ответов «никогда» (16 %).

Таким образом, несовершенство законодательства создает условия, с одной стороны, для его нарушения предпринимателями и ухода экономики в «тень». С другой стороны, бюрократы получают возможность самостоятельно принимать решения, способствующие или препятствующие деятельности конкретного предпринимателя, что создает условия для коррупции. Взаимная договоренность предпринимателя и недобросовестного чиновника приносит каждому из них материальную выгоду – в ущерб государству. Ключ к решению проблемы находится в сфере совершенствования законодательства.

2.3.3. Совершенствование инфраструктуры рынка

Реформа финансовой системы, и прежде всего банков, является одним из приоритетов экономической стратегии российского правительства. «Главным источником нестабильности финансовой системы является не только и не столько ее правовая база или оргструктура (при всей их важности), сколько низкий уровень доверия экономических агентов друг к другу: вкладчиков к банкам, а банков к заемщикам».

«Однако проблема доверия, – как отмечают специалисты Института экономики переходного периода, – лишь в ограниченной степени может решаться при помощи совершенствования законодательства. Здесь гораздо важнее хорошая «кредитная история», а для этого, в свою очередь, требуется опреде-

ленное время. Поэтому устойчивость, предсказуемость экономического и политического курса являются сегодня первой предпосылкой для улучшения функционирования финансовых рынков. Хотя, разумеется, требуются и серьезные действия властей по улучшению ситуации в этой сфере, особенно шаги в таких направлениях, как укрупнение банков, повышение их надежности, демонополизация рынка кредитных услуг (особенно конечных), привлечение на рынок иностранных банков» [30].

Ввиду недостаточного развития финансовой инфраструктуры региона, способной привлечь и гарантировать инвестиции, имеются упоминавшиеся выше предложения о стимулировании ее формирования путем создания международной инвестиционно-финансовой корпорации (ИФК).

Корпорация, по мнению авторов таких предложений, может содействовать предприятиям в разработке и экспертизе инвестиционных проектов, переходе на международные стандарты, предоставлять финансирование проектов и контролировать их реализацию, содействовать предприятиям в самостоятельном выходе на европейские финансовые рынки. Для выполнения своих функций корпорация наделяется начальным собственным капиталом, достаточным для финансирования нескольких стартовых проектов. Ее учредителями могут стать правительство РФ, структуры ЕС, администрация области, крупные российские и зарубежные инвестиционные банки.

Однако идея создания ИФК не получила поддержки при обсуждении предложений о путях социально-экономического развития области на депутатских слушаниях в Калининградской областной думе. Предприниматели опасаются, что формирование подобной структуры (как это уже было раньше, при создании различных областных фондов) не принесет пользу никому, кроме имеющих доступ к ее управлению.

Для стимулирования развития инфраструктуры рынка предполагается усилить роль созданного в конце 1999 г. агентства регионального развития, которое пока недостаточно

[30] *Российская* экономика в 2000 году. М.:ИЭПП, 2001. С. 30 – 31.

активно. Агентство должно оказывать предпринимателям разнообразные консультационные услуги, в том числе предоставлять необходимую информацию по требованиям ЕС в сфере торговли и инвестиций. С помощью агентства предполагается создать бизнес-инкубатор для поддержки развития малого и среднего бизнеса. Бизнес-инкубатор может быть организован в форме фонда, софинансируемого национальными и международными организациями (правительство РФ и администрация области, Европейский банк реконструкции и развития, Мировой банк, предприятия и т. д.).

Одной из идей, предполагающих ускоренное развитие региона, которая могла бы реализовываться через агентство, является идея превращения области в опытную площадку по отработке требований, предъявляемых ВТО к вступающим в эту организацию странам. В Калининграде целесообразно создать специальный центр по изучению и внедрению соответствующих требованиям ВТО принципов, правил, таможенных пошлин, договорных обязательств торговых взаимоотношений, стандартизации и сертификации продукции, лицензирования импорта, субсидирования экспорта, отмены нетарифных ограничений и др. Одной из его задач может стать ознакомление зарубежных предпринимателей с российской спецификой, проведение переговоров и др.

Активизации внешнеэкономической ориентации области означает одновременно упрочение ее связей с другими российскими регионами, связей, направленных не только на обслуживание их внешней торговли, но и на выполнение разнообразных сервисных функций. В условиях глобализации чем больше у региона внешних связей и чем более эти связи диверсифицированы, тем в большей мере обеспечивается его экономическая безопасность.

Калининградская область уже играет важную роль в экономических интересах страны, в частности в развитии транспортного и курортно-туристического комплексов. В условиях свободной экономической зоны регион может стимулировать развитие экспортно-ориентированных и импортозамещающих

отраслей, чему, по нашему мнению, может во многом способствовать создание международного технополиса, идею которого активно отстаивает профессор КГУ В.В. Ивченко. Развитие общероссийского и международного консалтингового центра, как и международного центра телекоммуникаций, является важным путем формирования здесь многоотраслевого комплекса, обладающего более высокой степенью экономической безопасности по сравнению с узко специализированными или ориентированными на региональный рынок народнохозяйственными структурами.

Основополагающим для разработки региональной стратегии, на наш взгляд, является подход сочетания интересов, который позволяет сбалансировать различные интересы на территории области: национальные, региональные, муниципальные, а также иностранные. Именно этот баланс исключительно важен для Калининградской области, которая, являясь эксклавной территорией, в то же время остается неотъемлемой частью российского экономического пространства и должна стать частью Балтийского (следовательно, мирового) экономического пространства. В противном случае регион окажется на периферии как российских, так и иностранных интересов, его экономический потенциал будет ограничен внутрирегиональным рынком, и вместо ожидаемого роста область скатится в глубокую стагнацию.

Регион должен оставаться внутри российского национального экономического пространства и в то же время участвовать в формировании регионов приграничного сотрудничества с Польшей и Литвой, еврорегионов вместе с соседними государствами. Это позволит экономике Калининградской области активнее участвовать в процессах кооперации и территориального разделения труда с Балтийскими странами, а также полнее интегрироваться в Балтийское экономическое пространство.

Говоря о перспективах включения в Балтийское экономическое пространство, необходимо упомянуть негативные факторы, не зависящие от позиции региональных и федеральных

властей. К сожалению, несмотря на часто декларируемое на Западе желание помочь региону установить более тесные экономические связи с его соседями по Балтике, иногда происходят события, которые затрудняют не только развитие сотрудничества, но и саму экономическую деятельность в Калининградской области. Более того, эти события в большинстве случаев инициализируются не российской стороной. Среди таких затрудняющих развитие области факторов – расширение НАТО, идущее несмотря на самораспад блока стран Варшавского договора, усложненные правила транзита грузов через Литву, решение вести строительство магистрали «Виа Балтика» вне пределов области, наконец, введение Польшей и Литвой виз для посещения этих стран, а также разрешительных документов на транзит российских граждан через территорию Литвы. Принятие в скором времени сначала Польши, а затем и Литвы в Европейский союз может еще ухудшить внешние условия экономического функционирования области.

Большинство рекомендаций, касающихся перспектив экономического развития Калининградской области, предполагает усиление деловой активности в регионе, превращение его в один из полюсов роста российской экономики, обеспечивающий ее эффективную интеграцию в систему международного разделения труда. Речь идет об обеспечении реструктуризации региональной экономики, замене ее прежней индустриально-аграрной специализации с преобладанием материалоемких отраслей, работающих на привозном сырье, на капитало- и трудоемкие отрасли третичной и четвертичной сферы. Область могла бы выполнять транспортные, телекоммуникационные, торговые, финансовые, рекреационные функции, а также развивать экспортно-ориентированные производства, соединяя российскую экономику с мировым рынком.

Администрация области постоянно возвращается к идее привлечения капитала из-за границы и предпринимает в этом направлении некоторые шаги. Однако более активным действиям в этом направлении препятствует негативный опыт предыдущей областной администрации. В частности, в ноябре

1997 г. была достигнута договоренность с Дрезднер-банком о предоставлении инвестиционного кредита в 30 млн. долларов сроком на 5 лет. Получателем кредита стал Фонд регионального развития. Соглашение получило одобрение в Областной думе. В рамках соглашения было получено 10 млн. долларов, на которые закуплено и установлено оборудование для «Птицепрома». Но в 1999 г. он оказался не в состоянии его оплачивать, поскольку экономические условия после августовского 1998 г. кризиса существенно ухудшились. Проблема получила широкий резонанс в местной печати, в том числе с негативной оценкой организации проекта.

Высокая степень риска препятствует притоку иностранных частных инвестиций. Так, хотя в ноябре 1997 г. (дополнен и изменен в 1999 г.) был принят региональный закон о локальных экономических зонах в Калининградской области, который предусматривал существенные налоговые льготы для инвесторов, до сих пор ни одной локальной экономической зоны в области не создано.

Создание локальных зон в области, по нашему мнению, имеет определенные перспективы. Одной из идей, учитывающих вероятные изменения российского законодательства, является реорганизация режима ОЭЗ в систему локальных свободных экономических зон. В стратегическом плане возможен следующий вариант развития. Область в целом получает особый экономический статус, а внутри нее развертывается сеть локальных экономических зон. Государство будет способствовать реструктуризации экономики, инвесторы – как зарубежные, так и российские – получат определенные льготы по сравнению с другими российскими территориями. Будут приниматься меры по защите местных товаропроизводителей.

Имеются предложения по организации ряда подобных зон, включая следующие:

– свободные таможенные зоны в действующих морских портах, аэропорту Храброво, на железнодорожной станции Дзержинская-Новая;

– свободные торговые зоны вблизи пограничных переходов и в пригороде Калининграда (Большое Исаково);

– свободная финансовая зона в Ленинградском районе Калининграда;

– свободные туристические зоны на Острове, в пос. Прибрежное, в одном из районов побережья (Отрадное, Приморье);

– экспортно-ориентированные зоны в Калининграде на территории заводов «Янтарь», «Кварц», «Вагоностроитель», Коксогазовый; в Янтарном, Светлом, Гусеве и др.

– формирующийся (хотя и крайне вяло) технопарк в Калининграде.

Для обеспечения притока инвестиций абсолютно необходимо принять во внимание интересы потенциальных иностранных партнеров и инвесторов. В любом случае условия СЭЗ и локальных зон должны помочь привлечь средства для реализации проекта развития региона. Это не исключает возможность учета интересов иностранных финансовых институтов.

2.3.4. Хозяйственный механизм ОЭЗ и инвестиции

Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», главный стимулятор развития рыночной среды в регионе, сейчас является единственным юридически закрепленным механизмом, позволяющим учесть внешние условия экономического развития региона в условиях интенсивной интеграции окружающих область иностранных государств в Евросоюз и подготовки России к вступлению в ВТО. Неверно утверждение, что Закон об ОЭЗ противоречит правилам ВТО, поскольку он вообще отменяет таможенные барьеры, а не только снижает их, как предусматривают эти правила.

Возможная финансовая поддержка региона *взамен* зонального механизма не может решить проблемы регионального развития, поскольку она имеет иную направленность – не на развитие экономики, а на социальную поддержку региона. Выделяемые же сейчас в рамках Федеральной программы

средства имеют иное назначение. С их помощью совершенствуется производственная, социальная и, в какой-то мере, рыночная инфраструктура региона, а также оказывается поддержка модернизации ведущих отраслей экономики.

Дальнейший рост инвестиций и производства в регионе определяют успехи развития рыночных отношений, и прежде всего действие механизма Особой экономической зоны. Механизм ОЭЗ, с одной стороны, призван обеспечить стабильность ряда основополагающих условий экономической деятельности, с другой – в нем предусмотрены регуляторы, позволяющие защитить местных производителей и учитывать общегосударственные интересы.

Но Закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» до сих пор действует в не полном объеме. И в 1998, и в 1999, и в 2000 годах делались попытки отменить действие статьи 7 в части освобождения от уплаты НДС на все товары и акцизов на подакцизные товары при их ввозе на территорию области.

Серьезную конкуренцию инвестиционной привлекательности региона создают свободные экономические зоны, созданные по периметру области в Польше и Литве. В этих странах приняты базовые законы о свободных экономических зонах, устанавливающие государственные гарантии неизменности хозяйственного режима в свободных экономических зонах.

Созданный благодаря механизму ОЭЗ режим открытости экономики и относительная развитость рыночной среды уже позволяют отнести Калининградскую область к числу регионов России с наиболее благоприятным инвестиционным климатом. Но, несмотря на действие Закона об ОЭЗ, таможенный режим ОЭЗ постоянно подвергается сомнению. И в правительстве, и в Государственной думе предпринимаются попытки изменить действующий порядок таможенного обложения под предлогом его невыгодности для Российской Федерации. Подобная нестабильность является фактором, не способствующим привлечению в область инвестиций для создания производств, ориентированных на российский рынок.

Возникавшие противоречия объясняются не только желанием увеличить федеральные доходы, но и общим ростом на протяжении последних лет недоверия к перспективе свободных экономических зон в России. В результате администрация области в течение всего периода была вынуждена не работать на повышение эффективности ОЭЗ, а находиться в постоянном режиме «оправдывания» и обоснования сохранения тех механизмов, которые сформулированы в Законе.

Для стабилизации действия Закона об ОЭЗ Калининградская областная дума и администрация области в 2001 – 2002 годах инициировали рассмотрение вопроса о внесении поправок в действующее законодательство с тем, чтобы вновь принимаемые законодательные акты учитывали Закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». К сожалению, предложения региона не получили поддержки в профильных комитетах Государственной думы. Вместо внесения поправок на правительственном уровне было принято решение о разработке нового закона. Этот закон разрабатывается Финансовой академией при Правительстве РФ. Подготовлено уже несколько вариантов, но, по нашему мнению, принятие нового закона об ОЭЗ крайне затруднительно.

Подготовленные органами государственной власти региона предложения по проекту нового закона об ОЭЗ в Калининградской области учитывают изменения экономической ситуации и появление новых проблем, связанных с расширением ЕС и НАТО и вступлением России в ВТО. Усилия областных органов власти инициировали разработку Министерством экономического развития и торговли проектов законов о свободных и особых экономических зонах в Российской Федерации и новой редакции Закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

К числу основных предложений по совершенствованию закона относятся следующие:

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

– льготы банкам, осуществляющим кредитование проектов Федеральной целевой программы социально-экономического развития Калининградской области;

– отмена действующего механизма квотирования беспошлинного импорта как противоречащего принципам свободной таможенной зоны;

– гарантии долговременного сохранения режима ОЭЗ для пользующихся ее льготами субъектов при прекращении деятельности Особой экономической зоны в Калининградской области;

– постоянное совершенствование и обновление Федеральной целевой программы развития области с учетом проблем, возникающих в связи с движением ЕС на Восток и вступлением России в ВТО;

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

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

– создание регионального страхового фонда (возможно, с международным участием) для страхования инвестиций в ОЭЗ;

– сохранение по согласованию с правительством России действующего порядка управления Федеральной целевой программой социально-экономического развития Калининградской области на 2002 – 2010 годы, поскольку дискутируемая передача функций управления от администрации области на федеральный уровень противоречит принципам упрочения регионального самоуправления и формирования гражданского общества.

По состоянию на апрель 2003 г. проект Концепции законопроекта и предложения по содержанию Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» содержат меры, которые, будучи реализованными, могли бы

обеспечить кардинальный рост инвестиционной привлекательности региона и правовые гарантии для дальнейшего социально-экономического его развития. Закон обеспечит стимулирование и экспортной, и импортозамещающей ориентации экономики Калининградской области.

Проект сохраняет режим свободной таможенной зоны, а требования к товару для признания его произведенным в Калининградской области значительно снижаются. Величина добавленной стоимости обработки (переработки) товара должна составлять не менее 15 процентов, а для товаров, относящихся к электронике, сложной бытовой технике, пищевой, фармацевтической и легкой промышленности, – не менее 10 процентов, *или* его обработка (переработка) должна повлечь за собой изменение кода товара по товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Российской Федерации. (В действующем положении должны соблюдаться оба требования: и величина добавленной стоимости, более высокая, чем в проекте, и изменение кода товара).

Большегрузные автомобили, ввезенные участниками ОЭЗ на территорию Калининградской области и помещенные под таможенный режим свободной таможенной зоны, допускаются к использованию для осуществления перевозок между областью и остальной частью Российской Федерации. Для этого устанавливаются упрощенные процедуры таможенного оформления этих автотранспортных средств.

Предусматривается упрощенный порядок оформления въезда и выезда иностранных участников ОЭЗ, инвесторов и приглашенных лиц. Оформление въездной визы для них станет возможным непосредственно в пункте пересечения государственной границы Российской Федерации при въезде на территорию Калининградской области.

Совершенно новое в законе – льготный режим налогообложения для участников ОЭЗ, предусматривающий предоставление особых условий налогообложения и налоговых льгот. Предполагаются льготы по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль. При этом участники ОЭЗ,

осуществляющие реализацию проектов Федеральной целевой программы развития Калининградской области до 2010 года, полностью освобождаются от уплаты налога на прибыль и налога на имущество (недвижимость) в течение срока окупаемости проекта (не более семи лет). Льготы, предоставляемые участникам ОЭЗ в части налогов и сборов, зачисляемых в региональный и местные бюджеты, определяются в порядке, установленном законодательством Калининградской области.

Специальные льготы предусмотрены банкам, зарегистрированным на территории Калининградской области в качестве юридического лица и обладающим статусом участника ОЭЗ:
– на них не распространяются ограничения, установленные законодательством Российской Федерации на участие юридических и физических лиц, в том числе нерезидентов, в формировании, приобретении акций (долей в уставном капитале) банковского учреждения;

– обложение налогом на прибыль осуществляется по ставке, уменьшенной на 50 процентов от установленной действующим федеральным законодательством;

– они освобождаются от уплаты налога на имущество (недвижимость), используемое при осуществлении банковской деятельности.

Но принятие закона в представленном виде находится под вопросом. Многие министерства и ведомства не согласны с содержанием тех или иных статей, особенно посвященных льготам по налогообложению, и их возражения носят принципиальный характер.

Особое мнение по определению предмета правового регулирования будущего законопроекта имеет администрация региона. Концепцией предлагается рассматривать Особую экономическую зону в Калининградской области как особый *правовой режим*, реализованный на ее территории. Но областная администрация под термином «Особая экономическая зона» предлагает понимать *территорию* Калининградской области. Имеются также принципиальные расхождения в понимании вопроса управления Особой экономической зоной.

В настоящее время функции дирекции ОЭЗ исполняет администрация Калининградской области. В проекте же предусмотрено, что дирекция ОЭЗ создается Правительством РФ в форме федерального государственного учреждения, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Глава дирекции ОЭЗ назначается Правительством Российской Федерации по согласованию с высшим должностным лицом (главой администрации) Калининградской области. Дирекция ОЭЗ осуществляет свою деятельность на основе положения о ней, утверждаемого Правительством Российской Федерации, и в своей деятельности подотчетна Правительству.

Реализация данного предложения привела бы к образованию своего рода «двоевластия» на территории области, причем основные властные функции в хозяйственной сфере, экономическом развитии были бы сосредоточены в дирекции ОЭЗ.

Следует отметить, что имеются и мнения о необходимости отмены режима ОЭЗ в Калининградской области, которые высказываются прежде всего представителями предприятий, сталкивающихся с конкуренцией калининградской продукции на общероссийском рынке (точное машиностроение, производство ковровых покрытий, пищевая промышленность).

Отмена действующих норм хозяйствования на территории Калининградской области в случае, если не будет одновременно создана полномасштабная альтернативная система поддержки региона, повлечет за собой ряд взаимоувязанных негативных последствий. Рыночные преобразования в области замедлятся, усилится роль административного, распределительного управления экономикой. Замедление преобразований в одном из региональных звеньев хозяйственного комплекса страны, который является сейчас и может в еще большей мере в будущем стать неким образцом формирования регионального рынка, интегрированного в российский и международный рынки, может иметь не только местное значение. Оно в определенной мере скажется и на тех трансформационных процессах, которые происходят в стране в целом.

В сложившихся условиях, если не будет учтено в полной мере мнение области по поводу содержания нового закона, лучшим вариантом представляется сохранение действующего Закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» в его нынешнем виде. Во всяком случае, он обеспечивает региону главное – возможность сохранения и развития импортозамещающих производств, составляющих сейчас основу экономического развития области.

2.4. Цели региональной политики по развитию рыночной среды

2.4.1. Воздействие на компоненты экономической системы

В регионе необходимо изменение условий хозяйственной деятельности для более активного вхождения в мировой рынок в условиях глобализации, включающей и расширение Европейского союза на Восток, для эффективного использования всех факторов производства – земли, труда, капитала и предпринимательских способностей. Для формирования эффективного регионального рынка нужно осуществить мероприятия, обеспечивающие более полное использование всех групп факторов:

1) природные ресурсы: становление земельного рынка, кадастровая оценка земли;

2) трудовые ресурсы: формирование рынка труда и трудовых отношений; подготовка и переподготовка кадров в соответствии с требованиями рынка;

3) капитал: обновление фондов и стимулирование инноваций, реструктуризация отраслевой экономики; развитие рынка недвижимости; создание финансового рынка и мобилизация финансовых ресурсов на рынках капитала в интересах региональной экономики; выравнивание инвестиционной привлекательности городов и районов области путем градостроительного регулирования;

4) предпринимательские способности: улучшение условий деятельности предпринимателей и становление конкурентной среды; совершенствование налоговой системы в целях создания условий для экономического роста в Калининградской области.

Кроме того, необходимо полностью задействовать внешние – социальные и политические – факторы, обеспечивающие условия функционирования региональной экономической системы.

Для обеспечения условий динамичного роста экономики необходимо, чтобы рыночные преобразования охватили все группы факторов, поскольку отставание в одной из сфер будет неизбежно тормозить развитие всей экономической системы.

Возможности региональных органов государственной власти в содействии экономическому развитию не следует переоценивать, поскольку решающую роль играет федеральная политика, с одной стороны, и активность бизнеса – с другой. Тем не менее имеющиеся в стране весьма существенные территориальные различия в темпах и особенностях развития экономики отражают большие возможности, имеющиеся у регионов.

2.4.2. Уровни воздействия на формирование рыночной среды

Для согласования в регионе многоуровневых экономических интересов необходимо взаимодействие различных уровней управления, воздействия на формирование рыночной среды.

На *региональном* уровне необходимо:

1. Создать региональное законодательство, обеспечивающее формирование развитого рынка.

Провести анализ эффективности принятых ранее областных законов, касающихся хозяйственной деятельности в регионе; изучить опыт других субъектов РФ и соседних стран и, при необходимости, подготовить редакции действующих законов и комплекс новых областных законодательных актов. В частности, представляется целесообразным доработать и принять новую редакцию областного закона «О локальных свободных экономических зонах в Калининградской области» и

создать несколько локальных зон различной специализации (инвестиционных площадок).

Согласовать отраслевое (по отраслям экономики) управление регионом и территориальное, основывающееся на документах пространственного планирования – территориальной комплексной схеме градостроительного планирования развития территории Калининградской области и ее частей, увязанных с ней генеральных планов городов и территорий.

Обеспечить связь регионального законодательства с нормотворческими актами муниципальных образований.

Повысить степень научной обоснованности областного бюджета, бюджетов муниципальных образований.

2. Разработать и реализовать региональные программы, прежде всего комплексную программу социально-экономического развития области, для воплощения Стратегии региона.

Для реализации Комплексной региональной программы социально-экономического развития необходимо разработать взаимоувязанные целевые (отраслевые и межотраслевые, территориальные) программы, обеспечивающие целенаправленную структурную, инвестиционную и научно-техническую политику, стимулирование деловой активности, решение социальных и экологических проблем, повышение эффективности управления, способствующие формированию благоприятного хозяйственного и социального климата в Калининградской области.

Особое внимание должно быть уделено активной социальной политике и социальной ориентации рыночной экономики, которые включают:

– становление эффективного рынка труда: содействие росту занятости и сокращению безработицы; совершенствование подготовки и переподготовки кадров; преодоление неоправданно заниженной цены труда, ее повышение по мере экономического роста;

– решение проблем социальной защиты: повышение уровня жизни; сокращение имущественного расслоения и поддержка малоимущих слоев; формирование системы соци-

альных гарантий в оплате труда, пенсиях, пособиях, стипендиях, медицинском обслуживании, образовании;

– формирование нового качества отраслей социальной сферы: внедрение передовых экономических принципов – переход на нормативное финансирование, внедрение личного образовательного кредита для получения высшего и среднего профессионального образования, переход к бюджетно-страховой медицине и др.

3. Наладить двусторонние связи региональных органов власти с хозяйствующими субъектами, поскольку это позволит получать более детальную информацию о возможностях и проблемах предпринимателей. Необходимо развивать имеющийся опыт создания консультационных органов – советов, экспертных групп при органах власти; сформировать сеть государственно-предпринимательских организаций, участвующих в выработке стратегических планов развития.

Следует активизировать работу Агентства регионального развития, направив его деятельность на интересы области; совершенствовать систему центров малого бизнеса, обеспечивающих малые предприятия техническими и деловыми консультациями и позволяющих им успешно конкурировать на международных рынках и внедрять современные технологии. Целесообразно расширить опыт индивидуальных консультаций фирм-резидентов ОЭЗ, а также семинаров и конференций.

4. Улучшить имидж Калининградской области и рекламно-информационного обеспечения деятельности ОЭЗ. Для этого необходимо предусмотреть:

– создание и пополнение электронного банка данных об опыте создания и функционирования свободных экономических зон, внешнеэкономической деятельности и тенденциях развития мирового рынка;

– оказание информационных услуг фирмам-резидентам ОЭЗ и потенциальным инвесторам;

– осуществление на постоянной основе мониторинга социально-экономических процессов в Балтийском регионе, прежде всего в Польше и Литве;

– формирование привлекательного инвестиционного образа Калининградской области, подготовка, публикация и распространение (в том числе за рубежом) информационно-рекламных материалов об ОЭЗ, включая справочники, журналы, подержание Web-сервера с информационно-рекламными материалами об ОЭЗ;

– регулярное проведение в Калининградской области межрегиональных и международных выставок и ярмарок, создание условий для участия ведущих компаний Калининградской области в таких выставках и ярмарках за ее пределами;

– активизацию деятельности представительств области в других регионах России и за рубежом.

На *федеральном уровне* требуется:

– обеспечить учет особенностей эксклавного положения области в российском законодательстве;

– предусмотреть участие органов государственной власти Калининградской области в деятельности Правительства Российской Федерации по подготовке международных договоров, федеральных законов, программ и других документов, касающихся региона;

– принять новую редакцию Закона «Об ОЭЗ в Калининградской области» с учетом предложений, подготовленных регионом. Гарантировать стабильность действия Закона «Об ОЭЗ в Калининградской области» и привести нормативные правовые акты РФ в соответствие с этим законом;

– обеспечить неукоснительное исполнение «Федеральной целевой программы социально-экономического развития Калининградской области»;

– проводить тарифную политику российских железных дорог, авиакомпании «Россия», РАО ЕЭС, Газпрома с учетом эксклавного положения области;

– упростить таможенные процедуры.

На международном уровне, в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года, федеральным органами государственной власти РФ с участием органов госу-

дарственной власти Калининградской области необходимо обеспечить условия жизнедеятельности региона в меняющихся внешнеполитических и внешнеэкономических условиях. Для этого должны быть, прежде всего, решены следующие задачи.

Наиболее актуальные внешние проблемы регионального развития, несомненно, связаны с расширением ЕС, поэтому:

1. Представляется целесообразным заключение специального договора (соглашения) между РФ и ЕС по проблемам жизнеобеспечения и развития Калининградской области. Альтернативой является решение вопросов, представляющих взаимный интерес, в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 1994 года между сторонами.

Принимаемые документы должны решить три группы задач:

– создать нормальные условия для социально-экономического развития Калининградской области, постепенно становящейся российским анклавом внутри ЕС;

– способствовать сближению РФ и ЕС через апробацию на территории Калининградской области новых схем и механизмов сотрудничества, развитию рыночных отношений и трансляции положительного опыта на остальную территорию России;

– содействовать интеграции России в общее европейское экономическое пространство.

Договоренности должны основываться на СПС 1994 г. с учетом «Общей стратегии Европейского союза по отношению к России» и «Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на 2000 – 2010 годы».

Должны быть четко сформулированы обязательства РФ, ЕС и совместные обязательства сторон. Непременным условием нового договора является рассмотрение области как полноправного субъекта Российской Федерации и субъекта хозяйственной деятельности ЕС. На основе подписанных документов разрабатываются приложения с конкретизацией отдельных вопросов.

2. Должен быть обеспечен безвизовый транзит российских граждан между Калининградской областью и основной территорией Российской Федерации.

3. Для исключения жесткой изоляции области от соседей должен быть решен вопрос об упрощенном режиме оформления документов для посещения области гражданами стран шенгенского соглашения – при аналогичном режиме посещения этих стран российскими гражданами, проживающими в Калининградской области.

4. Для оперативного решения возникающих вопросов целесообразно организовать в Брюсселе представительство Калининградской области РФ в ЕС, а в Калининграде – представительство ЕС.

5. Следует подготовить программу повышения роли Калининградской области в интеграционных процессах, протекающих в союзном государстве России и Белоруссии.

Необходимо обратить внимание и на другие географические направления международного сотрудничества, в особенности на упрочение связей с Белоруссией, Украиной, Казахстаном.

2.4.3. О развитии рыночной среды в региональной Стратегии

В Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года отмечается, что совершенствование рыночной среды, выступающей решающим фактором ускорения регионального развития, предполагает достижение следующих целей.

Цель 1. Устранение препятствий для развития предпринимательской деятельности.

Условием достижения цели является решение следующих задач.

Реальные шаги со стороны администрации области в устранении законодательных, бюрократических и других препятствий для всех инвесторов, независимо от формы собственности и происхождения капитала.

Создание условий для формирования эффективной конкурентной среды (предотвращение необоснованного завышения

тарифов естественными монополиями, создание системы постоянного контроля и выработки предложений по недопущению ценовых сговоров и т. д.).

Информационное обеспечение потенциальных инвесторов в сфере деятельности администрации области:

– поддержка развития консультативных и инновационных структур, специализированных по видам деятельности и отраслям, – как муниципальной, так и частной собственности;

– продолжение начатой администрацией области работы по созданию соответствующих нормативных документов и системы информирования о распределяемых и предоставляемых областью заказах, ресурсах, о порядке участия в конкурсных процедурах;

– совершенствование методов взаимодействия хозяйствующих субъектов с регулирующими и контролирующими службами и органами местных властей.

Содействие улучшению предпринимательского климата, целенаправленное повышение привлекательности вложений в экономику региона. Лишь небольшое число успешно развивающихся предприятий оказывается способным осуществлять капитальные вложения и наращивать основной капитал за счет собственных средств, и лишь немногие предприятия имеют готовые к реализации инвестиционные проекты. Необходимо поддерживать усилия предприятий в их разработке. Особое внимание должно уделяться продвижению инфраструктурных инвестиционных проектов в разрабатываемые федеральные и областные целевые и адресные инвестиционные программы. Администрация области должна координировать и упорядочивать работу с внешними и внутренними инвесторами, предоставляя им необходимую и полную информацию, способствуя устранению бюрократических барьеров.

Цель 2. Создание условий для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

Стимулирование частных вложений в реальный сектор: активная пропаганда и развитие перспективных для региона направлений, формирование системы гарантий.

Осуществление комплекса мероприятий по улучшению инвестиционного климата за счет рационализации процедур в сфере недвижимости и землепользования: упрощение процедур согласования проектов застройки, разработка зональных регламентов, расширение предложения земельных участков, обеспечение гарантий прав собственности; по возможности свободный доступ к информации о пользовании земельными участками и недвижимостью, а также об имеющихся градостроительных ограничениях; реформирование нормативно-законодательной базы градостроительного регулирования, введение эффективной правовой системы получения разрешений на проектирование и строительство, разработку и принятие градостроительных зональных регламентов изменений недвижимости, плана резервирования территорий.

Поддержка среднего и малого бизнеса и предпринимательства: оказание практической помощи малым и начинающим предприятиям в интересах их выживания и развития; формирование инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства, включая создание технопарков и бизнес-инкубаторов; разработка и исполнение программ государственной поддержки малого предпринимательства.

Подготовка квалифицированных кадров и рабочей силы: укрепление системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров, обучение в сфере малого бизнеса и самозанятости.

Улучшение организации управления инвестиционными процессами: укрепление профессионализма кадров управления, увеличение степени открытости власти для общественного контроля, повышение уровня регламентированности функций чиновников.

Цель 3. Активная политика налогового регулирования в интересах регионального развития.

Содействие благоприятному для области изменению федерального и регионального налогового законодательства.

Необходимость изменения налогового режима в направлении выравнивания условий налогообложения и снижения на-

логового бремени для всех хозяйствующих субъектов обусловлена конкуренцией с соседними странами и другими областями России, которые на протяжении последних двух лет практикуют значительные льготы для инвесторов. В этой игре законодательств на понижение налоговых ставок, неизбежно усложняющей общий налоговый режим, Калининградская область может выиграть, предложив ясные, простые и четкие законодательно оформленные правила хозяйственной деятельности на территории региона.

Разработка и принятие областных законодательных актов, обеспечивающих формирование благоприятного налогового климата.

В достижении поставленных целей необходимо взаимодействие властных структур – законодательной и исполнительной власти, региональной (государственной) и муниципальной, с выходом в необходимых случаях на федеральный и даже международный уровень (приграничное сотрудничество).

2.5. Региональная инвестиционная политика

2.5.1. Инвестиционная политика в региональной Стратегии

К числу *внутренних факторов*, непосредственно воздействующих на сам ход инвестиционных процессов, относится прежде всего *региональная инвестиционная политика,* то есть непосредственная деятельность органов власти по созданию благоприятных условий для инвестиционной деятельности, прямое участие органов государственной власти в инвестиционном процессе и защита интересов инвесторов. Все эти факторы являются *прямыми*, то есть воздействуют на процесс непосредственно, без промежуточных звеньев.

Состояние экономики страны и регионов во многом зависит от инвестиционной активности хозяйствующих субъектов.

В связи с этим перед региональной властью стоит задача выработки целостной инвестиционной политики по отношению к инвесторам, которая должна будет способствовать притоку инвестиций в экономику региона. Исходя из этого задачей органов власти Калининградской области является выработка нового подхода к регулированию инвестиционной деятельности, установление единых правил, которые являлись бы равно привлекательными для всех потенциальных инвесторов.

Наиболее общие первоочередные цели и задачи инвестиционной политики в региональной Стратегии сформулированы следующим образом.

Цель 1. Создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности.

Задачи:

– издание нормативных правовых актов, регулирующих и стимулирующих инвестиционные процессы в области;

– формирование страхового фонда инвестиций в экономику региона;

– стимулирование частных вложений в реальный сектор экономики;

– обеспечение равных условий инвесторам, осуществляющим инвестиционную деятельность на территории области;

– развитие системы информационного обеспечения инвесторов по вопросам федерального, областного и местного законодательства.

Цель 2. Прямое участие органов власти в инвестиционной деятельности.

Задачи:

– вложение бюджетных средств в рамках реализации областных целевых программ;

– разработка, утверждение и финансирование совместно осуществляемых инвесторами и администрацией области приоритетных инвестиционных проектов;

– предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств, аккумулированных в бюджете развития области; передача в каче-

стве залога третьих лиц объектов региональной и федеральной собственности для особо значимых проектов;

– предоставление концессий инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством Российской Федерации и Калининградской области.

Цель 3. Защита прав и интересов инвесторов.

Задачи:

– упорядочение нормативно-правовой базы, регулирующей инвестиционную деятельность;

– снижение давления на инвесторов со стороны контролирующих органов на стадиях запуска и реализации инвестиционных проектов;

– предоставление гарантий по защите инвестиций в соответствии с законодательством, действующим на территории Российской Федерации и в Калининградской области;

– создание при администрации области Наблюдательного совета инвесторов, а также Калининградского инвестиционного агентства (по аналогии с ГИА при Минэкономразвития РФ) для организационной и юридической поддержки инвесторов на стадии запуска проекта.

Создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности включает:

– издание нормативных правовых актов, регулирующих и стимулирующих инвестиционные процессы в области;

– обеспечение равных условий для инвесторов, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Калининградской области;

– обеспечение стабильности условий инвестирования;

– оказание государственной поддержки инвестиционным программам и проектам в приоритетных направлениях экономики области;

– защита прав, предоставленных инвесторам, действующим федеральным и региональным законодательством;

– развитие системы информационного обеспечения инвесторов по вопросам федерального, областного и местного законодательства.

Прямое участие органов власти в инвестиционной деятельности может включать в себя следующие основные мероприятия:

– вложение бюджетных средств в объекты инвестиций;

– вложение бюджетных средств в реализацию областных целевых программ;

– разработку, утверждение и финансирование совместно осуществляемых инвесторами и администрацией области инвестиционных проектов;

– предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств, аккумулированных в бюджете развития Калининградской области;

– предоставление концессий инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством Российской Федерации и Калининградской области.

Среди мероприятий, направленных на *защиту интересов инвесторов*, выделяются следующие:

– упорядочение нормативно-правовой базы, регулирующей инвестиционную деятельность. В случаях принятия законодательных актов, положения которых ограничивают права субъектов инвестиционной деятельности, соответствующие положения этих актов не могут вводиться в действие ранее, чем через год с момента их опубликования;

– снижение давления на инвесторов со стороны контролирующих органов на стадиях запуска и реализации инвестиционных проектов;

– предоставление гарантий по защите инвестиций в соответствии с законодательством, действующим на территории Российской Федерации и Калининградской области.

По приоритетным для региона проектам целесообразно заключать *инвестиционные соглашения* между органами государственной власти Калининградской области и крупными инвесторами. В них должны фиксироваться ожидаемые результаты согласованных мероприятий и взаимные обязательства сторон, включая возможное участие области в финансировании проекта и гарантии инвесторам.

Важным аспектом, определяющим характер взаимодействия органов власти и инвестора, является приоритетность инвестиционного проекта для экономики региона.

В региональной Стратегии выделены следующие основные критерии приоритетности инвестиционных проектов.

Экономическая и бюджетная эффективность реализации:

– создание и (или) увеличение рабочих мест;

– увеличение налоговых поступлений в бюджетную систему области;

– увеличение суммы платежей по подоходному налогу и во внебюджетные фонды в процессе реализации проекта.

Сфера и направления реализации:

– сельскохозяйственный сектор;

– производство импортозамещающей продукции;

– производство экспортной продукции, имеющей спрос на внешнем рынке;

– наукоемкие отрасли и сфера высоких технологий;

– развитие транспортной инфраструктуры;

– сфера капитального, в том числе жилищного, строительства;

– реализация рекреационного потенциала региона;

– улучшение экологической обстановки;

– другие направления, представляющие сферы жизнеобеспечения населения области.

Важным элементом, направленным на достижение взаимопонимания между инвесторами и органами государственной власти, может стать создание *Наблюдательного совета инвесторов при администрации области*, главной задачей которого было бы представление интересов инвесторов во властных структурах.

Право участия в Наблюдательном совете целесообразно предоставлять инвесторам или их представителям, осуществляющим значительные инвестиции в объекты производственной сферы. Помимо инвесторов необходимо участие представителей дирекции Федеральной целевой программы развития ОЭЗ в Калининградской области, Комитета экономического

развития и торговли администрации области и представителя Калининградской торгово-промышленной палаты.

К основным функциям Наблюдательного совета можно отнести:

– наблюдение за состоянием законности в инвестиционной деятельности и информирование органов государственной власти Калининградской области о случаях нарушения органами государственной власти, местного самоуправления Калининградской области и их должностными лицами законных прав и интересов инвесторов;

– участие в качестве консультативного органа в разработке и экспертизе проектов законов и иных нормативных актов Калининградской области, которые могут оказать влияние на инвестиционный климат;

– разработка предложений по повышению инвестиционной активности в Калининградской области.

Эти и другие мероприятия, направленные на формирование целостной региональной инвестиционной политики, должны быть законодательно закреплены путем принятия специального закона, регулирующего инвестиционную деятельность на территории Калининградской области.

2.5.2. Местное законодательство и улучшение предпринимательского климата[31]

Сложившиеся в конце 2000 года, к началу работы Калининградской областной думы нынешнего созыва, законодательные условия хозяйствования на территории области перестали удовлетворять потребностям регионального социально-экономического развития. Экономика области в течение всего последнего десятилетия испытывала дополнительные сложности по сравнению с другими российскими регионами и с трудом адаптировалась к эксклавному положению региона и удорожанию коммуникаций с основной территорией страны. Од-

[31] Соавторы Л.Н. Зуева, Д.Г. Федоров.

нако к концу 1990-х годов стала формироваться новая отраслевая структура экономики, более соответствующая ее геополитическому положению. Режим Особой экономической зоны способствовал усилению роли области в российских экспортно-импортных операциях, развитию импортозамещающих и, отчасти, экспортно ориентированных производств.

Новая экономическая стратегия российского правительства – изменения налоговой и таможенной политики, подготовка к вступлению во Всемирную торговую организацию, наметившееся преодоление экономического кризиса, с одной стороны, и все более активное расширение НАТО и ЕС на восток, сказывающееся на условиях развития Калининградской области, с другой стороны, – вновь поставила экономику области в сложное положение. Прежний механизм ОЭЗ (прежде всего как свободной таможенной зоны) оказывается недостаточным для компенсации эксклавного положения региона и стимулирования его социально-экономического развития. Остановимся на мерах областных органов власти по созданию благоприятных условий регионального развития путем совершенствования федерального и областного законодательства.

Калининградская областная дума проводит большую работу по определению основных направлений социально-экономического развития области и совершенствованию законодательной базы, обеспечивающей реализацию региональной стратегии. Были проведены заседания комиссий, депутатские слушания, организованы выездное заседание Комитета по международным делам Госдумы РФ и четырехсторонняя встреча парламентариев России, Литвы, Польши и Европарламента. Областные депутаты активно участвовали в посвященных региону международных семинарах и конференциях, встречах с иностранными делегациями, российскими и зарубежными специалистами. Велась работа с администрацией области, органами местного самоуправления, общественными организациями. Тесные связи поддерживались с федеральными структурами.

Одним из итогов проделанной работы стали предложения местных органов власти по совершенствованию федерального

законодательства, по обоснованию федеральной стратегии в отношении Калининградской области и принятию новой федеральной целевой программы развития ОЭЗ. Другой важный результат – принятие ряда региональных законов, которые призваны способствовать социально-экономическому развитию области. Важно также, что калининградская проблематика, не в последнюю очередь благодаря активности Областной думы, признана актуальной на федеральном и международном уровне.

Несмотря на известные трудности, на федеральном уровне удалось доказать необходимость сохранения и совершенствования механизма Особой экономической зоны. Стратегия регионального развития сейчас рассматривается как стратегия развития «региона сотрудничества» во взаимодействии РФ и ЕС. А новая федеральная целевая программа развития ОЭЗ означает, что область будет рассматриваться российским руководством как один из приоритетных регионов, в котором должна ускоренно развиваться производственная, социальная и рыночная инфраструктура.

Главное направление усилий по совершенствованию условий хозяйствования в регионе – формирование благоприятного инвестиционного климата. В соответствии с решением Правительства РФ от 22.03.2001 г. подготовлены Федеральная целевая программа развития ОЭЗ до 2010 года и изменения в Закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», расширяющие льготы предприятий и организаций, работающих ее на территории.

Постановлением Калининградской областной думы от 7 июня 2001 г. в порядке законодательной инициативы в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об Особой экономической зоне в Калининградской области” и некоторые иные законодательные акты Российской Федерации». Соответствующие предложения представлены и областной администрацией в Правительство РФ. Хотя представленные предложения были откло-

нены, это послужило основанием для решения Правительства РФ о разработке проекта нового Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Многие из разработанных в регионе предложений вошли в подготовленный к настоящему времени проект закона.

В июне 2002 г. был принят закон Калининградской области «О государственной поддержке организаций, осуществляющих инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области». В соответствии с ним при осуществлении инвестиционной деятельности могут быть предоставлены такие льготы, как освобождение от уплаты налога на имущество организаций, земельного налога, платы за пользование водными объектами. Освобождение производится в части сумм указанных налогов, зачисляемых в областной бюджет.

Срок действия указанных льгот определяется исходя из объема инвестиционных вложений, а именно:

а) при объеме инвестиционных вложений в сумме от 10 миллионов рублей включительно и до 20 миллионов рублей (или эквивалентной суммы в иностранной валюте) льготы предоставляются на срок три года;

б) при объеме инвестиционных вложений в сумме от 20 миллионов рублей включительно и до 50 миллионов рублей (или эквивалентной суммы в иностранной валюте) льготы предоставляются на срок четыре года;

в) при объеме инвестиционных вложений в сумме большей либо равной 50 миллионам рублей (или эквивалентной суммы в иностранной валюте) льготы предоставляются на срок пять лет.

Кроме того, ставка налога на прибыль организаций в части сумм, зачисляемых в областной бюджет, для инвесторов, соответствующих критериям, содержащимся в вышеназванном законе, составляет 10,5 процента.

Следует также отметить, что органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут в соответствии с действующим законодательством предоставлять инвестору гарантии и льготы по уплате местных налогов, а также льготы по долям региональных налогов, закрепленных за местными

бюджетами на постоянной основе, в пределах сумм налоговых платежей, направляемых в местный бюджет.

Другой формой поддержки инвесторов, предусмотренной данным законом, является инвестиционный налоговый кредит по налогу на имущество организаций в части сумм, зачисляемых в местный бюджет. Инвестор, получивший такой кредит, вправе уменьшать свои платежи по налогу на имущество организации. Уменьшение производится по каждому платежу налога на имущество организации на величину сумм, подлежащих зачислению в местный бюджет за каждый отчетный период, до тех пор, пока сумма, не уплаченная инвестором в результате всех таких уменьшений (накопленная сумма кредита), не станет равной сумме кредита, предусмотренной соответствующим договором. Инвестиционный налоговый кредит предоставляется на срок до семи лет в размере не более одной четвертой суммы инвестиционных вложений. Основания для получения инвестиционного налогового кредита должны быть документально подтверждены заинтересованным инвестором.

Еще одной формой поддержки инвесторов является субсидирование части процентных ставок по привлеченным кредитам. Оно осуществляется в случае, если расходы на эти цели предусмотрены законом об областном бюджете на текущий финансовый год.

Кроме того, инвесторы, удовлетворяющие требованиям данного закона и заключившие в установленном порядке инвестиционное соглашение, в течение срока его действия имеют право на безвозмездное приобретение земельных участков в собственность.

Следует также отметить, что инвесторам могут быть предоставлены за счет средств областного бюджета на возвратной, срочной и платной основе кредитные ресурсы, а также государственные гарантии Калининградской области в обеспечение возврата средств, привлекаемых на инвестиционные цели.

Калининградской областной думой 26 июня 2003 г. был принят закон «О внесении изменений и дополнений в закон

Калининградской области "О государственной поддержке организаций, осуществляющих инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области"». Действующий закон был дополнен положениями, позволяющими взыскивать суммы предоставленных налоговых льгот в случае их нецелевого использования.

Благоприятным с точки зрения поддержки бизнеса в регионе является состав руководителей администрации области и депутатов Областной думы, среди которых большинство имеет опыт работы в предпринимательских структурах.

На областном уровне приняты также следующие региональные законы, направленные на улучшение условий хозяйствования.

– «Об утверждении Программы государственной поддержки малого предпринимательства в Калининградской области на 2001 – 2002 годы»;

– «О государственной поддержке и развитии лизинговой деятельности в Калининградской области»;

– «О толковании пункта 3.1 Положения о применении упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства на территории Калининградской области»;

– «О внесении изменения в Положение о применении упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства на территории Калининградской области».

Уже принятые Областной думой и готовящиеся к принятию региональные законы и законодательные инициативы на федеральном уровне способствуют формированию в Калининградской области рыночной среды и благоприятных условий для привлечения инвестиций, необходимых для решения проблем социально-экономического развития региона. Более того, они обеспечивают сближение условий хозяйствования на территории региона с соседними государствами и Европейским союзом.

Помимо принятия новых законов, в условиях современной российской действительности первоочередного решения требует проблема исполнения уже существующих законов. Возможно, это даже более важная задача, чем принятие новых нормативных актов. Специалисты Института экономики переходного периода утверждают:

«Фактором, сдерживающим предпринимательскую активность и экономический рост, является слабость правоприменительной системы, и особенно судебной системы. Укрепление механизмов, обеспечивающих исполнение законов и контрактов, является важнейшим фактором снижения трансакционных издержек и, следовательно, устойчивого экономического роста»32.

В этой связи понятно, почему для реализации экономической стратегии Стратегическая программа российского правительства предполагает решение ряда принципиальных задач, выходящих за рамки собственно социально-экономической политики, в том числе проведение административной и судебной реформ. В условиях Калининградской области решение указанных задач еще более актуально.

В этом же ряду стоит проблема обеспечения политической стабильности в регионе и упрочение социального единства общества. «Политические предпосылки вслед за макроэкономической стабильностью составляют фундамент экономического роста», отмечают В. Мау и К. Яновский[33].

В Калининградской области имеются многочисленные примеры сотрудничества органов власти разного уровня, предпринимателей, ученых и специалистов при подготовке важных документов, касающихся регионального развития. Но, к сожалению, еще не обеспечено достаточное единство политической элиты, являющееся предпосылкой политиче-

[32] *Российская* экономика в 2000 году. М.:ИЭПП, 2001. С. 35.

[33] *Мау В., Яновский К.* Политические и правовые факторы роста в российских регионах // Вопросы экономики. 2001. №11. С.17.

ской стабилизации. Политические и общественные организации исчисляются сотнями, но они малочисленны и чаще всего недостаточно авторитетны. Политическая неструктурированность общества может оказаться фактором, затрудняющим реализацию любой стратегии регионального развития.

2.5.3. Административные барьеры на пути инвестиций и возможные пути их устранения

Как уже указывалось выше, серьезными препятствиям для инвестиций и развития предпринимательства являются все еще сохраняющиеся административные барьеры. Калининградская область начала работать над их устранением с момента выборов новой администрации. Одним из важных этапов этой работы стало исследование, проведенное в течение 2002 г. консультативной службой по иностранным инвестициям FIAS (совместная служба Международной финансовой корпорации и Всемирного банка) во взаимодействии с Главным управлением экономического развития и торговли администрации области. Одновременно аналогичные исследования проводились также в Пермской и Томской областях.

В Калининградской области первый этап проекта состоял из «базового» раунда в системе мониторинга, который включал в себя обследование 500 предприятий малого и среднего бизнеса области. Обследование позволило выявить наиболее серьезные барьеры на пути инвестиций (рис. 15).

Как показало исследование, самым трудноразрешимым препятствием для инвесторов является доступ к земле в муниципальных образованиях. На второе место предприниматели поставили получение разрешения на строительство в муниципальных структурах. В качестве третьей самой сложной проблемы названы таможенные процедуры.

Рис. 15. Оценка сложности барьеров:
доля фирм, характеризующих барьер как «тяжелый»
или «непреодолимый»[34]

В рамках проекта прошло обсуждение результатов исследования в рабочих группах. Был сделан вывод о том, что большинство административных процедур, связанных с инвестиционной деятельностью, в настоящее время регулируется федеральными структурами (40%). Ещё 40% административных барьеров приходится на долю муниципальных учреждений и лишь 20% – на

[34] Административные барьеры на пути инвестиций в субъектах Российской Федерации. Калининградская область. Консультативная служба по иностранным инвестициям, Совместная служба Международной финансовой корпорации и всемирного банка. Январь 2003 г. http://www.gov.kaliningrad.ru/guert.php3

областные органы власти. Таким образом, возможности их совершенствования на региональном уровне достаточно ограничены. Тем не менее должно быть сделано все возможное для улучшения инвестиционного климата. Были определены следующие приоритетные направления.

– повысить уровень прозрачности административных процедур, связанных с инвестициями;

– развивать диалог между областной администрацией и деловым сообществом, обеспечивая широкое представительство последнего при обсуждении приоритетов и стратегии реформы в целях улучшения условий предпринимательства и разработки проектов законодательных актов. Особый акцент необходимо сделать на обеспечение равных условий для всех предприятий и инвесторов в регионе;

– ускорить темпы продажи земельных участков для формирования вторичного рынка земли и в конечном итоге ограничить участие государства в сделках с землей вопросами зонирования, регулирования землепользования и регистрации прав;

– обеспечить сотрудничество между всеми соответствующими государственными органами и представителями делового сообщества для ускорения и упрощения процедуры выдачи разрешений на строительные работы;

–в сотрудничестве с таможенными органами принять меры для лучшего таможенного администрирования в регионе, в том числе усилия по повышению уровня прозрачности основных таможенных операций.

На основе данных предложений Главное управление экономического развития и торговли администрации области совместно со специалистами FIAS предполагает разработать план совместных действий государственных органов власти, муниципальных образований и делового сообщества по преодолению административных барьеров в Калининградской области, который может лечь в основу комплекса мероприятий, направленных на улучшение инвестиционного климата в регионе.

3. СОЦИАЛЬНАЯ СРЕДА

3.1. Социальная ориентация региональной стратегии

3.1.1. Социальная ориентация и социальные факторы регионального развития

Стратегии развития Калининградской области необходимо придать социальную ориентацию, поскольку в ходе проходившей (и продолжающейся сейчас, несмотря на принятие соответствующего документа) дискуссии о стратегии развития Калининградской области в основном обращалось внимание на экономические и политические аспекты. Постепенное нарастание кризиса в социальной сфере (крайними проявлениями чего являются экологическая катастрофа и социальный взрыв) может сделать малополезными все другие достижения. Социальная ориентация регионального развития, экологизация программ и проектов являются важнейшими условиями экономической безопасности региона, его устойчивого развития.

Наши замечания и предложения были учтены в Стратегии.

«Характерными признаками Стратегии являются, во-первых, *социальная ориентированность*, создание условий для наиболее полного и эффективного использования возможностей и потребностей человека. Во-вторых, реализация принципов *устойчивого развития,* сбалансированности экономических, социальных и экологических приоритетов. В-третьих, предусматривается развитие области как *региона сотрудничества,* где будут взаимоувязаны региональные, межрегиональные, общероссийские и международные интересы.

Стратегия направлена на создание условий для повышения уровня и качества жизни населения».

«Социальная политика в регионе основывается на указанных в Основных направлениях социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу общих социальных приоритетах:

– последовательное повышение уровня жизни населения на основе самореализации каждого гражданина;

– снижение социального неравенства;

– сохранение независимости и культурных ценностей России.

Общие приоритеты являются основой формирования областных, учитывающих социальную специфику региона:

– обеспечение уровня жизни населения Калининградской области, сопоставимого с уровнем жизни граждан сопредельных государств;

– достижение социальной консолидации как основы укрепления российской государственности на территории области и формирование устойчивого калининградского социума».

Из Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года.

Тем не менее необходимо вновь обратиться к социальной проблематике, поскольку для области появляются новые «стратегические» идеи, способные привести ситуацию в регионе к острейшему кризису. Речь идет об уже упоминавшейся попытке обосновать изменение нынешней импортозамещающей специализации региональной экономики на «экспортно-ориентированную». При этом даже если такие изменения и целесообразны, судьбы занятых на производстве людей остаются за пределами рассмотрения. Нарушаются принципы устойчивости региональной социально-экономической системы. Политические следствия

этого предсказуемы: социальное недовольство и усиление на этой основе сепаратизма. Тогда может оказаться прав немецкий политолог К. Велман, который, как и ряд других зарубежных исследователей, к регионам потенциальных конфликтов относит и Калининградскую область[35].

Необходимо преодолеть традиционный технократический подход к определению перспектив развития Калининградской области, поскольку он недостаточен для стратегии, способной создать действительно развивающуюся на принципах устойчивости социально ориентированную рыночную экономику. Более того, решение вопроса о притоке инвестиций, которое ставится во главу угла практически всеми разработчиками концепций регионального развития, невозможно без всестороннего учета социального и экологического факторов.

Социальные и экологические приоритеты в сознании населения и органов власти все еще уступают экономическим приоритетам.

На развитие *экологической политики* в Калининградской области направлен Региональный план действий по охране окружающей среды, однако действие принятого документа ограничивалось периодом 1998 – 2001 гг., и в настоящее время требуется его обновление.

Сохраняется актуальность высказывания профессора Е.В. Краснова: «Важность экологических критериев может быть осознана путем разработки комплексной целевой программы регионального развития с расчетами экономической эффективности рационального природопользования, развития ресурсосберегающих и экологически чистых технологий. Региональный план действий по охране окружающей среды лишь предваряет такую программу и направлен прежде всего на развитие экологической политики в Калининградской области. При обсуждении, принятии и реализации регионального плана может быть обеспечено более тесное взаимодействие органов власти всех уровней, местного самоуправления,

[35] См.: *Регион* сотрудничества. Вып. 13. Калининград, 2001.

хозяйствующих субъектов, политических и общественных организаций и различных групп граждан»[36].

Чтобы нынешняя переходная экономика стала рыночной, способной решить проблемы выхода из кризиса, приоритетными в региональной стратегии должны стать и социальные преобразования. Не только отсутствие надлежащей производственной инфраструктуры, несоответствие специализации предприятий изменившимся условиям или недостаточные гарантии инвесторам являются факторами, препятствующими успешному экономическому развитию области. Не в меньшей, а, видимо, в гораздо большей степени препятствием выхода из кризиса является игнорирование социального фактора. В системе «земля – труд – капитал – предпринимательские способности» два из четырех компонентов – труд и предпринимательские способности – как раз и составляют социальный блок, всесторонний учет которого не только жизненно необходим для региональной стратегии, но и призван стать ее приоритетом.

3.1.2. Социальные приоритеты региональной стратегии

Социальные аспекты региональной стратегии имеют в Калининградской области особую значимость. Неустойчивый, слабо сформированный, глубоко дифференцированный, но крайне мобильный калининградский социум столь сильно зависит от воздействия любых внешних факторов, что при одинаковом их влиянии здесь возможны более быстрые негативные изменения по сравнению с большинством регионов страны. И если во внутренних регионах причины возникновения тех или иных диспропорций носят внутрироссийский характер, то в эксклавной Калининградской области к ним добавляются внешние, международные факторы. Возможное усиление отставания в уровне и качестве жизни от регионов соседних стран после их вхождения в

[36] *Краснов Е.В.* Совершенствование системы управления, экологической политики и механизма реализации регионального плана // Регион сотрудничества. Вып. 6. Калининград, 2001. С.19.

Европейский союз, оказывающий серьезную финансовую поддержку отстающим регионам, является одним из факторов, актуализирующих разработку эффективной стратегии развитии Калининградской области.

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

Рассматриваемый с позиций инвестиционной привлекательности трудовой фактор (наличие квалифицированных кадров) мог бы стать важным источником регионального развития и конкурентным преимуществом области по сравнению с регионами соседних стран. Многие концепции и сейчас рассматривают наличие дешевых и квалифицированных трудовых ресурсов как серьезную предпосылку развития экономики Калининградской области. Но, к сожалению, мнение о высоком качестве трудовых ресурсов региона сейчас не всегда соответствует действительности. И по степени подготовки, и по навыкам трудовой деятельности (включая дисциплинированность) область, по-видимому, уступает уровню развитых европейских стран. И это неудивительно, поскольку экономическая система и отраслевая структура производства претерпели за 1990-е годы качественные изменения. А положение в социальной сфере, в системе образования, науке в целом ухудшилось, несоответствие кадров запросам экономики усилилось. Получил развитие теневой сектор, а многие ранее квалифицированные специалисты промышленности, сельского хозяйства, даже науки заняты сейчас в сфере услуг, требующей совсем иной подготовки. В этом заключается один из факторов, определяющих особую важность социального компонента региональной стратегии.

Социальная политика, конкретизированная в целевых региональных программах, должна быть комплексной, охватывающей все важнейшие социальные вопросы – по содержанию, и адресной с точки зрения конкретных групп населения и территорий, которые она затрагивает.

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

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

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

Недостаточно сказать, что решение проблем экономического роста приведет к созданию новых рабочих мест, росту заработной платы, увеличению доходов бюджета, а потому и повышению пенсий, социальных выплат и пособий. Такой неконкретный подход вряд ли удовлетворит представителей социально слабо защищенных категорий населения.

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

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

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

К числу наиболее важных относятся меры по поддержке семей с малолетними детьми, а также совершенствование системы социальной помощи престарелым. Специальные вопросы, особенно обострившиеся в последнее время, – создание эффективной системы воспитания и социализации детей-сирот и инвалидов.

Особую опасность представляет разрастание маргинального слоя с нищетой, преступностью, социально обусловленными болезнями. В области уже осуществляется ряд мер по

борьбе со СПИДом и наркоманией, в том числе с международной помощью. Однако речь идет о более широкой социальной политике ликвидации условий маргинализации и усилении воспитательного компонента всех звеньев образования.

Неодинаковая ситуация в Калининграде и на периферии области, в городе и на селе требует пространственной конкретизации социальной политики. Шагом в этом направлении является разрабатываемая сейчас региональная программа социального развития села. Она должна одновременно стать частью и соответствующей федеральной программы (которая уже действует), и комплексной программы регионального развития (которая еще не разработана).

Итак, необходим учет фактора дифференцированности регионального социума. Более того, нужен учет интересов и возможностей различных социальных слоев (а не абстрактного социального фактора), а также существенно различающихся не только по социальным, но и другим (возрастным, половым, профессиональным, национальным) параметрам групп населения. Стратегия регионального развития должна дать ориентиры, цели и способы их достижения для каждой из групп населения. В идеале каждый человек должен найти свое место в такой стратегии, но, поскольку такой идеал недостижим (хотя бы из-за наличия асоциальных слоев), перспективы нужно определить для всех основных групп. В противном случае неизбежное нарастание социальных противоречий может привести к крайне негативным последствиям – взрыву недовольства, примеры которого легко найти не только в мировой, но и в отечественной истории.

Полагаем, что «стратегия сотрудничества» может быть конкретизирована через соответствующую комплексную региональную программу (дополненную отраслевыми и территориальными программами) таким образом, чтобы учесть интересы большинства слоев населения региона. Однако для этого необходимо провести значительную исследовательскую работу, чтобы апробировать те здравые идеи, которые сейчас можно высказать на основе теоретического анализа и некото-

рого опыта (например, предвыборных мероприятий, позволивших выявить интересы многих групп населения). В основе предложений должно также лежать изучение социальной стратификации территориально-социальной общности, регионального социума и тех проблем, которые характерны для различных социальных групп.

3.2. Специфика калининградского социума

3.2.1. Степень сформированности социума

Нами ранее уже было установлено, что социально-территориальная общность (социум) «калининградцы» относится к числу не вполне сформировавшихся, недостаточно устойчивых общностей[37]. Его зарождение началось всего полвека назад. В настоящее время местные уроженцы, по нашим подсчетам, составляют лишь 43 % населения области, и эта доля *снизилась* за последние 5 лет на 1 %. Из них 24 % относится к первому поколению, 19 % – ко второму. То есть и сейчас население области носит в основном переселенческий характер. И приток населения из других регионов с ежегодным положительным сальдо миграции, составлявшим почти все 1990-е годы 1 – 1,5 % ежегодно и лишь в 1999 – 2002 годах снизившимся до 0,5 % в год, усиливает эту особенность области и не способствует формированию автохтонного населения.

Ориентировочный расчет изменения соотношения уроженцев области и переселенцев в 1998 – 2003 гг.

1998 год: население области – 943 тыс. человек.

Местные уроженцы 44 % = 415 тыс. (в первом поколении – 226 тыс.); переселенцы – 528 тыс. человек.

---

[37] *Калининградский* социум в европейском контексте / Под ред. А.П. Клемешева. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

На начало 2002 г. (по данным текущего учета) должно быть 939 тыс. человек (по последней переписи – 955 тыс., то есть сальдо миграции еще больше и увеличение доли переселенцев – тоже).

За 1998 – 2002 годы (5 лет) родилось 37 тыс., умерло 73 тыс., прибыло 73 тыс., выбыло 41 тыс. человек.

Динамика численности местных уроженцев:

+ 37 тыс. (родившиеся) – (73 × 0,44) тыс. (умершие) – (41 × 0,44) тыс. (выбывшие) = -13,6 тыс. На начало 2003 г.: 415 – 13,2= 401,8 тыс.

(401,8 : 939) × 100 % = 42,8 %.

Уроженцы в первом поколении 24 %; во втором поколении 19 %.

Динамика численности переселенцев:

+ 73 тыс. (прибывшие) – (73 × 0,56) тыс. (умершие) – (41 × 0,56) тыс. (выбывшие) = +9,2 тыс. На начало 2003 г.: 528+9,2= 537,2 тыс.

(537,2 : 939) × 100 % = 57,2 %.

За 5 лет соотношение изменилось на 1 % в пользу переселенцев.

Аналогичные расчеты за 2002 год показывают, что при демографических показателях этого года (меньший миграционный приток населения) соотношение в пользу переселенцев будет меняться на 1 % за 7 лет.

В связи со спецификой заселения области и ее последующего демографического развития, включая нынешний активный приток мигрантов, сейчас еще нельзя говорить о том, что калининградский социум сформировался. Можно зафиксировать по меньшей мере три различных социокультурных типа личности, относящихся к трем наиболее крупным социально-демографическим группам населения.

Первый из них – переселенцы «первой волны», первых десятилетий существования области. Это основная часть населения старших возрастных групп, консервативных по своему со-

циоповеденческому типу и относящихся к наименее защищенному слою с низкими доходами, поскольку в основном это пенсионеры. К этой группе относится 20 % жителей области.

Вторая группа – переселенцы 1970-х – 1980-х годов. Как правило, это лица послевоенных лет рождения. Значительная их часть прибыла в область для работы на судах рыболовного и транспортного флота. Они в целом относятся к достаточно мобильной части жителей. Их доля в составе населения области составляет около 10 %.

Третья группа – уроженцы Калининградской области. Это потомки переселенцев, они обжились здесь и не чувствуют себя чужаками. По нашей оценке, около 43 % калининградцев родились и выросли здесь и считают регион своей родиной. Молодежь проявляет интерес к досоветскому периоду истории и культуры региона и не собирается отказываться от него из-за его «фашистского прошлого», как это было во время первой волны переселенцев. В то же время не заметно и каких-либо сепаратистских проявлений, стремления к обособлению от «материковой» России, хотя поездки в другие части страны сейчас осуществляются гораздо реже, чем прежде, из-за высокой стоимости проезда и сложностей, связанных с пересечением границы.

Четвертая многочисленная группа – переселенцы начала 1990-х годов. Она насчитывает более 25 % населения. Одну половину составляют переселенцы из различных российских регионов, другую – мигранты из стран ближнего зарубежья. Эта группа социально неоднородна, крайне мобильна и с точки зрения формирования устойчивого социума привносит наибольшую нестабильность.

3.2.2. Сопоставление с другими регионами

Группа российских регионов, с которыми чаще всего сравнивают Калининградскую область, – регионы Северо-Западного федерального округа. Такое сопоставление малопродуктивно, поскольку самая западная российская область имеет

крайне мало общего с входящими в этот округ субъектами Федерации. Она не похожа на них ни по географическому положению и природным условиям и ресурсам, ни по степени хозяйственной освоенности и заселенности территории, ни по специализации и хозяйственным связям. Некоторое сходство можно обнаружить с Ленинградской областью, которая, однако, настолько экономически и социально интегрирована с Санкт-Петербургом, составляя с ним единый комплекс «столичного» типа, что вопрос об объединении этих двух субъектов Федерации уже неоднократно обсуждался. И, видимо, только политические амбиции руководства города и области не привели к его положительному решению. Во всяком случае, центром Ленинградской области и местопребыванием ее руководящих структур является не какой-нибудь иной город, а Санкт-Петербург. Сопоставлять же эту двуединую систему можно только с такой же столичной системой Москва – Московская область.

Проводя сопоставления регионов, следует иметь в виду, что межрегиональные сравнения по какому-либо одному показателю малопродуктивны потому, что социум характеризуется многообразием сторон жизнедеятельности. И относительное благополучие какой-либо одной из них, даже очень важной (скажем, валового регионального продукта, уровня доходов или реальной заработной платы), может быть сведено на нет неблагоприятными природными и экологическими условиями, высокой преступностью или безработицей. Между различными сторонами образа жизни населения вовсе не обязательно существует прямая зависимость. Поэтому осуществляются попытки учесть все многообразие наиболее важных черт социума.

Для того чтобы оценить место калининградского социума среди социально-территориальных общностей, сформировавшихся в других регионах страны, мы остановимся на двух принципиально различных подходах к синтетической оценке качества жизни населения: расчете индекса развития человеческого потенциала и социальной типологии регионов.

Одной из попыток комплексно оценить качество жизни населения является расчет так называемого индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). Этот показатель рассчитывается специалистами ООН на основе трех показателей: ВВП на душу населения, ожидаемой продолжительности жизни и уровня образования. Аналогичная оценка с использованием методологии ООН по регионам России выполнена по инициативе Правительства РФ и регионального бюро Программы развития ООН[38]. Среди 80 субъектов Федерации Калининградской области отводится 57 место (без автономных округов в составе других субъектов). При расчетах использовались такие показатели, как валовой региональный продукт на душу населения, прожиточный минимум, ожидаемая продолжительность жизни, доля учащихся 7 – 24 лет, индекс доходов, индекс продолжительности жизни, индекс образования.

Оценка качества жизни с помощью указанной выше методики расчета ИРЧП не вполне адекватно отражает реальную ситуацию и недостаточно пригодна при разработке региональных аспектов стратегии социально-экономического развития страны. Безусловно, любые попытки дать синтетическую балльную оценку качества жизни населения на основе любой совокупности показателей малоперспективны в силу того что объективно оценить «вес» каждого из них невозможно. Нельзя же, право, считать достоверным, что Калининградская область по уровню социального развития, как это показывает ИРЧП, наиболее близка к таким регионам, как Якутия и Карелия, занимающим два соседних более высоких места, или Архангельская область и Дагестан (!), расположенным в ранжированном ряду вслед за Калининградской областью.

Более приемлемой представляется типология Н.В. Зубаревич, которая выполнила комплексную типологию субъектов РФ по уровню и динамике развития человеческого потенциала и его компонентов (2000 г.) *с учетом генетического фактора*

[38] *Доклад* о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Год 1999. М., 1999.

(с разными генетическими особенностями развития и спецификой социальных проблем)[39].

Н.В. Зубаревич выделяет пять групп регионов: наиболее развитые, относительно развитые, средние, с относительно низким уровнем жизни, наиболее отсталые. Внутри каждого типа выделены подтипы по соотношению компонентов ИРЧП и по генетическим основаниям. Калининградская область вошла в группу с относительно низким уровнем человеческого потенциала и отставанием по всем использованным в типологии компонентам. Количественные признаки данного подтипа:

– душевой ВРП (4,6 тыс. долларов по паритету покупательной способности),

– продолжительность жизни – 63,5 года,

– доля учащихся среди возрастов 6 – 23 года – 69,6 %,

– индекс развития человеческого потенциала – 0,726 в 2000 г.,

– среднее место в РФ по ИРЧП в 2000 г. – 59, в 1997 г. – 48.

В один подтип с Калининградской областью вошли: Ленинградская, Новгородская, Брянская, Владимирская, Калужская, Костромская, Тверская, Тульская, Смоленская, Пензенская области.

Недостатки рассмотренной типологии, как и всех классификаций, основывающихся на данных официальной статистики, состоят прежде всего в недостатках учета, не позволяющих использовать достоверные количественные данные по большинству используемых показателей. Показатели душевого ВРП не отражают значительную часть регионального продукта, создаваемого внешнеэкономической деятельностью, малыми предприятиями и индивидуальными предпринимателями (и из-за распространенности теневого сектора, и просто из-за неполного учета данных). Поэтому официальные показатели Калининградской области намного хуже реальных, а занимаемое ею место в ряду субъектов РФ фактически должно быть намного более высоким.

---

[39] *Зубаревич Н.В.* Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Едиториал УРСС, 2003. С. 77 – 79.

Сильно занижены показатели области и по доле учащихся – из-за недоучета части негосударственных учебных заведений, а также военных и т. п.; прирост показателя доли учащихся в Калининградской области при полном учете, видимо, оказался бы значительнее, чем в большинстве регионов страны.

По уровню ИРЧП область также заняла бы более высокое место.

Кроме того, качество жизни населения региона становится все более абстрактным понятием в силу продолжающейся социальной дифференциации населения, вследствие чего применение любых средних показателей для межрегиональных сравнений уровня жизни становится все более проблематичным. Для реальной оценки качества жизни требуются глубокие исследования в каждом из регионов, сопоставление которых по совокупности однородных показателей все меньше отражает актуальные направления социального регулирования.

На наш взгляд, целесообразно было бы учесть и данные об особенностях и динамике расселения (в том числе миграционном движении населения), комплексно отражающие совокупность действия многочисленных социальных факторов на той или иной территории. Примером такого рода может быть выполненная нами классификация российских регионов по экистическим (расселенческим) показателям, комплексно отражающим социальную обстановку в них. В качестве типологических признаков использованы:

– плотность сельского населения, отражающая благоприятность природных условий жизни и аграрную освоенность территории;

– плотность городского населения, отражающая урбанизированность территории и ее индустриальную освоенность;

– миграционный прирост населения, характеризующий совокупные условия жизни через их оценку населением, принимающим решение о прибытии в определенный регион или выбытии из него (1999 г.).

По совокупности указанных показателей Калининградская область относится к типу урбанизированных европейских ре-

гионов с высокой плотностью городского населения (19 – 55 человек на км^2) и плотностью сельского населения выше средней (10 – 15 человек на км^2), положительным сальдо миграции до 0,5 %. К этому типу относятся и следующие области: Брянская, Владимирская, Орловская, Рязанская, Тульская, Нижегородская, Самарская, Пензенская, Ульяновская, Ростовская; республики: Мордовия, Марий Эл, Татарстан, Удмуртия, Башкортостан.

Нельзя также не отметить, что используемые «комплексные» типологии пока недостаточно учитывают инновационные процессы, темпы развития рыночной среды. Более перспективной представляется типология регионов по ряду более разнонаправленно действующих признаков, чем ИРЧП.

В качестве примера приведем показатели распространения Интернета по городам России, приведенные Н.В. Зубаревич со ссылкой на Ю. Перфильева[40]:

В Калининграде в августе 2001 г. была зарегистрирована 21 тыс. посетителей Интернета в сутки. При населении города в 424 тыс. человек уровень «интернетизации» оценен в 5,0 %. Максимальный показатель имеет, естественно, Москва – 26,1 %, затем Санкт-Петербург – 10,0 %, Екатеринбург – 7,5 %; больше Калининграда имеют показатели также Краснодар (7,3), Петрозаводск (6,7), Владивосток (6,5), Новосибирск (6,3), Сургут, Самара, Иркутск. Ниже – Ростов-на-Дону (4,8), Пермь (4,6), Челябинск, Красноярск, Казань, Нижний Новгород (2,7), Омск (2,0) и др.

Применительно к регионам каждого типа необходима качественно особая региональная социальная политика.

Однако следует учитывать, что в настоящее время объективно сложившиеся социально-территориальные особенности регионов сильно деформированы. В условиях экономического кризиса многие объективно более развитые в социально-эко-

[40] *Перфильев Ю.* Территориальная организация российского интернет-пространства // Интернет и российское общество / Моск. Центр Карнеги. М.: Гендальф, 2002. С. 27.

номическом отношении регионы с развитой обрабатывающей промышленностью испытывают большие трудности, обусловленные необходимостью реструктуризации и модернизации экономики. К таким регионам относится и Калининградская область. В то же время некоторые из индустриально развитых областей с преобладанием передовых конкурентоспособных отраслей (автомобилестроение, нефтехимия), успешно осуществляющих реформы, имеют достаточно высокие социально-экономические показатели.

С учетом сопоставления по приведенным типологиям и оценки современной ситуации в регионах каждого типа ориентиром для Калининградской области могут служить прежде всего Ленинградская, Нижегородская и Самарская области, Республика Татарстан.

Для регионов каждого типа целесообразно разработать близкие стратегии социального развития и активно использовать взаимные сопоставления для выработки мер социально-экономической политики.

3.2.3. Социальная стратификация калининградского социума

Важнейшую роль в оценке устойчивости формирующегося социума приобрела сейчас глубокая социальная дифференциация населения. Формируются слои общества, практически не имеющие общих интересов и вряд ли понимающие интересы друг друга. Их доходы и, соответственно, расходы качественно различаются.

В 1990-е годы усилилась социальная дифференциация населения России. Официальные данные по Калининградской области о различиях в уровне доходов населения показывают меньшую, чем в среднем по стране, но растущую дифференциацию. Так, 10 % наиболее обеспеченного населения в 1999 г. получали доходов в 6,4 раза больше, чем 10 % наименее обеспеченных (против 13,9 раза в России). К третьему кварталу 2002 г. это соотношение увеличилось до

10,7 раза, но все равно остается намного меньшим, чем в среднем по Российской Федерации[41].

В результате выполненного Калининградским госуниверситетом летом 2003 г. исследования получены следующие данные о среднедушевых доходах населения (табл. 26):

Таблица 26

Уровень дохода на одного члена семьи в месяц в населенных пунктах разного типа

Уровень дохода (руб.)	Кол-во человек (%)			
	Калининград	Малый город	Село	Вся выборка
До 1000	2,0	4,4	17,9	6,9
1000 – 2000 *	24,5	27,7	39,3	29,3
2000 – 5000	40,8	38,0	25,6	36,0
5000 – 10000	21,4	14,6	2,6	14,4
10000 – 15000	2,6	2,2	0,9	2,0
Более 15000	1,0	0,0	1,7	0,9
Затрудняюсь ответить	7,7	13,1	12,0	10,4

*2000 руб. – примерный размер официально установленного прожиточного минимума на момент обследования.

Сравнивая полученные нами и официальные цифры, можно отметить, что, по данным Калининградского областного комитета государственной статистики, в 3-м квартале 2002 г. прожиточный минимум составлял 1889 руб. и 40,5 % населения имели доходы ниже этой величины. До 1000 руб. в месяц имели доходы 11,4 % населения, 1000 – 2000 руб. – 32,5 %. К сожалению, для более высоких доходов в справочнике приводятся только градации: 2000 – 3000 руб., 3000 – 4000 руб. и далее – свыше 4000 руб., что не позволяет провести какой-либо анализ для 18,4 % населения с более высокими, чем 4000 руб., доходами.

[41] *Социально-экономическое* положение Калининградской области в 2002 году. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2003. С. 137.

В целом можно заметить, что полученные нами данные о доходах выше официальных (это не может быть объяснено только ростом доходов за три квартала, прошедших между опубликованными и нашими данными; полагаем, что нам удалось более полно учесть доходы от неформальной экономики).

По нашим оценкам, около 3 % наиболее обеспеченного населения области (с доходами более 10 тыс. руб. на душу населения в месяц, что по паритету покупательной способности примерно соответствует более 1200 долларам[42]), не считая криминального сектора, не только ориентируется на уровень жизни среднеобеспеченных слоев развитых стран Европы, но и живет на этом (иногда и более высоком) уровне. Это крупные и средние предприниматели (в том числе занятые в «теневой» экономике), часть представителей творческих профессий, отдельные высококвалифицированные специалисты.

Пятнадцать процентов жителей (с доходами 5 – 10 тыс. руб. в месяц, 600 – 1200 долларов по паритету покупательной способности) можно отнести к так называемому среднему классу, хорошо обеспеченному (по российским меркам) и ориентирующемуся на средний класс Запада. Это основная часть индивидуальных предпринимателей (большая часть доходов которых относится к неформальной экономике) и государственные служащие.

Тридцать пять – сорок процентов населения (доходы 2 – 5 тыс. руб. в месяц, 250 – 600 долларов) – бедные, удовлетворяющие лишь минимальные жизненные потребности. К ним принадлежат относительно (по сравнению с большинством) высокооплачиваемые лица наемного труда, а также часть мелких и индивидуальных предпринимателей. Эта группа за последние насколько лет, когда происходит экономический рост и повышаются доходы населения, увеличилась вдвое за счет перехода в нее населения из следующей группы.

И, наконец, 35 – 40 % населения относится к категории живущих за чертой бедности, их доходы не достигают прожи-

[42] При паритете покупательной способности 1 доллар = 8 руб. (официальный курс: 1 доллар ≈ 30 руб.).

точного минимума. Это практически все пенсионеры, так называемые «бюджетники» (за исключением имеющих отношение к неформальной экономике), значительная часть лиц наемного труда в негосударственном секторе. Столь высокая доля бедных объясняется не только экономическим кризисом, но и тем, что в условиях социальной незащищенности наемных работников работодатели расходуют на заработную плату лишь 10 – 15 % от себестоимости продукции, тогда как в развитых странах – не менее 30 %, чаще 40, а в некоторых государствах до 50 %.

Среди живущих за чертой бедности выделяется несколько подгрупп, отличающихся источниками существования и размерами доходов, в том числе категория не имеющих постоянного дохода и места жительства. Социальная политика по отношению к каждой из групп и подгрупп должна дифференцироваться, что требует детального их изучения.

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

3.2.4. Социальная дифференциация и удовлетворенность жизнью

В июле 2003 года социологами Калининградского госуниверситета выполнено второе обследование[43] (первое проводи-

[43] В опросе приняли участие 454 человека.

лось летом 2001 года[44]), в ходе которого получена разнообразная информация об особенностях формирующегося в регионе социума. Мы будем обращаться к сравнительным результатам этих двух обследований для того, чтобы попытаться оценить степень дифференцированности социума, особенности различных социальных групп, составляющих его, а также динамику происходящих процессов.

В частности, получена интересная информация об удовлетворенности жизнью различных групп населения. Данные двух обследований практически совпали. Как следует из результатов обследования, полностью удовлетворены материальным положением в обоих случаях только 6% опрошенных. Не удовлетворены материальным положением своей семьи 26% (в 2001 г. – 29%), еще 40% респондентов, как и в 2001 году, скорее не удовлетворены, чем удовлетворены. То есть доля полностью или в большой мере неудовлетворенных составляет 2/3 опрошенных. Изменение этой доли с 69 до 66% – в пределах погрешности исследования, но все же она чуть снизилась.

Помимо удовлетворенности материальным положением семьи, респонденты отвечали на вопросы об удовлетворенности работой, образованием, жизнью в целом.

Удовлетворенность жизнью достаточно сильно связана с уровнем дохода (чем выше доход, тем выше доля респондентов, в той или иной степени удовлетворенных жизнью). Но показатели удовлетворенности жизнью оказались лучше по сравнению с оценкой населением своего материального положения, и динамика удовлетворенности за два года – позитивная. В целом удовлетворены жизнью значительно более половины опрошенных: 11% респондентов полностью удовлетво-

[44] Было опрошено 573 человека. Опрос проводился методом интервью по двуступенчатой выборке. На первом этапе были отобраны 33 населенных пункта разного типа (Калининград, города и поселки девяти районов области). На втором этапе отбор респондентов проводился случайным способом.

рены и 50 % скорее удовлетворены (аналогичные данные 2001 года были ниже: соответственно 10 и 41 %).

Доля полностью неудовлетворенных жизнью совпадает в обоих обследованиях – 6 %. Вариант ответа «скорее не удовлетворен» выбрали 24 % респондентов (в 2001 г. – 31 %).

Однако большую озабоченность вызывает тот факт, что на селе доля респондентов, полностью удовлетворенных жизнью, примерно в три раза меньше, чем в городах (4 % против более 13 %), и это существенный сдвиг по сравнению с исследованием 2001 г., когда сельчане продемонстрировали существенно более высокий уровень удовлетворенности жизнью по сравнению с горожанами.

Анализ по возрастным группам показывает, что, как и следовало ожидать, заметно выше доля респондентов, полностью не удовлетворенных жизнью, в возрастной группе старше 50 лет. Это одновременно и группа, имеющая уровень доходов значительно ниже среднего.

Дифференциация степени удовлетворенности жизнью по возрасту объясняется тремя основными причинами. Во-первых, низким уровнем доходов (особенно пенсий и пособий), обеспечивающим гораздо более низкий уровень жизни лиц старших возрастов в сравнении с тем, который был у них раньше, до 1990-х годов. Во-вторых, неприятием ими политических и социальных изменений, сдвигов образа жизни. В-третьих, меньшим социальным опытом, а также сравнительной приспособленностью молодежи к ставшими привычным для нее чертам образа жизни, вызывающим неприятие и протест у лиц старших возрастов.

Данные относительно удовлетворенности респондентов своей работой получены на основе подвыборки работающих жителей области: 15 % опрошенных удовлетворены работой полностью, 47 % скорее удовлетворены, 22 % скорее не удовлетворены, 7 % полностью не удовлетворены (данные опроса 2001 г. соответственно составили 16, 36, 25 и 8 %). Таким образом, общая сумма двух первых (положительных) вариантов ответов от чуть более половины в 2001 г. приблизилась к 2/3 в 2003 г. По сравне-

нию с исследованием 2001 г., снизился уровень удовлетворенности работой среди сельских жителей, но вырос среди горожан.

Удовлетворенность работой во многом связана с уровнем дохода, который она обеспечивает, и родом занятий. Естественной общей закономерностью является то, что с увеличением дохода растет и удовлетворенность респондентов своей работой. Кроме того, полученные данные также показывают, что наибольшее число тех, кто доволен работой полностью или в основном, – среди опрошенных с высшим образованием (73,5%).

Наиболее высок уровень удовлетворенности работой у предпринимателей (35% ответов «полностью удовлетворен» и 62% «скорее удовлетворен»). Благоприятные ответы дали руководители (соответственно 22 и 59%), специалисты гуманитарного профиля (19 и 67%). Ниже аналогичные показатели у специалистов-«технарей» (9 и 41%), квалифицированных рабочих (17 и 45%) и служащих (15 и 48%). Заметно снизилась по сравнению с исследованием 2001 г. удовлетворенность работой у военнослужащих (доля полностью удовлетворенных работой сократилась с 28 до 5%). Наибольшая доля в той или иной степени неудовлетворенных работой – среди неквалифицированных и сельскохозяйственных рабочих (80 и 54%).

Обследование показало повышение престижности образования. Более других удовлетворены респонденты с высшим образованием: доля в той или иной степени удовлетворенных в этой группе достигает 78,4%, что на треть выше средневыборочного показателя. Кроме того, важно, что в ближайшие годы около трети опрошенных намереваются получить образование более высокого уровня, повысить свою квалификацию или пройти профессиональную переподготовку. В подгруппах респондентов, в той или иной степени не удовлетворенных своим образованием, этот показатель достигает 40%. А 4% опрошенных уже предпринимают усилия по повышению уровня образования.

Общие выводы, вытекающие из результатов обследований, заключаются, во-первых, в дальнейшем осознании глубины

социальной дифференциации и различий в запросах различных групп населения. Во-вторых, наметилась позитивная динамика в отношении социального оптимизма: обстановка в области явно улучшается. Тем не менее остается много нерешенных проблем, особенно касающихся жителей области с низкими доходами и невысоким уровнем образования, а также проживающих в сельской местности. На эти группы населения должно быть обращено дополнительное внимание при проведении социальной политики в регионе.

3.2.5. Этнические и этнографические проблемы

В мире многие переселенческие территории, удаленные от основной части нации, постепенно сформировали собственные национальные общности, нации. Особенно много новых наций возникло на базе бывшей Британской империи: американцы, англо-канадцы, австралийцы, новозеландцы…

Расселение русских по территории России осуществлялось в условиях постоянной сухопутной связи различных частей государства, и в результате новых наций не появилось. Правда, сформировались многочисленные этнографические группы – казаки, поморы и т.д., но – в рамках единого русского этноса. Но теперь налицо пространственная изоляция небольшой части страны от ее основной территории. Справедливо возникает вопрос: не приведет ли такая ситуация к возникновению новой этнической общности?

Н.В. Андрейчук, Л.М. Гаврилина утверждают: «Современная социокультурная реальность Калининградской области такова, что, на наш взгляд, позволяет допустить в качестве гипотезы возможность формирования здесь особой этнической общности. Во всяком случае, мы полагаем уместным использовать в этом контексте термин «этнокультурный феномен».

В этнокультурном феномене в полном объёме реализуются два типа связей: ЧЕЛОВЕК – КУЛЬТУРА и КУЛЬТУРА – ЧЕЛОВЕК: «переселенец» сотворил и творит культуру Кали-

нинградского региона, она же, в свою очередь, «творит» личность жителя области»[45].

Мы рассмотрели те сложности, которые возникают на пути развития калининградского социума – территориально-*социальной* общности. Не меньшие сложности имеются и на пути складывания здесь *этнической* (тоже территориальной) общности.

Определенные сложности при формировании социально-территориальной общности населения привносит его неоднородный национальный состав: русские составляют только 78 %, тогда как в областях, составляющих ядро расселения русской нации, – 90 – 95 % населения. К тому же русские, прибывшие из стран ближнего зарубежья, в этнографическом и социально-психологическом плане имеют понятные отличия от русских, проживающих в Российской Федерации. Большинство их них являются вынужденными переселенцами.

Динамику национального состава населения области отражают данные таблицы 27.

Таблица 27

Динамика национального состава населения Калининградской области, в процентах к итогу

Национальность	1959	1970	1979	1989	2001
Русские	77,6	77,1	78,3	78,5	78,1
Белорусы	9,4	9,4	9,0	8,5	7,6
Украинцы	5,8	6,6	6,8	7,2	7,5
Литовцы	3,5	3,2	2,4	2,1	1,9
Армяне	0,1	0,1	0,1	0,2	0,8
Немцы	0,1	0,15	0,15	0,2	0,6
Поляки	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Татары	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Мордва	0,6	0,4	0,5	0,4	0,3

[45] *Андрейчук Н.В., Гаврилина Л.М.* Инкультурация личности в условиях калининградского социума // Калининградский социум в европейском контексте. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

Окончание табл 27

Национальность	1959	1970	1979	1989	2001
Азербайджанцы	0,03	0,1	0,1	0,2	0,3
Чуваши	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Евреи	0,7	0,6	0,5	0,4	0,2
Другие (молдаване, цыгане, латыши и др.)	0,8	1,0	1,0	1,1	1,4

На основе данных: Демографический ежегодник Калининградской области. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2000. С.30 – 31; Калининградская область в цифрах. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2001. С.26.

При достаточно стабильной доле русских в составе населения (77 – 78%), доля других проживающих в области национальностей за 1959 – 2000 годы существенно изменилась. Постоянно сокращалась доля белорусов и возрастала украинцев, которых первоначально было в полтора раза меньше, а теперь, более 7%. Около 7% – доля всех остальных национальностей.

Почти вдвое уменьшился удельный вес литовцев, которые, однако, и сейчас по численности занимают четвертое место. В особенностях их динамики, как и динамики белорусов и украинцев, главную роль играло своеобразие миграционного движения. В то же время сокращение численности мордвы и чувашей, видимо, в большей мере объясняется процессом ассимиляции вследствие смешанных браков. Резкое снижение удельного веса евреев обусловлено эмиграцией в страны дальнего зарубежья, в основном в США и Израиль.

Стабильной оставалась доля поляков и татар.

Наибольшие темпы прироста, прежде всего в 1990-е годы, были характерны для армян, немцев и азербайджанцев. Значительный удельный вес среди них составляют вынужденные переселенцы. Часть прибывающих в область немцев, в основном из Казахстана и Сибири, эмигрирует затем в Германию.

Каждая этническая и, более того, каждая этнографическая группа составляет особый слой социума, требующий специального исследования для определения «болевых точек» адаптации населения в регионе. Данный вопрос совершенно не разработан и нуждается не только во внимании, но и в аккуратности в связи с тем, что при разработке проблемы можно столкнуться с пока еще слабо изученными аспектами межнациональных отношений. К тому же некоторые национальные группы имеют по соседству с областью страны, где соответствующие нации являются титульными (Польша, Литва, Германия, Белоруссия), что определяет дополнительные, пока практически не учитываемые, трудности исследования.

3.2.6. Социально-демографический кризис и его следствия для калининградского социума

Особенности демографических процессов, характерных для Калининградской области, существенно сказываются на специфике формировании калининградского социума. Его зарождение началось всего полвека назад благодаря притоку мигрантов из разных регионов страны. И в последующем миграционное движение всегда играло важную роль в формировании населения области, хотя с начала 1950-х и до конца 1980-х годов динамика численности населения определялась естественным движением.

Для периода 1990-х годов характерны следующие изменения в характере динамики населения. В 1990 году возросший миграционный прирост становится больше снизившегося естественного прироста. В 1992 году естественный прирост из-за снизившейся рождаемости и возросшей смертности превращается в естественную убыль населения, и увеличение числа жителей в области обеспечивается высоким миграционным приростом. Наконец, с 1999 года уменьшение миграционного прироста, при сохранившейся значительной естественной убыли населения, привело к падению численности населения области.

Итак, для современной динамики населения области характерны естественная убыль и миграционный приток населения. Ситуацию со второй половине 1980-х годов характеризует рис. 16.

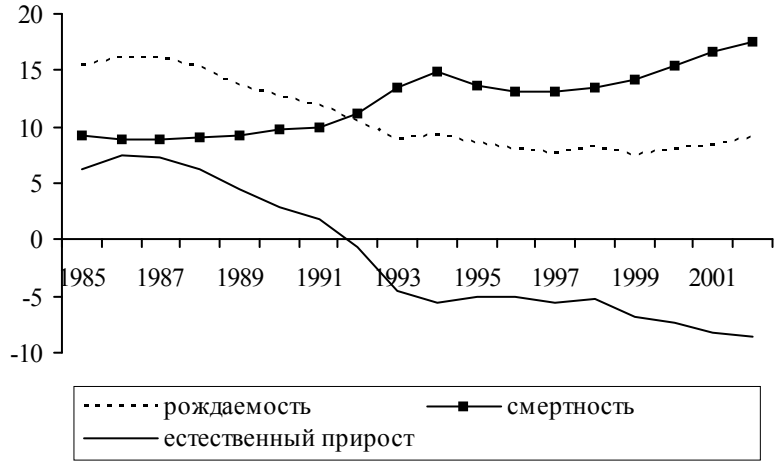

Рис. 16. Динамика естественного прироста населения Калининградской области в расчете на 1000 жителей

Внешний вид двух из трех представленных на рисунке кривых, отражающих рождаемость и смертность, – тенденция к падению рождаемости и росту смертности, их пересечение в точке между 1991 г. и 1992 г. позволил некоторым демографам ввести в обиход понятие «русский крест». Правда, рождаемость в самое последнее время стабилизировалась, но смертность продолжает возрастать. И естественная убыль населения тоже увеличивается.

К сожалению, и тенденции изменения возрастных показателей рождаемости, как и смертности, и ожидаемой продолжительности жизни, не дают оснований к оптимизму. Практически во всех возрастных группах, особенно в молодых фертильных возрастах, происходит неуклонное снижение возрас-

тных коэффициентов рождаемости. В настоящее время одна женщина в среднем рождает на протяжении жизни только одного ребенка. Это означает, что нетто-коэффициент воспроизводства населения не превышает сейчас 0,5, то есть каждое поколение уменьшается ровно вдвое. Помимо различных количественных следствий (от формирования контингента учащихся до динамики численности трудовых ресурсов), возникли проблемы, связанные с изменением условий воспитания детей в однодетных и (или) неполных семьях, меняющих менталитет нового поколения, всю будущую социальную среду.

В течение 1990-х годов сильно пошатнулся авторитет института семейно-брачных отношений. Число заключаемых браков сократилось вдвое, с 10 до 5 в расчете на 1000 жителей. Безусловно, речь идет не о фактических браках (количество которых вряд ли сильно изменилось), а о регистрируемых. В то же время число разводов возросло, на 15 % превышая средний уровень по РФ. В результате за 2002 год по Калининградской области зарегистрировано 6,5 тыс. браков и лишь на 20 % меньше разводов – 5,5 тысяч.

Особенно негативным следствием сложившейся к настоящему времени системы семейно-брачных отношений с непрочными и часто нерегистрируемыми браками стало ухудшение условий воспитания детей. Более половины расторгаемых браков – браки с детьми. По нашим ориентировочным оценкам, 33 % детей воспитывается сейчас в неполных семьях с одним родителем или в семьях с неродным отцом (матерью). Кроме того, не менее 9 % детей родилось вне брака. Увеличение смертности привело к росту числа детей-сирот. Следует учесть также большое число неблагополучных семей с родителями-алкоголиками и наркоманами. Таким образом, в благополучных семьях с обоими родными родителями воспитывается не более половины детей.

Неудовлетворительна ситуация и с показателями смертности и продолжительности жизни населения. Число умерших в 2002 году составило 16,6 тыс. человек – вдвое больше, чем число родившихся (8,5 тыс.). Ожидаемая продолжительность

предстоящей жизни очень низка (63,7 года) и уступает среднероссийскому, тоже очень низкому уровню (65,3 года). Как известно, в экономически развитых странах продолжительность жизни мужчин составляет 72 – 77 лет, а женщин – 79 – 84 года. В странах с переходной экономикой эти показатели ниже. В соседней с Калининградской областью Литве они составляют соответственно 65 и 76 лет, в Польше – 68 и 77 лет, то есть даже у мужчин этот показатель выше, чем в среднем по Калининградской области для всего населения.

Перспективы миграционного прироста, весьма высокого в 1990-е годы, в ближайшей перспективе не столь очевидны. Если не произойдет непредвиденного ухудшения социально-экономической или политической обстановки, имеющиеся прогнозы на продолжение притока населения в область представляются достаточно вероятными.

Тем не менее следует учесть два обстоятельства, подвергающих подобную вероятность сомнению.

Первое из них – значительное сокращение притока населения в область. В 1970-е годы число прибывших колебалось около 60 тыс. человек в год, в 1980-е – около 50 тыс. человек. А в 1990-е оно составляло всего 20 – 35 тыс. человек. А в 2002 году – менее 12 тыс. человек. Положительное сальдо миграции обеспечивается не столько благодаря большому притоку мигрантов, сколько за счет снижения оттока населения из области. Как только выбытие из области в 1999 – 2000 годах возросло, так сразу сальдо, даже при увеличившемся числе прибывших, сократилось.

Второе обстоятельство связано с географией внешних миграций. До начала 1990-х годов подавляющую их часть составляли миграции между Калининградской областью и другими регионами Российской Федерации, в меньшей мере – Белоруссии и Украины. В 1990-е годы объемы миграций с остальными российскими регионами резко снизились. В 1991 – 1993 годах значительную часть прибывших (несколько тысяч) составляли военнослужащие и их семьи, прибывшие из стран Восточной Европы. В последующем со странами дальнего за-

рубежья нарастает отрицательное сальдо миграции, превысившее в 1999 году 1 тыс. человек (две трети – с Германией, почти треть – с Израилем). К 2002 году, с усложнением условий приема мигрантов Германией, число выбывших в дальнее зарубежье сократилось до 750 человек.

Но главная особенность 1990-х годов – соотношение миграций с регионами России и странами ближнего зарубежья. Из регионов России за 1991 – 2002 годы прибыло в Калининградскую область 138 тыс. человек при положительном сальдо 31 тыс. Почти столько же прибыло за этот период переселенцев из стран ближнего зарубежья – 126 тыс. человек, а положительное сальдо составило намного больше, чем с российскими регионами, – 85 тыс. человек.

Изменение географии внешних миграций имеет два главных следствия. Первое – изменение структуры калининградского социума, его усложнение, повышение в нем роли переселенцев, в основном русских, но не из России, а из других бывших республик СССР, прежде всего из Казахстана, откуда в последние годы прибывает более половины (в конце 1990-х годов – две трети) всех переселенцев из стран ближнего зарубежья.

И второе – неизбежное и уже начавшееся сокращение миграционного притока населения из стран ближнего зарубежья. Ведь наиболее мобильная часть проживавших там русских (и представителей некоторых других некоренных для стран выбытия национальностей) уже переселилась в Российскую Федерацию. К тому же не могут не сказаться усложнившиеся условия поездок в Калининградскую область, необходимость оформления транзитных документов при поездках по суше.

Поэтому, на наш взгляд, можно ожидать сокращение миграционного притока населения в Калининградскую область; во всяком случае, он не сможет достичь уровня первой половины и середины 1990-х годов. С учетом ожидаемой естественной убыли населения, численность жителей Калининградской области, видимо, будет сокращаться.

В связи со сложной демографической ситуацией, региональная социально-экономическая политика должна органиче-

ски включать демографический компонент. Специальный демографический раздел включен в Стратегию социально-экономического развития области.

Комплексная демографическая политика в регионе

«Демографические проблемы в Калининградской области, как и в целом по РФ, являются острыми. В ряде случаев ситуация в регионе хуже, чем в среднем по России. Для эксклавной Калининградской области улучшение условий естественного воспроизводства населения и регулирование миграций являются ключевыми факторами экономической и политической безопасности региона, условиями его жизнеобеспечения.

Неудовлетворительная демографическая обстановка в области требует разработки и реализации специальной политики. На первом этапе речь может идти о преодолении наиболее острых демографических диспропорций. Затем все большее значение станут приобретать долговременные меры, вписывающиеся в общую стратегию социально-экономического развития страны и в региональную политику государства.

Первоочередными задачами являются:

• *Борьба с депопуляцией,* которую следует начать с изменения позиций средств массовой информации и образовательных учреждений по отношению к воспроизводству населения. Необходимо наращивание финансовой поддержки семей с детьми за счет областного и муниципальных бюджетов, внебюджетных фондов. Конечной целью должно стать повышение рождаемости в регионе до уровня, обеспечивающего как минимум простое воспроизводство населения (два – три ребенка в семье).

• *Преодоление сверхсмертности населения*, в том числе в трудоспособном возрасте (особенно мужчин), и крайне высокой младенческой смертности (и как следствие – низкой продолжительности жизни). Должен быть осуществлен комплекс мер, связанных с повышением уровня жизни различных слоев населения и направленных на пропаганду здорового образа

жизни. Это предполагает особое внимание к развитию здравоохранения, спорта и физической культуры.

• *Обеспечение рационального миграционного обмена* между Калининградской областью и другими российскими регионами, крайне необходимого для пополнения трудовыми ресурсами экономики и сохранения социально-экономических и культурных связей с «материковой» Россией. Необходимо разработать комплекс мер, связанных с усилившимся притоком в область переселенцев из-за пределов Российской Федерации; область должна получить дополнительную поддержку из Центра в связи с тем, что значительная часть мигрантов – беженцы и вынужденные переселенцы.

Внутриобластные миграции должны быть оптимизированы с учетом приоритетов социально-экономического и пространственного развития региона. Важную роль в их регулировании может сыграть политика стимулирования жилищного (включая ипотечное кредитование и выдачу ссуд) и культурно-бытового строительства в перспективных для экономического развития городах и поселках области.

• *Дальнейшее решение актуальных социальных и демографических проблем и их мониторинг.* По итогам проведения Всероссийской переписи населения (2002 г.) будут получены материалы, необходимые для обоснования социальной и демографической политики в регионах. Однако разовых обследований, даже столь масштабных, как перепись населения, для принятия эффективных решений недостаточно. Необходимо организовать демографический мониторинг, чтобы корректировать намеченные меры и оперативно реагировать на изменения ситуации в регионе».

Из Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года.

Таким образом, в Стратегии указаны ключевые геодемографические проблемы и намечены цели развития населения. Необходимо разработать детальную программу и начать все более активное регулирование развития населения.

На первом этапе речь может идти о преодолении наиболее острых диспропорций. Затем все большее значение станут приобретать долговременные меры, вписывающиеся в общую стратегию социально-экономического развития страны и в региональную политику государства. Сначала речь будет идти о демографическом компоненте социальной политики, и лишь позднее могут начать осуществляться меры непосредственного демографического регулирования, такие, как поощрение рождаемости или стимулирование миграционных потоков.

3.3. Самоидентификация жителей региона[46]

3.3.1. Степень сформированности социума

Ключевым для определения степени сформированности социума является вопрос самоидентификации населения. Соответствующие данные получены нами в результате упоминавшихся выше социологических исследований Калининградского госуниверситета летом 2001 г. и дублировавшего его по основным вопросам обследования в июле 2003 г.

Выборка 2003 г., данные которой приводятся в этом разделе, если нет специального упоминания об ином, оказалась соответствующей распределению населения региона по месту рождения, а для родившихся за пределами области – и времени их прибытия. В ней представлены жители региона, отличающиеся с точки зрения продолжительности проживания на его территории, – например, живущие в области с момента ее образования или с рождения, и те, кто переехал сюда в течение последнего года. Уроженцы Калининградской области составили 42% опрошенных. Остальные – переселенцы разных лет из других российских регионов (28%), бывших советских республик (27%), стран дальнего зарубежья (2%); по 1% населения не оказалось данных. Всю жизнь прожили на ее тер-

[46] Соавтор А.В. Алимпиева.

ритории 85 % уроженцев области, остальные на разные периоды времени покидали регион, чтобы снова сюда вернуться. Опрошенные, родившиеся за пределами области, в большинстве случаев прибыли сюда будучи взрослыми, лишь небольшая их часть – в детском возрасте.

Естественно, почти все респонденты, родившиеся в области (94 %), считают себя ее коренными жителями. Среди родившихся за ее пределами доля тех, кто считает себя коренным жителем региона, существенно меньше, но все же не столь мала – 45 %.

Ощущение себя коренным жителем области у родившихся не в Калининградской области зависит от конкретной биографической ситуации. Среди тех, кто родился за пределами области, но провел здесь детство, доля респондентов, в той или иной степени считающих себя коренными жителями, достигает почти 80 %, среди попавших в регион взрослыми она снижается до 38 %, среди мигрантов 1992 – 1997 гг. – до 16 %, наконец, среди мигрантов последних пяти лет она составляет только 9 %.

Закономерности процесса социальной адаптации таковы, что с увеличением стажа проживания в новом сообществе мигранты по своим характеристикам становятся более похожими на коренных жителей (в нашем случае – «условно коренных», то есть проживающих на территории региона более 10 лет). Так, с ростом срока проживания мигрантов на территории области увеличивается доля тех из них, кто считает себя коренным жителем области, и уменьшается тех, кто ощущает себя переселенцем (табл. 28).

В связи с проблемой укорененности в области интересными представляются ответы респондентов на вопрос: «Что для Вас является родиной?». Место (город, село), в котором они родились, считают родиной 39 % опрошенных, в том числе 45 % уроженцев региона, 35 % выходцев из других российских регионов. Россию называет своей родиной 31 % всех опрошенных, 37 % уроженцев области, 33 % переселенцев из российских регионов. В среднем по выборке считают родиной

Советский Союз 4 % опрошенных, но доля таких респондентов варьирует в зависимости от места рождения (так считают, прежде всего, уроженцы Украины, Белоруссии, республик Средней Азии).

Таблица 28

Самопричисление к коренным жителям и переселенцам мигрантами разных лет (% от числа опрошенных)

Вариант ответа	Время проживания в Калининградской области	
	Мигранты 1992 – 1997 гг.	Мигранты 1998 – 2002 гг.
Считаете ли себя коренным жителем нашей области?		
Да	9,1	5,7
Скорее да, чем нет	7,3	2,9
Скорее нет, чем да	21,8	8,6
Нет	60,0	77,1
Затрудняюсь ответить	1,8	5,7
Ощущаете ли Вы себя переселенцем, мигрантом?		
Определенно да	20,4	22,9
Скорее да, чем нет	16,7	20,0
Скорее нет, чем да	16,7	14,3
Определенно нет	40,7	25,7
Затрудняюсь ответить	5,6	17,1

Выбор вариантов ответов на вопрос о родине связан с возрастом респондента. Чем старше респонденты, тем чаще они выбирают вариант ответа «СССР» и тем реже вариант «Россия». Таким образом, доля считающих своей родиной Советский Союз наиболее велика в подгруппе респондентов старше 60 лет (11,7 %), среди них же меньше всего тех, кто считает родиной Россию (18,3 %) (табл. 29).

Таблица 29

Понятие родины для респондентов разного возраста (% от числа опрошенных)

Что для Вас является родиной?	Возраст, лет						
	До 23	От 24 до 30	От 31 до 40	От 41 до 50	От 51 до 60	Старше 60	Вся выборка
Место рождения	38,7	39,7	40,3	38,4	25,5	51,7	39,2
Место, где прошло детство	8,5	6,8	9,1	7,0	9,8	8,3	8,1
Место жительства	10,4	6,8	9,1	12,8	19,6	1,7	9,9
Россия	34,9	37,0	29,9	29,1	29,4	18,3	30,6
Другая страна	3,8	2,7	2,6	4,7	7,8	6,7	4,4
СССР	0,9	1,4	3,9	4,7	5,9	11,7	4,2
Затрудняюсь ответить	2,8	5,5	5,2	3,5	2,0	1,7	3,5

Учитывая, что Калининградская область имеет исторические и социокультурные особенности, не типичные для обычных российских регионов, респондентам, как и в исследовании 2001 г., задавался вопрос об их отношении к довоенному этапу ее истории, культуре Восточной Пруссии. Оказалось, что более половины респондентов относятся к довоенной истории края, культуре Восточной Пруссии с уважением. Четверти опрошенных очень интересны история и культура Восточной Пруссии; 9% составила доля респондентов, относящихся к истории края безразлично; 3% опрошенных она чужда, или они относятся к ней негативно.

По всем возрастным группам преобладает позитивное отношение к «восточнопрусскому» прошлому региона. Наибольшее число «безразличных» пришлось на молодежь (13% среди респондентов до 23 лет) (табл. 30).

Жители области, родившиеся за ее пределами, несколько более сдержанно относятся к прошлому края: доля «безразличных» среди них составляет 11%, что почти в два раза выше аналогичного показателя по группе уроженцев области. Переселенцы последнего десятилетия (с 1992 г.) образуют группу

жителей края, для которых его история наиболее безразлична или чужда. При этом у более «молодых» эмигрантов эти отношения выражены более ярко: так, переселенцам 1992 – 1997 г. «восточнопрусское» прошлое региона безразлично в 15 % и чуждо в 5 % случаев, тогда как для мигрантов последнего пятилетия – в 26 и 11 % соответственно.

Таблица 30

Отношение к истории региона и культуре Восточной Пруссии (распределение по возрасту) (% от числа опрошенных)

Вариант ответа	Возраст, лет						
	До 23	От 24 до 30	От 31 до 40	От 41 до 50	От 51 до 60	Старше 60	Вся выборка
Какое из перечисленных суждений наиболее точно отражает Ваше отношение к довоенной истории нашего региона, культуре Восточной Пруссии?							
Мне очень интересны история и культура Восточной Пруссии	29,2	31,5	23,4	24,4	13,7	16,7	24,2 (33,3)*
Отношусь с уважением к истории и культуре Восточной Пруссии	52,8	50,7	57,1	57,0	70,6	56,7	56,4 (54,1)
Мне безразличны история и культура Восточной Пруссии	13,2	5,5	10,4	5,8	9,8	8,3	9,3 (6,8)
Мне чужды история и культура Восточной Пруссии	3,8	6,8	1,3	3,5	0,0	0,0	2,9 (1,8)
Я крайне негативно отношусь к довоенной истории нашего региона	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	1,7	0,4 (0,5)
Затрудняюсь ответить	0,9	5,5	6,5	9,3	5,9	16,7	6,8 (3,4)

* В скобках приводятся аналогичные данные 2001 г.

В ходе опроса респондентам предлагался перечень различных социальных групп, духовную близость с которыми им следовало оценить. Как и в исследовании 2001 г., прослеживается тенденция уменьшения частоты идентификации с группой по мере ее численного увеличения: если духовную близость с семьей часто ощущают 84 % опрошенных, а с друзьями – 57 %, то со всеми людьми на Земле – только 8 % респондентов. Наиболее малозначащими общностями для жителей региона по-прежнему являются такие неопределенные социальные образования, как граждане СНГ (лишь 9 % респондентов часто идентифицируют себя с этой общностью), советский народ (13 %), все человечество (8 %).

Изменения, произошедшие за два года, почти по всем параметрам находятся в пределах статистической погрешности. Довольно серьезная динамика наблюдается по двум параметрам, представляющих особый интерес в рамках нашего исследования, – это идентификация с локальным сообществом и страной (табл. 31).

Таблица 31

Идентификация с людьми, проживающими в одном населенном пункте, и с россиянами (% от числа опрошенных)

Вариант ответа	Часто	Иногда	Практически никогда	Трудно сказать
С какими группами людей Вы идентифицируете себя чаще всего?				
… с людьми, проживающими с Вами в одном городе, селе	38,9 (30,9)*	43,5	7,7 (15,5)	9,9
… с россиянами	47,4 (26,7)	20,5 (30,3)	9,7 (15,6)	22,5 (27,5)

* В скобках приводятся аналогичные данные 2001 г.

Можно отметить два существенных момента. Во-первых, это усиление идентификации с локальным сообществом – яв-

ление, в целом нетипичное для российской действительности. В-вторых, превалирование «российской» идентичности над локальной и ее довольно высокая значимость. Можно предположить, что динамика последнего показателя связана с угрозами отрыва Калининградской области от «большой» России, активно нагнетающимися средствами массовой информации.

Разные группы респондентов по-разному идентифицируют себя с предложенными социальными общностями и группами.

Наблюдаются расхождения между представителями разных возрастных групп. Более молодые чаще ощущают духовную близость с людьми того же возраста (ответ «часто» выбрали соответственно 56% респондентов в возрасте до 23 лет, 44% – 24 – 30-летних, также 44% – тридцатилетние, около трети – респондентов старше 40 лет). Респондентам трудоспособных возрастов (особенно от 30 до 50 лет) ближе люди одной с ними профессии, рода занятий. Заметно снижается доля тех, кто ощущает духовную близость с друзьями, – с 73% в группе самых молодых респондентов до 27% в старшей возрастной группе. Только с семьей респонденты всех возрастных групп почти одинаково часто испытывают духовную близость.

Что касается идентификации различных социальных групп жителей области с социально-территориальными общностями, то уроженцы Калининградской области и других российских областей идентифицируют себя с россиянами примерно одинаково часто (соответственно в 46 и 48% случаев). Уроженцы Калининграда и других российских территорий несколько реже идентифицируют себя с советским народом, чем выходцы из таких бывших союзных республик, как Казахстан, Молдова, республики Прибалтики.

Что касается духовной близости с населением локального сообщества, то жители небольших городов и сел ощущают ее чаще (вариант ответа «часто» выбран в 47 и 49% случаев соответственно), чем жители областного центра (27%). Таким образом, степень идентификации с локальным сообществом

опять оказывается связанной с его размерами и плотностью внутренних связей.

Как и в 2001 г., респондентам задавался вопрос: «С какой из следующих географических групп Вы идентифицируете себя в первую очередь?». Из табл. 32 можно видеть, что за два года, прошедшие с предыдущего исследования, произошли некоторые изменения – как в иерархии идентичностей, так и в значимости групп для жителей региона.

Таблица 32

Идентификация с социально-географическими группами (% от числа опрошенных)

Год опроса	Географические группы					
	Локальная общность (Я – житель того или иного населенного пункта)	Регион (Я – житель Калининградской области)	Страна как целое (Я – житель России)	Европа (Я – европеец)	Мир как целое (Я – гражданин мира	Не знаю
2001	32,2	28,0	24,6	2,6	6,6	5,5
2003	27,5	21,2	31,5	7,6	6,7	6,7

В 2001 г. явного перевеса в пользу какого-либо из предложенных вариантов ответа не наблюдалось, хотя и можно было говорить о предпочтениях одних объектов идентификации по сравнению с другими. Локальная общность как объект для идентификации выбиралась респондентами примерно в трети случаев, далее следовали варианты «Я – житель Калининградской области» и «Я – россиянин» (соответственно 28,0 и 24,6%).

В 2003 г. более приоритетной для опрошенных оказалась общность россиян (31,5%). За ней следует локальная общность (город, село) – 27,5%. Регион в этой иерархии перемещается на третью позицию, получив, по сравнению со страной, в полтора раза выборов меньше (21,2%), что вполне соответствует оценкам респондентами степени своей духовной близости с этими общностями (табл. 16).

Еще одно важное изменение, произошедшее со времени проведения прошлого опроса, это увеличение доли респондентов, которые в первую очередь ощущают принадлежность к общности европейцев – с 2,6 до 7,6%, то есть практически в три раза.

Различия в идентификации с географическими группами внутри выборки связаны с разными факторами, например с типом населенного пункта, где проживают респонденты. Так, калининградцы и сельчане чаще говорят о своей принадлежности к россиянам, хотя последние делают это реже; жители малых городов области чаще выбирают локальную общность. Жители областного центра реже остальных ощущают свою принадлежность к региональной общности (табл. 33).

Таблица 33

Структура идентификаций жителей населенных пунктов разного типа (% от числа опрошенных)

Принадлежность к географическим группам	Тип населенного пункта			
	Калининград	Малый город	Село	Вся выборка
Я – калининградец...	24,5	32,8	26,1	27,5
Я – житель Калининградской области	18,4	20,4	27,0	21,2
Я – житель России	36,2	25,5	30,4	31,5
Я – европеец	8,2	7,3	7,0	7,6
Я – гражданин мира	8,7	6,6	3,5	6,7
Затрудняюсь ответить	5,6	8,0	7,0	6,7

Структура идентификаций различается также по возрастным группам. Молодые люди от 24 до 30 лет идентифицируют себя скорее с россиянами и реже (соответственно более чем в полтора и два раза) с региональной и локальной общностью (соответственно 39,7, 24,7 и 16,4%). Респонденты от 40 до 50 и старше 60 лет чаще выбирают локальную общность (34,9 и 39%). Самых старших респондентов также отличает наиболее низкая степень

идентификации с общностью жителей региона (13,6%). В возрастных группах до 23 лет и 51 – 60 лет различия между долями респондентов, выбравших локальную, региональную общности или страну, невелики. Наибольшая доля респондентов с идентификацией «европеец» – в группе самых молодых (14,3%), наименьшая – самых старших (1,7%). Молодые люди от 24 до 30 лет реже называют себя европейцами (5,5%), но чаще – гражданами мира (11%) (табл. 34).

Таблица 34

Структура идентификаций жителей области разного возраста (% от числа опрошенных)

Принадлежность к географическим группам	Возраст, лет						
	До 23	От 24 до 30	От 31 до 40	От 41 до 50	От 51 до 60	Старше 60	Вся выборка
Я – житель... (указан населенный пункт)	25,7	16,4	24,7	34,9	25,5	39,0	27,4
Я – житель Калининградской области	21,0	24,7	22,1	20,9	25,5	13,6	21,2
Я – житель России	27,6	39,7	33,8	27,9	27,5	32,2	31,4
Я – европеец	14,3	5,5	7,8	4,7	7,8	1,7	7,5
Я – гражданин мира	7,6	11,0	6,5	7,0	2,0	3,4	6,6
Затрудняюсь ответить	3,8	2,7	9,1	4,7	13,7	11,9	6,9

Еще один вопрос анкеты, направленный на выявление идентификаций респондентов с социально-территориальными общностями, – «Какая из перечисленных групп скорее относится к Вам как к категории «мы»?». Респонденты имели возможность выбрать три ответа в порядке ослабевания идентификации. Были получены следующие результаты (табл. 35)

Как и два года назад, по первому выбору лидирует вариант ответа «россияне», по второму – «калининградцы». И снова по совокупности выборов эти варианты имеют равную значимость и занимают особые позиции по сравнению с остальными.

Таблица 35

Выбор «мы»-группы (% от числа опрошенных)

Вариант ответа	Выбор «мы»-группы			
	1-й	2-й	3-й	Общее число выборов любой очередности
Какая из перечисленных групп скорее относится к Вам как к категории «мы»?				
Россияне	38,5 (45,7)*	36,9 (24,3)	11,7 (7,3)	86,6 (77,3)
Калининградцы	26,4 (27,7)	40,2 (42,6)	19,6 (7,6)	85,7 (77,8)
Представители одной с Вами национальности	18,5 (11,0)	3,1 (3,9)	11,7 (8,4)	33,3 (23,2)
Славяне	7,9 (5,7)	10,4 (7,8)	18,5 (17,5)	36,8 (31,1)
Европейцы	6,6 (2,6)	6,6 (3,7)	21,1 (16,4)	34,4 (22,7)
Затрудняюсь ответить	2,0 (7,4)	2,9 (17,8)	17,4 (42,8)	– –

В то же время произошли некоторые изменения. Так, несмотря на сохранение лидерства, вариант «россияне» все же ослабил свои позиции, потеряв часть голосов респондентов. Это произошло за счет распределения голосов в пользу вариантов «представители той же национальности» (доля выбравших его выросла с 11 до 18,5%) и «европейцы» (с 2,6 до 6,6%). К варианту «славяне», хоть и сохранившем формально третье место по совокупности выборов, вплотную приблизились «европейцы» и «представители той же национальности».

Равные доли уроженцев Калининградской области выбрали варианты ответов «россияне» и «калининградцы» (по 34,6%), однако доля выбравших последний вариант существенно выше аналогичного показателя по подвыборке респондентов, родившихся за пределами Калининградской области (21%).

Как и в 2001 г., есть различия в выборе «мы»-группы между мигрантами последнего десятилетия и «условно коренными» жителями регионами. Делая первый выбор, мигранты последних лет отдают предпочтение «россиянам» (44 %), практически игнорируя вариант «калининградцы» (10 %), тогда как респонденты, живущие в регионе более 10 лет, причисляют себя к калининградцам в 30 % случаев. Интересно также, что мигранты относят себя к европейцам более чем в два раза чаще «условно коренных» жителей области.

Традиционно в нашем исследовании внимание уделялось выявлению идентификации с одним из важнейших типов общностей – этническим.

Доля русских, гордящихся своей национальностью в высокой степени, несколько меньше, чем среди респондентов других национальностей. У респондентов, которые не смогли назвать свою национальность, этот вопрос вызвал большие затруднения (табл. 36).

Таблица 36

Гордость своей национальностью (% от числа опрошенных)

Вариант ответа	Национальность			
	Русская	Другая	Затрудняюсь ответить	Вся выборка
В какой степени Вы гордитесь своей национальностью?				
Совсем не горжусь	8,8	11,8	16,7	9,7
Не очень горжусь	20,9	14,0	16,7	19,2
Очень горжусь	57,1	63,4	16,7	57,4
Затрудняюсь ответить	14,7	15,1	50,0	14,6

Поскольку самоназвание выражает осознание себя как члена той или иной социальной общности, группы, то мы задавали респондентам вопрос о том, как они называют свое место жительство за пределами области. Вопрос был открытым, затем ответы группировались по категориям: «Кали-

нинград», «Калининградская область», «Конкретный населенный пункт», «Кенигсберг».

В целом по выборке 43 % респондентов, будучи в другом регионе России и отвечая на вопрос о месте жительства, говорят «Калининград», чуть более одной трети называют Калининградскую область, 11 % – конкретный населенный пункт, 1,4 % говорят «Кёнигсберг». При этом структура ответов жителей населенных пунктов разного типа имеет различия. Жители г. Калининграда в большинстве своем (82 %), естественно, называют свой город. В основном калининградцам принадлежат ответы «Кёнигсберг». Сельчане и жители малых городов относительно редко (18 и 21 % соответственно) называют конкретный населенный пункт, в котором проживают, привычнее говорить «Калининградская область» (69 и 49 %). Жители малых городов также иногда (18 %) в качестве места жительства называют областной центр.

Как и два года назад, в исследовании выяснялась степень гордости респондентов в связи с их принадлежностью к той или иной социальной общности. Участникам опроса предлагалось оценить, в какой степени они гордятся тем, что являются россиянами и жителями Калининградской области. Выяснилось, в частности, что степень гордости проживанием в Калининградском регионе снизилась (доля ответов, характеризующих высокую степень гордости, упала с 63 до 46 %).

По сравнению с уроженцами области, респонденты, родившиеся за ее пределами, в меньшей степени гордятся своим проживанием в регионе: среди них в полтора раза больше доли тех, кто совсем не гордится или не очень гордится этим обстоятельством. Также в меньшей степени гордятся статусом жителей Калининградской области респонденты, переселившиеся сюда относительно недавно: почти половина этой группы выбрала варианты ответов «совсем не горжусь» и «не очень горжусь».

Несмотря на известную несформированность калининградского социума, полученные ответы на сформулированный выше вопрос идентифицируют население области с регионом

и населенным пунктом гораздо четче, чем в большинстве других российских регионов. Но это происходит, видимо, потому, что эксклавное положение области отделяет ее от остальной России. И такая самоидентификация калининградцев создает серьезную предпосылку формирования в регионе социально-территориальной общности.

3.3.2. Видение и оценка перспектив развития региона населением

В последние годы менее определенными стали перспективы беспрепятственных коммуникаций с основной территорией страны, снова обсуждаются изменения в законе об ОЭЗ, последствия для экономики области вступления Польши и Литвы в ЕС. Поэтому за 2001 – 2003 годы возросла степень обеспокоенности жителей области ее эксклавным положением (табл. 37).

Таблица 37

Обеспокоенность эксклавным положением региона (% от числа опрошенных)

Обеспокоенность эксклавным положением региона	2001	2003
Совершенно не беспокоит	14,4	15,2
Скорее не беспокоит	16,5	11,9
Скорее беспокоит	35,7	35,9
Очень беспокоит	24,4	29,1
Затрудняюсь ответить	8,9	7,9

В 2001 году 60 %, а в 2003 г. уже 65 % опрошенных жителей региона в той или иной степени обеспокоены его эксклавным положением, территориальной оторванностью от России. Судя по полученным материалам, наибольшая доля обеспокоенных (более 70 %) – в возрастных группах от 30 до 60 лет. Молодые (до 30 лет) и пожилые (старше 60 лет) в несколько меньшей степени обеспокоены этой проблемой.

Несколько более остальных обеспокоены эксклавным положением области люди с высшим образованием (73% респондентов этой подгруппы дали ответы «скорее беспокоит» и «очень беспокоит»). Некоторые различия имеются между респондентами, переселившимися в регион в течение последнего десятилетия, и теми, кто живет здесь дольше. Если среди первых доля тех, кто в той или иной степени обеспокоен оторванностью области от «материка», составляет 59%, то среди условно коренных жителей – 66%.

Существуют различия в степени обеспокоенности проблемой эксклавности и среди жителей населенных пунктов разного типа. Сельчан эта проблема беспокоит несколько меньше, чем горожан: в той или иной степени оторванность региона от России беспокоит 59% сельских жителей, 65% жителей малых городов, 68,4% жителей областного центра.

В целом можно сделать вывод, что степень обеспокоенности возрастает с уровнем информированности. Это показывает ту роль, которую играют в освещении вопроса средства массовой информации.

Около двух третей опрошенных в той или иной степени согласились с тем, что вхождение Литвы и Польши в Европейский союз так или иначе угрожает Калининградской области. Это также выше показателя двухлетней давности. При этом особую обеспокоенность проявили жители, давно проживающие в регионе (табл. 38).

Респонденты, считающие, что вхождение Литвы и Польши в Европейский союз так или иначе угрожает области, отвечали на вопрос, в чем именно состоит эта угроза. Как и в 2001 г., наиболее серьезной угрозой была названа полная изоляция от России (38% ответов) и ухудшение социально-экономического положения жителей области (35%). Оба показателя выше, чем два года назад. Часть респондентов (14%) полагают, что вступление стран-соседей в ЕС может в перспективе привести к выходу области из состава России, 9% опрошенных опасаются вторжения иностранной культуры и языка. При этом жителей областного

центра более всего беспокоит экономический аспект – угроза ухудшения социально-экономического положения (41%). А проживающие в малых городах и сельской местности в первую очередь озабочены политическими следствиями, возможной изоляцией от России (46 и 48%) (табл. 39).

Таблица 38

Оценка угрозы в связи с вхождением соседних стран в ЕС и НАТО условно коренными жителями и переселенцами последних лет (% от числа опрошенных)

Вариант ответа	Время проживания в Калининградской области		
	Более 10 лет	Переселенцы 1992 – 2002 гг.	Вся выборка
Считаете ли Вы, что вхождение Литвы и Польши в Евросоюз каким-либо образом угрожает Калининградской области?			
Определенно да	29,8	18,9	28,0 (30,3)*
Скорее да, чем нет	29,6	38,9	31,3 (19,7)
Скорее нет, чем да	21,5	13,3	19,8 (18,7)
Определенно нет	8,8	14,4	9,9 (8,9)
Затрудняюсь ответить	10,2	14,4	11,0 (8,9)

* В скобках приводятся данные 2001 года.

Ухудшения социально-экономического положения чаще опасаются респонденты с высшим и неполным высшим образованием, специалисты и предприниматели. Изоляция от России больше волнует руководителей, военнослужащих и работников органов правопорядка, рабочих и служащих. Респонденты, родившиеся за пределами региона, в большей степени опасаются его

полной изоляции от России (доля таких ответов составляет среди них примерно 42%, тогда как среди уроженцев области – 34%).

Таблица 39

Сущность угрозы в связи с вхождением соседних стран в ЕС и НАТО (по населенным пунктам разного типа) (% от числа опрошенных)

Вариант ответа	Тип населенного пункта			
	Калининград	Малый город	Село	Вся выборка
Чем именно вхождение Литвы и Польши в Евросоюз угрожает Калининградской области?				
Полной изоляцией от России	29,0	45,7	47,7	38,5 (30,9)*
Вторжением иностранной культуры и языка	8,1	8,6	10,8	8,9
Ухудшением социально-экономического положения	41,9	33,3	23,1	34,8 (25,8)
Перспективой выхода из состава России	13,7	13,6	16,9	14,4 (12,5)
Другое	2,4	1,2	0,0	1,5 (2,7)
Затрудняюсь ответить	8,1	4,9	4,6	6,3 (19,5)

* В скобках приводятся данные 2001 года.

Как и в 2001 г., мы просили участников исследования ответить на вопрос о возможном статусе области. И снова в целом по выборке наибольшее число выборов получил вариант ответа «область с правами особой экономической зоны в составе РФ» (34%). Далее следуют: «территория, находящаяся в совместном управлении РФ и Европейского союза» (20%), на этот раз обошедшая вариант «республика в составе РФ» (14%), «область в составе РФ» (14%), «независимое государство» (11%, как и в 2001 г.).

Таким образом, очевидно, что подавляющее большинство (около 80%) жителей региона выступают за особый статус области. Как и два года назад, более двух третей опрошенных видят область особенной частью России, частью, обладающей особым политическим и/или экономическим статусом.

Респонденты разного возраста имеют разные взгляды на возможный статус области. Лица самых старших возрастов более консервативны и реже остальных выбирают варианты «независимое государство» или «территория в совместном управлении РФ и ЕС» и гораздо чаще – «область в составе РФ». Вариант «территория, находящаяся в совместном управлении РФ и ЕС» наибольший отклик вызвал у респондентов в возрасте до 23 лет и от 31 до 40 лет (табл. 40).

Таблица 40

Желательный статус области в будущем (по возрасту)
(% от числа опрошенных)

Желательный статус области в будущем	Возраст, лет						
	До 23	От 24 до 30	От 31 до 40	От 41 до 50	От 51 до 60	Старше 60	Вся выборка
Независимое государство	12,3	15,1	10,4	14,0	5,9	3,3	10,8 (11,1)*
Республика в составе России	18,9	6,8	11,7	16,3	21,6	10,0	14,3 (15,8)
Территория в совместном управлении РФ и ЕС	27,4	16,4	29,9	14,0	11,8	13,3	19,8 (14,5)
Область в составе РФ	8,5	9,6	7,8	15,1	11,8	36,7	14,1 (10,3)
Область РФ с правами ОЭЗ	25,5	45,2	37,7	36,0	45,1	21,7	34,4 (39,3)
Затрудняюсь ответить	7,5	6,8	2,6	4,7	3,9	15,0	6,6 (8,4)

* В скобках приводятся аналогичные данные 2001 года.

Некоторые различия в точках зрения на статус области обнаруживаются между «условно коренными» жителями региона и переселенцами последнего десятилетия. Респонденты, переселившиеся в область относительно недавно, в два раза реже выбирают вариант «область в составе РФ», но несколько чаще «независимое государство» и «территория в совместном ведении РФ и ЕС» (табл. 41).

Таблица 41

Желательный статус области в будущем (по критерию длительности проживания в регионе) (% от числа опрошенных)

Желательный статус области в будущем	Время проживания в Калининградской области	
	Переселенцы 1992 – 2002 гг.	Более 10 лет
Независимое государство	14,4	9,9
Республика в составе России	18,9	13,0
Территория в совместном управлении РФ и ЕС	24,4	18,8
Область в составе РФ	7,8	15,7
Область РФ с правами ОЭЗ	26,7	36,2
Затрудняюсь ответить	7,8	6,4

Отмеченное выше усиление обеспокоенности населения в связи с изменениями внешних условий развития области сказывается на миграционных установках. В целом по выборке повысилась доля положительных ответов на вопрос о миграции из региона: в 2003 году она составляет 17 % против 14 % в 2001 году. Увеличилась и доля ответивших «да» на вопрос о том, собирается ли респондент покидать область, и доля ответивших «скорее да, чем нет». В группах молодых респондентов (до 23 лет и от 24 до 30 лет) доля ответивших «да» или «скорее да» на этот вопрос достигла 27 %, что хоть и незначительно, но превышает показатель двухлетней давности.

И доля определенно отрицательных ответов на вопрос о миграции из региона не слишком велика – 12%. Основная масса респондентов (57%) выбирает вариант «скорее нет, чем да», предполагающий хотя бы незначительную вероятность отъезда на другое место жительства (табл. 42).

Таблица 42

Планы миграции из области (по возрастным группам)
(% от числа опрошенных)

Вариант ответа	Возраст, лет						
	До 23	От 24 до 30	От 31 до 40	От 41 до 50	От 51 до 60	Старше 60	Вся выборка
Собираетесь ли Вы переезжать в другие регионы России или другие страны?							
Да	7,5	6,8	3,9	5,8	7,8	0,0	5,5 (4,5)
Скорее да, чем нет	19,8	20,5	11,7	7,0	3,9	1,7	11,9 (9,7)
Скорее нет, чем да	41,5	52,1	57,1	64,0	62,7	73,3	56,8 (62,1)
Нет	6,6	6,8	9,1	14,0	19,6	23,3	12,1 (9,5)
Затрудняюсь ответить	24,5	13,7	18,2	9,3	5,9	1,7	13,7 (14,2)

* В скобках приводятся данные 2001 года.

Следует добавить, что среди студентов доля положительно ответивших на вопрос о миграции достигает почти трети, также относительно высоки доли респондентов, настроенных на миграцию, среди предпринимателей, руководителей и специалистов. Доля положительно ответивших на вопрос о миграции среди переселенцев последнего десятилетия почти в два раза превышает аналогичный показатель по «условно коренным» жителям.

3.3.3. Перспективы развития региона в контексте ценностных ориентаций населения

Чтобы определить перспективы и направление развития региона, в исследовании было продолжено изучение ценностной подсистемы регионального социума. Как и два года назад, нас интересовал расклад по двум «идеальным» типам ценностных ориентаций, описанных Р. Инглехартом в теории культурного сдвига[47]. И мы вновь воспользовались наиболее простым и популярным способом измерения распространенности идей материализма и постматериализма[48].

Используемый способ состоит из одного вопроса о целях, которые, по мнению респондента, должны быть поставлены перед страной на ближайшие несколько лет. В качестве вариантов ответа предлагались по три, соответствующих материалистической и постматериалистической ориентациям.

К группе материалистических выборов относились: поддержание порядка в стране, борьба с ростом цен, стабильная экономика.

Среди постматериалистических вариантов были предложены: предоставление больших возможностей для выражения гражданами своего мнения при принятии важных государственных решений, более широкое привлечение людей к принятию решений по месту работы и жительства, защита свободы слова.

Респондент имел возможность сделать два выбора: сначала из предложенных шести альтернатив, затем – из оставшихся пяти.

В зависимости от типов выбранных вариантов ответа возможны четыре сочетания, каждому из которых присваивается свое значение: «чистый постматериалист» (оба выбранных вари-

---

[47] См.: *Инглехарт Р.* Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис. 1997. №4.

[48] См.: *Рукавишников В., Халман Л., Эстер П.* Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М.: Совпадение, 1998. С. 237 – 240.

анта – материалистические), «смешанный материалист» (первый выбор – материалистический, второй – постматериалистический), «смешанный постматериалист» (первый выбор – постматериалистический, второй – материалистический), «чистый постматериалист» (оба выбора – постматериалистические).

Отвечая на вопрос о стратегических целях нашей страны, респонденты, как и два года назад, в первую очередь выбирали «материалистические» варианты. Вновь наибольшая часть респондентов (44,7%) в первом выборе отметила вариант «поддержание порядка в стране». Далее следовали «стабильная экономика» (этому варианту отдали предпочтение 28,6% респондентов, что немного ниже результата двухлетней давности (36,6%)) и «борьба с ростом цен» (13,9%). Остальные («постматериалистические») варианты ответов вновь получили незначительное число выборов (от 2,4 до 6,4%). Во втором выборе тройка «лидеров» также включает только «материалистические» ответы, отражая тот факт, что именно эти проблемы в первую очередь значимы для людей на сегодняшний день.

Цели, имеющие первостепенное значение для нашей страны на ближайшие 5 – 10 лет, отражают данные табл. 43.

Как и два года назад, наиболее актуальными проблемами для наших респондентов являются порядок и стабильность в экономике. Трудности в обеспечении безопасности и выживания столь велики, что им уже не до защиты свободы слова и участия в демократических преобразованиях.

В то же время рассмотренные показатели за два года несколько изменились. Так, например, почти в полтора раза возросла доля респондентов, выбравших вариант «предоставление больших возможностей для выражения гражданами своего мнения при принятии важных государственных решений» – почти в полтора раза по совокупности выборов. Увеличилась и доля выбравших ответ «предоставление больших возможностей для выражения гражданами своего мнения при принятии важных государственных решений». Однако пока назвать это типичным сдвигом, видимо, нельзя, так как общее число избравших эти варианты все еще невелико.

Таблица 43

Выбор целей, имеющих первостепенное значение для страны (% от числа опрошенных)

Стратегические цели	1-й выбор	Ранг	2-й выбор	Ранг
Поддержание порядка в стране	44,7 (43,5)	1	20,0 (22,5)	3 (2)*
Предоставление больших возможностей для выражения гражданами своего мнения при принятии важных государственных решений	6,4 (3,9)	4	8,4 (6,1)	4
Борьба с ростом цен	13,9 (8,9)	3	24,0 (20,8)	2 (3)
Защита свободы слова	2,4 (2,8)	6	6,6 (6,4)	5
Более широкое привлечение людей к принятию решений по месту работы и жительства	4,0 (2,8)	5	4,6 (5,2)	6
Стабильная экономика	28,6 (36,6)	2	34,6 (32,4)	1
Затрудняюсь ответить	0,0 (1,9)	– –	1,8 (6,6)	– –

* В скобках приводятся данные 2001 года.

Таким образом, в целом по выборке преобладают материалистические ориентации: 68,5 % респондентов могут быть охарактеризованы как «чистые материалисты», еще 17 % – как «смешанные материалисты». «Чистые» и «смешанные» постматериалисты составляют немногим более десятой части выборки (соответственно 2 и 10 %).

За прошедшие со времени прошлого исследования два года ценностные ориентации не претерпели принципиальных изменений. И это естественно: и срок между обследованиями всего два года, и медленно происходит складывание необходимых для подобного сдвига предпосылок: обеспечения безопасности, уверенности в материальной обеспеченности зав-

трашнего дня и гарантированной защиты от влияющих на нее рисков для каждого гражданина, не говоря уже о высокой инерционности ценностно-нормативной системы как таковой.

В то же время результаты не остались незыблемыми: несколько возросла доля чистых и смешанных постматериалистов, немного уменьшилась доля чистых и смешанных материалистов. Это может быть и следствием статистической погрешности, но мы бы хотели надеяться, что это – признак намечающейся тенденции к более серьезному сдвигу.

В пользу такой точки зрения говорят результаты анализа различий в ценностных ориентациях между респондентами разного возраста (табл. 44).

Таблица 44

Тип ценностных ориентаций (по возрасту)
(% от числа опрошенных)

Тип ориентации	Возраст, лет						
	До 23	От 24 до 30	От 31 до 40	От 41 до 50	От 51 до 60	Старше 60	Вся выборка
Чистый материалист	60,4 (74,7)*	65,8 (68,9)	67,5	72,1	68,6	81,7	68,5 (73,1)
Чистый постматериалист	5,7 (2,2)	1,4 (2,3)	0,0	3,5	2,0	0,0	2,4 (1,9)
Смешанный материалист	22,6 (15,4)	19,2 (24,4)	19,5	11,6	17,6	10,0	17,2 (17,0)
Смешанный постматериалист	11,3 (7,7)	12,3 (4,4)	10,4	10,5	9,8	5,0	10,1 (8,0)
Затрудняюсь ответить	0,0	1,4	2,6	2,3	2,0	3,3	1,8

* В скобках приводятся аналогичные данные 2001 года.

Как видно из данных таблицы, с возрастом увеличивается доля чистых материалистов (с 60 % по группе молодежи до 23 лет до 82 % по группе респондентов старше 60 лет). Среди молодых респондентов чистые и смешанные постматериалисты

встречаются чаще (так, доля чистых материалистов составляет по группе самых молодых респондентов 6%, что более чем в два раза выше средневыборочного показателя).

Для нас, однако, важны не абсолютные показатели (тем более что по параметру «чистые материалисты» они совсем невелики), а их динамика по группе молодежи (до 23 лет) за прошедшие два года. А динамика эта гораздо заметнее аналогичной по остальным возрастным группам: доля чистых материалистов среди молодежи до 23 лет снизилась с 2001 г. на четверть (для сравнения: в среднем по выборке примерно на 7%), смешанных материалистов – примерно на треть, доли же постматериалистов выросли – «чистых» в 2,5 раза, «смешанных» почти в полтора. Таким образом, мы видим, что в регионе постепенно подрастает новое поколение, чьи взгляды на жизнь и тип ценностных ориентаций несколько отличаются от более старших земляков.

Подводя итоги проведенного исследования и сравнительного анализа полученных данных с результатами 2001 года, можно сделать следующие выводы.

Социальная идентификация со страной в целом и регионом проживания не является для калининградцев значительно более актуальным, чем другие виды (идентификация с первичными группами, общностями людей, имеющих общие признаки (пол, возраст, род занятий и т.п.)).

Относительно высокую значимость для жителей региона имеет «российская» идентичность как результат идентификации себя со страной, российским народом в целом. «Российская» идентичность превалирует над локальной и региональной, а локальная – над региональной, в структуре социальных идентификаций жителей региона. Таким образом, основными социально-территориальными «мы»-группами для жителей региона являются россияне и население локального сообщества. В условиях существования и нагнетания угрозы «отрыва» региона от остальной России наблюдается повышение значимости российской идентичности и понижение – региональной.

Идентификация с Европой, которая по-прежнему не занимает лидирующих позиций среди прочих видов социально-территориальной идентичности для жителей региона, тем не менее приобретает для них все большее значение.

Особую группу в структуре калининградского социума составляют переселенцы, особенно попавшие в регион относительно недавно. Постепенно, по мере увеличения срока проживания здесь, мигранты успешно вливаются в региональный социум, занимая в целом довольно высокие социальные позиции. Специфические особенности региона как эксклавной и «европейской» части России «новые» переселенцы воспринимают поразному: например, довоенную историю края некоторые – с безразличием, а другие – с энтузиазмом. Так, для мигрантов последних лет идентификация с калининградцами является сравнительно менее актуальной, но они чаще относят себя к европейцам, чем коренные жители области. Они также чаще рассматривают область как регион, по статусу в той или иной степени независимый от России. Продолжительность проживания индивида на территории региона положительно влияет на степень отождествления себя с региональным социумом.

Таким образом, говоря о степени актуальности тех или иных видов идентичностей, необходимо учитывать серьезную дифференциацию в этом плане внутри регионального социума. Структура идентификаций жителей области, их разнородность и значимость оказываются связанными с разными факторами – возрастом, местом проживания, укорененностью в региональном социуме. Кроме того, нельзя не учитывать и того, что идентичность в современном обществе – это подвижный ситуативный аспект личности, в рамках которого на первый план в тех или иных обстоятельствах может выходить одна или другая ее сторона.

Для более глубокого понимания процессов социальной идентификации в калининградском регионе необходимы дальнейшие исследования в этом направлении, в том числе сравнительно с другими регионами России и зарубежной Европы.

3.4. Дифференциация социально-экономической политики в интересах различных социальных слоев населения

Таким образом, выполненные исследования подтверждают высокую степень социальной дифференцированности калининградского социума. При этом в отличие от большинства российских регионов в области имеются специфические группы, отличающиеся социальным поведением. Это, например, с одной стороны, уроженцы области, с другой – мигранты разных лет. Свою специфику имеют мигранты из российских регионов и ближнего зарубежья. Имеются межнациональные различия. По многим позициям выделяются возрастные группы – это типично и для России в целом, но в нашем случае речь идет и о таких аспектах социальной среды, которые нетипичны для большинства других регионов (отношение к расширению ЕС, мотивы миграционных установок и др.). Социальная политика по отношению к каждой из групп и подгрупп должна дифференцироваться, что требует детального их изучения.

В *Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года* отмечено:

«Социальная политика в регионе как важная составная часть Стратегии должна быть дифференцированной по отношению к различным слоям и группам населения, всесторонне учитывающей их интересы. Обеспечивая на этой основе консолидацию общества, социальная политика будет служить сохранению и развитию человеческого потенциала. Преодоление социального неравенства станет важным дополнительным стимулом регионального развития».

Можно согласиться с утверждением, что «…политика государства должна быть направлена не только на решение неотложных социальных проблем населения с низким уровнем доходов, но и в не меньшей степени быть ориентиро-

вана на активную часть населения»[49]. Следовательно, социальная политика должна решать две взаимосвязанные задачи. Первая из них – улучшение положения наименее обеспеченных слоев (дифференцированная социальная поддержка). Не менее важна и вторая, возможно, еще более важная задача – повышение уровня доходов слоев, включающих самодеятельную часть населения.

Одновременно должны быть сформулированы цели регионального развития, которые могли бы объединить не только людей с разными доходами, но и различные группы, выделяемые по другим критериям. Должны быть приняты во внимание интересы местных уроженцев и переселенцев, прибывших из различных регионов России и ближнего зарубежья, национальных и конфессиональных групп, лиц с разным уровнем образования. Необходимо считаться с мнением политических и общественных, профсоюзных организаций. То есть речь идет о консолидации общества, которая также учтена в региональной Стратегии, но конкретные пути ее достижения, включая формулирование консолидирующих общество целей, еще предстоит разработать.

Термин «регион сотрудничества» не вполне отвечает задаче объединения общества вокруг единой цели, поскольку не затрагивает глубинные мотивы деятельности людей (хотя к появлению этого понятия мы имеем прямое отношение, и это правильный термин, с полностью обоснованным содержанием). Как цель регионального развития «регион сотрудничества» можно и нужно рассматривать, но это общая и чересчур наукообразная цель, не отражающая конкретный результат (например, уровень и качество жизни), к которому можно было бы стремиться. Это скорее средство достижения материального благополучия, уверенности в будущем.

Более конкретно звучит «достижение уровня жизни, сопоставимого с соседями», но очень уж напоминает «догоним и перегоним Америку!», только в нашем случае цель намного

[49] Обзор экономической политики в России за 2000 год. М.: Бюро экономического анализа, 2001. С. 28.

скромнее. В общем, есть потребность в пиаровском лозунге, наполненном конкретным содержанием, отвечающим ожиданиям большинства калининградцев.

Каковы же стратегические задачи регионального развития применительно к разным слоям населения, различающимся по уровню и качеству жизни? Попробуем их сформулировать.

В е р х н и й с л о й.

Крупные и средние предприниматели заинтересованы в том, чтобы иметь льготы и особенно гарантии, обеспечивающие достаточно высокую эффективность инвестиций в экономику региона. В еще большей мере, с учетом рентного характера современной российской экономики, они рассчитывают на получение бюджетных средств и еще оставшейся на территории региона в распоряжении государства собственности. Актуализируются вопросы земельной собственности, пока еще не вполне определенные законодательно.

Руководители производства и высокооплачиваемые специалисты, материальное положение которых прямо зависит от эффективности соответствующих предприятий, также заинтересованы в стабильности и, по возможности, в улучшении действующего законодательства в направлении повышения доходов и стимулирования инвестиционной деятельности.

Бюрократия рассчитывает на высокий уровень оплаты своей деятельности, сохранение существующих значительных привилегий и льгот, возможностей использовать свое служебное положение для получения доходов.

В настоящее время часть представителей бизнеса являются депутатами, а также входят в состав бюрократии, занимая высокие посты в администрации области. Это, с одной стороны, положительный фактор, поскольку можно ожидать управленческих действий, направленных на создание в регионе благоприятной экономической среды. От них самих зависит, насколько активно будут лоббироваться интересы региона на федеральном уровне, каким станет региональное законодательство. Однако, с другой стороны, превращение бизнесменов в бюрократов не может не вызвать обвинений со стороны

остальной части предпринимателей в попытках использования служебного положения в интересах собственного бизнеса.

Причина указанной ситуации, типичной для современной России, заключается в неразвитости партий, общественных организаций и пассивности профсоюзов. Они не имеют опоры на сколь-либо значительные группы населения и не в состоянии самостоятельно формировать слой бюрократии. В период между выборами партии практически не оказывают никакого влияния на решение не только экономических, но и политических проблем в регионе. Во время самих выборов, не имея финансовых и людских ресурсов, партии и общественные организации выполняют задачи, которые ставятся перед ними крупным бизнесом, финансирующим избирательные кампании.

В ближайшие годы вряд ли возможны серьезные сдвиги в отношении политической структуризации общества. Поскольку реальными возможностями обеспечить поступательное движение региональной экономики обладают только представители верхнего слоя общества, постольку стратегия развития области должна законодательно обеспечить благоприятные условия для деятельности предприятий (сохранение режима свободной таможенной зоны, низкие ставки налогов, льготы по налогообложению для инвесторов, гарантии инвестиций). Федеральный Центр должен принять меры к обеспечению дешевого и бесперебойного транспортного сообщения как с другими регионами России, так и с зарубежными странами для обеспечения энергетической безопасности области, для доступа калининградских товаров на европейский рынок, для реализации инфраструктурных и других проектов согласно Федеральной программе социально-экономического развития области.

В то же время федеральные власти обязаны обеспечить контроль целевого использования выделяемых средств, способствовать легализации теневой (за исключением криминальной) экономики, принять меры к ослаблению криминального сектора, уменьшению криминализации верхнего слоя. К решению этих задач должна быть привлечена значительная часть представителей верхнего слоя, прежде всего высокопоставленные руководители силовых структур.

Средний слой.

Принадлежащие к среднему слою категории населения имеют уровень жизни, достаточный не только для удовлетворения минимальных жизненных потребностей, но и для повышения личного благосостояния, получения образования и более высокой квалификации, для отдыха. Они формируют спрос на высококачественные продовольственные товары и импортные товары длительного пользования, разнообразные услуги с качеством, приближающимся к европейским стандартам и часто не уступающим им.

В принципиальных чертах многие стратегические установки регионального развития, намеченные с учетом интересов верхнего слоя, применимы и для среднего слоя. Прежде всего, речь идет о стабильной законодательной основе предпринимательской деятельности, снижении налогового бремени и упрощении бюрократических процедур, развитии производственной и рыночной инфраструктуры. Однако представители малого бизнеса мало заинтересованы в выделении бюджетных средств, к которым они вряд ли будут иметь доступ, как и в приватизации оставшейся госсобственности. В то же время для них крайне важно получить защиту от криминальных структур, а в ряде случаев и от давления со стороны крупных монополий. Они нуждаются в специальных мерах поддержки со стороны государства на стадии организации производства, в развитии кооперации, в обучении.

Для высококвалифицированных специалистов развитие крупных предприятий предпочтительнее, однако и в случае быстрого роста малого предпринимательства они могут организовать разнообразные структуры по обслуживанию рынка. Значительные возможности представляет рост международных связей. Увеличение доходов бюджета также позволяет рассчитывать на государственное финансирование научных и научно-практических разработок, переподготовки кадров. Следовательно, для этой социальной подгруппы важно ускоренное развитие экономики, а идея превращения области в «регион сотрудничества» России и ЕС представляет особый интерес.

Государственные служащие, занятые в управленческих структурах, как и военные, заинтересованы в динамичном развитии экономики и налаживании эффективного управления.

В целом средний слой, обычно играющий важнейшую роль в стабильности общества, определяющий политические предпочтения общества в целом, заслуживает особого внимания при формулировании основных принципов региональной стратегии. К сожалению, в современной России, в том числе и в Калининградской области, он недостаточно многочислен, хотя, судя по последним тенденциям, численность его в области стала возрастать.

Базовый слой.

В развитых странах выделенный для условий российской действительности «базовый» слой составляет часть среднего слоя. Однако, в отличие от него, принадлежащие к «базовому» слою российские граждане лишь борются за выживание, приспосабливаются к неблагоприятным для себя условиям социальной среды. Эта борьба отвлекает все интеллектуальные и физические силы, не позволяет им сейчас организовываться для выражений протеста против социальной действительности и тем более для попыток ее преобразования. За последние годы, по официальным данным, в Калининградской области не зарегистрировано ни одной забастовки.

Между тем низкий уровень жизни принадлежащих к «базовому» слою категорий населения обусловлен не только реальными экономическими трудностями в стране, но и откровенным игнорированием интересов населения со стороны властных структур и работодателей (значительную часть которых и представляют собой властные структуры, определяющие уровень оплаты труда работников бюджетной сферы, размеры пенсий и пособий). Характерным примером служит установление различных тарифных сеток для государственных служащих и работников так называемой бюджетной сферы, различия в пенсионном обеспечении этих категорий граждан. Поэтому, например, в Калининградской области средняя начисленная в ноябре 2002 года зарплата (без выплат социального характера) составила в образовании 3268 рублей, в здравоохранении, физической культуре и

социальном обеспечении 3169 рублей, в культуре и искусстве 2852 рубля, а в управлении 9278 рублей.

В перечисленных выше отраслях с низким уровнем оплаты труда занято большинство представителей массовой интеллигенции, полуинтеллигенции, служащих («бюджетников»). Озабоченная борьбой за выживание российская интеллигенция в своей массе теряет накопленный ранее интеллектуальный потенциал. Образованная молодежь в значительных масштабах эмигрирует, и «утечка мозгов» из России, характерная для многих стран «третьего мира», может принять угрожающие размеры. В Калининградской области отрицательное сальдо миграции со странами дальнего зарубежья составляет в последние годы 700 – 1000 человек в год. Проблемы развития образования, здравоохранения, не говоря уже о положении в культуре и искусстве, год от года усложняются, и количественные изменения скоро могут перейти в совершенно неудовлетворительное качество.

Исключение составляет часть квалифицированных кадров, занятая платным, обычно более качественным обслуживанием относительно состоятельных слоев населения, относящихся к двум высшим социальным слоям. Это предопределяет значительную дифференциацию интеллигенции, часть которой можно отнести к среднему слою. В то же время большая ее часть имеет доходы ниже реального прожиточного минимума. Ожидаемые реформы бюджетной сферы вряд ли улучшат материальное положение основной части интеллигенции и служащих. Низкий уровень оплаты труда работников социальной сферы не привлекает в нее способную и активную молодежь. Невысокие заработки работников бюджетной сферы вынуждают их искать дополнительные источники существования, что ведет к физическим и моральным перегрузкам, сказывается на состоянии здоровья и в конечном счете предопределяет снижение качества услуг.

Такая ситуация, обусловливающая деградацию бюджетной сферы, ведет к нарастанию социальной апатии, которая, вполне вероятно, сменится активным недовольством. К сожалению, ни

федеральные, ни региональные власти не предвидят подобных волнений, видимо, считая, что нынешняя социальная апатия будет продолжаться и впредь. Это крайне опасное заблуждение, которое может привести к непредсказуемым последствиям. Для предотвращения подобного хода событий требуется дать интеллигенции, служащим, студенческой молодежи реальные перспективы улучшения социального положения базового слоя, вхождения его в средний социальный слой. И первоочередной целью должно стать повышение оплаты труда, по меньшей мере, до уровня реального прожиточного минимума.

Другая подгруппа объединяет работников массовых профессий торговли и сервиса. Они относятся к рыночному сектору экономики, в котором теневая составляющая часто не позволяет оценить реальный уровень доходов, в целом не слишком высоких. Официальные данные о заработной плате за декабрь 2002 года в торговле и общественном питании – 3848 рублей при средней по всем отраслям экономики – 5539 рублей. Но это существенно выше, чем в отраслях социальной сферы.

Развитие сферы услуг следует рассматривать как один из приоритетов регионального развития. Наметившиеся качественные изменения в этой сфере экономики – улучшение технического оснащения предприятий, повышение профессионализма работников – наряду с развитием конкуренции позволяют надеяться на дальнейшие положительные сдвиги, приближающие сферу услуг к европейскому уровню.

Индустриальные рабочие в 1990-е годы оказались в критическом положении в связи с резким сокращением объемов производства и закрытием ряда предприятий. Из 132 тыс. занятых в промышленности в 1990 году к настоящему времени осталось менее 80 тысяч. Почти половина была вынуждена заняться индивидуальным предпринимательством или работать на малых предприятиях сферы услуг. Соответственно уменьшились масштабы подготовки кадров рабочих в учреждениях начального профессионально-технического образования. Квалификационный потенциал во многом утерян, и для работы по

ряду ранее весьма распространенных профессий (например, электро- и газосварщиков) предприятиям приходится привлекать работников даже из ближнего зарубежья.

В связи с изменившимися условиями, сейчас на большинстве предприятий вряд ли можно восстановить прежние объемы производства при традиционной специализации. К тому же до 1999 года, когда в промышленности начался рост производства и стали возрастать инвестиции, практически не происходило обновления основных промышленно-производственных фондов. Так что перспективы развития промышленности должны быть увязаны с одновременным обновлением фондов и подготовкой и переподготовкой рабочих.

Крестьяне и фермеры в настоящее время составляют социальную группу, крайне сложную по внутреннему составу. Наряду с небольшой частью фермеров, ведущих механизированное товарное хозяйство с использованием как собственного, так и наемного труда, и отдельными эффективно работающими коллективными предприятиями (например, звероводческими), другая часть ферм и предприятий натурализуется. Отсутствует финансовая система, обеспечивающая потребности аграрного сектора, не развит кредит. Современное состояние сельского хозяйства ни в коей мере нельзя признать удовлетворительным, как невозможно и отказаться от аграрных приоритетов регионального развития. Поэтому областная стратегия должна предусматривать меры по подъему отрасли и решению вопросов социального развития села.

Аграрная политика пока не разработана и в целом по стране. Не определены принципы собственности на землю, отсутствуют финансово-кредитные механизмы, не развита горизонтальная и вертикальная кооперация, общепризнанным является весьма высокая криминализация аграрного сектора экономики. В условиях области, в силу специфики ведения сельского хозяйства (высокая степень мелиорации, соседство с развитыми аграрными регионами Польши и Литвы), нужны и особые меры, направленные на подъем отрасли. Отдельные предложения в этом направлении имеются, однако необхо-

димо их сведение в целостную систему мер, обеспечивающих выход сельского хозяйства из кризиса.

Живущие за чертой официального уровня бедности.

Это социально незащищенный слой, не имеющий возможности повысить доходы и полностью зависящий от поддержки государства и в некоторой мере от материальной помощи со стороны родственников и гуманитарных организаций, в том числе зарубежных. Усиление их поддержки регионом зависит от размеров областного бюджета, формирование которого определяется успехами экономики, отчислениями в федеральный бюджет и обратными финансовыми потоками в виде дотаций и субвенций.

В настоящее время объемы собираемых на территории области налогов и сборов на 3,6 млрд. рублей в год больше расходов ее консолидированного бюджета (это почти вдвое превышает доходы, полученные за год 20% населения области, имеющих наименьшие доходы). Если бы удалось, с учетом специфики региона, добиться, чтобы в распоряжении области оставались все собираемые средства, то можно было бы решить вопросы социальной поддержки социально незащищенного населения, имеющего низкий уровень доходов.

Маргинальный слой.

Уровень преступности в Калининградской области выше среднероссийского уровня. Более высоки относительные показатели наркомании, алкоголизма, числа ВИЧ-инфицированных, заболеваемости венерическими и другими социально обусловленными болезнями. Высока смертность от самоубийств.

Специалистами современное состояние с преступностью в целом по стране оценивается следующими образом: «Речь идет о качественно новом криминологическом феномене, который означает необратимый социально-психологический сдвиг, включающий огромное количество населения в противоправные отношения». И далее: «Наиболее яркой тенденцией современной преступности стало стремление криминальных

структур закрепиться в экономике, в политике, в системе государственной власти и управления»[50].

Распространяя эти выводы на другие асоциальные аспекты современной действительности, что вполне оправданно вследствие столь же неблагополучной ситуации в каждом из этих аспектов, следует сделать вывод не только о формировании устойчивого маргинального слоя и его расширении, но и процессе маргинализации всего общества, которое, к сожалению, не использует для борьбы с этим процессов всех имеющихся в его распоряжении инструментов. В том числе, например, средств массовой информации, которые скорее способствуют маргинализации, чем препятствуют ей. Аморальность, асоциальность прессы превысила все допустимые пределы, особенно разлагающе действуя на молодежь. Порнография, насилие, нецензурные выражения переполняют телевизионные программы. Пожалуй, лучше можно оценить лишь радиопрограммы, но и здесь имеется достаточно негативных примеров низкопробных песен, анекдотов, неграмотности ведущих и пр.

Борьба с преступностью определяется главным приоритетом деятельности органов власти по результатам всех социологических опросов. Приоритетом региональной стратегии должна стать и борьба с маргинализацией общества.

Программа конкретных действий должна включать целый ряд аспектов, охватывая все социальные слои и сферы социальной жизни. Ключевую роль при этом, на наш взгляд, играет система образования, в которой воспитательному компоненту необходимо уделять гораздо большее внимание. Государство непременно должно обеспечить контроль средств массовой информации и зрелищных учреждений. Лишь при выполнении этих условий борьба с преступностью и иными асоциальными явлениями, осуществляемая органами охраны правопорядка, принесет положительные результаты.

---

[50] Криминогенная ситуация в России на рубеже XXI века. М.: ВНИИ МВД России, 2000. С.46, 72.

4. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ И УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ

4.1. Регион и Федерация

4.1.1. Превращение области в особый регион России

Калининградская область отличалась от других регионов России и до распада СССР. Отличия были обусловлены, прежде всего:

– переселенческим характером населения;

– «гарнизонным» характером региона;

– доминированием в экономике рыбопромышленного комплекса;

– наличием элементов материальной культуры, оставшейся от Восточной Пруссии.

Однако эти отличия, в условиях унитарного государства, не были принципиальными. В конце концов, за счет переселения после 1945 года сформировалось население Курил, Южного Сахалина или северной части Карельского перешейка. Высокая концентрация войск и развитый рыбопромышленный комплекс были характерны, к примеру, Мурманской и Камчатской областям, Приморскому краю. Что касается немецкого культурного наследия, то ему практически не придавалось значения; более того, предпринимались меры по его окончательному искоренению. Лишь малая часть, прежде всего связанная с именем Канта, а также военными действиями русских на этой территории, относилась к официально разрешенной довоенной истории.

Область развивалась в составе союзного государства, входя вместе с Литвой, Латвией и Эстонией в Прибалтийский экономический район. Балтийский флот базировался как в Калининградской, так и в Ленинградской областях и во всех трех Прибалтийских республиках. Сухопутные войска входили в состав Прибалтийского военного округа со штабом в Риге. Жители региона не чувствовали своей оторванности от основной части РСФСР, так как существовал свободный транзит через соседние союзные республики, которые в силу тогдашнего господствующего менталитета рассматривались как, пусть и несколько своеобразные, но такие же «советские» земли.

В то же время регион в общественном сознании воспринимался как «самая западная точка России», «самый западный гарнизон», своего рода тупик на дороге, ведущей на Запад. Отношения с польскими соседями сводились к символическим мероприятиям: обмену делегациями, встречам на границе, Дням дружбы и т.п., о контактах с ФРГ и Скандинавскими странами практически не могло быть и речи. Жизнь за границей, кроме начальства и небольших групп тщательно отбираемых туристов, могли видеть только члены экипажей рыболовных, научных и торговых судов во время кратких заходов в иностранные порты.

Ситуация начала быстро изменяться во второй половине 1980-х годов. В соседней Литве 22 – 23 октября 1988 г. состоялся учредительный съезд Литовского движения за перестройку «Саюдис», который поставил задачу восстановления независимости Литвы. На выборах в Верховный Совет, состоявшихся 24 февраля 1990 г., «Саюдис» завоевал большинство мест. В марте 1990 г. Верховный Совет Литвы провозгласил независимость республики. И хотя СССР признал независимость Литвы лишь 6 сентября 1991 г., положение Калининградской области де-факто изменилось уже в 1989 – 1990 годах. Из эксклава РСФСР, отделенного от него территориями республик, входящих в одно федеративное государство, область превратилась в территорию, отделенную от России сначала одним, а затем и несколькими иностранными государствами. Окончательно та-

кое обособление области оформилось с прекращением существования Союза ССР 8 декабря 1991 года.

К сожалению, ошибочная оценка международной ситуации, переоценка мондиалистских построений и недооценка геополитики руководством Советского Союза привела к тому, что при признании независимости Литвы не были обговорены никакие дополнительные условия, включая проблему российского транзита между основной территорией страны и Калининградской областью, перспективы участия Литвы в НАТО и ЕС. Ожидания М.С. Горбачева связывались с построением «общеевропейского дома», но никаких официальных договоров в этом направлении не заключалось.

Обособленное положение Калининградской области по отношению к основной части суверенной России обусловило значительные и нарастающие трудности для функционирования хозяйства области, при этом многие внутренние проблемы перешли в ранг международных. Оказались разорванными традиционные связи со странами Прибалтики – торговые, между предприятиями и т.д. Достаточно привести один характерный пример. Ранее Калининградская область традиционно возила песок в Литву и получала оттуда цементные блоки. После приобретения Литвой независимости приходится платить пошлину сначала за вывозимый песок, потом за ввозимые цементные блоки, что приводит к удорожанию строительства, а в итоге – к спаду в этой отрасли. Область перестала вывозить добываемую нефть для переработки на Мажейкяйский (Литва) и Новополоцкий (Белоруссия) нефтеперерабатывающие заводы и вынуждена направлять ее даже не в Россию, а за рубеж. Основную часть потребляемой электроэнергии регион получает через соседнюю Литву, что делает область крайне зависимой от состояния российско-литовских отношений и порождает ряд межгосударственных проблем экономического характера.

Но главное даже не в экономических трудностях, а в том, что население области в 1989 – 1991 гг. осознало, что область действительно является эксклавом России и что события в сопредельных, пока еще советских, республиках имеют к нему (населе-

нию) непосредственное отношение. Напомним, что эти события совпали к тому же с объединением Германии, дебатами в российской прессе о создании Балтийской немецкой республики на основе переселения в регион большого числа советских немцев и заявлениями некоторых литовских политиков и общественных деятелей, что Калининград – это исконно литовский Каралявичюс, а Калининградская область – «Малая Литва», колыбель литовской культуры. На картах, публиковавшихся в отечественной печати, Калининград выделялся в качестве одной из зон территориально-этнических конфликтов СССР.

Калининградская область оставалась там же, где и была, но ее геополитическое (политико-географическое) положение начало стремительно меняться. Стало ясно, что регион больше не может существовать в виде закрытой «гарнизонной» территории. Тем более что окончилась «холодная война», во многом и породившая такое положение. Надо было реагировать на вызовы трансформирующейся геополитической и геоэкономической ситуации. Политически благополучная область на фоне многочисленных «горячих точек» – территорий социальных и межнациональных конфликтов – не привлекала специального внимания Москвы (за исключением периода выборов). Но идеи изменения ее политического и (или) экономического статуса, предоставления дополнительных прав стали инициироваться из самой области, а также из-за рубежа.

Спецификой области, во многом определившей ее дальнейшее политическое и экономическое развитие, стала высокая социальная мобильность переселенческого населения, значительная часть которого (рыбаки, моряки загранплавания), несмотря на «закрытость» области, оказалась лучше знакома с жизнью на Западе по сравнению с жителями большинства регионов страны. Избиратели и опирающиеся на них политики активно поддерживали демократические перемены, внедрение рыночных отношений, расширение международных связей. Сторонники преобразований были в областных органах власти, особенно в первом демократически избранном областном Совете. Ряд ученых и специалистов разрабатывали популяр-

ные концепции «регионального хозрасчета», развитие области как «зоны свободного предпринимательства».

В СССР в конце 1980-х годов очагами рыночной экономики рассматривались свободные зоны, чей опыт должен был бы распространяться по стране. Одновременно это был и способ получить дополнительные права в управлении хозяйством для региональных органов власти. Географическое положение Калининградской области способствовало тому, что она стала рассматриваться в качестве потенциально перспективной для организации подобной зоны.

Идея создания СЭЗ в Калининградской области получила дополнительную поддержку благодаря публикациям в российской прессе члена наблюдательного совета «Дойче банка» (ФРГ) В. Кристианса, предложившего создать так называемую «Калининградскую промышленную зону» с особыми инвестиционными и налоговыми льготами для фирм ФРГ, а на более позднем этапе – других государств.

Сам В. Кристианс утверждал, что он еще в начале 1988 г. предложил советскому правительству в качестве далеко идущего российско-немецкого совместного предприятия организовать особую промышленную зону «К» (и «Калининград», и «Кенигсберг») с налоговыми и инвестиционными привилегиями.

Разработка идеи СЭЗ, зародившаяся в недрах концепции экономической самостоятельности Калининградской области как одно из ее звеньев, постепенно стала рассматриваться как стратегическое направление развития региона. Облисполкомом была подготовлена записка в вышестоящие органы о целесообразности создания в области особой экономической зоны. Соответствующая поддержка этому в Верховном Совете РСФСР была оказана народным депутатом Ю.С. Маточкиным (в 1991 – 1996 гг. – глава администрации Калининградской области). Он возглавил и разработку концепции свободной зоны, много сделал для ее утверждения на федеральном уровне и реализации в области.

Тем не менее и теперь, спустя 12 лет после утверждения Положения о СЭЗ «Янтарь» и 7 лет – после принятия феде-

рального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», нерешенным остался вопрос: может ли наш регион, оставаясь частью общероссийского экономического и политического пространства, реализовать права, необходимые для самостоятельного оперативного управления своим хозяйством? Достаточно ли этих прав и достаточно ли компетентны региональные власти для такого самоуправления, обеспечивающего интересы и области, и Российской Федерации в целом?

В начале XXI века вновь стали активно обсуждаться вопросы статуса области в составе Российской Федерации, роли Москвы в управлении Федеральной программой. Речь идет об объеме прав и обязанностей областных органов власти, а также о необходимости федеральной поддержки региона на этапе качественных изменений в его экономике.

4.1.2. Может ли Россия эффективно управлять регионом?

Следует отметить, что в последнее время, после некоторого перерыва, вновь пропагандируется точка зрения о том, что сама Россия без помощи ЕС не в состоянии решить проблемы не только развития, но и жизнеобеспечения Калининградской области, что будущее региона – в максимальной интеграции региональной экономики с соседними странами. Сейчас это идея так называемого «пилотного региона» (в противовес признанному стратегической установкой на областном уровне «региону сотрудничества»). Ее сторонники апеллируют к экономическим расчетам, но, по сути, их построение носит не экономический, а политический характер.

Наиболее последовательно изложена концепция «пилотного региона» в работах Н.В. Смородинской. На конференции в Калининграде в феврале 2003 года она выступила с докладом, сделав выводы, что калининградская экономика функционирует в режиме порочного круга, разорвать который можно только **путем радикальной и весьма болезненной ее**

трансформации из импортоориентированной в экспортоориентированную[51]**.**

Действительно, можно согласиться, что «в силу узости внутреннего рынка основным двигателем экономического роста в Калининградской области может выступать лишь внешний спрос», но сомнительно, что «с учетом ее отдаленности от остальной России автоматически предполагает нацеленность местной экономики на близлежащие европейские экспортные рынки». Современная ориентация в первую очередь на российский, а уж затем на зарубежный рынок в этом отношении ничем не хуже. Предлагаемый концепцией «пилотного региона» разворот в сторону европейских экспортных рынков, действительно, «трудный», но вряд ли «безальтернативный».

В соответствии со сценарием «пилотного региона», «Россия и ЕС принимают по Калининграду долгосрочную Программу совместных действий» и «готовят область к более здоровой модели роста по индивидуальной схеме», то есть «речь идет об индивидуальном варианте промышленной политики в отношении анклавной территории, который разрабатывается и реализуется Россией и ЕС совместно». И это якобы «позволит освободиться от нарастающей зависимости от федеральных дотаций, перейти в режим устойчивого развития и в конечном счете встроиться в экономическое пространство Балтии и Европы в целом».

Никаких стоимостных расчетов предлагаемой экономической модели развития при этом не делается, и скорее всего вместо «федеральных дотаций» придется вести речь о «дотациях ЕС», «устойчивость развития» превратится в зависимость от определяемых ЕС условий, а встраивание в чужое экономическое пространство приведет к выходу из общероссийского.

---

[51] Аналогичная точка зрения изложена в статье Н. Смородинской, опубликованной в журнале «Северо-Запад» (2003, №25). Кроме того, она ссылается на общий вывод об излагаемых ею предложениях, «содержащийся в рекомендациях Кильской международной целевой группы экспертов по Калининграду (В фокусе – Калининград. Kiel: SHIFF- texte, # 67/ russisch, December 2002).

Мнение Н. Смородинской, все более активно выступающей за интеграцию Калининградской области в зарубежную Европу: «На деле Калининград сегодня все больше отчуждается от Европы и попадает во все большую зависимость от материковой России. Именно эта ситуация, вопреки общепринятому мнению, формирует основные риски для будущего региона»[52].

Это политически и экономически неверное утверждение. Калининградская область в действительности попадает во все большую зависимость от ***отношений*** России и Европейского союза. Само по себе утверждение о «зависимости от материковой России» абсурдно: область – субъект Российской Федерации, она не «зависит от России», она – ее часть!

Но часть действительно особая, пространственно оторванная от «материковой России». И если область не будет экономически зависеть от России, будущее ее бесперспективно. Общероссийский рынок обеспечивает области нынешний подъем в промышленности, строительстве, на транспорте, в туристской сфере. Как часть России она может быть экономически интересна западным инвесторам, получающим через область выход на обширный общероссийский рынок. Но не как новый конкурент в производстве продукции на рынок Европейского союза, к чему может привести стремление развивать здесь не импортозамещение, а в первую очередь экспортные производства.

Только стремление к отрыву области от России может объяснить тезис о ее «зависимости» от собственной страны. Если ее будет финансово поддерживать не Российская Федерация (как сейчас), а Европейский союз, то это и есть прямой путь к сепаратизму, обособлению области от России, что приведет, в конце концов, к политической независимости[53].

---

[52] *Смородинская Н.* Осторожно, мины! // Северо-Запад. 2003. №25. С. 8.

[53] К тому же тезис об «убыточности» области для Российской Федерации неверен. Он основан на подтасовке цифр и фактов. На анализе реальных данных, частично уже проведенном в первой главе, мы остановимся ниже.

Однако Россия должна проводить по отношению к области активную региональную политику, более целенаправленную, долгосрочную и стабильную, чем сейчас.

4.1.3. Место области в региональной политике РФ

В советский период, когда государство распоряжалось всеми финансовыми ресурсами, проводилась активная региональная политика. Однако она базировалась на директивных началах и во многом была субъективистской, хотя и декларировались достаточно заманчивые цели: планомерное и пропорциональное развитие регионов, ускоренное развитие ранее отсталых районов, выравнивание социальных различий и т.д. Но с отказом от административно-командной системы старые принципы и методы уже не могли применяться, а новые, основывающиеся на рыночных механизмах, до сих пор используются в незначительной степени. Они касаются в основном выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и очень мало направлены на стимулирование экономического развития.

Подход к регионам стал еще более произвольным, чем ранее. С одной стороны, они получили больше самостоятельности, но с другой – федеральная региональная политика как научно обоснованная стратегия пока отсутствует. Прежние научно-исследовательские институты системы Госплана, осуществлявшие методические разработки, упразднены, а новые исследовательские центры явно недостаточно обращаются к региональной проблематике. Сейчас соотношение бюджетных средств, находящихся в распоряжении Федерации и регионов, формируется эмпирически, в настоящее время оно примерно равное. Кроме того, центральные органы власти располагают столь мощными рычагами воздействия на региональное развитие, как федеральные законы и постановления правительства, которые могут предоставлять субъектам Федерации те или иные преимущества. Они широко использовались в период президентства Б.Н. Ельцина. Важное значение придавалось договорам между Федерацией и регионами о разграничении полномочий и предмета ведения, согласно которым на региональ-

ный уровень могут передаваться большие или меньшие полномочия. В 2001 – 2003 годах федеральный Центр предпринял попытку восстановить равные условия хозяйствования в регионах. В результате договоры с истекшим сроком действия не возобновлены. Это касается и договора между федеральным Центром и Калининградской областью, подписанного в январе 1996 года.

В России до сих пор отсутствует главный компонент региональной политики, присущий всем федеративным государствам с развитой рыночной экономикой, – значительная по размерам, стабильная, основывающаяся на научно обоснованных критериях поддержка регионов из федерального бюджета в соответствии с уровнем их собственной бюджетной обеспеченности. Между тем в Европейском союзе такая политика осуществляется уже на межгосударственном уровне. Подобные попытки предпринимаются в процессе разработки бюджета Российской Федерации. Во-первых, с 1994 г. формируется федеральный Фонд финансовой поддержки регионов – субъектов Российской Федерации. Однако методика расчета трансфертов из федерального бюджета пока несовершенна, масштабы выравнивания бюджетной обеспеченности незначительны и степень исполнения соответствующих разделов федерального бюджета до последнего времени была недостаточно высока. Несомненным является серьезное влияние субъективного фактора на определение размера помощи.

Другое направление финансовой поддержки регионов связано с федеральными ассигнованиями в виде инвестиций и кредитов на реализацию конкретных проектов и целевых программ, в том числе программ развития отдельных субъектов Федерации. Постановления правительства, касающиеся поддержки конкретных регионов и отраслей хозяйства, исполняются в еще меньшей мере, чем поступления из Фонда финансовой поддержки регионов, поскольку, помимо утверждения конкретного документа (программы), обычно требуется внести соответствующие коррективы в федеральный бюджет. В противном случае, если речь идет о бюджетных ассигнованиях, соответствующие разделы документов нередко остаются лишь дек-

ларациями. Следует отметить, что после избрания Президентом РФ В.В. Путина ситуация стала меняться в лучшую сторону, в том числе и в отношении Калининградской области.

Объем налогов в расчете на душу населения в Калининградской области в силу слабости реального сектора экономики составляет лишь 55% от среднего уровня по регионам РФ. Объемы поступления налогов и сборов на территории Калининградской области составляют только 0,3% всех поступлений консолидированного бюджета РФ (следует учесть, что доходы от внешней торговли, составляющие до трети доходов федерального бюджета, не распределяются по регионам). Калининградская область, несмотря на свое эксклавное положение и резкий спад производства, в 90-х годах получила меньшую финансовую поддержку из федеральных источников, чем были перечисления с территории области в федеральный бюджет (рис. 17):

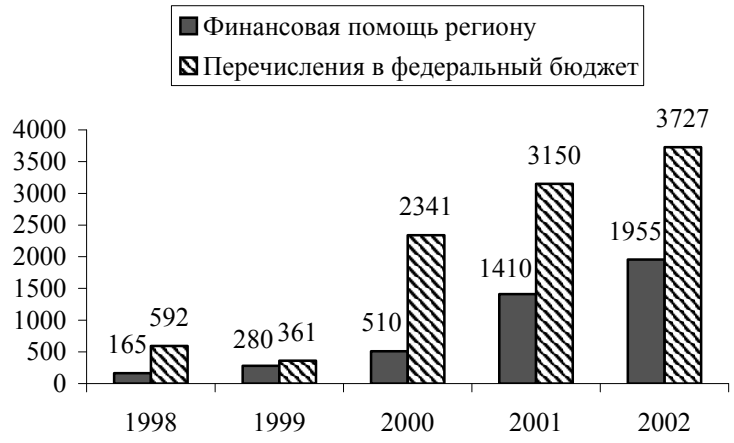

Рис. 17. Динамика соотношения финансовой помощи региону и перечислений в федеральный бюджет, млн. руб.

При доле области в численности населения РФ 0,65%, удельный вес области в Фонде финансовой поддержки регионов составлял первоначально более 1%, а к концу 1990-х го-

дов снизился до менее чем 0,5 %. Во второй половине 1990-х годов помощь федерального Центра сильно колебалась, составив по отношению к областному бюджету в 1996 г. – 22 %, 1997 г. – 27 %, 1998 г. – 8 %, 1999 г. – 20 %, 2000 г. – 11,5 %, 2001 г. – 25,8 %, 2002 г. – 25,1 %, 2003 (назначение) – 24,4 %.

Значительно различалось и соотношение налогов, поступавших в федеральный бюджет и остававшихся в распоряжении области (рис. 18).

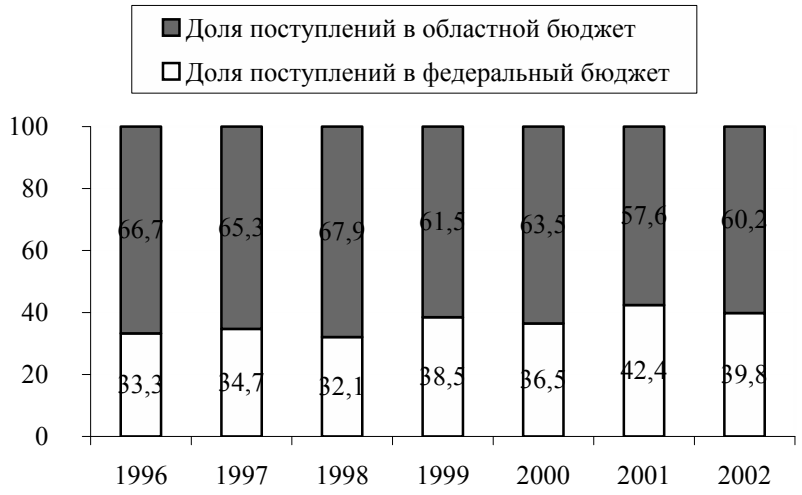

Рис. 18. Распределение налогов и сборов, полученных на территории области, между федеральным и региональным бюджетами, %

Увеличение федеральной помощи региону в 2001 – 2003 годах, а также начало экономического роста в Калининградской области, обусловило в последние годы существенное повышение расходов областного бюджета (рис. 19).

В 1997 году расходы консолидированного бюджета Калининградской области составляли 0,17 % расходов консолидированного бюджета РФ, в 1999 году – 0,20 %. Сейчас расходы консолидированного бюджета в расчете на душу населения в Калининградской

области в полтора раза ниже среднего показателя по регионам РФ. Они составляют 0,42% совокупных расходов всех регионов (доля области в численности населения РФ 0,65%).

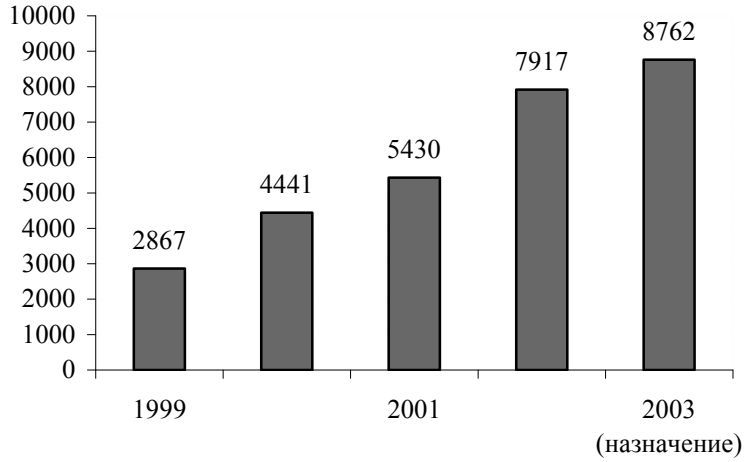

Рис. 19. Динамика расходов консолидированного бюджета Калининградской области, млн. руб.

Важное направление региональной политики Федерации по отношению к области – это нормативно-правовое и финансовое обеспечение экономического и социального развития области в связи с теми особыми экономико-географическими условиями, в которых она сейчас находится. Главным фактором регионального развития здесь является «зональный» механизм, режим свободной таможенной зоны. Особенности его действия рассмотрены в главе 1.

Хуже обстоит дело с финансовыми аспектами федеральной политики. Несмотря на целый ряд принимавшихся в 1990-е годы в отношении Калининградской области указов Президента и правительственных постановлений, касающихся поддержки ее социально-экономического развития, общий объем полученных на эти цели средств также не слишком значителен. Это связано с тем, что многие из намечавшихся меро-

приятий не были профинансированы, включая большинство мер, предусмотренных Федеральной целевой программой развития ОЭЗ в Калининградской области на 1998 – 2005 годы. Новая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», начавшаяся в 2002 году, выполняется хотя и лучше, но также не полностью. Кроме того область включается и в различные федеральные программы, касающиеся конкретных отраслей хозяйства. Однако объемы выделяемых в рамках программ средств крайне малы.

Итак, финансовая поддержка Калининградской области со стороны Федерации невелика. Более того, объемы поступающих с территории области в федеральный бюджет средств превышают суммы, поступающие в область из федеральных источников.

В условиях крайнего дефицита финансовых ресурсов должны существовать очень серьезные доводы для того, чтобы средства на реализацию программ и проектов получила именно Калининградская область, а не какие-либо другие субъекты Федерации. Какова же нынешняя позиция федеральных органов власти в связи с изменившимися геополитическими условиями развития самого западного региона страны?

До настоящего времени в Москве отсутствует четко сформулированная стратегическая линия по отношению к Калининградскому эксклаву, за исключением признания его неотъемлемой частью Российской Федерации. Область с позиций экономической политики 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 области 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 пониманию намерений России по отношению к Калининградской области государствами Балтийского региона. Именно отсутствие упреждающей политики привело к серьезным проблемам при изменении литовской стороной правил транзита российских граждан между основной территорией страны и Калининградской областью через Литву. Очевидно, что Калининградская область занимает недостаточно видное место в региональной политике РФ (которая сама по себе не очень активна). Область может выполнять гораздо более важные функции в интересах всей страны, и для этого необходимо обосновать эффективность выделения средств на цели регионального развития и необходимость совершенствования законодательства России в отношении региона.

4.1.4. ВТО и региональная политика РФ в отношении Калининградской области

Вопросу вступления России в ВТО в настоящее время уделяется большое внимание экспертами, занимающимися калининградской проблематикой, а также политиками области. Проблема в том, может ли сохраниться статус Особой экономической зоны при вступлении России в ВТО, не противоречит ли этот статус режиму ВТО. Впервые публичное выступление, посвященное этой проблеме, было сделано заместителем председателя Калининградской областной думы С.Д. Козловым в нояб-

ре 2001 года на депутатских слушаниях в Государственной думе, посвященных этой проблеме. В декабре 2001 года Представительство МИД России в Калининграде подготовило информационно-аналитическую справку «Некоторые последствия планируемого присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО) для Калининградской области».

В этой связи первый заместитель министра иностранных дел РФ А. Авдеев 15 января 2002 года обратился к заместителю председателя Правительства РФ А.Л. Кудрину со служебной запиской «О необходимости рассмотрения последствий присоединения России к ВТО для Калининградской области». В частности, А. Авдеев пишет: «Минэкономпромразвития России, являющееся головным ведомством в переговорном процессе, считает, что вопрос заключается не столько в наличии угрозы существованию ОЭЗ в связи с присоединением России к ВТО, сколько в параметрах ее функционирования. По мнению МИД России, ряд положений режима ОЭЗ в Калининградской области (в частности, происхождения товаров, критерии достаточной переработки и ряд других) не вполне соответствует нормам и правилам ВТО и должен быть пересмотрен. С учетом важности данной проблематики для обеспечения жизнедеятельности Калининградской области, полагаем, что вопрос заслуживает обсуждения на одном из заседаний Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам ВТО с участием представителей администрации Калининградской области». Несмотря на последовавшее за этим распоряжение А.Л. Кудрина Минэкономразвитию о рассмотрении данного вопроса в рамках независимого исследования, данная работа так и не была выполнена.

В этой связи целесообразно остановиться на нескольких традиционных цифрах, касающихся ОЭЗ.

Мы не согласны с одним из часто приводимых доводов, что таможенные льготы, декларируемые в законе, не соответствуют основному принципу стран-членов ВТО – установление режима наибольшего благоприятствования («ни одна страна не может получать лучших условий для доступа на рынок, чем имеют другие страны») для всех стран-участниц. Льготы, используемые в

Калининградской области, не представляют собой дискриминационные меры для отдельных участников внешнеторговых операций, так как их применение не зависит от того, из какой страны импортируются товары. Режим же импорта для зарубежных торговых партнеров в Калининградской области будет более благоприятным по сравнению с РФ в целом (другое дело, если бы таможенные пошлины на ввоз товаров в область были *выше* общероссийских).

Для самой Калининградской области вступление России в ВТО при сохранении режима свободной таможенной зоны (действующего сейчас с некоторыми исключениями, касающимися подакцизных товаров и квотирования по ряду позиций беспошлинного импорта), на наш взгляд, не несет угрозы. Никакого немедленного и резкого снижения таможенных пошлин на импортируемые в Россию товары, особенно те, которые ввозятся в Калининградскую область для импортозамещающих производств, до 2010 года не предвидится. Так что область в течение достаточно длительного периода по-прежнему будет иметь преимущества перед другими российскими регионами, не имеющими таможенных льгот.

Другой существенный вопрос заключается в субсидировании экспорта. Таможенный режим не является мерой, направленной на субсидирование экспортного производства; он направлен на развитие импортозамещения, на производство товаров для самой России. И ныне действующий закон об ОЭЗ не противоречит требованиям ВТО. Другое дело, если будет принят новый закон, в котором предполагается стимулирование экспортно-ориентированных производств. Тогда, действительно, подписываясь под условиями вступления России в ВТО, нужно договариваться об ОЭЗ в Калининградской области.

Здесь есть три пути. Во-первых, оговорить существование ОЭЗ в течение переходного периода (достаточно длительного, по меньшей мере, до 2010 года). За это время в области будет создан такой экономический потенциал, который обеспечит развитие региона и без зональных привилегий. Если обратиться к опыту Польши, то ей удалось оговорить судьбу всех 16 особых эконо-

мических зон в связи с вступлением Польши в ВТО. Условия их существования закреплены на 20-летний срок.

Во-вторых, можно утверждать об уникальности положения региона, его особом статусе (как остров Мэн или Джерси в Великобритании, Фарерские острова и Гренландия в Дании и пр.). Однако Калининградская область обычный субъект Федерации, часть таможенной территории РФ, значит, в результате переговоров, как и ко всей территории страны, к области будут применены единые требования. Либо область должна приобрести особый статус, что возможно при принятии специального закона о заграничной территории РФ.

В-третьих, есть еще один путь, который предлагает Калининградская областная дума. Это признание региона находящимся в неблагоприятных условиях и нуждающимся в специальной программе субсидирования.

В соответствии с требованиями части IV Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам Всемирной торговой организации, регион может рассматриваться как находящийся в неблагоприятных условиях на основе критериев, которые должны включать в себя показатели экономического развития, основанные на одном из следующих признаков:

1) либо среднедушевой доход, либо доход в расчете на семью, либо ВВП (ВРП) на душу населения не должен превышать 85 % от среднего показателя по стране;

2) уровень безработицы должен составлять, по крайней мере, 110 % от среднего показателя.

При этом для расчета показателей берется трехлетний период.

На основе данных Калининградского областного комитета государственной статистики указанные показатели по области по сравнению со средними по России выглядят следующим образом[54] (табл. 45).

[54] Доход в расчете на семью органами Госстатистики не рассчитывается и потому не приведен. Отметим, что различия данных по области и РФ практически совпадают с различиями среднедушевого дохода, поскольку одинаков средний размер семьи (три человека).

Таблица 45

Некоторые экономические показатели Калининградской области по отношению к среднему уровню по РФ,%

Показатель	1999	2000	2001	В среднем за три года
Среднедушевой доход	77,9	75,5	67,6	73,7
ВРП (ВВП) на душу населения	52,5	55,0	53,6	53,7
Уровень безработицы	120,0	146,7	112,5*	126,4

*На конец 2001 г.

Таким образом, Калининградская область удовлетворяет требованиям Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам ВТО, предъявляемым к регионам для их признания находящимся в неблагоприятных условиях и нуждающимся в специальной программе субсидирования. Однако этого недостаточно.

Необходимо подтверждение того факта, что Россия придерживается на данный момент четкой «политики регионального развития». Эта политика должна охватывать регион больший по территории, чем регион, которому предоставляются субсидии (в нашем случае Калининградская область) – макрорегион или территорию всей страны. А критерии, на основе которых регион рассматривается как находящийся в неблагоприятных условиях, должны быть четко определены законом (в случае РФ – федеральным законом), постановлением или другим официальным документом (безусловно, также принятом на федеральном уровне).

Данное требование создает дополнительные трудности в признании Калининградской области как «региона, находящегося в неблагоприятных условиях». Дело в том, что в России нет федерального закона о региональной политике (и даже специального министерства, действовавшего прежде, сейчас не существует) или хотя бы соответствующая правительственная программа (хотя прежде подобные документы, например

«Основные принципы региональной политики в Российской Федерации», принимались).

Многие годы «ведется работа» над законом «О свободных экономических зонах в Российской Федерации», но пока безрезультатно. В Государственной думе на разной стадии готовности находятся законы «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации», «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации», «О принципах федеративных экономических отношений в Российской Федерации». По меньшей мере в одном из них можно было бы предусмотреть пункт, касающийся признания субъекта Федерации находящимся в неблагоприятных условиях (удовлетворяющий критериям ВТО). Но пока ни один из законов не принят (и их проекты, насколько нам известно, требуемых критериев пока не содержат).

Поэтому, несмотря на соответствие Калининградской области количественным критериям ВТО, она не может быть признана нуждающейся в специальной программе субсидирования. Калининградская областная дума полагает, что это требование может быть удовлетворено, если отразить статус области как региона, находящегося в неблагоприятных условиях, в новой редакции закона «Об ОЭЗ в Калининградской области», Налоговом и Таможенном кодексах Российской Федерации, а также во всех федеральных законах, так или иначе влияющих на функционирование ОЭЗ.

В сентябре 2002 года в Калининградской областной думе были организованы депутатские слушания «Соответствие режима Особой экономической зоны в Калининградской области требованиям Всемирной торговой организации. Возможные последствия для Калининградской ОЭЗ в случае вступления России в ВТО». По итогам слушаний постановлением №376 принято обращение Калининградской областной думы к Председателю Правительства Российской Федерации о необходимости учета требований «Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам Всемирной торговой организации»

в процессе переговоров России с этой организацией для обеспечения функционирования режима Особой экономической зоны в среднесрочном периоде.

В связи с тем, что при рассмотрении вопросов вступления России в ВТО особенности режима ОЭЗ и вытекающие из него преференции Калининградской области могут оказаться несовместимыми с нормами ВТО, Областная дума для обеспечения функционирования режима ОЭЗ в Калининградской области в среднесрочном периоде обратилась с просьбой к Правительству РФ учесть требования «Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам Всемирной торговой организации».

Учитывая мировой опыт функционирования особых экономических зон в условиях ВТО, Дума предложила рассмотреть возможность заключения между Россией и странами-членами ВТО специального соглашения по Особой экономической зоне в Калининградской области (аналогично соглашению по СЭЗ «Шеннон»).

Правительству РФ предлагается включить представителей администрации Калининградской области и Калининградской областной думы в состав российской делегации на переговорах по вступлению во Всемирную торговую организацию.

В соответствии с постановлением Калининградской областной думы №454 от 31 октября 2002 года была создана специальная рабочая группа, подготовившая необходимую информацию и предложения, которые были доложены на заседании Думы 19 декабря 2002 года заместителем председателя Областной думы, председателем постоянного комитета по развитию ОЭЗ в Калининградской области С.Д. Козловым. На заседании постановлением №543 принято новое обращение к Председателю Правительства Российской Федерации о возможности признания области регионом, находящимся в неблагоприятных условиях, в соответствии с требованиями «Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам Всемирной торговой организации».

Следует отметить, что одной из причин, по которой Минэкономразвития РФ всячески уходит от проведения перегово-

ров с ВТО, опираясь на признание неблагополучного экономического положения Калининградской области, является стремление уйти от официальной оценки ситуации, сложившейся в единственном российском эксклаве. Это ошибочная позиция, поскольку Евросоюз давно имеет представление, подтвержденное исследованиями о положении в Калининградской области, которое существенно хуже, чем в целом по России. В частности, в статье Е. Варейкиса «Калининград – проблема или возможность?» прямо указывается, что уровень жизни в регионе ниже среднероссийского: доход на душу населения на 35% меньше российского показателя и 30% населения находятся ниже прожиточного уровня. Более того, отмечается нарастающий разрыв в уровне и качестве жизни с Польшей и Литвой[55].

Вообще говоря, принятие ВТО того или иного решения, касающегося Калининградской области, на наш взгляд, является актом политическим (хотя и облаченным в форму конкретных требований к количественным показателям и наличию требуемых законодательных актов). Китай уже член ВТО, и этому не помешало множество свободных экономических зон на его территории, уровень экономического развития которых вряд ли ниже уровня развития основной китайской территории. Для принятия решения, жизненно необходимого для Калининградской области, нужно, чтобы российское Правительство во время переговоров с ВТО заняло активную позицию в поддержку развития эксклавного региона России.

4.1.5. Проблема особого статуса области

Идея получения дополнительных прав и повышения на этой основе экономической самостоятельности области воплощалась в различных формах: начиная с 1985 года – это региональный хозрасчет, самоокупаемость и самофинансирова-

[55] См.: *Vareikis E.* Kaliningrad – A problem or An Opportunity? // Lithuanian Business Review. 2003. №1. С. 13.

ние, повышение политического статуса области, получение режима свободной, экономической зоны, а затем Особой экономической зоны. В качестве одного из вариантов Центром развития СЭЗ «Янтарь» совместно с сотрудниками Института США и Канады был предложен переход от административного административно-корпоративному типу управления регионом[56]. Попытки получения значительных финансовых ресурсов из федерального Центра отражались в лоббировании и принятии различных указов, постановлений, программ социально-экономического развития региона.

В качестве одной из возможностей улучшить управляемость социально-экономическими процессами в эксклавном регионе постоянно дискутируется вопрос предоставления области особого статуса. В одних случаях (особенно за рубежом) речь идет о политическом статусе. В других – в федеральных и областных органах власти – дискутируется вопрос об усилении самостоятельности области в принятии экономических решений – или, наоборот, о передаче таких полномочий на федеральный уровень. Понятно, что первую точку зрения отстаивают областные политики и администраторы, вторую – некоторые представители Центра.

Вопрос об особом хозяйственном (экономическом) статусе области возник в результате разработки в конце 1980-х – начале 1990-х годов концепций регионального развития – регионального хозрасчета и свободной экономической зоны. За ним первоначально стояло общее стремление региональных властей получить больше самостоятельности в решении хозяйственных вопросов и, главное, получить в свое распоряжение преобладавшие тогда объекты союзной и республиканской собственности. С началом реализации концепции свободной зоны приоритетом стали дополнительные права в сфере налогового, таможенного и иного экономического регулирования, позволяющие оперативно решать проблемы хозяйствования в быстро меняющихся условиях

[56] См.: *Зименков Р.И., Козлов С.Д.* и др. Система управления свободной экономической зоны «Янтарь». Калининград, 1993.

После выхода Прибалтийских республик из состава СССР на передний план вышло намерение правовым путем на федеральном уровне урегулировать положение этой особой области, защитить права ее жителей. Главным доводом в пользу принятия специального закона стала необходимость предоставления возможностей компенсировать потери, которые Калининградская область несет, оказавшись от России за тремя границами. Уровень реальных доходов в области стал намного ниже среднероссийского уровня, а унифицированные таможенные правила, транспортные тарифы в условиях жесткой конкуренции стали разрушать местную промышленность и сельское хозяйство. По мнению калининградских властей, закон, определяющий дополнительные права региона в хозяйственной сфере, позволил бы уравнять условия развития эксклавного региона с другими регионами России и дать ему больше самостоятельности, необходимой для эффективного функционирования в особой геополитической ситуации и оперативного принятия решений, не терпящих отлагательства.

Было несколько попыток подготовить соответствующий закон. В 1992 году – «О статусе Калининградской области», в 1994 году – «Об обеспечении суверенитета Российской Федерации на территории Калининградской области», в 1995 году – «О Калининградской области». При некоторых отличиях, содержание проектов заключалось в перераспределении полномочий, компетенции между федеральными и областными органами государственной власти[57]:

1) передача в областную собственность федеральных объектов или права контроля за их деятельностью (включая право назначения и снятия руководителей);

2) передача области полномочий на распоряжение государственным фондом недр, включая континентальный шельф;

3) регулирование порядка въезда-выезда, пребывания и выбора постоянного жительства в области;

---

[57] См.: *Бильчак В.С., Захаров В.Ф.* Региональная экономика. Калининград, 1998. С. 219 – 239.

4) получение областью дополнительных прав в сфере налогового регулирования – либо зачисление всех собираемых на территории области налогов в областной бюджет (согласно первым проектам), либо временное направление федеральной части налогов в областной бюджет в случае, если предусмотренные поступления из федерального бюджета задерживаются;

5) введение на уровне области прав лицензирования и квотирования экспорта и импорта для внутреннего потребления;

6) участие органов государственной власти области в ведении затрагивающих интересы области международных переговоров Российской Федерации с сопредельными государствами и Белоруссией.

В зависимости от степени актуальности на данный момент в проекты включались и другие предложения. Так, в первом проекте предусматривались: право продажи земельных участков (как способ привлечения иностранных инвестиций), возможность на областном уровне принятие решений по вопросам административно-территориального устройства области и др. В последних вариантах закона речь шла о необходимости согласования с областью нормативных актов, касающихся таможенного регулирования; о праве самостоятельно вводить специальные региональные налоги и сборы; о возможности (по согласованию) за счет части федеральной доли налогов и сборов вводить льготное налогообложение отдельных категорий юридических и физических лиц и др.

Все эти предложения были отклонены на федеральном уровне. Однако именно эти усилия способствовали тому, что на федеральном уровне в ноябре 1995 года Государственной думой был принят закон об ОЭЗ в Калининградской области. Область получила значительные законодательно закрепленные возможности развития. Наряду с подписанием закона «Об особой экономической зоне в Калининградской области» между федеральным Центром и регионом был подписан договор о разграничении полномочий.

Одновременно велась разработка проекта Устава Калининградской области с установлением основных правомочий орга-

нов законодательной, исполнительной и судебной власти, предмета ведения и полномочий области, организации местного самоуправления, основ экономической и социальной системы. В Уставе, принятом Областной думой 28 декабря 1995 г., имеется статья, утверждающая незыблемость границ области, которая не может быть изъята без согласия абсолютного большинства ее граждан и Российской Федерации, а также подчеркивается то, что область является неотъемлемой частью территории России.

Во второй половине 1990-х годов дискуссии о статусе области постепенно сошли на нет. Этому способствовала и общая стабилизация положения в стране, и улучшение отношений с соседями, и, наконец, принятие закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

Однако вновь меняющиеся в последние годы внешнеполитические условия регионального развития, связанные с процессом вступления Польши и Прибалтийских стран в НАТО и ЕС, снова вызвали к жизни обсуждение вопросов о политическом статусе области.

Вследствие эксклавного положения Калининградская область не может развиваться как обычный среднестатистический регион России. В то же время любой из сценариев, который предусматривает политическую изолированность региона от России, на наш взгляд, заведомо бесперспективен. В этом нас убеждают всевозможные предложения зарубежных ученых и политиков по развитию Калининградского региона, которые выдвигались в недавнем прошлом или предлагаются сейчас[58].

Правительственные круги всех заинтересованных государств однозначно признают суверенитет Российской Федерации над Калининградской областью. В то же время на неофициальном уровне и в России, и в других странах выдвигается ряд сценариев возможного будущего Калининградской области. Среди них четыре сценария, на наш взгляд, могут обсуждаться как имеющие право на существование.

---

[58] См.: *Городилов А., Козлов С.* Геополитика. Калининград: Янтарный сказ, 2003. С. 60 – 69.

1. Сохранение области как субъекта Российской Федерации в ее нынешнем статусе. Это официальная позиция федерального Центра.

2. Повышение статуса области за счет преобразования ее в республику в составе России (позиция «региональной Балтийской республиканской партии», ряда региональных экспертов).

3. Предоставление области «особого статуса», дополнительных политических полномочий региональным органам власти (например, в сфере международных связей). Подобные предложения разрабатывались в первой половине 1990-х годов, в том числе по инициативе региональных органов власти. Эта позиция поддерживается действующей администрацией области.

4. Преобразование области в федеральную территорию при прямом управлении из Москвы. Имеет немало сторонников среди федеральных чиновников и политиков.

К числу не имеющих перспектив следует отнести звучавшие ранее и отчасти поддерживаемые сейчас предложения:

– 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;

– создание своеобразного кондоминиума с системой совместного управления регионом с различными участниками (среди них называют Европейский союз, Россию, Германию, Польшу, Литву, Швецию);

– превращение области в четвертое независимое Прибалтийское государство (наряду с Литвой, Латвией и Эстонией)[59].

[59] См. подробнее: *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Калининградские альтернативы. Калининград, 1995; *Они же.* Социально-экономическое и геополитическое развитие Калининградской области. Калининград, 2002.

Сценарии, связанные с выходом Калининградской области из-под суверенитета России, являются контрпродуктивными. Однако подобные точки зрения существуют, и столкновение различных политических и экономических интересов по вопросу о будущем статусе Калининградской области стало реальностью. И если Россия и область как ее субъект не определят стратегию развития этого эксклава, то ее (явно или неявно) сформулируют и попытаются провести в жизнь другие, исходя при этом, разумеется, из своих интересов. Изменившаяся и продолжающая меняться в связи с расширением на восток НАТО и ЕС геополитическая ситуация требует адекватного разрешения.

В политическом плане принадлежность Калининградской области Российской Федерации подтверждается целым рядом соглашений и договоров – начиная от Потсдамских соглашений 1945 года. Назовем Договор между СССР и ФРГ 1970 года, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975), Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии, подписанный в Москве в 1990 г. СССР, США, Великобританией и Францией, а с германской стороны – ФРГ и ГДР, а также Договор о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве между СССР и ФРГ, подписанный в 1990 г. Российская Федерация признана мировым сообществом правопреемником СССР, поэтому действие этих документов сохраняет силу. Более того, с вхождением Польши и Литвы в НАТО незыблемость границ этих государств, а значит, и Калининградской области закреплена в соответствующих договорах этих стран с НАТО.

Стремление России к активному сотрудничеству с ЕС и НАТО заставляет искать оптимальные решения будущего политического и экономического развития региона. Сейчас экономическая специфика региона признается не только на региональном, но и на федеральном уровне, что отражает закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

Более того, в проекте Концепции нового закона об ОЭЗ Минэкономразвития признает то, что ряд статей концепции

РФ, в частности, касающихся единого экономического пространства в отношении региона, не выполняется.

Ранее, как уже отмечалось, существовал также Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между Калининградской областью и Федерацией, который по истечении срока действия (1996 – 2001 годы) не возобновлялся. (Это связано с формированием новых взаимоотношений между Центром и регионами – аналогичная ситуация со всеми такими заключенными ранее договорами). В результате политически область остается не только обычным субъектом Федерации, но и не имеет существенных отличий в правах региональных органов власти по сравнению с любой другой областью, за исключением некоторых экономических особенностей, определяемых режимом экономической зоны.

4.1.6. Возможные пути трансформации статуса Калининградской области

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

Сейчас условия, в которых находится эксклавная Калининградская область, противоречат тенденции на унификацию Федерации, которую реализует администрация Президента РФ с 2000 года. Хотя область имеет особый экономический статус, который определяется механизмом ОЭЗ, однако большинство российских и зарубежных экспертов, знакомых с ситуацией в Калининградской области, признают, что нынешний

статус региона не помогает решать те проблемы, которые встали на пути его дальнейшего развития. Геополитические процессы, происходящие в Европе, постепенно превращают российскую провинцию в островок внутри таможенных границ ЕС. Необходима ускоренная адаптация экономики и населения к новой обстановке, гарантии стабильности хозяйственного механизма, которые Закон об ОЭЗ не смог обеспечить.

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

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

Нынешний статус Калининградской области недостаточно пригоден для решения задач, выдвигаемых объективной ситуацией. В дальнейшем несоответствие между объемом полномочий и масштабом проблем может стать драматическим, угрожающим

нормальному существованию региона и национальным интересам Российской Федерации. Поэтому следует внимательно изучить возможные альтернативы: *усиление регионального самоуправления или расширение федерального присутствия*? Сторонники имелись и имеются у обоих подходов, и в каждом из вариантов есть свои достоинства и недостатки.

Попытка усилить самостоятельность региона была особенно характерна для конца 1980-х – начала 1990-х годов, когда большинство исследователей и региональных политиков стремились придать возможно большие полномочия областным органам власти. Тогда речь шла об особом хозяйственном, экономическом статусе Калининградской области. В августе 1993 года в Верховный Совет Российской Федерации был передан подготовленный исполнительной и законодательной властями области проект закона «Об особом статусе Калининградской области»[60]. Над ним активно работали, в частности, председатель Областного совета Ю.Н. Семенов, его заместитель В.П. Никитин, председатель комиссии по плану, бюджету и финансам, руководитель экспертной группы Г.М. Федоров. Особый статус область не получила, но закон об Особой экономической зоне позднее был принят.

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

[60] *Маточкин Ю.С.* На изломе. Калининград, 1999. С. 53.

кортостан, Саха-Якутия). Особый статус республики означал резкое сокращение доли налогов, перечисляемых в федеральный бюджет, что было выгодно сырьевым районам.

В современных условиях, когда усиливается централизация страны и федеральный Центр стремится унифицировать права субъектов Федерации, борьба за трансформацию Калининградской области в республику теряет прежний смысл. Федеральное руководство активно наращивает давление на региональные элиты: созданы федеральные округа, преобразован Совет Федерации. Вступил в силу закон о возможности досрочного прекращения полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Федеральное руководство не одобряет не только автономизации, но и расширения полномочий региональных администраций, в том числе в экономической сфере, в связи с широким распространением в субъектах Федерации коррупции, тесной связи чиновников с бизнесменами и прочих характерных черт российского «дикого» капитализма. Видимо, есть мнение, что на федеральном уровне легче отследить эти процессы, чем в 89 субъектах Федерации.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В направлении централизации управления действуют и предложения к новому закону об ОЭЗ, разработанному Финансовой академией при Правительстве РФ, где функции руководства ОЭЗ передаются от администрации области российскому Правительству. Итак, если раньше особый статус понимался как повышение прав областных органов власти, то в такой редакции – как более сильное подчинение региона Центру. Похожие предложения по изменению системы управления областью в связи с приданием ей статуса федеральной территории делали в 1999 г. А.П. Хлопецкий и Г.М. Федоров.

«Необязательно отменять прямые выборы главы областной администрации, как и сам этот пост (хотя такая возможность тоже должна быть изучена). Но в любом случае функции контроля за положением в народном хозяйстве, включая привлечение инвестиций, реализация проектов, распоряжение выделяемыми федеральным Центром средствами, урегулирование проблем собственности и др., должны быть в ведении Федерации».

«В качестве основной задачи нового органа управления (Федеральный комиссар по Калининградской области, представитель Правительства РФ в регионе, Директор Федеральной программы развития ОЭЗ) рассматривается «решение проблем *развития* (ускорение экономического роста, привлечение инвестиций, расширение международных экономических связей, обеспечение социально-политической стабильности). Функционирование коммунальных служб, забота о бюджетниках, выплатах пенсий и пособий, состояние муниципального транспорта – эти и подобные аспекты должны оставаться прерогативой региональных и муниципальных властей. Последние могут выдвигать свои предложения в экономической сфере, но лишаются права ее регламентации (лицензирование, квотирование и пр.), не могут заключать кредитные и иные соглашения без согласия Директората.

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

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

Во-вторых, должны существовать федеральные налоговые льготы, прежде всего для крупных проектов и стратегических для региона (важных для страны) отраслей народного хозяй-

ства. Перечень таких сфер экономики должен быть открытым и аргументированным. Регулярно (например, раз в пять лет) этот список будет анализироваться с целью уточнения и изменения.

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

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

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

Хлопецкий А.П., Федоров Г.М. Калининградская область – регион сотрудничества. Калининград: Янтарный сказ, 1999.

Определенный интерес в современных условиях представляет вариант преобразования Калининградской области в осо-

бую *федеральную территорию.* Такая возможность в настоящее время предоставляется в связи с неизбежной ревизией Конституции РФ 1993 года. Сейчас есть шанс внести коррективы, касающиеся Калининградской области, в Основной закон. В последующем подобная возможность исчезнет, и в лучшем случае дело может ограничиться федеральным законом, трудности реализации которого область испытала на примере Закона об ОЭЗ.

Анализ зарубежных специалистов показывает, что до 10% стран мира имеет те или иные проблемы, связанные с анклавными или полуанклавными территориями и успешно их решают[61].

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

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

---

[61] См.: *Vareikis E.* Kaliningrad – A problem or An Opportunity? // Lithuanian Business Review, 2003. №1. С. 13.

4.1.7. Анклавы, эксклавы и аналоги Калининградской области[62]

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

Существуют ли прямые аналоги области, то есть территории, граничащие с зарубежными странами, имеющие выход к морю, но отделенные от своего государства при сообщении по суше другими странами? Такие территории имеются, но, как ни странно, их не очень много. Ю.М. Зверев обобщил имеющиеся публикации[63] и дал собственную классификацию, которую мы приводим ниже. Но из похожих территорий с такой численностью населения можно назвать только Аляску, один из штатов США.

С самого начала создания Калининградская область РСФСР (образована 7 апреля 1946 г.) была отделена от «сво-

---

[62] Соавтор Ю.М. Зверев.

[63] См.: *Зверев Ю.М.* Калининградская область в классификации анклавных (эксклавных) территорий мира. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

ей» республики территориями других союзных республик. Во времена СССР эта особенность географического положения области не привлекала особого внимания ни специалистов, ни широкой общественности. К примеру, в одном из томов 20-томного издания «Страны и народы» (М.; 1983), посвященном РСФСР, в общей характеристике Российской Федерации вообще не упоминается, что ее Калининградская область отделена другими союзными республиками. Сказано только, что область граничит с Польшей. Да и в статье, посвященной самой Калининградской области, также прямо не говорится, что область отделена от основной территории РСФСР. Не было и необходимости подбирать подходящие понятия, характеризующие положение области вне основной территории РСФСР. И это, наверное, справедливо. Область входила в единое экономическое и политическое пространство союзного федеративного государства, ее граница с Литвой, по сути, не отличалась от других административных границ внутри СССР, не было никаких проблем, связанных с поездками людей и перемещением грузов в другие уголки страны и т.д. «Особость» области заключалась скорее в ее историческом прошлом, чем в положении на карте, но о немецком прошлом в тот период старались лишний раз не вспоминать.

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

Однако понятия «анклав» и «эксклав» в то время часто употреблялись по отношению к Калининградской области без ясного осознания того, что они на самом деле значат и чем

различаются между собой. Одним из первых, насколько нам известно, попытался внести ясность в эту проблему Ю.Д. Рожков-Юрьевский, работавший в тот период в международном управлении администрации Калининградской области[64]. В своей работе он показал сферу употребления понятий «анклав» и «эксклав» в различных науках, разницу между ними и пришел к выводу, что **Калининградская область** как часть одного государства, окруженная другими государствами, но имеющая выход к морю, является по отношению к сопредельным государствам *полуанклавом*. В то же время, по его мнению, более точно именовать Калининградскую область *российским эксклавом,* так как она является изолированной частью, отделенной от своего «родного» государства – России. Этот вывод совпал с мнением, высказанным несколько ранее и другими калининградскими учеными[65]. В настоящее время определение области как российского эксклава стало частью официальных документов и преобладает в специальной литературе и русскоязычном Интернете.

Ниже приведенная классификация анклавных (эксклавных) территорий, основывается на следующих базовых положениях.

Анклав – это территория, полностью окруженная чужими территориями, которыми могут быть либо 1) иностранные государства, либо 2) другие административно-территориальные единицы этой же страны. В первом случае речь идет о *внешних,* а во втором – о внутренних анклавах (по Е.Ю. Винокурову). Если анклав имеет выход к морю, то он называется *по-*

---

[64] См.: *Рожков-Юрьевский Ю.Д.* О применимости понятий «анклав» и «эксклав» к характеристике Калининградской области // Калининградская область: географические проблемы регионального развития. Калининград: Изд-во КГУ, 1996. С. 74 – 80.

[65] См.: *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Калининградские альтернативы: Монография. Калининград: Изд-во КГУ, 1995; *Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С.* Российский эксклав на Балтике. Калининград: Изд-во КГУ, 1997.

луанклавом. Территория является анклавом по отношению к чужой территории (территориям), которые его окружают. Так, к примеру, для Швейцарии Бюзинген – немецкий анклав внутри этого государства.

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

Далее мы, поскольку наша работа посвящена Калининградской области, рассмотрим только внешние анклавы (эксклавы).

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

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

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

Считать ли анклавами (эксклавами) островные территории? Мы полагаем, что нет, так как сама природа рассматри-

ваемых понятий предполагает окружение территории чужими территориями (сухопутными или, в крайнем случае, чужими территориальными водами). То есть, например, Курильские или Гавайские острова – это не анклавы (эксклавы). Однако те острова, которые находятся в территориальных водах иностранных государств, являются анклавами (эксклавами). В качестве примера можно назвать острова Ликома и Чисумулу (Малави), находящиеся в территориальных водах Мозамбика на оз. Ньяса.

Следует также определить, включать ли в число анклавов (эксклавов) различные виды так называемых заморских территорий Великобритании, Франции и ряда других государств? Что касается островных заморских территорий, то они, как и все остальные острова, не являются анклавами (экславами) и, таким образом, не включаются в нашу классификацию. С учетом этого, остается только две заморские территории, которые в принципе могли бы рассматриваться как полуанклавы (эксклавы) – французская Гвиана и британский Гибралтар. Но мы полагаем, что это делать не следует. Речь, в сущности, идет о бывших колониях, которые «повысили» в статусе, а не об интегральной части территории страны, получившей особые права из-за своего изолированного положения (это верно и для островных заморских территорий). В статье авторитетной компьютерной энциклопедии Microsoft Encarta 2004 (США), посвященной французским заморским территориям, прямо сказано, что они являются последними остатками некогда обширной колониальной империи. Их статус характеризуются словом dependencies, т.е. зависимые территории. Такой же статус отводится и Гибралтару. Показательно, что практически во всех справочниках заморские территории не включаются в площадь и население тех государств, которые их контролируют. Это касается и Гвианы и Гибралтара.

Еще один вопрос, требующий обсуждения: как быть с такими государствами, как Великобритания и Малайзия? Являются ли их эксклавами Северная Ирландия и Восточная Малайзия соответственно?

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

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

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

Общее число эксклавных (анклавных) территорий в мире, приводимое в различных источниках, в значительной степени зависит от того, что тот или иной автор понимает под анклавом (эксклавом). Согласно нашей классификации и по нашим подсчетам, в мире насчитывается 3 анклавных и 3 полуанклавных государства, а также 273 внешних анклава

(эксклава), не имеющих государственного статуса. При этом подавляющая часть анклавов (эксклавов) мира сосредоточена в приграничье Индии и Бангладеш в районе Куч Бехар. Количество расположенных здесь анклавов (эксклавов) несколько варьирует у разных авторов, но, например, Я.С. Крог на своем Интернет-сайте приводит цифры: 106 индийских эксклавов в Бангладеш (все в этом районе) и 92 эксклава Бангладеш в Индии (большая часть в округе Куч Бехар). По своим размерам индийские и бангладешские эксклавы невелики – одна или несколько деревень; 24 из них это эксклавы внутри эксклавов. Один из индийских эксклавов – Дахала Хаграбари – окружен бангладешским эксклавом, который является анклавом еще одного индийского эксклава, в свою очередь, являющегося анклавом Бангладеш. Это единственный в мире «эксклав внутри эксклава внутри эксклава», т.е. эксклав третьего порядка.

В Российской Федерации в настоящее время существует два внешних эксклава. Старейший из них – эксклавная территория (по нашей классификации), включающая деревни Саньково – Медвежье в Гомельской области Белоруссии. При проведении в 1926 г. административной границы между Россией и Белоруссией, с учетом волеизъявления населения этих деревень, комиссия ЦИК СССР оставила Медвежье и Саньково в подчинении России. Однако теперь сами деревни как населенные пункты остались только на географических каратах, поскольку население покинуло их, спасаясь от последствий катастрофы 1986 г. в Чернобыле.

Как уже упоминалось выше, с 6 сентября 1991 г. эксклавной провинцией СССР, а после его распада – эксклавной провинцией Российской Федерации стала Калининградская область. По нашей классификации, она является *внешней эксклавной провинцией* России. Это наиболее крупная территория такого класса (15,1 тыс. км^2). Так, например, азербайджанская автономная республика Нахичевань имеет территорию около 5,5 тыс. км^2, ангольская провинция Кабинда – 7,3 тыс. км^2. Намного крупнее Калининградской области только Аляска, но

основная ее часть – арктическая и субарктическая пустыня и высокогорные районы – без постоянного населения. Абсолютное же большинство анклавов и эксклавов имеют крошечные размеры – в лучшем случае несколько сотен квадратных километров, а то и десятки гектаров.

Главные основания для рассматриваемой классификации – юридический статус анклава (эксклава), а также наличие у него выхода к морю (табл. 46).

Таблица 46

Классификация анклавов (эксклавов)

Класс	Юридический статус	Подклассы	Примеры
I. Анклавное государство[1]	Суверенное государство	IA. Изолированное анклавное государство (нет выхода к морю)	Сан-Марино, Ватикан, Лесото
		IB. Полуанклавное государство (есть выход к морю)	Монако, Бруней, Гамбия
II. Эксклавный фрагмент (часть государства)[2]	Единица административно-территориального деления первого порядка (штат США)	Нет	Аляска (США)
II. Анклавная (экскалавная) провинция	Единица административно-территориального деления первого порядка	IIA. Полунклавная (полуэксклавная) провинция	Калининградская область (РФ), Кабинда (Ангола), Дубровник (Хорватия), Мусандам (Оман)
		IIB. Изолированная эксклавная провинция	Нахичевань (Азербайджан)[3]

Окончание табл. 46

Класс	Юридический статус	Подклассы	Примеры
III. Эксклавная территория	Единица административно-территориального деления второго или более низкого порядка или часть территории любой единицы административно-территориального деления (вплоть до отдельных деревень и небольших участков земли)	IIIA. Анклавные (эксклавные) территории, соединенные со своей страной только в одном пункте	Юнгхольц (Австрия); крупнейший бангладешский эксклав в Индии Дахаграм-Ангарпота (Dahagram-Angarpota)[3]
		IIIB. Остальные анклавные (эксклавные) территории	Бюизинген-ам-Хохрайн (Германия) в Швейцарии; Сох (Узбекистан) в Крыргызстане

[1] Не являются эксклавами; [2] крупная часть государства (не менее 15% территории); [3] является эксклавом Азербайджана, но не анклавом в Армении, Турции и Иране; [4] эксклав соединен с остальной Бангладеш крошечным коридором, открытым только в дневное время суток.

Добавим, что в свое время территория нынешней Калининградской области уже была эксклавом, но в составе Германии. Проблемы ее коммуникаций тоже были достаточно сложны и небесконфликтны. Этот негативный опыт нельзя сбрасывать со счетов. Поэтому беспрепятственное сухопутное (и воздушное) сообщение через территорию Литвы, Латвии и Белоруссии (хотя здесь серьезных проблем сейчас и нет) является для области и России в целом одним из важнейших приоритетов. Разумеется, оно должно обеспечиваться только на основе разумного компромисса между интересами России и интересами сопредельных стран. Кстати, по мнению ряда специалистов, в том числе профессора С.Д. Козлова, Калинин-

градская область относится к уникальным эксклавам, поскольку в зимнее время года ее связь с Россией морским путем по Балтике из-за загрязнения Финского залива прерывается.

4.1.8. Использование опыта управления территориями, отделенными от основной территории страны[66]

Экскурс в политическую географию зарубежных стран, предпринятый выше, убедительно продемонстрировал два момента. Во-первых, существует большое число территорий, которые находятся в таком же положении, в котором оказалась Калининградская область после распада Советского Союза. Это обстоятельство позволяет проанализировать опыт административного и правового урегулирования проблем, связанных с обеспечением нормального существования данных частей государств, лишенных непосредственной связи с остальным национальным пространством. Зарубежный опыт позволяет увидеть последствия реализации тех или иных принципов организации взаимодействия центрального правительства с региональным сообществом отдельной территории. Таким образом, имеется редкая для социальной практики возможность анализа предлагаемого комплекса мер на основе не только теоретических умозаключений, но и изучения реальных фактов. Во-вторых, сопоставление Калининградской области с другими отделенными от основной части государства территориями дает возможность сделать вывод об уникальности заграничной провинции России. С этой целью Калининградской областной думой совместно с администрацией области в 2003 году была создана районная группа по изучению зарубежного законодательства о заграничных территориях и практики его применения. Далее используются подготовленные ее членами материалы и заключения.

Калининградская область РФ является самым населенным эксклавом в мире – 955 тыс. человек (по данным переписи на-

[66] Соавторы В.Н. Абрамов, Ю.М. Зверев.

селения 2002 г.) Для сравнения: в Нахичевани по переписи 1989 г. проживало около 294 тыс. чел., население Кабинды – менее 200 тыс. чел. и т.д. И даже в таком гигантском фрагменте США, как Аляска, живет только около 650 тыс. чел.

Кроме того, Калининградская область, судя по всему, обладает и наиболее диверсифицированной структурой экономики из всех анклавов (эксклавов). У остальных, даже относительно крупных эксклавов, структура экономики куда менее разнообразна. Так, основу хозяйства, например, Кабинды составляет добыча нефти на континентальном шельфе. Дубровник – это прежде всего центр международного туризма. Нахичевань специализируется на сельском хозяйстве и пищевой промышленности. Экономика Аляски, крупнейшего в экономическом отношении эксклава в мире (валовой продукт 28 млрд. долларов в 2000 г.), ориентирована на добычу и первичную переработку сырья и обслуживание американских военных баз.

Однако главное своеобразие Калининградской области определяется не ее размерами или структурой экономики, а геополитическим положением. Область, оставаясь частью экономического, политического и правового пространства России, становится анклавом внутри расширяющегося и интегрирующегося Евросоюза. В этом смысле ситуация, в которой находится российский эксклав на Балтике, уникальна. Отсутствие точных аналогов Калининградской области не означает невозможности использования зарубежного опыта для более глубокого осмысления той ситуации, в которой оказался регион. Прямое копирование иностранных моделей уже продемонстрировало свою слабую эффективность. Достаточно напомнить о попытках тиражирования английской парламентской системы в странах Африки или копирования институтов, характерных для развития рыночных систем, в посткоммунистических государствах в период «реформистского романтизма». Но учет наработанного за рубежом политического и правового опыта позволяет расширить зону поиска выхода из конкретной ситуации, обогащает наши представления о возможных механизмах решения вопроса.

Необходимо подчеркнуть, что, говоря о зарубежном опыте, мы в первую очередь имеем в виду те примеры государственного строительства, когда в наличии имеются соответствующие нормативно-правовые документы, которые определяют особый статус региона, специфику его взаимодействия с национальным правительством в отличие от остальных частей той же страны. Практика жизнедеятельности голландской деревни в Бельгии или бельгийского хутора в Нидерландском королевстве не может служить особым примером для Калининградской области не только в силу принципиальной разницы в масштабах, но и потому, что микроанклавы не имеют соответствующего нормативного фундамента. Их существование определяется устойчивыми историческими традициями и договоренностями сопредельных государств.

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

В этом отношении заслуживает внимание опыт внутреннего самоуправления Фарерских островов (Дания) и Аландских островов (Финляндия). В то же время, говоря о его применимости к Калининградской области не следует забывать о том, что в этих случаях речь идет не только о территориальной, но и о национальной автономии. Фарерцы – народ, говорящий на языке, близком к норвежскому и отличающийся, по мнению экспертов, от датчан примерно так же, как болгары от русских, а почти все население Аландских островов говорит по-шведски и своей культурой, несмотря на местные особенности, и духовно

ближе к шведам. Говоря о применимости этой модели к Калининграду, надо также иметь в виду, что предоставление автономии этим территориям было для Финляндии и Дании единственным, по сути, способом сохранить свой суверенитет над ними[67]. В случае же с Калининградской области предоставление ей большей самостоятельности определяется потребностью области, как части России, более оперативно принимать необходимые экономические решения в быстро меняющемся геополитическом окружении. И ничем иным.

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

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

---

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

Американский штат Аляска является примером того, как федеральное правительство оплачивает свое масштабное присутствие на территории[68]. Штат занимает первое место в США по размерам федеральных расходов в расчете на душу населения (11746 долларов на душу населения в 2002 финансовом году)[69]. При этом собственно федеральная помощь составляет 2,25 млрд. долл. в год, или почти 3500 долларов в расчете на одного жителя[70]. Показательно, что в США такие крупные затраты воспринимаются как должное. Если и возникают вопросы, то не в связи с размерами средств, а в связи с эффективностью и прозрачностью их использования.

С другой стороны, богатые природные ресурсы Аляски (прежде всего нефть и газ) позволили со временем существенно сократить роль федеральной поддержки. Если в 1955 г. на долю федеральных дотаций приходилось 55% дохода бюджета штата, то в 1999 г. – только 17%. Более того, активно используя свою свободу в вопросах налогообложения[71], Аляска в 1976 г. создала специальный Постоянный фонд штата Аляска. В нем согласно Конституции штата аккумулируется не менее 25% средств, получаемых за счет платы за аренду минеральных месторождений, платы за право разработки недр и долевых перечислений из федеральных доходов от разработки минеральных ресурсов. В настоящее время Фонд входит в сотню крупнейших инвестиционных фондов мира. В 2000 г. около половины всех его доходов ушло на выплату ди-

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

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

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

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

видендов (каждый житель Аляски получил около 2000 долларов). Большая часть оставшихся доходов вкладывается обратно в Фонд под процент, равный по величине темпам инфляции за предыдущий год. Это позволяет защитить покупательную способность Фонда от воздействия инфляции.

Разумеется, нефтяные и иные природные ресурсы Калининградской области не сравнимы с природными богатствами Аляски. К тому же главная цель американского фонда – создание инвестиционной базы, способной обеспечить доходы для будущих поколений, когда запасы нефти истощатся. Калининградской области инвестиции нужны сегодня. Поэтому по-прежнему актуальной остается задача создания специального Фонда, или, как это предлагалось, Инвестиционно-финансовой корпорации для финансирования регионального развития. Источники ее финансирования могли бы быть самыми разными. В качестве одного из источников средств можно было бы предложить сниженное по сравнению с общероссийским налогообложение экспортно- ориентированных и импортозамещающих производств с направлением части этих средств в ИФК.

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

Дело в том, что штаты США – не просто единицы административного деления. Это полноправные конституционные политические образования, уполномоченные американским народом разрабатывать от его имени основные вопросы своей внутренней политики. Кроме того, много лет тому назад член Верховного суда США Луис Брандейс писал, что штаты – это своего рода «социальные лаборатории», в которых могут обкатываться различные варианты решений социальных и экономических проблем, не подвергая при этом риску всю стра-

ну[72]. Аляска – яркий пример этого. По словам известного исследователя полярных регионов профессора Г.А. Аграната, она «пошла по давно проложенной дороге государств так называемого «социального благоденствия», к ним относят Скандинавские страны, и прежде всего Швецию»[73].

Если бы российские регионы обладали хотя бы частью полномочий и возможностей американских штатов, то и Калининградская область, возможно, не нуждалась бы ни в каких дополнительных полномочиях и механизмах. Однако, в нынешних условия область, безусловно, нуждается в особом хозяйственном режиме, одним из вариантов которого является Особая экономическая зона. Кроме того, нельзя забывать, что в отличие от любых других регионов России Калининградская область зависима от принимаемых ЕС, Литвой и Польшей не только законов, но и подзаконных актов. Они прямо влияют на уровень и качество жизни калининградцев.

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

1) хорошие отношения и развитые контакты с соседними странами;

2) открытость экономики и активное участие в международном разделении труда;

3) более высокая степень самостоятельности местных властей в принятии оперативных управленческих решений в социально-экономической сфере и в сфере внутреннего самоуправления территории;

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

---

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

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

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

Калининградской областной думой организовано изучение того, как решается проблема управления анклавами в мире, каков опыт организации политической жизни, самоуправления анклавных территорий. Под председательством С.Д. Козлова организована рабочая группа по изучению мирового опыта разработки и применения законодательства о заграничных территориях (к каковым, по сути, относится сейчас и Калининградская область, расположенная за тремя границами от основной части страны). Определен набор критериев для отбора стран, законодательство которых будет детально изучено в связи с наличием территорий, схожих с Калининградской областью. Это особый правовой статус, отрезанность от основной территории страны, большое влияние внешних факторов на социально-экономическое и культурное развитие исследуемых территорий, их сопоставимость с Калининградской областью по территории и населению, для европейских территорий – исключенность из правового поля ЕС, успешность развития. И уже начато изучение статуса ряда зарубежных территорий с особым статусом – Аландских островов, заморских департаментов Франции, британского острова Мэн и др. Изучается и опыт функционирования Восточной Пруссии как германского эксклава в период между мировыми войнами.

Представляется закономерной повсеместно сложившаяся практика, свидетельствующая, что правила игры на заграничных территориях, условия хозяйствования определяются решениями территориальных представительных органов власти. Вопрос – кто от имени правительства будет управлять процессами? – имеет несколько вариантов решения: от прямого назначения главы исполнительной власти из Центра до определения этого главы из списка, предложенного представитель-

ным органом территории. На наш взгляд, второй вариант предпочтительнее (он применяется для финских Аландских островов). Возможен и вариант, когда кандидатура берется извне, но согласуется с представительным органом власти региона. В данном случае также обеспечивается гармонизация интересов местного населения и федерального Центра.

Вопросы безопасности, единства территории страны, обеспечиваются Центром. Вопросы же хозяйствования, качества и уровня жизни однозначно полностью переходят на местный уровень. На заграничной территории остаются и заработанные ею в форме собранных налогов деньги, что стимулирует поиск эффективных решений во взаимодействии с соседями.

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

4.2. Международные факторы регионального развития[74]

4.2.1. Направления международных связей области

Ключевое значение для совершенствования внешних связей Калининградской области имеет, прежде всего, «Концеп-

[74] Соавтор Ю.М. Зверев.

ция внешней политики Российской Федерации», принятая летом 2000 г.[75]

По всем приоритетным направлениям, затрагивающим интересы региона, Калининградская область работает при содействии МИД России при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.

Исходя из Концепции и специфики геополитического положения Калининградской области, приоритетами международной деятельности Калининградской области являются следующие географические направления:

1. *Отношения с непосредственными соседями – Литвой и Польшей.*

Речь идет о продолжении на региональном уровне диалога в рамках Российско-Литовского и Российско-Польского советов и с руководством приграничных воеводств Польши и уездов Литвы.

2. *Отношения с Белоруссией* (как членом Союзного государства и страной, расположенной на коммуникациях области с основной территорией России).

Реально Белоруссия занимает пока крайне скромное место и во внешней торговле области, и в создании совместных предприятий. Поэтому предстоит наполнить конкретным содержанием Договор о сотрудничестве Калининградской области с белорусскими регионами и ведомствами, который пока еще является скорее протоколом о намерениях.

3. *Отношения со странами Балтийского региона.*

Калининградская область РФ заинтересована продолжить участие в многостороннем сотрудничестве в регионе Балтийского моря (прежде всего в деятельности Союза государств Балтийского моря и Союза балтийских городов). Это позволит ей поддерживать контакты с руководителями государств и регионов Балтийского моря, получать необходимую информацию об интеграционных процессах и принимать участие в

[75] Концепция внешней политики Российской Федерации // Независимое военное обозрение. 2000. №25. 14 – 20 июля.

программах действий в области экономки, экологии, в гуманитарной сфере.

Представители области участвуют в работе Совета государств Балтийского моря, в регулярно проводимых конференциях министров транспорта стран Балтийского региона. Город Калининград входит в Союз балтийских городов.

В рамках регионального сотрудничества прорабатывается ряд совместных проектов, прежде всего в области инфраструктуры. Речь идет об автомагистрали «Виа Ганзеатика» – «Ганзейская дорога» (Санкт-Петербург – Тарту – Рига – Шяуляй – Калининград – Гданьск – Щецин – Любек), развитии железнодорожных линий Калининград -Каунас – Вильнюс – Минск и Берлин – Щецин – Гданьск – Калининград – Каунас – Вильнюс – Минск, портового комплекса, аэропорта и системы телекоммуникаций. Предполагается расширить приграничное сотрудничество с сопредельными регионами Польши.

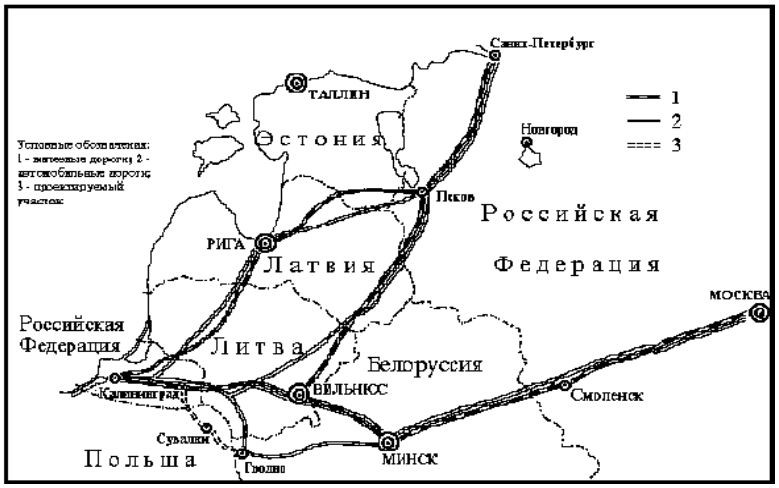

Рис. 20. Основные железнодорожные и автомобильные магистрали, связывающие Калининградскую область с ближайшими регионами Российской Федерации

Одно из перспективных направлений – активизация российского участия в деятельности еврорегионов. Калининградской области, кроме расширения участия в деятельности еврорегионов «Балтика» и «Сауле», можно сотрудничать еще с одним еврорегионом – польско-литовско-белорусским «Неманом», в который могли бы войти Черняховский, Озерский, Нестеровский, Гусевский и Краснознаменский районы области.

Отношения с Северными странами будут развиваться прежде всего в рамках так называемой «Североевропейской инициативы»[76] и «Северного измерения» (Northern Dimension) ЕС.

Во взаимоотношениях с Германией – первым по значению торговым партнером области и главным зарубежным инвестором в ее экономику – основной упор должен быть сделан на инвестиционное сотрудничество и дальнейшее развитие межрегиональных связей Калининградской области с землями Шлезвиг-Гольштейн и Бранденбург и немецкими городами. Возможно и расширение этих связей за счет подключения к ним других регионов и городов ФРГ. Среди перспективных направлений межрегионального сотрудничества – взаимодействие в научно-исследовательской и научно-технической областях, в сфере высшего и среднего образования, культурного и спортивного обмена, международного туризма, в изучении русского и немецкого языков. Важную роль призваны сыграть контакты между Калининградской областной думой и законодательными органами федеральных земель ФРГ. Целесообразно еще раз изучить вопрос об открытии в Калининградской области консульства ФРГ.

---

[76] Эта инициатива администрации США, выдвинутая еще в сентябре 1997 года в Бергене, охватывает территорию Скандинавских стран (Норвегию, Швецию, Финляндию и Данию), страны Балтии (Латвию, Литву и Эстонию), Польшу и Северную Германию, ряд приграничные российских областей (включая Калининградскую). Цель этой инициативы – создание единого в экономическом и социальном плане региона с прочными связями через границы. При этом заявляется, что такая политика не ставит своей целью расколоть Россию или поощрять региональный сепаратизм.

Поскольку через Латвию проходят транзитные пути калининградцев, Калининград заинтересован в латвийском консульском присутствии.

4. *Отношения с Европейским союзом в целом.*

Особое значение следует придать консультациям в треугольниках Россия – Польша – ЕС и Россия – Литва – ЕС по вопросам, связанным со вступлением Польши и Литвы в Евросоюз и последствиями этого для Калининградской области. В первую очередь необходимо обеспечить бесперебойный транзит российских грузов через территорию Литвы и свободные поездки граждан между Калининградской областью и основной территорией страны.

Следует стремиться к более широкому привлечению средств ЕС к реконструкции пограничных переходов и транспортной инфраструктуры на российско-польской и российско-литовской границах.

К новым направлениям расширения связей со странами ЕС, по которым уже предприняты некоторые шаги, относятся связи с Великобританией, Грецией, Италией, Чехией, которая станет членом ЕС в 2004 г. Необходимо активизировать имеющиеся контакты с городами и отдельными организациями Франции, Нидерландов, Финляндии и других европейских стран.

5. *Расширение географии сотрудничества.*

Областным властям и мэрии Калининграда следует стремиться к расширению географии международного сотрудничества.

Хорошая перспектива у связей со странами СНГ, прежде всего с Украиной и Казахстаном.

Устанавливаются контакты с Китаем, где Калининград может стать важным центром обслуживания китайско-европейских связей. В связи с развитием рыболовства в Атлантике важную роль играют отношения с Норвегией и Исландией. Расширяется торговля с США, но в целом связи в этом направлении пока незначительны. Небезынтересно латиноамериканское направление, особенно если будут налажены тесные связи между ОЭЗ в Калининградской области и свободными зонами стран Центральной и Южной Америки.

4.2.2. Международные проекты в Калининградской области

Одно из важных направлений внешних связей Калининградской области – участие в многосторонних и двухсторонних международных проектах. Главными участниками этих проектов с калининградской стороны являются администрация области, мэрия г. Калининграда и созданный при ней Международный экологический центр по управлению и технологии ЕКАТ-Калининград (ECAT-Kaliningrad), администрация Балтийского городского округа, Госкомитет по экологии Калининградской области, высшие учебные заведения (в особенности Калининградский государственный университет).

Международные проекты касаются прежде всего таких сфер, как:

- охрана окружающей среды и энергосбережение;
- образование и переподготовка кадров (включая переподготовку бывших военнослужащих);
- различные аспекты развития Калининградской области как особой экономической зоны (ОЭЗ);
- социальная сфера и здравоохранение;
- транспорт.

Таким образом (что совершенно естественно), зарубежные партнеры выделяют средства на решение тех проблем, которые важны не только для самой Калининградской области, но и для всего региона Балтийского моря. Это уменьшение загрязнения окружающей среды, экономическая интеграция области в Балтийское экономическое пространство, развитие транзитных транспортных потоков, снижение социальной напряженности, которая могла бы представлять опасность для соседних стран, предотвращение распространения СПИДа и т.п.

Основным источником средств для международных проектов является Европейский союз (главным образом через программу TACIS). Среди отдельных стран-доноров выделяются

Дания (прежде всего через Агентство по охране окружающей среды DEPA) и Швеция (через Агентство SIDA).

Сведения об основных международных проектах последних лет даны в приложении.

Международные проекты внесли определенный позитивный вклад в социально-экономическое развитие Калининградской области. В частности, было проанализировано состояние и предложены перспективные направления развития экономики Калининградской области и ее отраслей, в том числе таких ключевых комплексов, как энергетика, транспорт, рыбопромышленный комплекс.

В рамках нескольких проектов подготовлены конкретные бизнес-планы, часть из которых в настоящее время реализуется.

В различных программах переподготовки, семинарах и т.д., зарубежных стажировках приняли участие многие калининградские специалисты.

Российские специалисты и ученые, работавшие в качестве национальных экспертов в международных проектах, повысили квалификацию, освоили зарубежные методики экспертиз, управленческого консультирования, инвестиционного проектирования и т.д.

Калининградские предприятия и отдельные предприниматели наладили новые деловые контакты.

Значительно повышен образовательный потенциал Калининградского государственного университета: разработаны и внедрены новые учебные программы, повышена квалификации преподавателей (в том числе за счет зарубежных стажировок), из-за рубежа поступило оборудование (в первую очередь компьютерная техника), научная литература и т.п.

Продолжает работу российская фирма, созданная в рамках проекта консалтинговой поддержки приватизированных предприятий TACIS.

В Калининградскую область поступило компьютерное, природоохранное, сельскохозяйственное и иное оборудование, программное обеспечение.

В то же время нельзя не признать, что отдача от международных проектов могла бы быть намного более существенной. Дело в том, что 90 % средств, полученных по международным проектам так называемого технического содействия (а это большая часть проектов), ушло на оплату труда западных экспертов, на обустройство их офисов, на покупку оргтехники и т.п.[77] А на инфраструктурное обустройство области не было направлено почти ничего[78]. И только в последнее время (не без настояния калининградской стороны) удалось добиться выделения средств целевого характера на развитие погранперехода на российско-польской границе в Багратионовске и на сооружение современного автомобильного пункта пропуска «Чернышевское» на российско-литовской границе.

Фактически смысл работы экспертов TACIS (и других подобных проектов) состоит в том, что они изучают ту или иную сферу деятельности в регионе и предоставляют выработанные на этой основе бесплатные рекомендации и советы по ее совершенствованию и развитию. Как правило, от заявки до начала реализации проектов проходит около полутора лет, так как все решения принимаются в центральном офисе TACIS, находящемся в Брюсселе. Там же проводится и предпроектный тендер, который всегда выигрывает одна из западных консалтинговых фирм. Если бюджет проекта достаточно велик (порядка 1 млн. евро и более), то фирма открывает в Калининграде свое бюро. В помощь привлекаются местные специалисты, проводятся 2 – 3 научно-практические конференции, а в итоге бенефициар (калининградская сторона) получает фолиант документации, но-

[77] По данным начальника Управления по международным делам администрации Калининградской области В.М. Романовского, приведенным в его выступлении на проходившей в Калининграде в октябре 2002 г. международной конференции по трансграничному сотрудничеству. См.: Нам TACIS не надо, а ФАРЕ «не светит»? Информационное агентство Росбалт, 07/11/2002 http://www.rosbalt.ru/2002/11/07/72872.html

[78] За исключением, пожалуй, проектов с участием Всемирного банка и ЕБРР, но в этих случаях речь идет о займах на коммерческой основе.

сящей рекомендательный характер, и, может быть, один-два или даже три компьютера, остающиеся после завершения работы бюро. На практике уже сложился круг экспертов, которые могут год трудиться над экологическим проектом, затем переключиться на исследование состояния транспортной инфраструктуры, а еще через год заняться разработкой рекомендаций, к примеру, для аграрников или рыбаков[79].

Цели и задачи международных проектов далеко не всегда увязываются с целями и задачами развития Калининградской области. Как уже указывалось выше, направления программ ЕС, осуществляемых в области, прежде всего экологические и социальные, в то время как инвестиционная доля в них невелика. Это, по всей видимости, объясняется желанием европейцев обезопасить себя от потенциальных неожиданностей (так называемых «мягких рисков»), которые могут исходить с территории российского анклава.

Координация между различными проектами слаба или вообще отсутствует. До сих пор, насколько нам известно, нет даже полного перечня таких проектов, выполнявшихся или выполняющихся в Калининградской области.

Вопросы предоставления технической помощи России в виде осуществления на ее территории проектов по линии различных государств и международных организаций никак не отражены, т.е. не урегулированы законодательно.

Мнение о недостаточно эффективной работе программы TACIS в Калининградской области разделяют и некоторые зарубежные эксперты. Так, например, голландец Сандер Хуисман в своей работе «Новая политика Европейского союза для Калининграда»[80] отмечает, что методы, используемые программой TACIS, не популярны в России. С местными партнерскими организациями никогда не консультировались по

[79] Нам TACIS не надо, а ФАРЕ «не светит»?

[80] *Huisman S.* A new European Union Policy for Kaliningrad. Occasional Papers n° 33, March 2002б P. 15б 20 – 21
http://www.iss-eu.org/occasion/occ33.pdf

поводу выбора проектов или западных партнеров, а гигантская бюрократия существенно замедляет процедуры и платежи. Отбор проектов и западных партнеров, их выполнение и процесс управления ими слишком сложны и растянуты по времени. Координация различных проектов далека от удовлетворительной.

Очевидные недостатки существующей практики реализации международных проектов в Калининградской области вынудили Калининградскую областную думу рассмотреть этот вопрос на своем заседании 12 февраля 2003 г.

Участники заседания согласились с тем, что реальный результат выполнения международных проектов явно не соответствует масштабу финансирования. Как отметил лидер думских правых С.И. Гинзбург, наши зарубежные партнеры любят приводить суммы, выделяемые в рамках программ развития Калининградской области, но забывают при этом объяснить, что основная часть средств идет на оплату услуг зарубежных консультантов и экспертов. При этом, как указал депутат Ю.Н. Безносов, мы получаем отнюдь не бизнес-планы мирового уровня, способные привлечь в регион крупных инвесторов. Одной из причин такого положения, по мнению депутатов, является полная безответственность и бесконтрольность при реализации большинства международных программ. В связи с этим заместитель председателя Думы, председатель постоянного комитета по развитию ОЭЗ в Калининградской области С.Д. Козлов предложил создать информационный центр при областной администрации. В его функции, в частности, могло бы входить расширение числа тех, кто участвует в реализации международных проектов. Не секрет, что поддержку порой получают не самые нуждающиеся, а самые информированные. Кроме того, информационный центр должен анализировать итоги выполнения международных проектов в регионе, оценивать их реальный вклад в ее развитие. Это позволит обеспечить необходимую прозрачность в сфере использования зарубежной финансовой помощи, без чего невозможны контроль и ответственность. Информация об итогах

выполнения международных программ будет предоставляться не только населению области, но и тем зарубежным структурам, которые выделяют средства[81]. Было также решено издать нормативный акт (вероятнее всего, закон Калининградской области), на основе которого органы власти Калининградской области могли бы координировать деятельность, связанную с реализацией международных проектов на территории области. В этом нормативном акте предполагается отразить такие моменты, как:

1) создание единой системы сбора информации о международных проектах, осуществляемых на территории Калининградской области;

2) порядок взаимодействия представителей проекта с администрацией области в ходе реализации проекта;

3) ответственность за нарушение порядка взаимодействия с органами власти Калининградской области перед началом и в ходе осуществления проекта.

По итогам заседания постановлением Областной думы №70 от 20 февраля 2003 г. была создана совместная рабочая группа по изучению ситуации, связанной с международными проектами, реализуемыми на территории Калининградской области. Сопредседателем рабочей группы от Областной думы стал С.Д. Козлов.

На своем заседании 17 июня 2003 г. рабочая группа признала целесообразным инициировать процесс создания специальной структуры для управления международными проектами (Фонд «Агентство по управлению проектами»). Предполагается, что она станет связующим звеном между представительством Европейской комиссии в России и областной администрацией, а также полномочным представителем региональных органов власти в вопросах получения финансовой помощи и мониторинга

[81] Как поднять эффективность международных программ? Калининградская областная дума. Новости
http://duma.kaliningrad.org/main.asp?n=nnn_\data\news\12feb13

Основными функциями «Агентства по управлению проектами» должны стать:

- подготовка и запуск проектов в соответствии с приоритетами регионального развития;
- выполнение формальных процедур, связанных с подготовкой и реализацией конкретных проектов;
- ведение статистики по проектам;
- отчетность перед администрацией области по проектам по заранее утвержденной форме;
- обучение представителей власти работе по управлению проектами;
- другие функции.

Краткая концепция Агентства по управлению проектами была разработана с учетом литовского опыта управления международными проектами.

Помимо того, что средства международных программ не всегда используются достаточно эффективно, следует отметить, что они к тому же не сопоставимы по своим масштабам с теми средствами, которые получают соседние Польша и Литва по программам подготовки к их вступлению в ЕС – PHARE, SAPARD и ISPA[82].

Так, например, Литве (с населением в 3,6 млн. чел.) в 1992 – 1999 гг. было выделено по программе PHARE 328 млн. евро. На 2000 – 2002 гг. – еще 114,5 млн. евро по программе PHARE, 90 млн. евро по программе SAPARD и около 155 млн. евро по программе ISPA[83]. Ожидается, что приток средств в Польшу и Литву еще более усилится после их вступления в ЕС в 2004 г.,

[82] Программы SAPARD и ISPA, осуществляемые с 2000 г., направлены на поддержку процесса подготовки стран-кандидатов к вступлению в ЕС в областях сельского хозяйства и развития сельской местности (SAPARD) и транспорта и природоохранной инфраструктуры (ISPA), тогда как PHARE (начатая с 1989 г.) оказывает более широкую поддержку в вопросах вступления во всех секторах.

[83] Relations with Lithuania
http://europa.eu.int/comm/enlargement/lithuania/index.htm

когда обе страны будут участвовать в Общей аграрной политике, в структурных фондах[84] и других программах развития ЕС.

Средства, выделяемые Польше и Литве, даже в расчете на душу населения намного превосходят 40 млн. евро, выделенные Евросоюзом Калининградской области по программе TACIS. К тому же в случае с Польшей и Литвой речь идет об инфраструктурных проектах, тогда как TACIS, как уже неоднократно говорилась, – программа технического содействия (т.е. фактически консалтинговая). Если ничего не изменится, то уже существующий разрыв в уровне социально-экономического развития между Калининградской областью и Литвой и Польшей будет стремительно нарастать, а и инвестиционная привлекательность региона – снижаться. То есть Евросоюз, пусть косвенно и непреднамеренно, способствует росту существующей асимметрии между Калининградом и его соседями[85]. Разумеется, руководство Калининградской области обеспокоено создавшейся ситуацией и предлагает возможные варианты выхода из нее.

Так, в своем выступлении 9 апреля 2001 г. на II конференции по «Северному измерению» в Люксембурге губернатор Калининградской области В.Г. Егоров поставил вопрос о состыковке ресурсов программ TACIS, PHARE и INTERREG при реализации крупных трансграничных проектов, например модернизации панъевропейских транспортных коридоров 1А и 9Д, проходящих по территории области[86]. А в сентябре 2002 г. первый замести-

[84] Структурные фонды – это Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Европейский фонд ориентации и гарантий в области сельского хозяйства и Финансовый инструмент для ориентации рыболовных хозяйств. Их основная деятельность состоит в финансировании экономического развития в регионах, переживающих экономический упадок или спад.

[85] *Тиммерманн Х.* Значение расширения ЕС для Калининграда // Internationale politik. 2002. №11 – 12.

[86] Выступление главы администрации (губернатора) Калининградской области В.Г. Егорова на II министерской конференции по «Северному измерению». Люксембург, 9 апреля 2001 года http://www.gov.kaliningrad.ru/intervws.php3?uid=5

тель губернатора Калининградской области М.А. Цикель заявил прибывшей в Калининград делегации дипломатических миссий стран ЕС в Москве, что программа TACIS себя изжила и требует кардинального пересмотра. По его мнению, сегодня российскому анклаву необходимы программы типа PHARE, средствами которой уже пользуются соседи региона – Польша и Литва. В частности, за счет этой программы можно было бы профинансировать строительство автомагистрали Калининград – Эльблонг, погранпереходов в Мамоново на российско-польской границе и в Советске – на российско-литовской, то есть объектов, одинаково важных и для России, и для ЕС[87].

По мнению начальника Управления по международным делам администрации Калининградской области В.М. Романовского, если Калининградскую область нельзя подключить к программе PHARE, то пусть останется программа TACIS. Но тогда внутри этой программы следует выделить отдельную калининградскую линию, со своим бюджетом и упрощенной системой финансирования. Или, как вариант, возможно создание специального фонда ЕС «Калининград».

Идея создания специального фонда нашла определенный отклик у ЕС. В начале марта 2003 г. на втором заседании рабочей группы по парламентскому мониторингу калининградской проблематики в Москве глава представительства Еврокомиссии в России Ричард Райт заявил, что в скором времени ЕС намерен положительно решить вопрос о создании специального фонда для подъема социально-экономического уровня Калининградской области. Однако в том же месяце Европейская комиссия приняла решение выделить Калининградской области грант в размере 25 млн. евро по правилам программы TACIS. При этом было заявлено, что хотя ЕС сейчас не может создать инвестиционный фонд для Калининградской области, но и в рамках TACIS можно помочь региону оборудованием.

[87] Обзор ситуации с выделением области средств со стороны ЕС дается по материалам сайта информационного агентства Росбалт http://www.rosbalt.ru.

В связи с этим 20 марта 2003 г. Калининградская областная дума приняла соответствующее обращение к премьер-министру России М.М. Касьянову, полномочному представителю России при европейских сообществах М.Е. Фрадкову, председателю Европарламента Патрику Коксу, председателю Еврокомиссии Романо Проди и главе представительства ЕС в России Ричарду Райту. Дума высказала просьбу оказать региону содействие в решении вопроса о прямом финансировании Евросоюзом программ и объектов. Была выражена обеспокоенность, что 25 млн. евро выделяются Калининградской области через программу TACIS, известную тем, что до 80 % средств, выделяемых в ее рамках, идет на оплату исследований и консультаций зарубежных специалистов. А на долю непосредственных инвестиций приходится всего лишь 20 %.

4.2.3. Возникновение проблемы расширения Европейского союза на восток

Важнейшим внешним фактором регионального развития, после превращения Калининградской области в российский эксклав, стало расширение Европейского союза на восток. Эта проблема возникла после того, как в июне 1993 г. на Совещании Европейского совета в Копенгагене государства-члены ЕС приняли решение о том, что ассоциированные страны в Центральной и Восточной Европе, которые пожелают того, смогут стать членами Европейского союза. Одновременно государства-члены ЕС разработали критерии членства в Евросоюзе, которые часто называют *копенгагенскими критериями*.

В 1994 – 1996 гг. заявки на вступление в ЕС подали 10 стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), в том числе граничащие с российской Калининградской областью Польша (5 мая 1994 г.) и Литва (8 декабря 1995 г.). Перспектива оказаться российским островом внутри расширившегося ЕС стала для области вполне реальной.

Удивительно, но в то время эта перспектива не только не вызвала беспокойства, но и не привлекла особого внимания ни в самой области, ни в Москве.

Администрация области, возглавлявшаяся Ю.С. Маточкиным, была занята борьбой за законодательное закрепление за областью льготного статуса свободной зоны, который то отменялся, то возобновлялся федеральным Центром. В итоге этих усилий был принят Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». После этого областные власти, наконец, обратили внимание и на проблему расширения ЕС. Ю.С. Маточкин в сентябре 1996 г. на международной конференции по приграничному сотрудничеству региональных и местных властей в Калининграде публично заявил о необходимости подготовки области к расширению Евросоюза. Но через месяц он проиграл выборы Л.П. Горбенко, администрация которого взяла курс «опоры на собственные силы» и явно снизила международную активность.

Федеральный же центр, мысля в категориях традиционной (то есть силовой) геополитики, видел главную проблему для России в расширении не ЕС, а НАТО. Поэтому основные внешнеполитические усилия на европейском направлении были направлены на предотвращение вступления в Организацию Североатлантического договора стран Центрально-Восточной Европы (прежде всего Польши и стран Прибалтики). Расширение ЕС воспринималось в общем достаточно благожелательно. О том, что это может иметь вполне реальные (в отличие от куда более виртуальных НАТОвских угроз) и далеко не всегда положительные экономические последствия для России, первоначально не особенно задумывались. Хотя основания для беспокойства были. Так, например, вступление в ЕС в 1995 г. Финляндии из-за налагаемых ЕС ограничений нанесло ущерб российской внешней торговле в размере до 350 млн. долларов в год.

Что касается Калининградской области, то российское руководство, по-видимому, полагало, что проблемы с Калининградом, если они возникнут, смогут быть решены в рамках *Соглашения о сотрудничестве и партнерстве между ЕС и Россией (СПС)* (подписано 24 июня 1994 г.). Тем более что со-

трудничество России и Евросоюза в Калининградской области действительно развивалось весьма активно. Так, в 1994 финансовом году Калининградская область была утверждена в качестве приоритетного региона для реализации программ TACIS. По представлению администрации области, поддержанному правительством Российской Федерации, после ряда поездок представителей области в Москву, Брюссель, а также визитов экспертов и чиновников Европейской комиссии (в том числе тогдашнего главы представительства Еврокомиссии в России М. Эмерсона) в Калининград были одобрены пакет из шести проектов стоимостью около 10 млн. ЭКЮ.

Кроме того, судя по всему, многие лица, принимающие решения, просто не верили, что богатый ЕС в обозримом будущем примет в свои ряды намного более бедных восточноевропейских соседей. Похоже, что заявления стран ЦВЕ о вступлении в Евросоюз были восприняты политической элитой России примерно так: «Хотеть то они хотят, да кто им даст?».

ЕС, руководствуясь в первую очередь геополитическими, а не экономическими мотивами, дал «зеленый свет» старту переговоров о расширении. В марте 1998 г. начались переговоры с первой шестеркой стран-кандидатов (в которую вошла Польша), в феврале 2000 г. – со второй шестеркой с участием Литвы. Евросоюз неоднократно подчеркивал, что переговоры ведутся с каждой страной индивидуально и их темпы зависят от степени ее подготовленности и сложности решаемых проблем. По этой причине нет возможности заранее оценить вероятную продолжительность каждых переговоров и нельзя говорить и о конкретных сроках будущего вступления. Тем не менее вопрос о расширении ЕС и, следовательно, о превращении Калининградской области в российский анклав внутри Евросоюза перешел из плоскости «может быть?» в плоскость «когда?».

4.2.4. Российская позиция в отношениях с ЕС

Официальная российская позиция по вопросу о будущей роли Калининградской области во взаимодействии России и

ЕС первоначально изложена в документе под названием *«Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на 2000 – 2010 годы».* Она была передана тогда еще Председателем правительства РФ В.В. Путиным представителям ЕС на конференции по «Северному измерению» в Хельсинки 22 октября 1999 г. В дальнейшем на ее основе была принята *«Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000 – 2010 годы)»* (утверждена Президентом РФ В.В. Путиным 3 июня 2000 года).

О Калининградской области в ней говорится следующее: «Учитывая особое географическое и хозяйственное положение Калининградской области, обеспечить необходимые внешние условия ее жизнедеятельности и развития ее как неотъемлемой части Российской Федерации и активного участника трансграничного и регионального сотрудничества. Определить на перспективу оптимальную экономическую, энергетическую и транспортную специализацию области, позволяющую эффективно функционировать в новых условиях. Надежно обустроить ее транспортные связи с остальной территорией Российской Федерации. При необходимости вести дело к заключению с Европейским союзом специального соглашения, обеспечивающего защиту интересов Калининградской области как субъекта Российской Федерации в процессе расширения Европейского союза, а также по возможности превращения ее в «пилотный регион» в деле сотрудничества России и Европейского союза в XXI веке».

В дальнейшем эти позиции были уточнены и конкретизированы в проекте *«Концепции Федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области»* (подготовлена к заседанию Правительства РФ, состоявшегося 22 марта 2001 г., на котором рассматривались проблемы области). В Концепции, в частности, указывалось.

1. Калининградская область занимает важное геополитическое положение и играет особую роль в обеспечении национальных интересов России в Балтийском регионе и в Европе. Калининградская область – это единственный субъект Российской

Федерации, полностью отделенный от остальной территории страны сухопутными границами иностранных государств и международными морскими водами, что обусловливает угрозу хозяйственной и военно-политической изоляции области.

2. Область имеет экономически выгодное географическое положение, реализация преимуществ которого, в соответствии с принятой Российской Федерацией стратегией по развитию отношений с Европейским союзом до 2010 года, выгодна всей России. Калининградская область должна стать российским регионом сотрудничества с Европейским союзом в XXI веке.

3. Главной целью обеспечения национальных интересов и безопасности Российской Федерации в Калининградской области является создание и поддержание такого экономического, политического, международного и военно-стратегического положения области, которое бы создавало условия, исключающие опасность ослабления роли и значения области как неотъемлемой части Российской Федерации.

4. Калининградская область должна стать реальным соединительным звеном в интеграционном сближении России и объединяющейся Европы в продвижении российской продукции в страны ЕС, а современных производств и рыночных институтов – в новую Россию.

5. Целями федеральной политики в отношении Калининградской области должны стать:

- создание в регионе условий для устойчивого социально-экономического развития, в том числе компенсация издержек эксклавного положения Калининградской области в Балтийском регионе и ее анклавного положения в общеевропейском хозяйственном пространстве;
- устранение препятствий для сотрудничества области со странами ЕС.

6. Важнейшими задачами обеспечения национальных интересов и безопасности в Калининградской области являются:

- подъем экономики области до уровня, обеспечивающего проведение социально ориентированного экономического курса;

- налаживание равноправного партнерства с сопредельными государствами, государствами Балтийского региона и Европейского союза;
- укрепление безопасности области в оборонной и информационной сферах.

7. С целью предотвращения возможных негативных последствий расширения ЕС с точки зрения ограничения свободы передвижения в/из Калининградской области необходимо заключить специальное соглашение по Калининградской области (в развитие Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС), которое обеспечило бы защиту интересов Калининградской области как субъекта Российской Федерации:

- требуется договориться о сохранении, в исключение из шенгенских правил ЕС, безвизового въезда для граждан Калининградской области в Польшу и Литву как в сопредельные с регионом страны;
- поездки российских граждан в область и обратно с территории России должны осуществляться через Литву и Польшу в безвизовом режиме;
- предусмотреть упрощенный визовый режим для въезда граждан Литвы и Польши, а после вступления этих государств в ЕС – и всех граждан стран, входящих в эту организацию, в Калининградскую область.

К сожалению, Концепция до сих пор не утверждена на федеральном уровне (ни в данной, ни в какой-либо иной редакции). Тем не менее, деятельность по решению ряда перечисленных актуальных проблем ведется. С первой половины 2002 года особенно много внимания уделялось проблеме транзита российских граждан через территорию Литвы при поездках между областью и основной частью страны. Этот вопрос детально освещен в печати, и мы на нем останавливаться не будем. Отметим здесь лишь то, что позиция авторов данной книги состоит в поддержке идеи безвизового режима между ЕС и Россией в целом. А в качестве первого шага к реализации данной идеи могла бы стать апробация подобного режима на примере Калининградской области.

Судя по рассмотренному проекту Концепции, Российскую Федерацию беспокоит то, как сможет развиваться российский регион, ставший анклавом внутри политического, правового, экономического пространства, при возникших других «правилах игры». Появляются закономерные опасения, что это приведет к ослаблению связей области с основной частью России, ее более или менее быстрому «дрейфу на Запад». Именно поэтому в принятых федеральных документах по Калининградской области основной акцент делается на обеспечение необходимых внешних условий жизнедеятельности Калининградской области и развития ее как неотъемлемой части Российской Федерации. Средством создания этих условий может стать превращение области в активного участника трансграничного и регионального сотрудничества, в российский регион сотрудничества с Европейским союзом в XXI веке.

Однако, к сожалению, эта идея до сих пор не наполнена конкретным содержанием на федеральном уровне. Наработки калининградских ученых и политиков, сделанные в этом направлении, до последнего времени были либо не очень хорошо известны в Москве, либо игнорировались[88]. Можно лишь надеяться, что изменения принесет утверждение Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества.

4.2.5. Позиция ЕС по калининградской проблематике

Калининградская область, оказавшаяся в специфической геополитической ситуации, привлекла внимание ЕС сразу после распада СССР. Как указывалось выше, уже в 1992 г. в области началась реализация первого проекта программы TACIS. В 1993 г. состоялась недельная ознакомительная поездка делегации

[88] См., например: *Хлопецкий А.П., Федоров Г.М.* Калининградская область: регион сотрудничества. Калининград: Янтарный сказ, 2000; *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2002 и др.

Европейского парламента во главе с депутатом от Германии М. Хофф. Результатом этой поездки стала *резолюция Европарламента по Калининграду*, принятая 9 февраля 1994 года.

В Резолюции содержались следующие основные рекомендации.

- Принять срочные меры по упрощению доступа в регион инвестиций, по выводу войск из региона и сокращению военного присутствия России в нем до «разумных пределов».
- Более интенсивно развивать трехстороннее сотрудничество между Литвой, Польшей и Калининградом, прежде всего в пограничных областях.
- В широком объеме включить Калининградскую область в Европейскую систему транспорта и телекоммуникации.
- Направить инвестиции на укрепление материальной базы туризма.
- Совету Европы и Европейской комиссии при проведении переговоров о подписании Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Россией уделить особое внимание положению о торговле и сотрудничестве с Калининградом и дополнить вышеупомянутый Договор протоколом, содержащим договоренности по развитию такого рода сотрудничества.
- Правительству России следует наделить Калининград более широкими правами и предоставить ему статус, позволяющий вести самостоятельно переговоры с Мировым банком, ЕБРР, Европейским сообществом и другими международными институтами.
- Предпринять все усилия, чтобы предотвратить превращение Калининградской области в «задворки» Балтийского региона, а также всячески содействовать тому, чтобы Калининградская область стала прочным звеном, связующим Западную Европу и Белоруссию, Россию и три Балтийских государства в единый европейский регион.

С позиций сегодняшнего дня видно, что резолюция носит достаточно сдержанный и конструктивный характер. Ряд выводов и предостережений европарламентариев, например об

углублении негативных тенденций в развитии экономики области на протяжении 1990-х гг. или о том, что механизм СЭЗ, распространенный на область в целом, не заработает в полную силу, к сожалению, оправдались. Некоторые рекомендации, вызвавшие в момент принятия резолюции едва ли не наибольшее возражение, к примеру, предложение о сокращении российского военного присутствия в области до «разумных» размеров, были так или иначе реализованы или реализуются. Это же можно сказать и о развитии сотрудничества с регионами Литвы и Польши, работе по включению области в европейские транспортные и телекоммуникационные сети, укреплению туристической инфраструктуры и т.д. Некоторые предложения остаются актуальными и сейчас. Это прежде всего принятие специального протокола по Калининграду в дополнение к СПС и превращение Калининграда в связующее звено между ЕС, Россией, Белоруссией и странами Балтии (позднее этот подход был развернут в концепции «пилотного региона» или «региона сотрудничества»).

Но в то время резолюция Европарламента была воспринята руководством и политической элитой России преимущественно в негативном ключе. Возражение вызвал, прежде всего, сам факт, что международный орган принял решение, касающееся части территории Российской Федерации (пусть даже и не оспаривая ее принадлежность России). Некоторые российские политики вообще усмотрели в достаточно взвешенном документе призыв к отделению области от России. Так, например, бывший тогда вице-премьером России С.М. Шахрай в «Независимой газете» обвинил Европарламент в том, что в его резолюции под «вкусной» экономической оберткой находится предложение разработать особый международный статус для этой территории и в перспективе создать фактически четвертое независимое прибалтийское государство[89].

[89] См.: *Шахрай С.* Калининград – Кенигсберг – Кролевец… // Независимая газета. 1994. 26 июля; *Шахрай С.* Калининградский ресурс российской политики // Независимая газета. 1994. 26 окт.

Статьи С.М. Шахрая получили большой резонанс, и Брюссель «дал задний ход», чтобы избежать противоречий с Москвой и не втягиваться в сложные отношения между центром и регионами. ЕС продолжил реализацию в Калининградской области многочисленных проектов (прежде всего через программу TACIS), однако, подчеркивая при этом, что они являются лишь частью более широкого сотрудничества ЕС и России в целом. Показательно, что в таком основополагающем документе, как *«Общая стратегия Европейского союза по отношению к России»,* о Калининградской области было упомянуто лишь однажды, причем в самых общих словах (часть II, пункт 4 (d)). Речь шла об «активизации трансграничного сотрудничества с соседними российскими регионами (включая Калининградскую обл.), особенно с учетом предстоящего расширения ЕС и включения в рамки «Северного измерения»[90].

Именно в документах, касающихся «Северного измерения», ЕС вновь более подробно изложил свою позицию по поводу сотрудничества с Калининградской областью как с частью РФ. В мае 2000 г. Министерство иностранных дел Дании совместно с Еврокомиссией организовали международную конференцию «“Северное измерение”» и Калининградская область: европейская и региональная интеграция». В ходе конференции были обсуждены такие ключевые проблемы, как пересечение границ и свободное движение в регионе Балтийского моря, инвестиции, торговля и таможенные проблемы, здоровье, социальное обеспечение и борьба с преступностью, транспорт, окружающая среда и энергетика, региональное и субрегиональное сотрудничество. В дальнейшем многие идеи, высказанные в ходе конференции, были приняты во внимание при подготовке *Плана действий ЕС «Северное измерение» во внешней и пограничной политике ЕС 2000 – 2003»*[91].

---

[90] Коллективная стратегия Европейского союза.
Интернет-адрес http://www.csr-nw.ru/docs.php?code=4

[91] Официально одобрен на заседании Европейского совета в Фейра (Португалия) 19 – 20 июня 2000 г.

В наиболее полном виде позиции Евросоюза по Калининграду сформулированы в докладах Европейской комиссии *«ЕС и Калининград»* (17 января 2001 г.), *«Сотрудничество между ЕС и Россией по Калининграду: 2002 г. и далее»* (23 мая 2002 г.) и *«Партнерство России и ЕС по Калининградской области»* (12 июля 2002 г.).

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 после расширения Европейского союза она неизбежно окажется в окружении стран-членов ЕС.

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 наиболее полно воспользоваться новыми возможностями благодаря своему выгодному географическому положению.

При внимательном рассмотрении документов ЕС, однако, можно понять, что выгоды от 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 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 (что, кстати, признает и ЕС). Так что само по себе снижение пошлин на экспорт в соседние с Калининградской областью страны вряд ли даже в среднесрочной перспективе пе-

рекроет неудобства, связанные с осложнением и удорожанием коммуникаций с «материковой» Россией.

Евросоюз подчеркивает, что ответственность за развитие Калининградской области лежит на России и самом регионе. Однако ЕС готов оказать содействие экономическому и социальному развитию области в рамках укрепления отношений с Россией и для того, чтобы максимально использовать преимущества, создаваемые расширением ЕС для России и Калининградской области. Сотрудничество по Калининграду является одним из элементов более широкого партнерства между Россией и ЕС.

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. Таким образом, ЕС фактически отвергает идею заключения отдельного соглашения (соглашений) по Калининградской области, которая ранее 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 целый 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 Калининграду потребуется какой-либо особый режим (то есть эта идея фактически отвергается, хотя и в достаточно мягкой форме).

ЕС признает, что его расширение будет иметь особые последствия для Калининграда главным образом с точки зрения движения товаров, людей и поставок энергии. На вопросе о транзите людей, который стал главным «камнем преткновения» между Россией и ЕС по поводу Калининградской области, мы уже останавливались. Что касается движения товаров,

то, по мнению ЕС, после вступления в Евросоюз Литвы и Латвии в СПС будет предусмотрен их свободный транзит через эти страны без взимания таможенных или каких-либо иных транзитных пошлин (за исключением транспортных и административных сборов). В то же время отмечалось, что договоренности между Россией и Литвой о транзите военных грузов и военнослужащих необходимо проанализировать в контексте расширения ЕС. В дальнейшем глава Представительства Европейской комиссии в России Р. Райт уточнил, что вопрос транзита военных грузов в принципе относится к вопросам правопорядка и общественной безопасности, которые регулируются на национальном уровне и двусторонними соглашениями с Россией (например, Соглашение между Литвой и Россией о военном транзите). Что касается ве́дения 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: сохранение связи с энергосистемой России; подключение к центральноевропейской сети, связанной с основной энергосистемой ЕС; наращивание мощностей по производству электроэнергии в области. Хотя говорится, что эти варианты требуют совместного исследования, но по некоторым деталям можно понять, что последний вариант (рост местного производства) ЕС нравится не очень. По крайней мере, указывается, что мощность строящейся ТЭЦ-2 в 900 МВт вдвое превышает рекомендацию, сделанную в рамках исследования TACIS. По мнению Еврокомиссии, нет особой необходимости и в строительстве нового газопровода в Калининградскую область.

ЕС не ожидает, 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 составит сжиженный попутный газ (потребление которого в Калининградской области составляет 30 тыс. т в год), перевозки

которого по железнодорожным и автомобильным магистралям должны будут 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 связи с этим не исключается возможность создания специального Фонда Калининграда, основная цель которого состояла бы в стимулировании экономической деятельности, в частности развитии бизнеса и связанной с ним малой инфраструктуры в регионе.

Важное место в документах ЕС по Калининграду отводится таким проблемам, как охрана окружающей среды, здравоохранение (прежде всего борьба со СПИДом и туберкулезом), борьба с незаконными видами деятельности (незаконная миграция, нелегальная перевозка людей, наркотиков, контрабанда и кража автомобилей и др.). Соответствующие разделы документов изложены, в отличие от многих публикаций в европейской прессе, в достаточно корректной форме. ЕС выражает готовность помочь по всем указанным вопросам Калининградской области, приведены конкретные направления помощи и выделяемые суммы.

Отметим, что в официальных документах ЕС прямо не связывает будущее введение визового режима для Калининградской области с распространением там преступности, наркомании и инфекционных заболеваний (упор делается на борьбу с нелегальной иммиграцией). Тем не менее в западноевропейской прессе делается упор именно на то, что Европейский союз рассматривает Калининградский анклав «как рассадник наркотиков, отмывания денег и организованной преступности» и что «члены ЕС не готовы разрешить безвизовый коридор через их будущую территорию в район, где процветают преступность, болезни и наркоторговля». Подобные или даже более хлесткие высказывания являются «дежурным» блюдом практически во всех западных публикациях на калининградскую тему. Создается впечатление, что реально существующие проблемы сознательно раздуваются до предела, чтобы

подготовить европейское общественное мнение к будущей изоляции Калининградской области и шире – России в целом. К сожалению, порой даже кажется, что, несмотря на сладкие речи о нежелании создавать новые разделительные линии в Европе, европейцы (в том числе и лица, принимающие решения) сознательно (или подсознательно) воспринимают Россию как чуждую, непонятную и потому потенциально опасную цивилизацию.

Нам не хотелось бы думать, что дело обстоит именно так, но даже если Евросоюз действительно пытается лишь минимизировать «мягкие риски», то и в этом случае он должен действовать только на двусторонней основе, воспринимая Россию как равного партнера со своими законными интересами. Пока же ЕС явно ставит интересы собственной безопасности выше российских интересов и пытается говорить с нашей страной так же, как со странами ЦВЕ – кандидатами в члены ЕС. Но Россия не собирается, в отличие от этих стран, вступать в ЕС и безоговорочно принимать брюссельские правила. Наверное, с соседом надо вести дела все-таки несколько иначе, чем с будущим членом семьи.

Так или иначе, любые односторонние попытки ЕС повлиять на внутреннюю жизнь Калининградской области окажутся неэффективными и будут справедливо восприняты как вмешательство во внутренние дела Российской Федерации. Поле для двустороннего взаимодействия существует, так как Россия также объективно заинтересована в том, чтобы область была динамично развивающимся российским регионом, а не источником экологических и социальных проблем для себя и соседей.

4.2.6. Баланс интересов и стратегия региона сотрудничества

Поскольку расширение ЕС на восток создает проблемы для России, особенно для ее Калининградской области, ни Россия, ни Евросоюз не могут оказаться в стороне от их уре-

гулирования. Необходима совместная стратегия, основывающаяся на *сочетании региональных, общероссийских и международных интересов*. Такой стратегией может стать стратегия развития Калининградской области в качестве *региона сотрудничества России и ЕС*, в котором отрабатывались бы новейшие экономические и внешнеэкономические идеи и технологии сотрудничества и взаимодействия в рамках процесса интегрирующейся Европы. Но для ее реализации потребуются совместные усилия всех заинтересованных сторон, обеспечение баланса их интересов, в том числе и по отношению к Калининградской области.

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.

В этом смысле одной из благоприятных предпосылок сотрудничества между РФ и ЕС в Калининградской области является то, что и Евросоюз в целом, и все входящие в него страны безоговорочно признают область неотъемлемой частью Российской Федерации. Такой же позиции по отношению к Калининграду придерживаются и соседи области, кандидаты на вступление в ЕС – Польша и Литва.

Общероссийские интересы в регионе имеют и немаловажное *военно-стратегическое измерение*. После вхождения в состав НАТО в 1999 году Польши и предстоящего включения в его состав Литвы, Латвии и Эстонии российская Калининградская область станет островом в окружении стран НАТО. С другой стороны, вслед за терактами в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 года 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 области *экономические* аспекты развития. Калининградская область обладает предпосылками для выполнения важных общероссийских экономических функций. Однако, как это видно из хода реализации программ развития области, федеральный Центр пока еще окончательно не определил, какие именно функции она должна выполнять в общероссийском разделении труда, насколько она может обеспечивать внешнеэкономические связи страны, какие меры следует предпринять для развития этого региона.

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

Интересы Европейского союза имеют два основных аспекта. С одной стороны, это недопущение возникновения внутри ЕС очага экономической, социальной, экологической и в конечном счете политической напряженности. С другой – использование области как связующего звена в экономических связях с Россией (гораздо меньшее значение имеет региональный рынок вследствие его незначительной емкости).

Россия признана полноправным членом «большой восьмерки», находится на пороге вступления в ВТО. Тем не менее в отношениях между Россией и ее западными партнерами сохраняется много неопределенного. В Калининградской области можно было бы апробировать многие элементы взаимного сближения экономических пространств России и ЕС.

Однако общие интересы у Европейского союза по отношению к области пока просматриваются слабо. Скорее есть интересы отдельных стран-членов ЕС (прежде всего Германии, Швеции, Дании), а также стран-кандидатов (в первую очередь Польши и Литвы).

Интересы Калининградской области в общем виде заключаются прежде всего в повышении уровня и качества жизни ее населения до сопоставимого с соседними странами. А это может быть достигнуто только за счет ускоренного социально-экономического развития региона. Имеющиеся для этого предпосылки пока остаются потенциальными. Для их использования региональных ресурсов недостаточно. Необходимо привлечение общероссийских и зарубежных инвестиций, технологий, потоков товаров и услуг.

Однако детально региональные интересы не сформулированы в полной мере, поскольку в области нет единой и сплоченной элиты. В определенной мере таковыми можно считать положения, сформулированные в Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества. Они предполагают сохранение области в российском экономическом пространстве при расширении роли области во внешнеэкономических связях страны и углублении отношений с ЕС.

Таким образом, в сложившихся условиях единственно возможной моделью политического решения проблем Калининградской области в свете расширения ЕС является ее участие в тех интеграционных процессах, которые должны получить развитие в ходе взаимодействия между Россией и Евросоюзом. Это, конечно, лишь первый этап на пути превращения Калининградской области в регион сотрудничества между Россией и ЕС. Однако именно эта модель открывает перспективу последующих этапов. При этом область не становится субъектом международного права. Деятельность областных органов в международных отношениях координируется федеральным Центром. Область готовит предложения во внешнеэкономической сфере, но окончательное решение принимает федеральный Центр.

Признав, что Калининградская область является одновременно субъектом Российской Федерации и субъектом хозяйственной деятельности Европейского союза, в идеале следует вести дело к превращению области в масштабный транснациональный экономический проект. Для начала необходимо заключить специальное соглашение (договор) между Россией и ЕС о развитии Калининградской области как объекта международного сотрудничества. К сожалению, пока западная сторона не согласилась с российскими предложениями о заключении такого договора, считая, что достаточно развитие отношений в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Российская Федерация пока также четко не сформулировала свою ***активную европейскую политику***. И соответственно не определила в ней место Калининградской области. Для эффективности «зонального» механизма сотрудничества неясны последствия ожидаемого вступления России в ВТО. Наконец, все еще не урегулированы полностью проблемы, связанные с транзитом российских граждан и грузов через территорию вступающей в ЕС Литвы. Калининградский аспект присоединения России к ВТО, несмотря на требования региональных властей, учитывается явно недостаточно.

Визовый вопрос в отношениях РФ и ЕС, будучи сам по себе техническим, приобрел политическое значение, поскольку введение визового режима даже для транзитных пассажиров Литвой (как и ранее – Латвией) можно охарактеризовать не иначе, как достаточно негативный в отношении России ***политический акт***[92].

Решения саммита Россия – ЕС в Брюсселе 11 ноября 2002 г. и подписанное 30 декабря 2002 г. российско-литовское соглашение о взаимных поездках граждан обозначили определенный компромисс по проблеме российского транзита в Калининград и обратно. Тем не менее первые дни после введения визового

[92] Отметим, что, на наш взгляд, реагировать следовало уже на соответствующее решение Латвии, вместо того чтобы пускать поезд Калининград – Санкт-Петербург обходным путем, через Белоруссию.

режима Литвой 1 июля 2003 г. показали, что практическая реализация достигнутых договоренностей сопряжена с рядом трудностей и проблем. Кроме того, следует учитывать, что визовая проблема не снята, а фактически отложена, поскольку с 1 января 2005 г. для транзита в Калининград по суше и обратно потребуются загранпаспорта, которые есть далеко не у всех жителей области и тем более у жителей остальных российских регионов. Калининград фактически превратится для остальных россиян в заграницу со всеми отсюда вытекающими последствиями. Ситуация, таким образом, все еще остается достаточно неопределенной, и поэтому пока трудно окончательно обозначить те федеральные меры, которые должны гарантировать нормальную жизнь Калининградской области в новых условиях. Трудно говорить и о стратегии «региона сотрудничества», предусматривающей усиление кооперации и расширение взаимовыгодных связей, в то время как предполагаемые партнеры фактически устанавливают барьеры на границах.

Следует подчеркнуть, что именно российская сторона всегда проявляла инициативу и добрую волю тогда, когда речь шла о Калининградской области. До возможного минимума сведено российское военное присутствие в регионе. Открыто большое число пограничных переходов. И, возможно, главное – уже более десяти лет в регионе действует режим сначала свободной, а затем Особой (по сути – той же свободной) экономической зоны. Для поступающих в область из-за рубежа товаров отменены таможенные сборы. В области зарегистрировано более 1900 иностранных и совместных предприятий. Осуществляются многочисленные международные проекты, и не только в экономической, но и в социально-культурной сфере.

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

Российскую Федерацию волнуют проблемы жизнедеятельности и жизнеобеспечения российского эксклава внутри ЕС.

Встречаются и опасения, объективное усиление оторванности области от России может привести к ее постепенному выпадению сначала из общероссийского экономического, а потом, возможно, и политического пространства. Именно поэтому негативную реакцию у руководства России вызвали инициативы ЕС (встреча в Севилье) об особых льготах для калининградцев при получении шенгенских виз. В то же время есть и понимание того, что область не должна самоизолироваться от расширившегося Евросоюза. Поэтому в федеральных документах главный упор делается на обеспечение необходимых внешних условий жизнедеятельности и развития Калининградской области как неотъемлемой части Российской Федерации и ее превращение в российский регион сотрудничества с Европейским союзом в XXI веке.

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

Во-первых, проблема жизнеобеспечения Калининградской области и возможного ослабления ее связей с Россией порой ставится в таком ключе, как если бы мы подозревали ЕС и соседей области в сознательных действиях в этом направлении. Однако на самом деле главная опасность заключается в том, что связи области с остальной частью страны могут ослабнуть независимо от действительных намерений ЕС – просто как побочный результат процесса расширения, 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 позитивными действиями.

Во-вторых, к сожалению, на федеральном уровне, в отличие от самой области, идея «региона сотрудничества» все еще выглядит скорее как пропагандистский лозунг, чем проработанная стратегия. В связи с этим представляется необходимым разработать (с учетом уже сделанного) федеральную концеп-

цию развития Калининградской области как региона сотрудничества России и ЕС и положить эту концепцию в основу будущего соглашения РФ и ЕС по Калининградской области. И чаще прислушиваться к исходящим из региона предложениям.

Калининградская областная дума выступила с важной инициативой, предусматривающей введение в федеральном законодательстве положения о безвизовом въезде в регион граждан Евросоюза. В декабре 2002 года принято постановление, согласно которому в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации внесен проект Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Предлагается дополнить закон специальной статьей, в которой говорится: «Для граждан Европейского союза, Литовской Республики и Республики Польша устанавливается безвизовый порядок въезда в Калининградскую область и выезда из Калининградской области за пределы Российской Федерации».

Такое решение могло бы способствовать превращению Калининградской области в регион активного сотрудничества России с соседними государствами – Литвой и Польшей, с Европейским союзом. Это был бы и шаг к введению в конечном счете безвизового режима между всей Россией и Европейским союзом.

В феврале 2003 года Областной думой дополнительно принято обращение к Президенту Российской Федерации и Председателю Правительства с просьбой о поддержке калининградской инициативы. В обращении говорится, что принятие указанных выше предложений призвано обеспечить приток иностранных инвестиций в регион, способствовать развитию туристическо-рекреационного комплекса, созданию условий для расширения транзита граждан Евросоюза через территорию области. В итоге будут ослаблены негативные последствия для экономики региона, обусловленные вступлением Литовской Республики и Республики Польши в ЕС, и это будет способствовать решению поставленных Президентом России задач сближению уровня и качества жизни калининград-

цев с гражданами соседних государств. Смогут успешнее решаться задачи Федеральной целевой программы развития региона, и область сможет более активно развиваться.

Что касается Европейского союза, то, похоже, он пока решает по отношению к Калининградской области сугубо локальные задачи. Речь идет прежде всего о минимизации так называемых «мягких рисков» (подлинных или мнимых) для безопасности расширяющегося ЕС, таких, как организованная преступность, нелегальная иммиграция, наркомания, социально обусловленные болезни (включая СПИД), загрязнение окружающей среды. При этом нельзя не отметить, что масштабы реально существующих проблем раздуваются непомерно и бездоказательно, а позитивные изменения или не замечаются или сознательно замалчиваются.

Руководство ЕС неоднократно заявляло, что ответственность за развитие Калининграда лежит на России и на самом регионе[93]. Это действительно так. Но и Европейский союз, в результате расширения которого на восток кардинально меняются внешние условия развития области, должен взять свою долю ответственности за развитие региона. И эта ответственность не должна сводиться только к выделению денежных средств, большая часть которых, как мы уже указывали выше, затем возвращается в Европу через зарплаты зарубежных экспертов и консультантов, поставки оборудования и т.д. Показательно, что Евросоюз фактически «не замечает» российских предложений о превращении Калининградской области в регион сотрудничества и не высказывает никаких своих соображений на этот счет. А те предложения по Калининграду, которые уже сделаны ЕС, сводятся фактически к набору тем и частных вопросов для обсуждения. Они не базируются на солидном концептуальном фундаменте, политическую проблему пытаются решать через массу технических деталей. Это и приводит к тому, что мы сейчас имеем.

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

Чтобы решить проблемы, существующие между ЕС и РФ (в том числе и по Калининграду), Европейскому союзу надо все-таки раз и навсегда определиться: кем она считает Россию – партнером или источником потенциальной угрозы; дополняющей частью европейского хозяйственного комплекса или возможным опасным конкурентом; частью европейской цивилизации или ее антиподом. При этом важны не слова (их хватает и сейчас) – нужны конкретные действия.

Представляется, что России нужно еще раз максимально конкретно изложить свое видение будущего Калининградской области в форме обязывающего документа (проекта соглашения, договора России и ЕС) и предложить западным партнерам обсудить каждый из его пунктов. При этом стоило бы еще раз подчеркнуть, что от позитивного, строящегося на балансе интересов всех заинтересованных сторон, решения «калининградской проблемы» будет во многом зависеть и характер будущих отношений России и ЕС в целом.

Из Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года:

«Международное сотрудничество, как и собственные усилия региона и содействие федерального Центра, будет способствовать формированию эффективной для новых условий отраслевой структуры экономики области, приспособленной для масштабного экономического сотрудничества России и Евросоюза в XXI веке.

Развитию этого сотрудничества на территории области препятствует отсутствие на федеральном и региональном уровнях законодательных актов, регламентирующих опережающее либеральное экономическое развитие эксклавного региона, поддержку происходящих в области структурных реформ и направлений комплексного взаимодействия с Евросоюзом. Поэтому в рамках развития идеи региона сотрудни-

чества целесообразно подготовить и подписать специальное Соглашение России и ЕС по Калининградской области.

Соглашение РФ с ЕС должно включать ряд договоренностей, предусматривающих:

– обеспечение беспрепятственной перевозки грузов, в том числе в чрезвычайных ситуациях, и пассажиров между областью и остальной территорией России по воде, воздуху и по суше в обоих направлениях при свободе транзита через территории сопредельных ей стран ЕС;

– сохранение (как исключение из шенгенских правил ЕС) безвизового въезда калининградцев в Польшу и Литву – сопредельные с областью страны;

– упрощенный порядок выдачи виз для иностранцев, посещающих Калининградскую область, а также разрешений на работу;

– объединение квот вылова и зон морского промысла сопредельных с областью стран, вступающих в ЕС, с соответствующими квотами и зонами ЕС без ущерба для рыбного хозяйства области;

– предоставление возможности доступа Калининградской области в программы ЕС и «Северного измерения», направленные на цели регионального развития, трансграничного сотрудничества, охраны окружающей среды, здравоохранения и на осуществление культурных, образовательных и научных обменов».

Авторы исходят из того, что нынешние политические трудности временны и существующие проблемы будут решены к обоюдной выгоде. Это явится знаком того, что ЕС действительно считает Россию равноправным партнером и нацелен на развитие более тесного сотрудничества с ней. Окончательным подтверждением такой стратегии ЕС станет согласие подписать специальный договор, касающийся жизнеобеспечения Калининградской области и ее развития как региона взаимного сотрудничества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Калининградская область – особый российский регион в окружении зарубежных стран Европы. Это – маленькая модель большой России, интегрирующейся в мировую экономику. Экономические и социальные процессы, благодаря соседству более развитых в рыночном отношении государств, протекают здесь сейчас быстрее, чем в большинстве регионов страны, во многом показывая будущую ситуацию для других ее областей и республик. Этому способствует расширение сотрудничества Российской Федерации с Европейским союзом, и будущее области во многом зависит от того, как это сотрудничество будет развиваться дальше.

Но вся экономика области связана с российским экономическим пространством. И импортозамещение, и экспортная ориентация, и работа предприятий на региональный рынок не могут существовать без поставок из остальной России сырья, топлива и энергии, без потребителей калининградской продукции в других регионах страны. Образование, здравоохранение, культура, наука – все социальные отрасли составляют часть общероссийской системы. То есть не может идти речь ни о каком сепаратизме и отдалении области от «большой» России.

Наоборот, Калининградская область – передовой, «пилотный» российский регион, «коридор развития», вся жизнедеятельность которого основана на обеспечении коммуникаций между Россией и зарубежной Европой, между странами СНГ и другими мировыми макрорегионами. Эта ее функция должна усиливаться в интересах всей Российской Федерации, и имен-

но на этой основе только и возможно осуществление успешной региональной стратегии.

Эксклавное положение, со всеми его достоинствами и недостатками, не может не учитываться в региональной политике России. Главная особенность региона, отличающая его от всех других субъектов Российской Федерации, заключается в том, что его повседневная экономическая жизнь, условия хозяйствования напрямую зависят от решений, принимаемых соседними государствами и Евросоюзом. Причем речь идет не только о законах, но даже о подзаконных и ведомственных актах Евросоюза и ряда его членов. Это должно найти отражение и в особенностях управления регионом как особой, отделенной от основной части страны территорией.

Необходимо совершенствование закона об ОЭЗ в Калининградской области как механизма, определяющего правила хозяйствования на ее территории, и в то же время принятие, опираясь на зарубежный опыт, закона о заграничной территории России, учитывающего особенности ее геополитического положения и гармонизирующего интересы жителей области и федеральной политики в отношении региона.

Изменчивость ситуации в регионе, очень высокая степень ее зависимости от действия внешних, в том числе международных, факторов требует постоянного мониторинга и прогноза экономического, социального и политического развития Калининградской области. Значительные усилия к этому прилагаются областными органами государственной власти; многое делается калининградскими учеными; имеются эксперты в Москве и за рубежом, занимающиеся проблемами эксклавного российского региона на крайнем западе страны. Исследования не должны прекращаться, наоборот, Стратегия развития области как региона сотрудничества стимулирует активный поиск конкретных решений всего многообразия региональных (а, по сути, и федеральных, и международных) проблем.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Бильчак В.С.* Приграничная экономика. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

2. *Бильчак В., Самсон И., Федоров Г.* Калининградский полюс интеграции / Ун-т Пьера Мендеса Франса. Гренобль, 2000.

3. *В фокусе* – Калининград. Политические рекомендации с точки зрения разрешения проблем // SCHIFF-texte Nr 67/ russisch, 2002.

4. *Егоров В.Г.* Российский регион в центре Европы // Вопросы экономики. 2001. №11.

5. *Жданов В.П.* Инвестиционные механизмы регионального развития. Калининград: Янтарный сказ, 2001.

6. *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.

7. *Ивченко В.В.* Программно-стратегическое развитие приморского региона России. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

8. *Ивченко В.В., Самойлова Л.Б.* Свободные экономические зоны в зарубежных странах и России. Калининград: Янтарный сказ, 1999.

9. *Инвестиционный* рейтинг регионов России // Эксперт. 2002. №45.

10. *Калининградская* область в окружении ЕС: роль региона в общеевропейской интеграции. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

11. *Калининградская* область России и расширение ЕС. Проблемы общеевропейской интеграции: Аналитический доклад. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

12. *Калининградский* регион 2010. Потенциал, концепции и перспективы / Под ред. И. Самсона; Ун-т Пьера Мендеса Франса. Гренобль, 2000.

13. *Калининградский* регион: особенности экономики и предпринимательской деятельности / Под ред. С.Д. Козлова. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

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

15. *Калининградский* эксклав: оценка условий и результатов развития / Ин-т экономики РАН. М., 1999.

16. *Кивикари У.* Экономическое пространство Балтийского региона. Хельсинки, 1996.

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

18. *Клемешев А., Федоров Г.* Перспективы формирования и развития калининградского социума // Калининградский социум в европейском контексте. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

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

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

21. *Кузнецова О.В.* Федеральная экономическая политика в отношении эксклавного региона // Вопросы экономики. 2001. №11.

22. *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.

23. *Мау В.* Экономико-политические итоги 2002 года и особенности экономической политики в преддверии выборов // Вопросы экономики. 2002. №3.

24. *Обзор* экономической политики в России за 2002 год // Бюро экономического анализа. М., 2003.

25. *Пирогов В.В., Жданов В.П., Федоров Г.М.* Калининградская область: видение и перспективы развития // Вопросы экономики. 2001. №11.

26. *Прогнозирование* и стратегии развития Особой экономической зоны России. Калининград: Изд-во КГУ, 2000.

27. *Пустовгаров В.И., Жданов В.П., Федоров Г.М.* Экономика и расселение Калининградской области. Калининград: Изд-во КГУ, 2001.

28. *Регион* сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2001 – 2003. Вып. 1 – 21.

29. *Россия:* европейский вектор. М., 2000.

30. *Самсон И., Елисеева И.* Новый образ Калининградской области // Вопросы экономики. 2003. №2.

31. *Смородинская Н.* Калининград в условиях объединения Европы: вызов и ответ / Вопросы экономики. 2001. №11.

32. *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.

33. *Стратегия* социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества / Администрация Калинингр. обл., Калининград, 2003.

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

35. *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Калининградские альтернативы. Калининград: Изд-во КГУ, 1995.

36. *Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С.* Российский эксклав на Балтике. Калининград: Изд-во КГУ, 1997.

37. *Федоров Г.М., Корнеевец В.С.* Балтийский регион. Калининград: Янтарный сказ, 1999.

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

39. *Экономика* России: три года после кризиса / Минэкономразвития России. М., 2002.

40. *Aalto P.* A European Geopolitical Subject in the making? EU, Russia and the Kaliningrad Question / Publisher by Frank Cass, London. Geopolitics. Winter 2002. V. 7. №3.

41. *Agenda 21:* Programme of Action for Sustainable Development. Rio Declaration on Environment and Development. 1992, Rio de Janeiro, Brazil. United Nations Department of Public Information. 1993.

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

43. *Die Entwicklung* der Region Kaliningrad/Königsberg. München, 1997.

44. *Duckert R.* Der Ostseeraum – ein Raum voller Initiative // Mare Balticum. 1995. Ostsee-Akademie Travemünde, Lubek,1995.

45. *Fedorov G.* Russian Island in the Baltic Sea Region // 21st Century Challenges for the Baltic Sea Region and European Security. Helsinki, 1998. P. 103 – 108.

46. *Fedorov G.* The social and economic Development of Kaliningrad // Kaliningrad: The European Amber Region, Aldershot: Ashgate Publishing, 1998. P.32 – 57.

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

48. *Fedorov G.* Kaliningrad Alternatives Today. / ZEI. C. 80. 2000.

49. *Fjodorov G., v. Braun J., Korneyevets V.* Agrar- und Ernährungswirtschaft im Oblast Kaliningrad. Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, 1996. 124 s.

50. *Gemeinsame* Strategie der Europäischen Union für Rußland. Hrsg. Vom Generalsekretariat des Rates. Brüssel, 1999.

51. *Gornig G.* Das nordliche Ostpreussen gestern und heute: eine historische und rechtliche Betrachtung. Bonn: Kulturstiftung der deutchen Vertriebenen: Bd 22. 400 s.

52. *Huisman S.* A new European Union policy for Kaliningrad / The European Union Institute for Security Studies, Paris, Occasional Papers, 2002. №3.

53. *Kaliningrad:* Isolation or co-operation? Helsinki: The Finnish Commiteefor European Securuty, 2001.

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

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

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

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

58. *Korneevets V., Buchhover E.* Einzelhandel in Grenzstädten der russischen Exclave Kaliningrad // Europa Regional. 1998. N1.

59. The Baltic Sea Region. Bollschweil: Hagbarth Publications, 1998.

60. *Timmermann H.* Kaliningrad: eine Pilotregion fuer Gestaltung der Partnerschaft EU – Russland? // SWP-Studie. Berlin, August 2001.

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

62. *Zänker A.* Zukunft liegt im Osten. Wien: Wirtschaftsferlag Überreuter, 1995.Zverev Yu. The Kaliningrad Region of Russia // Conflictings Loyaltie and the State in Post-Soviet Russia and Eurasia. L.-Portland: Frank Cass, 1998.

ПРИЛОЖЕНИЯ*

* Подготовлены Ю.М. Зверевым.

Приложение 1

Анклавные государства Европы
и эксклавы европейских государств

Страна, которой принадлежит эксклав; анклавное государство	Количество эксклавов и анклавных государств	Перечень эксклавов и анклавных государств
Австрия	1	Эксклав Юнгхольц (Jungholz)[1] в Германии
Бельгия	22	Эксклавы муниципалитета Баарле-Хетртог (Baarle-Hertog**)** в Нидерландах; два из них связаны друг с другом в единственном пункте
Ватикан	1	Анклавное государство (44 га), полностью окруженное Италией (Рим)
Германия	6	Эксклав Бюзинген-ам-Хохрайн (Büsingen am Hochreihn) (7,6 км^2) в северной Швейцарии, кантон Шаффхаузен; пять эксклавов (Munsterbildchen, Rötgener Wald, Rückschlag, Mützenich и Ruitzhof) бельгийской железной дороги Vennbahn[2]
Испания	3	Эксклав Ливия (Livia) (12,84 км^2) в южной Франции, к востоку от Андорры; эксклавы Сеута (Ceuta) и Мелилья (Mellila)[3] в Марокко
Италия	1	Эксклав Кампионо д'Италиа (Campione d'Italia) на берегу оз. Лугано в южной Швейцарии
Монако	1	Полуанклавное государство (1,95 км^2), окруженное с суши Францией

Окончание прил. 1

Страна, которой принадлежит эксклав; анклавное государство	Количество эксклавов и анклавных государств	Перечень эксклавов и анклавных государств
Нидерланды	8	Эксклавы муниципалитета Баарле-Хассау (Baarle-Nassau) в Бельгии (семь первого порядка и один второго порядка)
Россия	2	Эксклав деревни Саньково – Медвежье (San'kovo-Medvezh'e) в Белоруссии; эксклав Калининградская область
Сан-Марино	1	Анклавное государство (60,5 км^2), полностью окруженное Италией
Хорватия	1	Дубровник (Dubrovnik), отделенный от основной части Хорватии узким коридором Федерации Босния и Герцеговина
Всего	47	

[1] Поселок к югу от немецкого города Кемптен (Kempten). Связан с Австрией в одном пункте (горный пик) и поэтому доступен только через Германию; [2] бельгийская железная дорога Venbahn, идущая по немецкой территории вдоль границы двух стран, отрезает от Германии пять эксклавов, поскольку железнодорожная колея и территория, на которой она построена, – территория Бельгия; [3] части испанских провинций Кадис и Малага соответственно.

Приложение 2

Эксклавы азиатских государств

Анклавное государство; страна, которой принадлежит эксклав	Количество анклавов (эксклавов)	Перечень эксклавов
Армения	1	Эксклав вокруг деревни Арцвашен (Artchvašen)[1] в Азербайджане
Азербайджан	4	Нахичеванская автономная республика (около 5,5 тыс. км^2); эксклавы Кярки (Kiarki) (около 7 км^2), Юхари Аскипара (Yukhari Askipara) и Бархудали (Barkhudali)[3] в Армении
Бангладеш	92	Эксклавы в Индии (71 – первого порядка и 21 – второго порядка; два эксклава первого порядка соединены с Бангладеш в единственном пункте)
Бруней	2	Бруней (около 5,8 тыс. км^2) в целом является полуанклавом Малайзии; Восточный округ Брунея Тембуронг (Temburong) отделен от западной части страны территорией Малайзии
Индия	106	Эксклавы в Бангладеш (102 первого порядка, 3 – второго порядка и 1 – третьего порядка)
Кипр	4	Деревни Ormidhia и Xylotimbou и два эксклава электростанции Dhekelia[3], окруженные территорией британских военных баз на Кипре
Кыргызстан	1[4]	Эксклав Барак (Barak) в Узбекистане
ОАЭ	1	Эксклав Нахва (Nahwa) внутри оманского эксклава Мадха

Окончание прил. 2

Анклавное государство; страна, которой принадлежит эксклав	Количество анклавов (эксклавов)	Перечень эксклавов
Оман	2	Эксклав Мадха (Madhah) (75 км^2) в ОАЭ; эксклавное губернаторство Мусандам (Musandam), отделенное от основной территории Омана территорией ОАЭ
Таджикистан	3	Эксклавы Ворух (Vorukh) (130 км^2) и западная Калача (Western Kalacha[5]) в Баткенской области Кыргызстана; эксклав Сарван (Sarvan) в Узбекистане
Тимор Лоросае (Timor Loro Sa'e)	1	Округ Окуси-Амбено (Oecussi-Ambeno) (2,7 тыс. км^2) в западной индонезийской части о. Тимор
Узбекистан	4	Эксклавы Сох (Sokh) (325 км^2), Калача (Kalacha)[6], Шахимардан (Shahimardan)[7] (90 км^2) и Джаны-Айил (Dzhangail)[8] в Кыргызстане
Всего	221	

[1] Под контролем Азербайджана; [2] все три сейчас под контролем Армении; [3] территория электростанции разделена британской дорогой на две части, южная из которых имеет выход к морю; [4] в некоторых источниках говорится о существовании около тридцати киргизских эксклавов (сел) в Узбекистане (см., например, http://www.assamblea.kg/em11-1_4.htm); [5] очень небольшой эксклав к северу от киргизского города Исфана (Isfana); [6] к северу от Соха; [7] Е.Ю. Винокуров именует этот эксклав Иордан (Iordan) по названию еще одного находящегося в нем населенного пункта; [8] к северо-западу от Шахимардана.

Приложение 3

Анклавные государства Африки
и эксклавы африканских государств

Анклавное государство; страна, которой принадлежит эксклав	Количество анклавов (эксклавов)	Перечень эксклавов и анклавных государств
Ангола	1	Провинция Кабинда (Cabinda) (7,3 тыс. км^2), отделенная от основной части Анголы территорией Демократической Республики Конго
Гамбия	1	Полуанклавное государство (11,3 тыс. км^2), почти полностью окруженное Сенегалом
Лесото	1	Анклавное государство (30,4 тыс. км^2), полностью окруженное ЮАР
Малави	2	Острова Ликома (Likoma) и Чисумулу (Chisumulu) в мозамбикских территориальных водах на оз. Ньяса
Всего	5	

Приложение 4

Эксклавы американских государств

Анклавное государство; страна, которой принадлежит эксклав	Количество анклавов (эксклавов)	Перечень эксклавов
Аргентина	1	Остров Исла Мартин Гарсия (Isla Martin Garcia) (около 2 км^2) в уругвайских территориальных водах в заливе Ла-Плата
США	1	Штат Аляска
Уругвай	4	Острова Исла Филомена Гранде (Isla Filomena Grande), Исла Филомена Чика (Isla Filomena Chica), Исла де ла Пальма (Isla de la Palma), Исла Палма Чика (Isla Palma Chica) в аргентинских территориальных водах на р. Уругвай
Всего	6	

Приложение 5

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЕКТЫ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Проекты программы TACIS

Основная часть международных проектов в Калининградской области осуществляется в рамках программы TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Mongolia[94]). Она была разработана Европейским союзом для оказания так называемой технической помощи 12 новым независимым государствам (бывшим республикам СССР, за исключением стран Балтии) и Монголии. Начиная с 1991 г. в рамках программы TACIS выделено более 2,46 миллиарда евро на гранты, направленные на осуществление свыше 1500 проектов в Российской Федерации. К приоритетным секторам помощи относятся: поддержка институциональной, правовой и административной реформ, частного сектора и содействие экономическому развитию, поддержка, направленная на преодоление социальных последствий переходного периода, охрана окружающей среды, ядерная безопасность.

Первым проектом программы TACIS на территории Калининградской области был сельскохозяйственный проект *«Наффилд-Россия»* (1992 – 1995 гг.), который финансировался также британским фондом «Ноу-Хау». Общий бюджет проекта составил около 1,5 млн. ЭКЮ.

В 1994 финансовом году Калининградская область была утверждена в качестве приоритетного региона для реализации программ TACIS. По представлению администрации области, поддержанному Правительством Российской Федерации, после ряда поездок представителей области в Москву, Брюссель, а также визитов экспертов и чиновников Европейской комиссии (в том числе тогдашнего главы представительства Еврокомиссии в России М. Эмерсона) в Калининград был одобрен следующий пакет из шести программ общей стоимостью 8,1 млн. ЭКЮ (затем бюджет был увеличен до 9,5 млн. ЭКЮ):

• *«Техническая поддержка рыбопромышленного комплекса Калининградской области».* Общая стоимость – 1,5 млн. ЭКЮ.

[94] Техническое содействие странам СНГ и Монголии.

- *«Комплексная программа энергообеспечения Калининградской области до 2010 года».* Общая стоимость – 1,3 млн. ЭКЮ.
- *«Создание Центра постприватизационной поддержки акционированных предприятий».* Общая стоимость – 1 млн. ЭКЮ.
- *«Содействие развитию транспортной системы Калининградской области».* Общая стоимость – 2 млн. ЭКЮ.
- *«Развитие образовательного исследовательского и образовательного потенциала в области экономики и менеджмента Калининградского государственного университета».* Общая стоимость – 1,2 млн. ЭКЮ.
- *«Поддержка Калининградской области в контексте Особой экономической зоны».* Общая стоимость – 2,5 млн. ЭКЮ.

Практическое осуществление пакета из шести проектов было завершено в конце 1998 г. Большинство из них получило высокую оценку экспертов Российской программы мониторинга.

Проект *«Комплексная программа энергообеспечения Калининградской области до 2010 года»* дал следующие практические результаты:

1) разработан бизнес-план строительства электростанции ТЭЦ-2 в Калининграде;
2) разработано технико-экономическое обоснование (ТЭО) строительства подземного газохранилища;
3) подготовлена схема энергообеспечения г. Гусева. В ходе данного исследования специалистами Датского агентства по энергетике разработана проектно-сметная документация и с использованием 2 млн. крон, выделенных правительством Дании, в городе смонтирована и пущена установка по обеззараживанию подаваемой потребителям горячей воды (1997 г.).

Кроме того, эксперты TACIS совместно с калининградскими экспертами и представителями энергетических предприятий подробно исследовали все секторы энергетики Калининградской области (электроснабжение, центральное отопление, газоснабжение и обеспечение нефтепродуктами), дав обзоры и практические рекомендации по каждому из них.

Успешными были признаны также проекты *«Содействие развитию транспортной системы Калининградской области»* и *«Развитие образовательного и исследовательского потенциала в области экономики и менеджмента Калининградского университета (Калимост)».*

Разработчиками первого из этих проектов были немецкая фирма UNICONSULT Universal Transport Consulting Gmbh (Гамбург) и датская фирма KAMPSAX International A/S (Копенгаген). Были разработаны транспортная стратегия региона, планы действий для каждого транспортного сектора, а также предложены меры по совершенствованию организации транспорта и обучению персонала.

Второй проект был осуществлен в 1996 – 1998 гг. и затем был продлен до 2000 г. (см. подробнее раздел «Международные проекты вузов Калининградской области»).

Несмотря на большое число организационных трудностей, в целом успешно завершился проект *«Создание Центра постприватизационной поддержки акционированных предприятий»* (1997 – 1998)[95]. Постприватизационный центр TACIS был открыт в Калининграде в марте 1997 г. и в течение 18 месяцев финансировался ЕС. Сейчас он продолжает свою деятельность как российская консалтинговая фирма. Основная его цель – помочь частным предприятиям (не более 50 % государственной собственности) анализировать ситуацию и находить правильные решения (финансы, кадры, место на рынке, поиск инвесторов, кредиты).

Проект *«Техническая помощь рыбопромышленному комплексу Калининградской области»* признан неудачным, так как задачи, ставившиеся перед ним, в полной мере выполнены не были. Такую оценку, в частности, сделал ведущий эксперт Европейской комиссии по вопросам выпуска продуктов питания А. Портье. Тем не менее в рамках проекта был подготовлен четырехтомный обзор рыбопромышленного комплекса Калининградской области. На его основе были разработаны генеральный план развития рыбной промышленности области и план действий по реализации его ключевых аспектов. Даны рекомендации по повышению уловов в Балтийском море, совершенствованию процесса переработки рыбы и повышению качества рыбопродукции, обучению специалистов, развитию аквакультуры и др. Практическим результатом проекта стало создание Информационного центра Калининградрыбпрома. Для рыболовных судов было закуплено оборудование на сумму примерно 250 тыс. долларов США.

---

[95] Западным партнером в этом проекте была ирландская фирма International Development Ireland (Dublin).

Самым крупным по объему финансирования и, пожалуй, ключевым по замыслу из основного пакета программ TACIS стал проект *«Поддержка Калининградской области в контексте Особой экономической зоны».*

Проект был начат в январе 1997 г., завершен в декабре 1998 г. Он осуществлялся специалистами ирландской консалтинговой фирмы International Development Ireland (IDI), специализирующейся в вопросах СЭЗ и регионального развития. Основная цель проекта – предоставление администрации Калининградской области поддержки в экономическом развитии региона как Особой экономической зоны. Важной составной его частью стало обучение сотрудников областной администрации, которая была получателем помощи. В рамках проекта разработана стратегическая модель регионального развития.

Основные результаты проекта были представлены на семинаре 11 декабря 1998 г. Его участники признали заслуживающими внимания многие рекомендации экспертов TACIS по определению приоритетных направлений развития Калининградской области. Достаточно высокую оценку получили и разработки в сфере пространственного планирования. Представлены интересные прогнозы по занятости населения и т.д. Но, к сожалению, важнейшее предложение по организации в Калининградской области Регионального агентства развития не реализовано по сей день. Оглядываясь назад, можно констатировать, что столь крупные средства могли быть потрачены более эффективно. Это можно было сделать, если бы администрация области с самого начала и в течение всей работы по проекту ориентировала экспертов TACIS на решение конкретных первоочередных задач развития ОЭЗ в Калининградской области.

Итоги программ TACIS в Калининградской области обсуждались в ходе визита послов семи стран ЕС в Калининградскую область в сентябре 1999 г. Тогдашний глава делегации Европейской комиссии в РФ доктор О. Хан сделал вывод, что реализация шести основных проектов ЕС по программе TACIS в Калининградской области может быть признана успешной. В то же время были отмечены и негативные моменты: российская бюрократия, непонимание возможностей TACIS, частая смена руководителей области, курирующих данную программу.

Независимо от пакета из шести основных программ TACIS в 1997 – 1998 гг. Институтом экономики переходного периода (Моск-

ва), Калининградским государственным университетом и университетом Пьера Мендеса-Франса (Гренобль) в Калининграде был реализован проект TACIS *«PROMETEE II» (Разработка глобального плана социально-экономического развития Калининградской области).* Этот проект стал продолжением предшествовавшего проекта изучения российской экономики «PROMETEE» применительно к Калининградской области (см. подробнее раздел «Международные проекты вузов Калининградской области»).

Ряд проектов TACIS был реализован в рамках Программы трансграничной кооперации (Cross-border Cooperation Programme) и таких подпрограмм, как TACIS – Породненные города (TACIS – City Twinning Program), где активно участвует мэрия Калининграда, TACIS Bistro, Малые проекты трансграничной кооперации TACIS (TACIS Cross Border Cooperation Small Project) и др.

По оценке бывшего Главы представительства Европейской комиссии в России О. Хана, общие затраты Брюсселя на техническую помощь Калининградской области составили по состоянию на конец 1998 г. около 15 млн. ЭКЮ.

По другим данным, общий вклад TACIS в 1995 – 1998 гг. составил 13,3 млн. ЭКЮ, из которых 10,3 млн. поступили из российских программ действий (the Russia Action Programmes) и 3 млн. из программы трансграничного сотрудничества (the Cross border Cooperation programme)[96]. К 2001 г., по некоторым оценкам, эта сумма увеличилась до 15 млн. евро[97].

Калининград особо выделен в качестве приоритета в Индикативной программе TACIS для России на 2002 – 2003 годы и в Программе приграничного сотрудничества.

В 2002 – 2003 гг. в Калининградской области выполнялись и выполняются следующие проекты программы TACIS[98]:

• *«Содействие в развитии торговли и инвестиций в Калининградской области»* (бюджет – 1 млн. евро). Основная цель проекта состояла в том, чтобы оказать содействие Калининградскому агентству регионального развития, способствовать развитию торговли и

[96] http://www.baltinfo.org/Docs/ministerial/18/CSO1718feb1999-23.htm

[97] См.: *Бовт Г., Соколова В.* Прусский беспорядок//Известия. 2001. 23 янв.

[98] Данный перечень не является полным и включает только наиболее крупные проекты с бюджетом более 500 тыс. евро.

повышению инвестиционной привлекательности региона. Проект начат в 2001 г. и продолжался 18 месяцев. Партнеры: консорциум во главе с компанией IMC Consulting Ltd (Великобритания), Агентство регионального развития.

• «*Поддержка региональных энергетических организаций»* (1,7 млн. евро). Цель проекта – поддержка региональных и местных компаний энерго- и теплоснабжения в Калининградской и Новгородской областях в их адаптации к современным рыночным условиям через повышение эффективности в распределении энергии, реструктуризацию, приспосабливание тарифов и привлечение новых инвестиций. Кроме того, проект был нацелен на поддержку процесса преобразования этих компаний в жизнеспособные коммерческие предприятия без государственного финансирования**.** Проект, стартовавший 2 мая 2000 г., продолжался 24 месяца. Партнеры: ОАО «Янтарьэнерго», компании Steag (Германия), InnoTec Systemanalyse (Германия), VEW (Германия), ESBI (Ирландия), Ecotec Energy 50 Association (Финляндия).

• *«Экологический мониторинг и управление водными ресурсами Калининградской области»* (2,4 млн. евро). Основная цель проекта заключается в повышении возможностей управления экологическими процессами и предоставление эффективных средств защиты окружающей среды в регионе. В ходе реализации проекта предполагалось разработать и внедрить эффективную систему контроля за качеством воды, подготовить план управления водными ресурсами для данного региона, разработать долгосрочную инвестиционную программу очистки сточных вод Калининградской прибрежной зоны. Кроме того, планировалось разработать и реализовать на практике три пилотных инвестиционных проекта. Проект осуществлялся в тесном сотрудничестве с другими европейскими программами, такими, как действующий проект Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) по улучшению использования воды и модернизации водоочистных сооружений в городе Калининграде, а также с другими проектами Европейского союза по развитию трансграничного сотрудничества в этом регионе. Презентация проекта, рассчитанного на 24 месяца, состоялась в Калининграде 27 июня 2000 г. С российской стороны основным партнером по проекту был Государственный комитет по охране окружающей среды Калининградской области. Европейскими партнерами были компании Carl Bro (Дания), MVV InnoTec (Германия).

• *«Развитие Калининградского порта»* (998 тыс. евро). Главной целью проекта является повышение конкурентоспособности калининградского портового комплекса по отношению к соседним Прибалтийским странам и укрепление его рыночной доли в общем объеме морской торговли России. С этой целью проводиться анализ альтернатив портового развития и готовятся документы для привлечения потенциальных отечественных и зарубежных инвесторов. Проект был начат 16 марта 2001 г. и первоначально рассчитывался на 18 месяцев, но затем был продлен еще на год без расширения бюджета. Партнерами в проекте выступают консорциум, возглавляемый немецкой фирмой Uniconsult, и Морская администрация порта Калининград.

• *«Оборудование Калининградской таможенной лаборатории»* (569 тыс. евро). Цель проекта – оснащение таможенной лаборатории аналитическим оборудованием. Проект начался 1 апреля 2001 г. и продолжался 6 месяцев. Партнеры: Северо-Западное таможенное управление (Калининградская область), Saybolt Metrology & Instrumentation B.V. (Нидерланды).

• *«Передача опыта в сфере здравоохранения, Северо-Западный регион»* (2 млн. евро – Москва, Калининград, Мурманск, Архангельск). Проект систематизирует опыт уже осуществленных в России проектов и распространит их результаты путем проведения пилотных региональных проектов. Проект продолжительностью 24 месяца был начат 30 апреля 2001 г. Партнеры: EPOC Health Consultants, Министерство здравоохранения РФ, Комитет здравоохранения администрации области.

• *«Пограничный переход Багратионовск-Безледы»* (2,63 млн. евро). Содержание проекта – развитие нового погранперехода и инфраструктуры в Багратионовске, включая строительство административных зданий, здания по обработке грузов, кабинок и навесов для контроля грузов, поста ветеринарного и фитосанитарного контроля, внутренней дорожной сети, мест парковки и системы освещения. Проект, рассчитанный на 12 месяцев, стартовал 1 апреля 2002 г. Партнеры: Северо-Западное таможенное управление (Калининградская область), FinnRoad (Финляндия), RITIE STROOM (Украина).

• *«Поддержка деятельности по обращению с отходами в Калининградской области»* (2 млн. евро). Цель проекта состоит в оказании технического содействия развитию эффективного и безопасного

обращения с отходами, охране окружающей среды в Калининградской области. Проект представляет собой компонент трехэтапного проекта по обращению с твердыми бытовыми отходами в Калининградской области (разработанного администрацией Калининградской области при взаимодействии с Северным инвестиционным банком и Европейским банком реконструкции и развития) и является приоритетным инвестиционным проектом в рамках программы Северного экологического партнерства. Презентация проекта, рассчитанного на 24 месяца, состоялась в Калининграде 28 января 2003 г. Консорциум, с которым заключен контракт на реализацию проекта, возглавляет фирма Ramboll (ведущая консалтингово-инжиниринговая компания Дании). С российской стороны партнерами в реализации проекта стали администрация Калининградской области и Департамент государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по Северо-Западному федеральному округу

• *«Поддержка регионального развития Калининградской области»* (3 млн. евро). Цели проекта – содействие в выработке региональной политики экономического развития, совершенствование законодательной и нормативной базы экономической деятельности в регионе, содействие в развитии торговых связей области с ЕС, а также в привлечении инвестиций, расширение потенциала Калининградского агентства регионального развития (АРР) в сфере достижения указанных целей после завершения проекта. Презентация проекта, рассчитанного на 34 месяца, состоялась в Калининграде 19 июня 2003 г. Партнерами в проекте являются консорциум, возглавляемый консалтинговой компанией Inno со штаб-квартирой в Германии, и Калининградское агентство регионального развития.

Кроме того, в программные документы включены, но еще не начаты следующие крупные проекты:

• *«Пограничный переход Чернышевское – Кибартай»* (бюджет – 8 млн. евро);

• *«Борьба с организованной преступностью в Калининградской области»* (1 млн. евро);

• *«Поддержка деятельности по борьбе с социальными последствиями переходного периода – в сфере здоровья населения (ВИЧ-инфекция)* (2,5 млн. евро).

Всего в 1991 г. ЕС выделил на техническое содействие Калининградской области через программу TACIS около 40 млн. евро (из них к концу 2002 г. поступило около 30 млн.). В июне 2001 г. в Калининграде было открыто Региональное бюро поддержки программы TACIS.

Программа BSR Interreg II C и Interreg III B

Программа ЕС Interreg II C была запущена в 1997 г. и нацелена на помощь приграничным регионам стран ЕС в развитии международного сотрудничества в сфере регионального и пространственного планирования. В рамках программы была принята специальная программа действий для региона Балтийского моря (BSR), в которой приняли участие Дания, Германия, Финляндия, Норвегия, Швеция, Польша, Эстония, Латвия, Литва, Россия и Белоруссия. Программа софинансировалась Европейской комиссией и участвующими в ней странами Евросоюза.

Калининградская область участвовала в двух проектах Interreg II C (1997 – 1999 гг.).

• *«Устойчивый и эффективный воздушный транспорт в регионе Балтийского моря – интегрированный анализ и рекомендации для перспективного развития» (SEABIRD).*

В проекте участвовало 19 партнеров, включая администрацию Калининградской области, общая стоимость – 749 тыс. ЭКЮ.

В рамках проекта оценено состояния воздушного транспорта в регионе Балтийского моря и предприняты некоторые шаги, способствовавшие развитию кооперации между основными действующими лицами в сфере воздушного транспорта. Предполагалось улучшить доступность по воздуху периферийных регионов, повысить эффективность регионального воздушного транспорта и минимизировать его вредное воздействие на окружающую среду.

• *«Городское прибрежное расселение – сеть городов в регионе Балтийского моря».*

В проекте участвовал 21 партнер, включая Калининград и Балтийск, общая стоимость – 1,35 млн. ЭКЮ.

Цель этого проекта – поиск решений проблем деловых районов и районов доков в портах и малых городов, расположенных на водных путях в хинтерландах портов. В результате проекта была создана сеть для обмена опытом разнообразных проектов, запущенных в городах-участниках.

Продолжением программы BSR Interreg II C стала Программа региона Балтийского моря BSR INTERREG III B «Инициатива ЕС в области транснационального сотрудничества по пространственному и региональному развитию», финансируемая из Европейского фонда регионального развития. Софинансирование осуществляется национальными партнерами по проектам. Проектный период – 2001 – 2006 гг., период реализации проектов – до 2008 г.

По данным Российского национального субкомитета этой программы (Санкт-Петербург), Калининградская область для финансирования из средств Interreg III B предложила следующие проектные идеи[99]:

- *«"Северное Измерение"» и Калининградская область России»;*
- *«Программа трансграничной кооперации Института «Восток-Запад» в России»;*
- *«Европейский центр качества в Калининградской области, Россия»;*
- *«Стратегия и программа действий для сбалансированного пространственного развития Калининградской области».*

Кроме того, представители Калининградской области будут участвовать и в других проектах программы. Так, например, в 2001 г. участники еврорегиона «Балтика» (Калининградскую область представляет Ассоциация муниципальных образований) предложили для финансирования из средств программы Interreg III B проект *Seagull-DevERB*. Он состоит из следующих частей – общая транснациональная программа развития Еврорегиона, управление водными ресурсами, развитие инновационных центров, программы для сельских районов, сотрудничество в области информатики и связи. Проект был одобрен в 2002 г.

Проект ЮНИДО «Калининград 2000»

В сентябре 1997 г. была закончена I фаза проекта Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) *«Калининград 2000»* по реструктуризации более 20 промышленных предприятий Калининградской области (проект был начат в 1995 г.). Главными финансовыми донорами проекта являлись Северные страны. Были даны рекомендации по реструктуризации и совершенствованию организации

[99] Российский национальный субкомитет программы BSR Interreg III B. Проектные идеи. Калининградская область http://www. leontief. ru/rnsc/rus/projects/ideas. htm

производства этих предприятий. На II фазе проекта планировалось подготовить конкретные бизнес-планы для ряда предприятий и довести их до реальных инвестиций. С августа 1998 г. велась работа по подготовке II фазы, но в итоге проект так и не был продолжен.

Проекты с участием стран региона Балтийского моря

Большое количество международных проектов выполнялось и выполняется в Калининградской области на двусторонней и многосторонней основе с партнерами из стран региона Балтийского моря (некоторые из них также софинансируются программой TACIS). Наибольшую активность проявляют в этом плане Северные страны – Дания и Швеция.

Дания в 1990-е гг. осуществила в Калининградской области примерно 50 проектов, вложив в них около 10 млн. долларов. Сотрудничество продолжается и в XXI веке. Так, только в 2002 г. Дания вложила в проекты в Калининградской области около 2,5 млн. евро.

Наиболее важные направления двустороннего сотрудничества Калининградской области с Данией – охрана окружающей среды (только в 1991 – 1998 гг. ассигновано около 5 млн. евро), энергетика (около 1,7 млн. евро), образование и переподготовка кадров (около 0,6 млн. евро).

В рамках данной работы не представляется возможным перечислить все или даже большую часть российско-датских проектов в Калининградской области, да в этом и нет необходимости. Упомянем только некоторые из них.

Государственный комитет по экологии и охране окружающей среды Калининградской области уже давно сотрудничает на договорной основе с Датским агентством по охране окружающей среды (DEPA). В рамках заключенного соглашения активно работали фирмы Krüger Consult A/S, Cowiconsult A/S, Steenberg ApS. Первая из них организовала в областном центре свое представительство. Завершены проектные работы по созданию полигона по утилизации твердых бытовых отходов.

Для г. Гвардейска закончен технологический проект очистных сооружений, адаптированный для российских подрядных организаций. В г. Гусеве датчанами пущена установка по обеззараживанию подаваемой потребителям горячей воды (1997 г.). Позднее датская фирма Danish Power Consult (DPC, консалтинговая фирма) реализо-

вала в Гусеве три демонстрационных проекта централизованного теплоснабжения (ЦТ), направленных на обучение менеджменту, внедрение изоляции сети ЦТ и монтаж установок водонагрева.

Датские специалисты активно участвуют в разработке самого крупного экологического проекта области по водоснабжению и водоотведению для Калининграда, включающего в себя улучшение качества питьевой воды, переход на подземный водозабор, очистку сточных вод. В финансировании проекта участвует ЕБРР. Фирма Krüger Consult как головная организация подготовила технико-экономическое обоснование проекта.

В 2002 г. завершен проект *«Водный мониторинг в Калининградской области»* с бюджетом 1,2 млн. евро. Партнерами с российской стороны в этом проекте были администрация области, мэрия г. Калининграда, Комитет по экологии, КГТУ и АтлантНИРО.

На основе датской модели MIKE-21 датскими, польскими и калининградскими специалистами совместно разработана математическая модель управления качеством вод Вислинского залива.

Экологическая школа датского города Эсрум с 1997 г. сотрудничает с Калининградским областным эколого-биологическим центром (Методический центр и детская экологическая школа). Первый проект «Вода» уже завершен. В рамках проекта датчане совместно с сотрудниками ЭБЦ провели курсы повышения квалификации педагогов-экологов Калининградской области. Проект финансировался Датским агентством по охране окружающей среды в рамках программы «Экологическая помощь Восточной Европе» (выделено 1,5 млн. датских крон). Следующий совместный проект рассчитан на 1,5 года и посвящен проблеме твердых отходов.

При содействии муниципалитетов Ольборга (Дания) и Бремерхафена (Германия) осенью 1995 г. был создан европейский экологический центр *ЕКАТ-Калининград (Природоохранный центр для управления и технологии – The Environmental Centre for Administration and Technology)* как бесприбыльная организация при Калининградской мэрии. Центр способствует переводу предприятий на экологически чистые технологии, улучшению экологического образования. Центр участвовал в 28 международных природоохранных проектах, включая *«Охрана природы и развитие экотуризма на Куршской и Вислинской косах», «Устойчивое транспортное развитие в городе Калининграде, Россия», «Энергосбережение в тепловых сетях Центрального района Калининграда», «Внедрение новой*

концепции переработки гальванических отходов», «Развитие Калининградского зоопарка», «Борьба с нефтеразливами в портах Калининграда» (BALOIL SPILL), «Развитие экологического мониторинга в Калининграде» и др. В марте 2003 г. завершена секторно-экологическая программа *«Калининград – 2000»* общей стоимостью 5,3 млн. датских крон.

По соглашению между ОАО «Янтарьэнерго» и Датским энергетическим агентством датской стороной выполнено технико-экономическое обоснование по улучшению энергообеспечения для области.

В мае 1998 г. близ поселка Куликово на побережье Балтийского моря официально пущена первая в Калининградской области ветроэнергетическая установка мощностью 600 кВт. Установка поставлена датской компанией Wind Weld в соответствии с межгосударственным соглашением между Министерством топлива и энергетики РФ и Королевским министерством энергетики и экологии Дании, заключенном в 1995 году. В июле 2002 г. датская фирма SEAS Wind Energy Centre завершила там же строительство самого крупного в России ветропарка из 20 ВЭУ общей мощностью 4,5 МВт стоимостью 2 млн. евро. В дальнейшем рассматривается возможность установки ВЭС из 25 ветроэлектроустановок общей мощностью по 2 МВт каждая в районе пос. Приморский (договор о намерениях подписан в декабре 2001 г). Строительство ВЭС предполагается на основе возможного создания российско-датского СП в форме акционерного общества.

Среди других крупных проектов, выполнявшихся с датским участием в Калининградской области в 2001 – 2003 гг., отметим такие, как:

• *«Создание Центра социального развития и образования»* (бюджет – около 1,35 млн. датских крон). Проект закрыт 31 мая 2001 г. Ответственный за проект с датской стороны – округ Борнхольм.

• *«Центр реабилитации «Мост»* (бюджет – около 2,6 млн. датских крон). Проект одобрен 15 января 2001 г., завершен 31 июля 2002 г. Ответственный за проект с датской стороны – неправительственная организация (НПО) «Датская народная помощь».

• *«Модернизация российских налоговых органов»* (бюджет – около 2,9 млн. датских крон). Начало реализации – май 2002 г. Ответственный за проект с датской стороны – Центральная таможенная и налоговая служба Дании.

• *«Стратегия устойчивого развития сельского хозяйства в Калининградской области»* (бюджет – около 2,9 млн. датских крон).

Начало реализации – август 2002 г. Ответственный за проект с датской стороны – компания Scanagri Denmark A/S.

Широкие связи установились у ряда калининградских организаций с властями и организациями острова Борнхольм, особенно в рамках программы *«Борнхольм – Балтийский остров образования»* (датские ассигнования по этой программе на конец 1998 г. составили около 0,2 млн. евро). На острове прошли обучение более 10 групп калининградских специалистов различного профиля, включая представителей органов местного самоуправления, здравоохранения, народного образования, социальных служб, коммунального хозяйства и др.

В феврале 1998 г. в ходе официального визита делегации администрации Калининградской области было подписано Соглашение и трехлетняя программа о сотрудничестве Калининградской области и округа Борнхольм Королевства Дания. В программу вошли пять основных проектов:

- *Социальный проект в Калининградской области (создание центра добровольной социальной работы).*
- *Поддержка Калининградского регионального центра по переобучению бывших военнослужащих по гражданским специальностям.*
- *Сотрудничество в сфере регионального развития – переобучение государственных служащих в сфере международного взаимодействия с соседствующими с ЕС странами.*
- *Рыбопромышленный проект.*
- *Энергообеспечение для сельских местностей.*

В феврале 1999 г. на базе управления труда и социального развития при содействии округа Борнхольм был открыт Социальный методологический центр, в котором наработан ряд методик по переобучению бывших российских военнослужащих, повышению квалификации госслужащих и работников социальной сферы.

В мае 1999 г. в Копенгагене в рамках Дней калининградской экономики в Дании были согласованы параметры совместного проекта по созданию центра консультационных услуг для калининградских фермеров. С Датским институтом рыбохозяйственных исследований условлено приступить к разработке совместной программы многовидового моделирования рыбных запасов Балтики и изучения ее экосистемы.

В сентябре 2001 г. в Дании побывала делегация областной администрации во главе с губернатором В.Г. Егоровым. Одним из при-

оритетных вопросов, обсуждавшихся в ходе визита, было дальнейшее сотрудничество в развитии ветроэнергетики. Шла речь также о сотрудничестве в таких сферах, как животноводство, рыболовство и переработка сельскохозяйственной продукции. Был подписан протокол о сотрудничестве с Датским агентством по охране окружающей среды (DEPA) в сфере экологии.

Ряд проектов совместно с Данией осуществляла и осуществляет мэрия г. Калининграда. Среди них можно выделить (2002 г.):

• *«Андрагогика (методика обучения взрослых) и разработка учебных программ для предпринимателей»* (бюджет – 250 тыс. евро). Проект завершен в 2002 г. Партнеры – округ Фюн, учебные заведения округа Фюн, мэрия г. Калининграда, Торгово-экономический колледж.

• *«Создание Центра дневного пребывания для пожилых людей в г. Калининграде»* (бюджет – 1 млн. датских крон). Проект продлен на 2003 г. Партнеры – Министерство иностранных дел Дании, мэрия г. Калининграда, Центр социальной помощи.

• *«Обучение подготовке и управлению проектами»* (бюджет– 170 тыс. евро). Проект завершен в апреле 2003 г. Партнеры – мэрия г. Ольборга, офис ЕС в г. Ольборг, мэрия г. Калининграда.

Швеция активно участвует в разработке международных проектов технического содействия Калининградской области по линии ЕС, а также через Шведское государственное агентство международного сотрудничества и развития. За 1990-е гг. она вложила в различные проекты в Калининградской области около 4 млн. долларов США. Финансирование в 2002 г. составило около 3,5 млн. евро.

Наиболее крупные текущие проекты технического содействия SIDA (стоимостью 5 млн. крон и более) в Калининградской области следующие:

• *«Земельный кадастр»* (бюджет – около 8,8 млн. шведских крон). Цель проекта – полный охват области автоматизированной системой учета земель. Сроки выполнения проекта – 1996 – 2003 гг. Партнеры – фирма Swedesurvey AB при Государственном ведомстве по земельным ресурсам и землеустройству Швеции, Минземжилстрой России.

• *«Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды города Калининграда»* (Агентство SIDA выделяет грант в 120 млн. крон для проекта, реализуемого в 1999 – 2006 гг. и софинансируемого также ЕБРР и из других источников – см. подробнее ниже).

• *«Морские исследования и обучение спасателей, фазы 1 – 5»* (бюджет – 7 млн. шведских крон). Сроки выполнения проекта – 1999

– 2004 гг. Партнеры – Шведская морская администрация, Службы спасения и Морская администрация порта Калининград.

• *«Социальная работа в Калининградской области»* (бюджет – около 6,3 млн. шведских крон). Сроки выполнения проекта – 2000 – 2003 гг. Партнеры – SamKan Utveckling AB, муниципалитет Кальмар, Управление труда и социального развития администрации области.

• *«Технико-экономическое обоснование централизованного теплоснабжения в Калининграде»* (бюджет – около 5 млн. шведских крон). Сроки выполнения проекта – 2002 – 2003 гг. Партнеры – Sycon International AB, МП «Калининградтеплосеть».

• *«Профилактика и контроль туберкулеза в Калининградской области»* (бюджет – 6 млн. шведских крон). Сроки выполнения проекта – 2002 – 2005 гг. Партнеры – Всемирная организация здравоохранения (европейский региональный офис), администрации Калининградской области.

Шведская государственная организация Национальный совет индустриального и технического развития (NUTEK) в рамках программы *«Приспособленная к окружающей среде энергетическая система в Балтийском регионе и Восточной Европе» (EAES)* вела работы по реконструкции теплоснабжения ряда городов Калининградской области (Полесск, Правдинск). В настоящее время совместно с Калининградским региональным центром энергосбережения выполняется проект *«Энергетические мосты»*.

С 1996 г. в Калининградской области осуществляются мероприятия, направленные на передачу шведского опыта и знаний по вопросам местного самоуправления в форме организации проектов. Партнерами по сотрудничеству являются муниципальные образования области. Деятельность была направлена на определение форм местного самоуправления, подготовку политических кадров, совершенствование местного управления, муниципальных уставов, процедуры финансирования, управления муниципальной недвижимостью и т.д. Со времени запуска калининградский проект получил более 10 млн. крон.

В ходе проектов, возглавляемых шведским Управлением рынка труда (УРТ), оказано содействие Калининградскому департаменту службы занятости населения.

На региональном уровне наибольшее число проектов осуществляется со шведским графством Блекинге, а также рядом других регионов Южной Швеции.

Так, на основе российско-шведского межгосударственного соглашения и договора между администрацией графства Блекинге и

Госкомэкологией области с участием шведского национального отделения Всемирного Фонда охраны дикой природы разрабатывался *«План охраны природы Калининградской области».* Эта работа выполнялась на основе российско-шведского межгосударственного соглашения и договора между администрацией графства Блекинге и Госкомэкологией области с участием шведского национального отделения Всемирного Фонда охраны дикой природы.

Сотрудничает с коллегами из провинции Блекинге Калининградский центр занятости населения. Периодически группы специалистов из городов области выезжают в Карлскруну, а шведские партнеры оказывают помощь областному и районным центрам на месте.

В 2000 г. по инициативе шведской стороны стартовал *проект «Новые мосты»*, задуманный как инструмент сотрудничества регионов и муниципальных образований Южной Швеции и Калининградской области (бюджет – 2,9 млн. шведских крон). В рамках «Новых мостов» создано пять рабочих групп по разработке проектов по следующей тематике: «Демократия», «Окружающая среда, сельское хозяйство», «Социальная сфера, здравоохранение», «Образование, культура», «Бизнес и туризм». В феврале 2001 г. в шведском городе Векшё был проведен форум «Калининград», а финальным аккордом проекта стал форум «Южная Швеция», состоявшийся в мае 2002 г. в Калининграде. Теперь муниципалитеты будут развивать партнерские отношения самостоятельно.

Ряд проектов совместно со Швецией выполняет мэрия г. Калининграда. Среди них:

- *«Проект мать и дитя. Профилактика вертикальной передачи ВИЧ-инфекции от матери к ребенку»* (бюджет – 200 тыс. евро). Завершен в 2002 г. Партнеры – мэрия г. Мальмё, мэрия г. Калининграда, роддом №4.
- *«Проект по развитию туризма»* (бюджет – более 142 тыс. евро). Завершен в 2002 г. Партнеры – мэрия г. Кальмара, мэрия г. Калининграда.
- *«Модернизация трамвайного сообщения в г. Калининграде».* Срок реализации – 2002 – 2004 гг. Партнеры – мэрия г. Гётеборга, мэрия г. Калининграда, трамвайно-троллейбусное управление г. Калининграда.

Администрацией Балтийского городского округа налажены партнерские отношения с городом Карлскруна. В качестве одной из ключевых программ рассматривается реконструкция шведской крепости, заложенной в Пиллау по указу короля Швеции Густава

Адольфа II. Предполагается, что она станет центром притяжения туристов из Швеции. Также намечается реконструкция старой части Балтийска с постройкой шведской улицы, на которой будут располагаться совместные и иностранные предприятия. В планы входит создание международного многоцелевого учебно-рекреационного центра на Балтийской косе для обучения государственных и муниципальных служащих из России и стран СНГ, а также предпринимателей. Планируется строительство паромного терминала и организация грузопассажирской паромной линии Балтийск – Карлскруна.

Проекты Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР)

В 1996 г. руководство Калининграда и Калининградской области обратилось к Европейскому банку реконструкции и развития (ЕБРР), Датскому агентству по охране окружающей среды DEPA и Шведскому агентству международного развития (SIDA) с просьбой подготовить и профинансировать программу приоритетных инвестиций.

В июле 1999 г. подписаны кредитное соглашение между Министерством финансов РФ и ЕБРР, проектное соглашение между ЕБРР, МП «Водоканал» и Минфином и соглашение по поддержке кредита. Кредит в 18 млн. долларов (15,3 млн. ЭКЮ) на 15 лет под общеевропейский процент (6 – 9 %), который устанавливается банком в Лондоне в зависимости от ситуации на мировом финансовом рынке, берет у ЕБРР правительство РФ (Министерство финансов) и передает его МП «Водоканал».

Общая стоимость проекта составляет 56,7 млн. долларов. Он софинансируется федеральным российским грантом в 13 млн. долларов[100]. Гранты также предоставляют Швеция (16 млн. долларов – Шведское агентство международного развития SIDA)[101], Дания (3 млн. – Датское агентство охраны окружающей среды DEPA), Северная корпорация по охране окружающей среды NEFCO (Nordic Environment Finance Corporation) (1,7 млн.). Местное финансирование (область, город) составит 5 млн. долларов.

---

[100] Эти средства будут получены Россией в качестве займа на 20 лет у Северного инвестиционного банка (Nordic Investment Bank). Затем их передадут Калининградской области на безвозмездной основе в качестве взноса федерального бюджета в рамках выполнения Россией обязательств, вытекающих из Хельсинского соглашения по охране бассейна Балтийского моря.

[101] Шведы заявили о предоставлении гранта на эти нужды уже в 1996 г.

В рамках проекта предстоит переключить основной водозабор в Калининграде с поверхностного на подземный, увеличить мощность водозаборных станций. Предстоит проложить десятки километров новых водопроводных сетей взамен прогнивших, заменить насосы на водопроводных станциях, что даст возможность сократить утечки воды на 30 – 40 %. Увеличиться объем резервных водохранилищ для сокращения перебоев водоснабжения в продолжительные периоды нагонов, вызывающих загрязнение поверхностных вод, будет заменен метод дезинфекции для снижения содержания канцерогенных компонентов в воде.

Такой сложный проект с финансированием из шести источников реализуется в России впервые и не удивительно, что для его согласования потребовалось довольно много времени. Кредитное соглашение по данному проекту вступило в силу 4 марта 2002 г. В сентябре 2002 г. были подписаны контракты по реконструкции системы водоснабжения и охраны окружающей среды в Калининграде. В соответствии с ними консультантом по управлению всем проектом будет шведская фирма «Свеко», выигравшая тендер, в котором участвовало 28 компаний. А шведская фирма «ВМЯ Прождект», также одержавшая победу в конкурсе, станет заниматься проектированием и надзором за строительством очистных сооружений в Калининграде.

В 2002 г. ЕБРР принял план действий по Калининградской области. Его частью является программа по оказанию консультационных услуг малому и среднему бизнесу (BAS – Business Advisory Services). Благодаря фонду технической поддержки в размере 500 тыс. евро, предоставленному правительствами Финляндии, Люксембурга и Швеции, в рамках программы может быть реализовано примерно 75 проектов по улучшению работы малых и средних предприятий. Для их консультирования ЕБРР открыл офис в Калининграде. До этого в течение трех лет ЕБРР реализовал в области четыре проекта программы TAM (Turn-Around Management), продолжением которой и является BAS. Наиболее успешным ЕБРР признал работу с мясокомбинатом «Советский», который, по мнению представителей Евробанка, ныне практически полностью адаптирован к европейскому рынку.

Кроме того, предполагается совместно с другими банками профинансировать ряд проектов по поддержке инфраструктуры и защите окружающей среды в сотрудничестве с коллегами из других банков. Так, Министерство транспорта РФ намерено в начале 2004 года представить на рассмотрение совета директоров ЕБРР документы на получение кредита на модернизацию калининградского аэропорта «Храброво». Кроме

того, Министерство транспорта работает с ЕБРР над проектом паромной переправы Усть-Луга (Ленинградская область) – Балтийск (Калининградская обл.) – порты Германии, направленным на улучшение морского транспортного сообщения между портами Финского залива, Калининградской области и европейских стран. Заем ЕБРР под гарантии Правительства РФ может составить 75 млн. долларов.

Еще 50 млн. долларов согласно программе сотрудничества РФ с Европейским банком реконструкции и развития предполагается взять на совершенствование системы телерадиовещания и связи в Калининградской области.

Кроме того, на средства банка закупается и устанавливается мобильная система связи для Калининградской железной дороги (часть финансируемого ЕБРР проекта модернизации российских железных дорог).

ЕБРР планирует предоставить заем в 11,2 млн. евро для реализации второго этапа проекта модернизации системы центрального теплоснабжения Калининграда. Еще 7,3 млн. евро безвозмездно предоставит Фонд природоохранного партнерства «Северное измерение» (NDEP). Предполагается заменить 100 котлов, модернизировать 34 котельных и, по меньшей мере, 100 км ветхих теплосетей. В сентябре 2002 г. в Стокгольме был подписан договор между мэрией г. Калининграда и компанией SICO, ставшей победительницей тендера на право реализации данного проекта. Для разработки технико-экономического обоснования проекта шведское правительство (агентство SIDA) выделило ей 500 тыс. евро.

ЕБРР инвестировал около 10 млн. долларов в строительство второй очереди калининградского комбината «Продукты питания» – крупнейшего в Восточной Европе производителя замороженных полуфабрикатов и консервированных продуктов из мяса птицы. Банку принадлежит 27,5 % акций комбината.

Проекты Всемирного банка

В 1998 г. Всемирный банк одобрил выделение кредита в 5,35 млн. долларов на модернизацию системы центрального отопления в Калининграде. На эти средства была переведена на дешевое и экологически чистое топливо РТС «Северная», установлено 11 автоматических тепловых пунктов, переложено несколько километров теплосетей с использованием предизолированных труб. Второй этап проекта будет финансироваться ЕБРР и из средств программы «Северное измерение» (см. выше).

Проекты Совета Европы

В июне 2003 г. Совет Европы заявил, что он совместно с Еврокомиссией намерен предоставить Калининграду грант в 1 млн. евро на развитие местного самоуправления, образования, социальной политики и защиту прав человека. Приоритет будет отдан проектам, направленным, главным образом на работу с детскими домами, бездомными детьми и малолетними преступниками. Эти проекты являются частью специальной двухлетней программы Совета Европы в Калининградской области, которая должна начаться в январе 2004 г.

Проекты Института «Открытое общество» (Фонд Сороса)

Общая стоимость проектов, организованных Фондом Сороса в Калининградской области, составляет около 2,5 млн. долларов. Область отнесена Фондом к приоритетным территориям и в его бюджете проходит отдельной строкой. Особенно успешно строится работа с администрацией области последние три года. В июле 2001 г. губернатор Калининградской области В.Г. Егоров и президент Института «Открытое общество» (Фонд Сороса) – Россия Е.Ю. Гениева подписали соглашение о сотрудничестве.

В Калининградской области реализуется широкий спектр программ Фонда – от развития образования до поддержки СМИ.

Так, например, в рамках программы *«Социальная адаптация кадровых военнослужащих, уволенных в запас или в отставку» (PSAM)* в Калининградской области был создан центр социальной адаптации бывших военнослужащих. В 1999 г. в Калининграде был организован бизнес-инкубатор, предназначенный для оказания поддержки «офицерским предприятиям» на начальном этапе их становления и развития.

В октябре 1999 г., во время своего визита в Калининград, Д. Сорос посетил бизнес-инкубатор и встретился с тогдашним командующими Балтийским флотом адмиралом В.Г. Егоровым.

Перед этим Д. Сорос принял участие в церемонии открытия в Калининградском государственном университете 33-го (завершающего программу) российского Центра Интернат, созданного в рамках проекта «*Университетские Центры Интернат в 33 региональных классических университетах».* Проект осуществлялся в России Институтом «Открытое общество» с конца 1996 г. совместно с правительством РФ. Д. Сорос выделил на его реализацию 100 млн. дол-

ларов, вклад российского Правительства составил 30 млн. КГУ получил на организацию Центра Интернат 560 тыс. долларов. В состав Центра входят классы открытого доступа к ресурсам российских и глобальных сетей телекоммуникаций. Для создания и поддержки информационных ресурсов создана Web-лаборатория, укомплектованная современными мультимедиа-компьютерами.

Калининградская область входит в число 12 пилотных регионов России, ставших победителями тендерного отбора на право участия в мегапроекте «Развитие образования в России». Мегапроект, реализация которого началась в 2000 г., – это трехлетняя программа, целью которой является оказание содействия системе среднего образования в регионах России путем поддержки региональных стратегий реформирования школы, а также создания новых моделей развития переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров. Предполагается, что по окончании реализации проекта будет создана принципиально новая система переподготовки кадров управленцев и преподавателей, отвечающая современным запросам реформирования образования как на региональном, так и федеральном уровне.

В Программе «Малые города России», направленной на содействие муниципальным образованиям в мобилизации собственных экономических возможностей, улучшении предпринимательского и создания благоприятного инвестиционного климата, участвуют муниципальные образования «Гвардейский район», «Светлогорский городской округ», «г. Советск», Черняховское муниципальное образование.

В 2002 г. Институт «Открытое общество» совместно с властями Калининградской области и принимающих городов организовал акцию «Дети России путешествуют в Россию» – поездку калининградских школьников по четырем российским городам (Москва, Санкт-Петербург, Смоленск и Псков). На мероприятие Фонд выделил 40 тыс. долларов.

Дальнейшая работа Фонда в Калининграде была обсуждена в декабре 2002 г. на встрече главы администрации области В.Г. Егорова с президентом российского отделения Фонда Сороса Е.Ю. Гениевой. Губернатор просил уделить приоритетное внимание вопросам здравоохранения, особенно поставке в рамках международного сотрудничества оборудования для больниц области. Еще одна важная проблема, на участие в решении которой Владимир Егоров ориентировал Фонд, – микрофильмирование архивных материалов с целью сохранения для потомков важнейших документов по истории области. Также были обсуждены итоги акции «Дети России путешествуют в

Россию» и перспективы развития «детской дипломатии». Отмечено, что на паритетных началах администрация области и фонд внесли большой вклад в оснащение калининградских библиотек.

Международное сотрудничество вузов Калининграда

Активными участниками международных проектов являются вузы Калининградской области, прежде всего *Калининградский государственный университет* (КГУ).

Так, КГУ участвовал в нескольких проектах программы TACIS.

• *Проект Tempus-TACIS «Международная инициатива в области модернизации, реструктуризации преподавания английского языка и подготовки преподавателей английского языка Калининградского государственного университета»* (1994 – 1997 гг.) (общий объем финансирования проекта составил 800 тыс. ЭКЮ).

В ходе осуществления проекта 175 студентов, 25 преподавателей английского языка, 8 библиотечных работников прошли стажировки продолжительностью от одного до трех месяцев в университетских колледжах городов Нортхемптон (Великобритания) и Голуэй (Ирландия) (партнеров по проекту). Были разработаны и используются в учебном процессе новые курсы и учебники: «Деловой английский язык», «Транспортная система Калининградской области» на английском языке (используется не только в КГУ, но и в БГА), «Рыбная промышленность Калининградской области» на английском языке (используется не только в КГУ, но и в КГТУ), «Система энергоснабжения Калининградской области» на английском языке (используется не только в КГУ, но и в КГТУ). Оборудован компьютерный класс и Центр ресурсов на филологическом факультете, начата компьютеризация библиотеки. Всего поставлено оргтехники на сумму 150 тыс. ЭКЮ. Пополнена новыми книгами на английском языке университетская библиотека на сумму 20 тыс. ЭКЮ.

• *«Развитие образовательного и исследовательского потенциала в области экономики и менеджмента в КГУ» (KALIMOST I, KALIMOST II)* (1996 – 2000 гг.) (объем финансирования – 1,2 млн. ЭКЮ).

Партнерами по проекту были Высшая школа бизнеса г. Гренобль (Франция) и Афинский университет экономики и бизнеса (Греция). В рамках этого проекта разработаны новые учебные курсы по темам: «Общий менеджмент и предпринимательство», «Региональная и структурная экономика», «Финансовый менеджмент», «Экономиче-

ская политика ЕС», «Управленческая экономика». Проведены курсы английского языка для преподавателей КГУ, которые участвовали в проекте. Только в течение первой фазы проекта 34 преподавателя экономического факультета прошли стажировки в Высшей школе бизнеса г. Гренобль и Афинском университете экономики и бизнеса. На экономическом факультете КГУ создан компьютерный класс, значительно расширен библиотечный фонд экономической литературы и справочников на английском языке.

• *«Поддержка программой TACIS глобального плана развития Калининградской области (PROMETEE II)»* (1997 – 1998 гг.) (общая стоимость проекта – 0,8 млн. ЭКЮ).

Проектом руководил университет Пьера Мендес-Франса из Гренобля (Франция), в нем участвовали эксперты из Института экономики переходного периода (Москва), КГУ (Калининград) и из стран ЕС (из Великобритании и Финляндии).

Этот исследовательский проект был нацелен на диагностику региона и выработку долгосрочного глобального плана развития.

Результат исследования – две книги, опубликованные на английском и русском языках: «Калининградская область: диагностика кризиса» («Kaliningrad Region the Diagnosis of a Crisis») и «Калининград 2010: концепции, перспективы и рекомендации для глобального плана развития» («Kaliningrad 2010: Concepts, Prospects and Recommendations for a global development plan»).

Результаты проекта были представлены на конференции в Калининграде 9 – 10 декабря 1998 г., в которой принял участие посол Европейской комиссии в РФ О. Хан. Этот проект развивался успешно и его окончательная оценка в программе TACIS двумя «А» (самая высокая) подтвердила это.

• *Проект Tempus-TACIS*[102] *«Экологическое образование для обеспечения устойчивого развития Калининградской области»* (1998 – 2000 гг.). Общая стоимость – 500 тыс. ЭКЮ.

Партнеры – КГУ, Лундский университет, университет Мальмё (Швеция) и Королевский институт образовательных программ Копенгагена (Дания).

В результате проекта удалось создать механизмы взаимодействия между КГУ, школами г. Калининграда и местной администраци-

[102] Программа TEMPUS-TACIS в области высшего образования стимулирует развитие сотрудничества, академических обменов и постоянных контактов между высшими учебными заведениями СНГ и стран ЕС.

ей для решения экологических проблем. Разработан и внедрен междисциплинарный экологический курс «Экологическое образование для устойчивого развития Балтийского региона», а также курсы «Экологическая экономика», «Проблемы экологического образования в начальной школе», «Английский язык для экологов». Был организован центр «Повестка дня 21 века», который призван объединить систему преподавания экологических дисциплин в школах и вузах. Также создан сервер дистанционного образования и разработан первый курс дистанционного обучения по экологическим дисциплинам. Приобретено оборудование на сумму 100 тыс. ЭКЮ для филологического, педагогического, географического, биологического, химического факультетов и библиотеки КГУ. В университете г. Мальмё прошли семестровые стажировки 40 студентов педагогического, биологического, химического, географического факультетов и факультета романо-германской филологии КГУ. Также состоялись зарубежные стажировки различной продолжительности 45 преподавателей, сотрудников библиотеки и Центра Интернат КГУ.

С 1992 г. осуществляется проект *«Балтийский университет»,* финансируемый шведским Агентством SIDA и Шведским институтом. Координатор проекта – университет г. Уппсала (Швеция).

Проект направлен на обучение студентов 169 университетов и других высших учебных заведений 14 стран с использованием передовых технологий, прежде всего спутникового телевидения, а также научное сотрудничество в области регионалистики и экологии, взаимодействие с муниципальными и региональными органами управления и школами. На базе КГУ создан региональный Центр программы «Балтийский университет», обслуживающий все вузы Калининграда. В учебную программу входят курсы «Экология Балтийского моря», «Народы Балтики» и «Устойчивый Балтийской регион». После ее прохождения студентам выдаются сертификаты. Активное участие на курсах Балтийского университета позволяет студентам принять участие в региональных и международных конференциях.

В сентябре 1996 г. было заключено соглашение между Еврофакультетом в Риге (Латвия) и Калининградским госуниверситетом об организации в КГУ *Центра Еврофакультета.* В рамках указанного договора были организованы интенсивные курсы для студентов по английскому языку и макроэкономике, получено 550 монографий и учебников по экономике и менеджменту для создания отдела библиотеки Еврофакультета (на сумму 12 тыс. долларов). В 1997 – 1998 гг. деятельность Еврофакультета по финансовым причинам была приос-

тановлена. В феврале 1999 г. в Калининграде состоялось заседание Комитета старших должностных лиц Совета государств Балтийского моря, где было принято решение о восстановлении Еврофакультета в КГУ и о его финансировании. Открытие Еврофакультета состоялось в сентябре 2000 г. Основная цель проекта – повышение качества преподавания на юридическом и экономическом факультетах КГУ и его приближение к международным стандартам. В сфере экономических наук КГУ сотрудничает с консорциумом, состоящим из университетов городов Роскильде, Тронхейм, Геттинген и Каунас, а в области юридических наук – с университетами городов Геттинген, Берген и Ольборг. В рамках образовательной программы Еврофакультета калининградские и зарубежные преподаватели читают совместные лекции по европейскому праву и экономике, организуются стажировки калининградских преподавателей, аспирантов и студентов в зарубежных вузах.

В июне 2001 г. в КГУ открыт Информационный центр Европейского союза (в конце 2001 г. преобразован в Центр европейской документации).

Калининградский государственный технический университет (КГТУ) является соучредителем *Европейской бизнес-школы «Калининград»* (создана в 1994 г.). Эта школа работает в контакте с бизнес-школами Парижа, Мюнхена, Лондона.

С 1995 г. шведское агентство SIDA поддержало сотрудничество между Шведским институтом менеджмента (IFL) и *Калининградской школой международного бизнеса (КШМБ, современное название* – Калининградский институт международного бизнеса, КИМБ*)* по внедрению образовательной программы «Развивай свой бизнес» (РСБ) в России. Результаты оказались настолько успешными, что в 1998 г. SIDA приняло решение о выделении средств на распространение программы «РСБ» ещё на три института бизнеса в России. Постепенно образовалась сеть из десяти институтов (кроме Калининграда – также в Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Владимире, Калуге, Пензе, Саратове, Пскове, Смоленске и Санкт-Петербурге).

Научное издание

Андрей Павлович Клемешев
Сергей Дмитриевич Козлов
Геннадий Михайлович Федоров

ОСОБАЯ ТЕРРИТОРИЯ РОССИИ

Монография

Редакторы Н.Н. Мартынюк, Л.Г. Ванцева
Корректор Л.Г. Владимирова
Оригинал-макет подготовлен И.А. Хрусталевым, О.М. Хрусталевой

Подписано в печать 23.12.2003 г.
Бумага офсетная. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 22,5. Уч.-изд. л. 18,7.
Тираж 300 экз. Заказ .

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

Об авторах

Андрей Павлович Клемешев

Ректор Калининградского государственного университета, заведующий кафедрой политологии и социологии, кандидат исторических наук, доцент. Научный руководитель Балтийского межрегионального института общественных наук.

Родился в 1957 году в Калининграде. После окончания исторического факультета и аспирантуры Ленинградского госуниверситета с 1982 года работает в КГУ. С 1998 года – ректор университета. Автор около 100 научных работ по проблемам регионального развития.

Сергей Дмитриевич Козлов

Заместитель председателя Калининградской областной думы – председатель постоянного комитета по развитию Особой экономической зоны в Калининградской области. Председатель совета директоров ОАО «Система», вице-президент АКБ Банка инвестиций и инноваций – управляющий «БИН-Калининград». Профессор Калининградского госуниверситета.

Родился в 1954 году в Хабаровске. Окончил Московский авиационный институт и Институт повышения квалификации Финансовой академии при Правительстве РФ. В Калининграде с 1979 года. Доктор политических наук, профессор. Автор около 100 научных трудов.

Геннадий Михайлович Федоров

Проректор по научной работе Калининградского государственного университета, заведующий кафедрой социально-экономической географии и геополитики.

Родился в 1949 году в Псковской области. Окончил Ленинградский госуниверситет и с 1972 года работает в КГУ. Доктор географических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации. Автор 270 научных работ по проблемам регионального развития и пространственного планирования.

В 2002 году А.П. Клемешев, С.Д. Козлов и Г.М. Федоров опубликовали монографию «Остров сотрудничества». Их новая совместная работа – «Особая территория России» – продолжает обсуждение актуальных проблем развития Калининградской области.