

КАЛИНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

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

ОСТРОВ
СОТРУДНИЧЕСТВА

Монография

Калининград
Издательство Калининградского государственного университета
2002

УДК 338.24:911.3 (470.26)
ББК 330.49(2Р31-4К)
К 483

Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.
К 483 Остров сотрудничества: Монография. – Калининград:
Изд-во КГУ, 2002. – 326 с.
ISBN 5-88874-301-1.

Калининградская область в условиях расширения Евросоюза на восток имеет предпосылки реализации социально ориентированной стратегии развития как региона сотрудничества России и Европейского Союза. Для ее реализации необходимы совершенствование механизма Особой экономической зоны и реализация Федеральной целевой программы социально-экономического развития области, заключение договора между РФ и ЕС о развитии области как региона сотрудничества, ускоренное развитие рыночной среды и отработка «пилотных» проектов интеграции РФ и ЕС. Региональная стратегия должна обеспечить сочетание общероссийских и региональных интересов, с учетом интересов зарубежных партнеров.

Предназначена для специалистов в сфере государственного и муниципального управления, регионологии, студентов высших и средних специальных учебных заведений.

Оформление обложки – Д.А. Гаврилко.

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

© Клемешев А.П., Козлов С.Д.,
Федоров Г.М., 2002

ISBN 5-88874-301-1

© Издательство КГУ, 2002

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1. Социально-экономическая ситуация.....	8
Подходы к оценке ситуации в области	8
Структурные изменения в экономике.....	11
Промышленность	23
Сельское хозяйство.....	29
Строительство	34
Сфера рыночных услуг.....	36
Социальная сфера	46
Социальная обстановка	52
2. Внешнеэкономическая деятельность	56
Внешняя торговля.....	56
Иностранные инвестиции	64
Международные программы и проекты	66
3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС	78
Расширение ЕС на восток	78
Вступление России в ВТО, расширение ЕС и реструктуризация калининградской экономики.....	97
О лозунге «пилотного региона»	128
Перспективы Калининградской области: взгляд из-за рубежа.....	139
Стратегия региона сотрудничества РФ с ЕС.....	146

4. Региональная стратегия	149
Диагностика ситуации	150
Направления совершенствования механизма Особой экономической зоны	154
Отраслевые проблемы и приоритеты развития	167
Реализация стратегии «региона сотрудничества»	178
Приложение: Рекомендации депутатских слушаний	182
5. Инвестиционный климат в регионе.....	187
Условия привлечения инвестиций	187
Хозяйственный механизм ОЭЗ и инвестиции.....	189
Динамика и структура инвестиций	194
Ускоренное развитие рыночной среды и стимулирование инвестиций	200
Проблемы развития предпринимательства	207
Субъективный фактор торможения инвестиционного процесса в ОЭЗ.....	220
6. Социально ориентированная стратегия	226
Комплексность в стратегии регионального развития	226
Социальные приоритеты региональной стратегии....	229
Специфика калининградского социума.....	233
Пространственная дифференциация социума.....	266
Дифференциация социально-экономической политики в интересах различных социальных слоев населения.....	277
Заключение	288
Библиографический список	295
Island of co-operation. Book review	300

ВВЕДЕНИЕ

По числу эпитетов, присвоенных субъектам Российской Федерации, Калининградская область, должно быть, является лидером. Это и традиционные: «самая западная» и «Янтарный край». И более новые – «эксклавный регион», «черная дыра». И новейшие – «пилотный регион», «экспериментальная площадка». Какое определение будет присвоено нашей области еще? Это зависит от избираемой сейчас стратегии регионального развития.

Вряд ли область будут сравнивать с Порт-Артуром, чего опасался Л. Вардомский с коллегами в середине 1990-х. Видимо, не станет она и Гонконгом или Сингапуром, на что надеялись сторонники идеи свободной зоны «Янтарь». Может быть, ей предстоит пройти путь экономического возрождения Ирландии или Малайзии, как предлагает французский профессор И. Самсон? Или область имеет собственное, ни с чем не сопоставимое будущее?

На различных конференциях и семинарах продолжают дискуссии о стратегии развития Калининградской области. Между тем ничего принципиально нового по сравнению с тем, что обсуждалось на заседании областной Думы 7 февраля 2001 года, не появляется. Тогда речь шла о стратегии развития области на основе совершенствования механизма Особой экономической зоны, о развитии области как «региона сотрудничества» Российской Федерации и Европейского Союза.

Видимо, есть достоинства и у стратегии «пилотного» региона, которую предлагает институт «Восток – Запад».

Введение

Можно согласиться и с тем, что представила областная администрация в своей Модели развития Калининградской области. Однако не слишком ли много обсуждений? Ведь ничего принципиально нового не предлагается. Более того, фактически реализуются предложения, обсуждавшиеся в феврале 2001.

На наш взгляд, нужно, во-первых, сосредоточиться на решении тех конкретных вопросов, которые вытекают из всех перечисленных стратегий. И прежде всего на решении проблем, которые непосредственно зависят от деятельности областных органов власти, – создании рыночной среды в регионе, стимулировании предпринимательства. Во-вторых, дополнить разработанную в принципе региональную стратегию тем, чего ей недостает – механизмом развития в регионе рыночной инфраструктуры, а также социальным и пространственным блоками. В-третьих, необходимо разработать комплексную программу социально-экономического развития региона на 5 лет и дать прогноз на 10 и 15 лет.

Мы старались донести эту идею с помощью серии брошюр «Регион сотрудничества», подготовленных и изданных в 2001 году под эгидой администрации области, областной Думы и Калининградского госуниверситета (18 выпусков). В данной монографии обобщаются, дополняются и развиваются предложенные в них направления регионального развития.

Среди них – совершенствование механизма ОЭЗ и задачи Федеральной целевой программы социально-экономического развития Калининградской области, возможности соглашения Российской Федерации и Европейского Союза о развитии Калининградской области как региона сотрудничества и направления формирования в области развитой рыночной среды.

Мы пытаемся показать, что любое однобокое развитие области не приведет к устойчивому развитию региона, а

может вызвать большие диспропорции в экономике и социальные проблемы. И «опора на собственные силы», и упование на поддержку Центра или помощь Запада в отдельности не являются оптимальным путем развития Калининградской области. Необходимо согласование региональных и федеральных интересов, с учетом интересов зарубежных партнеров.

Нельзя сосредоточиваться и на решении лишь экономических или только политических проблем. Необходимо в полной мере учесть социальную, демографическую и экологическую проблематику, сформировать социально ориентированную стратегию регионального развития.

Калининградская область имеет как благоприятные потенциальные возможности развития, так и негативные факторы. Первые должны быть усилены, вторые – учтены и преодолены. В таком случае наиболее перспективная для развития области социально ориентированная стратегия региона сотрудничества будет реализована.

1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Подходы к оценке ситуации в области

К настоящему времени выполнены многочисленные исследования, касающиеся оценки условий и особенностей развития Калининградской области, ставшей после распада СССР российским эксклавом в зарубежной Европе. Такие исследования проводились и местными специалистами, и московскими учеными, и зарубежными и международными (с российским участием) научными коллективами. Однако единого мнения о ситуации в регионе, о возможностях развития области не сформировалось. И диапазон оценок крайне широк – от «черной дыры» и «потенциального Порт-Артура» до «моста сотрудничества» и «Гонконга на Балтике».

Действительно, объективно оценить социально-экономическую ситуацию в Калининградской области и перспективы регионального развития достаточно трудно. Недоучет развитого в области теневого сектора экономики не позволяет получить объективные данные по фактическим объемам производства товаров и услуг, размерам валового регионального продукта, а точно установить размеры этого сектора вряд ли возможно. Сложно определить в стоимостном выражении услуги нерыночного сектора социальной сферы; приводящиеся обычно данные, на наш взгляд, занижены. А при анализе динамики процессов сравнение затруднено тем, что многие характерные для современной си-

Подходы к оценке ситуации в области

туации явления – виды деятельности, товары и услуги – вообще отсутствовали в недалеком прошлом либо были качественно иными.

Поэтому можно встретить самые противоречивые оценки ситуации в регионе, во многом определяемые целями, которые преследуют эксперты. Субъективность мнений отчасти обусловлена интересами политической борьбы в самой области и в России в целом, отчасти – внешнеполитической ситуацией в мире и Европе. Властные структуры, в зависимости от ситуации, либо недостаточно подчеркивают позитивные перемены в регионе (если они озабочены получением финансовой поддержки из Центра и сохранением режима Особой экономической зоны), либо преувеличивают достигнутые результаты (когда отчитываются о проделанной работе или пытаются привлечь частных инвесторов).

Особенно преуспевают в негативной характеристике области некоторые политизированные средства массовой информации – и западные, и российские (и центральные, и региональные). Так что и за рубежом, и в Москве имидж региона довольно сомнителен. В то же время приезжие из других регионов России, как правило, отмечают отличия Калининградской области от большинства других областей в лучшую сторону.

Мы полагаем, что даже при наличии серьезных проблем в региональном развитии Калининградская область располагает значительным потенциалом экономического роста, а достигнутые в ходе реформ результаты создают благоприятные возможности для дальнейших успехов. Экономика области имеет более значительные успехи в переходе к рынку по сравнению с большинством субъектов Федерации. Имеющиеся трудности в большой мере субъективны, связаны с недостатками в сфере управления региональным развитием и потому преодолимы. Для этого необходимо, с одной стороны, повысить эффективность управления, привести его в соответствие с требованиями рынка, а с другой – обеспечить

1. Социально-экономическая ситуация

совершенствование и стабильность хозяйственного механизма ОЭЗ. А на федеральном уровне нужно доказать, что можно существенно повысить роль области в экономике России за счет использования преимуществ геополитического и геоэкономического положения региона.

Вместе с тем, по нашему мнению, при определении перспектив регионального развития недостаточное внимание уделяется социальной проблематике. Это объяснимо, поскольку в условиях острого экономического кризиса исследователи занимались прежде всего поиском путей выхода из него. Однако недостаточный учет социальных факторов уже привел ко многим негативным последствиям не только в снизившемся уровне и качестве жизни населения, но и в усложнившихся условиях экономического развития. Не вполне соответствует изменившимся условиям система образования и подготовки кадров, здравоохранение не справляется с решением проблемы социально обусловленных болезней, в результате ухудшается состояние здоровья работников, снижается продуктивность их труда. Необходимы не только усиление роли какое-то время полностью отрицавшегося регионального планирования и прогнозирования (приведенного в соответствие с условиями и задачами рынка), но и его социологизация и экологизация.

В связи со сказанным, представляется очень правильным изменение названия (и содержания) Федеральной целевой программы, касающейся Калининградской области. Прежняя программа была принята в 1997 году. Ее название – «Федеральная целевая программа развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998 – 2005 годы» – подчеркивало необходимость воздействия на механизм хозяйствования. Новая программа принята в декабре 2001 года. Она называется «Федеральная целевая программа социально-экономического развития Калининградской области на 2002 – 2010 годы». Это название содержит не только экономический, но и социальный компонент; соответственно отличается и содержание доку-

Подходы к оценке ситуации в области

мента. Аналогичные изменения в прогнозах и программах регионального характера должны последовать и на областном уровне.

В ходе последующего краткого анализа ситуации мы постараемся обосновать нашу оценку ситуации в регионе. После чего остановимся на возможностях регионального развития и тех первоочередных мерах, которые могут способствовать использованию преимуществ и преодолению недостатков, определяющих состояние экономики и социальной жизни области.

Структурные изменения в экономике

Оценивая современную экономическую ситуацию, нужно учитывать, что Калининградская область, став после выхода в 1991 году Литвы из состава СССР российским эксклавом¹, столкнулась в своем развитии в 1990-е годы с такими проблемами, которые не были присущи ни одному другому региону страны. Ее народному хозяйству пришлось перестраиваться не только от директивной экономики к рыночной, но и кардинально менять поставщиков сырья и потребителей продукции, специализацию производства.

Ведь прежде Прибалтика вместе с Калининградской областью считалась единым экономическим районом страны, и внутри него были довольно тесные связи между предприятиями. Единое целое составлял рыбопромышленный комплекс, из калининградской целлюлозы на предприятиях Литвы и Латвии производилась бумага, из янтаря – ювелирные изделия; в Калининград из Литвы поступала электроэнергия, стройматериала-

¹ 11 марта 1990 года Верховный Совет Литовской ССР принял Акт о восстановлении независимости Литовского государства. В мае того же года принимается Декларация о государственном суверенитете Литвы, а 29 июля 1991 года – решение о выходе из состава СССР. В сентябре 1991 года СССР признал независимость Республики Литва.

1. Социально-экономическая ситуация

лы, товары народного потребления. В Калининградской области были размещены филиалы литовских приборостроительных предприятий.

Значительная часть калининградских предприятий работала на экспорт. В европейские социалистические государства, в развивающиеся страны экспортировалась рыбопродукция, целлюлоза, оборудование. Эти рынки сбыта после распада СССР оказались утрачены. Перестали обрабатываться и транзитные грузы из этих стран, поступающие через Калининградскую область в другие районы страны (польский уголь, кубинский сахар-сырец). Транспортный комплекс области потерял значительную часть грузооборота.

Резко усложнились и осуществляемые через территорию Литвы транспортные связи Калининградской области с другими российскими регионами. Особые сложности стали возникать с так называемым военным транзитом – грузами, поступающими для обслуживания расположенных в области российских войск.

К тому же, несмотря на кажущиеся выгоды географического положения области, наличие незамерзающих портов, сравнительно благоприятные природные условия, близость торговых партнеров, и в дореформенный период уровень развития области был не очень высок, а народное хозяйство региона, представленное узкоспециализированными и мало связанными друг с другом отраслями, не составляло единого комплекса.

Регион имел лишь средний для Российской Федерации уровень социально-экономического развития. Производство промышленной продукции в расчете на душу населения в 1989 году было на 10% ниже, чем в среднем по Российской Федерации, а сельскохозяйственной – на 10% выше. Сравнительно невысокая доля в производстве товаров и услуг, примерно соответствовавшая доле области в населении РФ – 0,6%, при высокой хозяйственной освоенности территории и одной из самых высоких в стране плотности населе-

ния (около 60 человек на кв. километр против 9 в РФ) отчасти объяснялась важной ролью области в оборонном комплексе страны.

Вместе с тем отрасли специализации экономики области имели общегосударственное значение. Ее доля в масштабах РФ составляла в 1992 году по производству пищевой рыбопродукции 10%, целлюлозы – 11%, бумаги – 3%. Значительные производственные мощности имели резко сократившие производство машиностроительные предприятия, продукция которых в 1980-е годы поставлялась не только в разные районы страны, но и в 50 зарубежных стран. Область, по сути, являлась мировым монополистом по добыче янтаря. В середине 1980-х годов в области добывалось около полутора миллиона тонн нефти в год.

В сельском хозяйстве производство мяса, и особенно молока, в расчете на душу населения было выше среднероссийского уровня. По душевому потреблению животноводческой продукции область имела значительно более высокие показатели по сравнению со средними по стране, от четверти до трети молочной и мясной продукции вывозилась за пределы области. Зверосовхозы области обеспечивали 5% производства пушнины в России, и значительная ее часть поступала на экспорт.

Калининградские порты, расположенные на незамерзающем (в отличие от Финского залива, где находится Санкт-Петербург и порты Ленинградской области) побережье Балтики, обслуживали экспортно-импортные операции, базирование океанического рыболовного флота. В Калининграде в 1960-е и последующие годы был создан крупный центр подготовки кадров и научных исследований Мирового океана. Развивалась, хотя и медленнее, чем в соседних республиках Прибалтики, курортно-рекреационная зона на морском побережье.

После распада Советского Союза прежняя отраслевая структура экономики области вследствие ее пространственной изоляции от основной территории страны перестала соответ-

1. Социально-экономическая ситуация

ствовать изменившимся условиям в еще большей мере, чем в других областях и республиках России. К тому же область специализировалась в промышленности на обрабатывающих отраслях, испытавших наибольший спад производства. А в сельском хозяйстве дополнительно к другим факторам сказались его зависимость от мелиорации, развитой в области как нигде в Нечерноземье. После резкого сокращения централизованного финансирования само функционирование мелиоративных систем оказалось под угрозой.

Российское правительство по инициативе областных органов власти предпринимало усилия по улучшению условий развития региона. Для стимулирования экономического развития и компенсации эксклавного положения в области реализуется закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (1996), а до этого, с 1991 года, действовало принятое Правительством РФ Положение «О свободной экономической зоне “Янтарь”».

Смысл Особой (свободной) экономической зоны состоял в создании режима свободной таможенной зоны для стимулирования экспортного и особенно импортозамещающего производства. Однако режим этот был нестабилен, часто нарушался федеральными властями, и ожидавшегося крупного притока иностранных инвестиций не произошло, хотя возникло большое количество совместных предприятий. Если в 1991 году их было всего 13, то в 1992 году – 119, в 1993 – 217, в 1995 – 362. Но они использовали преимущественно уже имевшиеся фонды, не осуществляя значительных капиталовложений.

Промышленное производство в регионе вследствие отсутствия таможенных барьеров из-за конкуренции импорта сократилось в больших размерах, чем в других регионах страны. И в других отраслях – в сельском хозяйстве, на транспорте и в строительстве спад оказался более глубоким. В то же время получила развитие торговля, финансово-кредитная сфера. Несмотря на экономический кризис, государство сохранило рабочие места в большинстве отраслей социальной сферы (табл. 1).

Структурные изменения в экономике

Таблица 1

**Динамика численности занятых по отраслям
народного хозяйства Калининградской области, тыс. человек**

Отрасль	1990	1998	2000	2000 в % к	
				1990	1998
Промышленность	131,9	73,8	79,7	60,4	108,0
Сельское хозяйство	51,3	40,4	38,2	74,5	94,6
Лесное хозяйство	1,1	2,0	1,9	172,7	95,0
Строительство	41,8	27,3	30,0	71,8	109,9
<i>Всего производство товаров</i>	226,1	143,5	149,8	66,3	104,4
Транспорт и связь	38,3	30,9	30,3	79,1	98,1
Торговля, общепит, материально-техническое снабжение, сбыт, заготовки	39,2	82,0	81,3	207,4	99,1
<i>Итого рыночные услуги</i>	77,5	112,9	111,6	144,0	98,8
Жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание	19,2	25,8	22,4	116,7	86,8
Здравоохранение, физкультура и соцобеспечение	28,6	29,4	31,7	110,8	107,8
Образование, культура и искусство	46,7	42,1	42,8	91,6	101,7
Наука и научное обслуживание	11,0	4,1	4,0	36,4	97,6
Кредитование, финансы и страхование	2,5	5,7	5,3	212,0	93,0
Управление	13,1	28,3	32,0	244,3	113,1
Другие отрасли	10,6	7,8	10,4	98,1	133,3
<i>Итого нерыночные услуги</i>	131,7	143,2	149,4	113,4	104,3
<i>Всего производство услуг</i>	209,2	256,1	260,2	124,4	101,6
<i>Всего</i>	435,3	399,6	410,0	94,2	102,6

В наибольшей мере сокращение занятости затронуло относящуюся к сфере производства услуг науку и научное обслуживание, где численность работников уменьшилась почти втрое. В количественном выражении наиболее сократилась занятость в промышленности – на 52 тыс. человек, тогда как в торговле – увеличилась на 42 тыс. человек, более чем вдвое. Промышленность уступила свое прежнее первое место по

1. Социально-экономическая ситуация

числу работников торговле. Однако самый большой относительный прирост численности занятых – за 1990-е годы почти в 2,5 раза – произошел в управлении.

Лишь в 1999 – 2000 годах, с началом выхода экономики из кризиса, вследствие существенного роста числа занятых в промышленности и строительстве (при продолжающемся сокращении в сельском и лесном хозяйстве) и численность, и доля занятых в производстве товаров впервые за 1990-е годы повысилась.

В результате происходящих изменений в народном хозяйстве за 1990 – 2000 годы качественно изменилась структура занятости (табл. 2). Уменьшилась с 53 до 36,5% доля отраслей по производству товаров, соответственно возросла как численность занятых в сфере услуг, так и доля сферы услуг (как рыночных, так и нерыночных) в структуре занятых в народном хозяйстве.

Рост доли производства услуг в структуре производства валового регионального продукта является мировой тенденцией и мог бы быть оценен положительно, если бы структурные изменения происходили в условиях общего роста производства. К сожалению, они вызваны не столько наращиванием производства услуг, сколько продолжавшимся до 1998 года включительно падением производства в целом. Поэтому повышение в 1999 – 2000 годах доли занятых в производстве товаров, и особенно рост удельного веса промышленности, может означать шаг к преодолению экономического кризиса, устранение угрозы деиндустриализации области. Достигнутая в 2000 году доля занятых в производстве товаров – 36,5% – для современного этапа развития экономики, только начавшей переход от индустриального к постиндустриальному типу, не может считаться достаточно высокой.

Чрезмерно высока занятость в торговле, которая играет сейчас во многом социальную роль и экономически неоправданна. Крайне низка производительность труда, товарооборот на одного работника за 1990-е годы снизился в четыре раза.

Структурные изменения в экономике

Поэтому наметившееся в 2000 году сокращение занятости (если оно не связано с уходом части торговли в «тень») вполне закономерно.

Таблица 2

**Динамика структуры занятых в отраслях народного хозяйства
Калининградской области, в процентах к итогу**

Отрасль	1990	2000.	2000 – 1990
Промышленность	31,1	19,4	-11,7
Сельское и лесное хозяйство	14,6	9,8	-4,8
Строительство	7,5	7,3	-0,2
<i>Всего производство товаров</i>	53,2	36,5	-16,7
Транспорт и связь	9,8	7,4	-2,4
Торговля, общепит, материально-техническое снабжение, сбыт, заготовки	9,6	19,8	10,2
<i>Итого рыночные услуги</i>	19,4	27,2	7,8
Жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание	4,5	5,5	1,0
Здравоохранение, физкультура и соцобеспечение	6,9	7,7	0,8
Образование, культура и искусство	10,3	10,4	0,1
Наука и научное обслуживание	2,5	1,0	-1,5
Кредитование, финансы и страхование	0,6	1,3	0,7
Управление	0,9	7,8	6,9
Прочие отрасли	1,7	2,6	0,9
<i>Итого нерыночные услуги</i>	27,4	36,3	8,9
<i>Всего производство услуг</i>	46,8	63,5	16,7
<i>Всего</i>	100,0	100,0	0

Безусловно, слишком высока занятость в управлении – здесь сконцентрировано почти 8% работающих, с тенденцией к дальнейшему росту.

В сравнении со средними по России показателями, отраслевая структура хозяйства Калининградской области в настоящее время имеет следующие особенности (табл. 3).

1. Социально-экономическая ситуация

Таблица 3

Отраслевая структура экономики Калининградской области
и Российской Федерации, %

Отрасль экономики	Калининградская область (1999)		РФ (1997)	
	Занятое население	ВРП	Занятое население	ВВП
Всего	100,0	100,0*	100,0	100,0
Промышленность	17,7	34,2	23,0	26,4
Сельское и лесное хозяйство	9,7	9,3	13,7	6,7
Строительство	6,7	3,8	8,7	7,7
<i>Всего производство товаров</i>	34,1	48,1**	45,4	40,8
Транспорт и связь	7,8	12,1	7,9	11,4
Торговля и общественное питание, материально-техническое снабжение, сбыт и заготовки	21,0	14,2	13,5	14,5
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	6,0	4,6	5,2	5,8
Здравоохранение, физкультура и спорт, социальное обеспечение	7,4	2,1	6,8	0,6
Образование культура и искусство	10,8	4,0	11,1	0,6
Наука и научное обслуживание	1,0	0,6	2,2	0,6
Другие отрасли	11,5	10,5	7,9	16,9
В том числе:				
Кредитование, финансы и страхование	1,3
Аппарат органов управления	7,6	5,0
Прочие отрасли	2,6
<i>Всего производство услуг</i>	65,9	46,5	54,6	50,4

*Включая чистые налоги на продукты (за вычетом субсидий):
5,4 – Калининградская область; 8,8 – РФ.

**Включая 0,8 – другие отрасли по производству товаров.

Прежде всего, следует отметить намного меньший удельный вес в Калининградской области в численности занятых в отраслях по производству товаров. В то же время промышленность и сельское хозяйство области производит более значительную долю ВРП по сравнению с ее удельным весом в производстве ВВП в Российской Федерации. За этот счет в структуре производства ВРП области доля производства товаров выше, чем в РФ.

Соответственно в области повышена доля сферы производства услуг в численности занятых и понижена – в производстве валового продукта. Но такое соотношение противоречит экономическим закономерностям. Объемы производства промышленной продукции на одного занятого в промышленности в среднем по стране выше, чем в Калининградской области (хотя бы вследствие особенностей отраслевой структуры промышленности). Доля промышленности области в численности занятых в экономике ниже, чем в РФ. А потому ее более высокий удельный вес в производстве валового продукта требует объяснения.

И это объяснение можно найти в крайне заниженном удельном весе торговли в производстве ВРП. В среднем по России доля торговли в производстве ВВП выше, чем в численности занятых. А в Калининградской области парадоксальным образом – в полтора раза ниже. Вероятно, применительно к России, наоборот, занижен удельный вес промышленности в производстве ВВП.

Речь идет о том, что теневая экономика в России функционирует в сфере производства товаров (не только промышленных, но и сельскохозяйственных, поскольку доля аграрного сектора в производстве ВВП почти вдвое ниже, чем в численности занятых). В Калининградской же области ее главная сфера – торговля. В промышленности области теневая деятельность затруднена из-за учета движения товаров в связи с необходимостью их таможенного оформления при транспортировке не только за рубеж, но и в другие российские регионы.

1. Социально-экономическая ситуация

Следовательно, приведенная таблица не только характеризует отличия структуры экономики области от средних по стране показателей (с некоторыми коррективами на то, что данные различаются во времени на два года, между которыми был финансовый кризис 1998 года). На основе таблицы 3 можно сделать и другие, крайне любопытные, выводы. Во-первых, о качественных отличиях теневого сектора региональной экономики от российской теневой экономики в целом. Во-вторых, об огромных недостатках методик расчета ВВП (ВРП) вообще.

В связи со спецификой географического положения, необходимо учитывать данные сравнения области с сопредельными территориями Польши и Литвы.

Различия в динамике социально-экономического развития России, области и ряда сопредельных государств усилились. Если в Польше с 1992 года наблюдается рост ВВП, в Прибалтийских странах – с 1994-го, то в Российской Федерации лишь в 1997 году наметился небольшой рост, прерванный финансовым кризисом августа 1998 года. А в Калининградской области спад продолжался до 1999 года, когда, как и в целом по стране, начался рост промышленного и сельскохозяйственного 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 товароборот – 42%. Объемы капитального строительства сократились в 6 раз.

Снижение обменного курса рубля после финансового кризиса 17 августа 1998 года, как и в целом по стране, положительно повлияло на темпы роста производства. Но в 1999 году темпы экономического роста в регионе были ниже, чем в РФ. Прирост промышленного производства составил в РФ 8,1%, в Калининградской области – 3,9%. Производство продукции сельского хозяйства в РФ возросло на 2,4%, в Калининградской области – на 1%. Менее благоприятны по сравнению со средними по стране оказались результаты на транспорте и в строительстве.

Структурные изменения в экономике

За 2000 год объем промышленного производства вырос на 32% (в РФ – на 9%), но его объем в расчете на душу населения остается вдвое меньшим, чем в среднем по РФ. Сельскохозяйственное производство тоже возросло на 3,5% (в РФ – на 5%), но это связано с более благоприятными погодными условиями по сравнению с предыдущим годом. Относительно высоким оказался урожай сельскохозяйственных культур. В то же время поголовье скота сократилось, и производство основных видов животноводческой продукции уменьшилось.

Более значительны успехи области в обслуживании внешнеторговых операций. Режим свободной таможенной зоны стимулировал ввоз товаров из-за рубежа, и доля области во внешнеторговом товарообороте страны к 1998 году повысилась до 1,2%. Но к 2000 году она вновь снизилась до 0,9%.

К сожалению, рост производства привел к отрицательным тенденциям в состоянии окружающей среды. Увеличились снизившиеся за период экономического спада выбросы в атмосферу загрязняющих веществ, что свидетельствует о том, что не происходит реструктуризация экономики в пользу экологически чистых производств, а в традиционных отраслях процесс экологизации производства еще не развит и продолжают использоваться устаревшие технологии.

Реальные цифры, характеризующие состояние экономики и уровень жизни населения, несколько отличаются от фиксируемых статистикой в лучшую сторону, так как часть производимой неформальной экономикой товаров не учитывается статистическими органами. Если в целом по стране роль теневых сектора в производстве валового внутреннего продукта оценивается в 40%, то в Калининградской области, по оценкам ряда экспертов, эта доля выше (хотя это еще требуется доказать). Тем не менее, социально-экономическую ситуацию в области можно оценить в целом как неудовлетворительную и нестабильную.

В январе 2001 года перспективы регионального развития оказались под вопросом в связи с известными проблемами введения второй части Налогового кодекса РФ и взимания

1. Социально-экономическая ситуация

НДС на импортируемые в область товары, под угрозу был поставлен механизм Особой экономической зоны и фактически сама возможность эффективной хозяйственной деятельности многочисленных предприятий и фирм, что и зафиксировала статистика января 2001 года: это немедленный спад деловой активности, снижение производства товаров и услуг по сравнению с декабрем 2000 года. Особенно упал оборот розничной торговли – более чем в полтора раза.

В феврале ситуация с взиманием НДС на импортируемые товары после усилий, предпринятых областной администрацией, возвращена в положение, существовавшее до начала 2001 года. Областная Дума 22 февраля 2001 года приняла региональный закон, призванный (путем перехода на обложение единым налогом в упрощенной системе налогообложения) освободить значительную часть хозяйствующих субъектов от уплаты НДС, предусмотренной второй частью Налогового кодекса. В результате за 2001 год удалось увеличить промышленное производство на 12,5%, инвестиции возросли на 35%. Но в сельском хозяйстве производство снизилось на 4,5%.

В итоге в 2001 году по сравнению с 1990 годом промышленное производство в области составило 45% (в РФ 57%), и разрыв между областью и страной сократился с 17 пунктов до 12. Но в сельском хозяйстве вследствие более медленных темпов роста отставание возросло. Производство в 2001 году составило только 47% от уровня 1990 года (в РФ – 64%), и разрыв увеличился. Особенно неудовлетворительна ситуация с инвестициями. Доля области в инвестициях в основной капитал составляет только 0,4%, в объеме строительно-монтажных работ – 0,3%, тогда как в населении РФ – 0,65%.

В области быстрее, чем в большинстве районов страны, развивается рыночная инфраструктура (в области насчитывается почти 1100 предприятий и организаций, осуществляющих операции с недвижимым имуществом и общую коммерческую деятельность по обеспечению функционирования рынка), формируется рыночный менталитет населения. Быстро развиваются международные связи, хотя иностранные инвестиции

невелики, а внешнеторговый оборот области, учитывая ее географическое положение, мог бы быть выше. Реальный сектор экономики выходит из кризиса медленно, и устойчивость экономического развития пока не обеспечена.

Промышленность

В промышленности области так же, как и в промышленности России в целом, проявляется разделение на два важнейших сектора. *Первый* – более устойчивый, работающий или на внешний рынок (экспорт), или обеспечивающий потребности других предприятий в сырье, энергоресурсах. Сектор включает топливно-энергетический комплекс (электроэнергетика, нефтедобывающая промышленность). Сюда же можно отнести целлюлозно-бумажную промышленность. Спад производства здесь значительно меньше, чем в среднем по промышленности. В Калининградской области указанный сектор занимает всего 40% в общей структуре промышленности, в то время как по Российской Федерации – свыше 60%.

Второй сектор производства – машиностроение и металлообработка, легкая и пищевая промышленность. Этот сектор обслуживает в основном внутренний региональный и российский рынок. В условиях сокращения спроса и растущей конкуренции импорта он испытывает особенно большие трудности.

Указанные различия в структуре региональной промышленности во многом объясняют разные темпы спада объемов производства в Российской Федерации и Калининградской области. Очевидно, что на глубину спада оказывают дополнительное влияние и сугубо региональные проблемы, такие как: неотрегулированность взаимоотношений с прилегающими государствами; недостаточность собственных топливно-энергетических ресурсов; значительная удаленность от регионов, поставляющих сырье и материалы; насыщенность регионального

1. Социально-экономическая ситуация

рынка импортными товарами; нерациональная структура промышленности; низкая конкурентоспособность продукции, а также ряд других проблем.

Помесячная динамика промышленного производства за январь 2000 г. – декабрь 2001 г. (рис. 1) отражает неустойчивость роста в 2000 году и постепенное наращивание выпуска продукции в течение января-октября 2001 года, с небольшим снижением в ноябре-декабре. Однако утверждать, что рост принял долговременный характер, преждевременно, он все еще недостаточно устойчив.

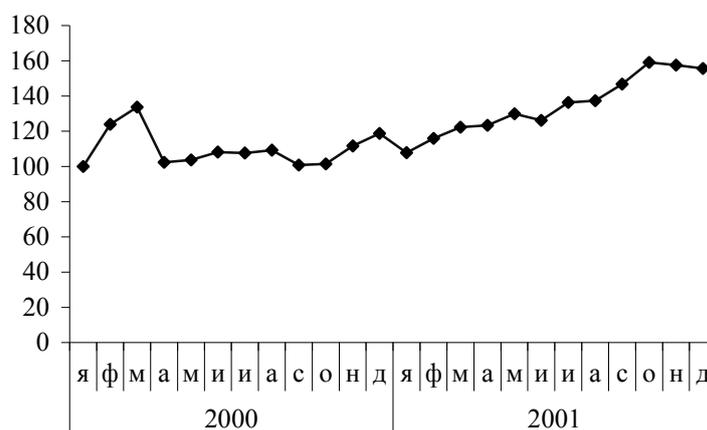


Рис. 1. Динамика промышленного производства, в процентах к январю 2000 г.

Сравнительный анализ данных о динамике производства по отраслям промышленности за 1991 – 1998 гг. и 1998 – 2001 гг. (табл. 4) позволяет сделать вывод о весьма существенных различиях темпов падения или роста в отраслевом разрезе. На основе данного анализа можно высказать некоторые предположения о перспективах развития в регионе различных отраслей.

Промышленность

Таблица 4

**Индексы физического объема промышленного
производства по отраслям, в процентах к 1990 году**

Отрасль промышленности*	1998 в процентах к 1990**	2001 в процентах к 1998**
Вся промышленность	27,9	154,8
<i>Электроэнергетика</i>	46,8	<i>137,3</i>
Топливная	59,0	<i>98,3</i>
<i>Черная металлургия</i>	<i>20,7</i>	<i>30,1</i>
Химическая и нефтехимическая	51,2	<i>13,3</i>
Машиностроение и металлообработка	<i>18,2</i>	233,6
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	<i>22,1</i>	193,1
Из нее:		
Целлюлозно-бумажная	38,8	177,5***
Промышленность стройматериалов	<i>11,3</i>	248,8
Легкая промышленность	<i>8,0</i>	257,6
Пищевая	31,0	176,4
Из нее:		
<i>Мясная</i>	<i>9,0</i>	<i>113,8***</i>
<i>Маслодельная и молочная</i>	<i>24,6</i>	<i>96,5***</i>
Ликеро-водочная	...	185,8***
Рыбная	39,8	<i>103,4***</i>
<i>Мукомольно-крупяная</i> <i>и комбикормовая</i>	<i>8,7</i>	<i>102,5</i>
Полиграфическая	65,8	<i>125,0</i>
Другие отрасли	67,6	<i>83,7</i>

*Жирным шрифтом выделены отрасли с более благоприятными показателями динамики производства как в 1991 – 1998 гг., так и в 1999 – 2001 гг., курсивом – с менее благоприятными показателями за оба периода.

**Жирным шрифтом выделены наиболее благоприятные показатели, курсивом – наименее благоприятные.

***2000 в % к 1998.

1. Социально-экономическая ситуация

Прежде всего следует отметить наиболее неудовлетворительную ситуацию в отраслях пищевой промышленности, развитых к началу 1990-х годов, – рыбной, мясной и молочной. Правда, за последние несколько лет больших успехов добилось использующее механизм ОЭЗ производство мясных консервов, колбас и копченостей, основанное на переработке импортного мяса с последующими поставками в другие российские регионы. В то же время использование местного сырья для производства мясoproдуктов резко снизилось и продолжает сокращаться из-за углубляющегося кризиса в сельском хозяйстве области и убыточности производства животноводческой продукции².

Ухудшение за последние два года показателей развития рыбной промышленности по сравнению с другими отраслями показывает беспочвенность утверждений о возможности возвращения этой отрасли вновь в категорию отраслей, определяющих индустриальный облик региона. К сожалению, стратегия развития рыбопромышленного комплекса области, учитывающая новые реалии, не разработана и не разрабатывается, поскольку сохраняются иллюзии о возможных значительных государственных инвестициях в эту сферу экономики области. По нашему мнению, если государство и будет оказывать океаническому рыболовству поддержку, то на Дальнем Востоке или на Севере, где у России имеются рыбные ресурсы в ее экономической зоне. Поэтому вряд ли имеет смысл надеяться на рост уловов рыбы калининградскими рыбаками в океане; гораздо актуальнее предложить

² Убыточность производства молока и мяса для сельхозпроизводителей во многом связана с присвоением создаваемой сельским хозяйством прибыли в сфере заготовок, переработки сельскохозяйственного сырья и розничной торговли. Поэтому в сложившихся условиях только вертикальная интеграция в агропродовольственном комплексе позволяет надеяться на создание предпосылок выхода аграрного сектора из кризиса.

способы наиболее эффективной переработки сырья и получения доступа на западные рынки сбыта продукции, а также начать более полное освоение рыбных ресурсов Балтийского моря.

Такие отрасли тяжелой индустрии, как электроэнергетика, топливная, химическая и нефтехимическая промышленность, за 1990 – 1998 годы, как и в целом по стране, сократили производство меньше, чем большинство других отраслей. Однако в 1999 – 2001 годах ситуация изменилась. Показательно ухудшение позиций топливной промышленности, где динамика производства продукции зависит, прежде всего, от объемов добычи нефти и цен на нефть на мировом рынке. Рост добычи возможен только при освоении ресурсов шельфа Балтийского моря (месторождение Д-6), что, в свою очередь, связано с возникновением нового очага экологической напряженности в регионе. Опасение экологов вызывает и развитие химической и нефтехимической промышленности, которая сейчас имеет очень незначительные размеры при сокращении объемов производства. Спад в черной металлургии (вторичной) отражает уменьшение экспорта металлолома через Калининградскую область.

Развитие энергетики связывается с вводом в действие ТЭЦ-2, где в качестве топлива будет использоваться природный газ, что потребует строительства новой нитки газопровода. Если эти проекты будут реализованы, то возникнет возможность экспорта электроэнергии и развития энергоемких производств, что может качественно изменить нынешний индустриальный облик региона. В то же время следует учитывать экологическую уязвимость территории области и перспективы развития туризма, который рассматривается в качестве важного регионального приоритета и исключает возникновение производств, негативно воздействующих на природную среду. Так что происходящие структурные сдвиги в промышленности (ее «утяжеление») вряд ли можно считать удачным направлением индустриального развития.

1. Социально-экономическая ситуация

Целлюлозно-бумажная промышленность, в которой спад производства в 1990 – 1998 годах был ниже, чем в среднем по промышленности области, с пуском Неманского ЦБЗ, долгое время не работавшего, в 1999 – 2000 гг. значительно увеличила производство. Однако перспективы этой отрасли остаются неопределенными и не столько из-за экологических соображений (как это считалось в начале 1990-х годов), сколько из-за растущей конкуренции на рынке лесного сырья. Целлюлозно-бумажные предприятия Севера и Северо-Запада России, ближе расположенные к источникам сырья, используют производственные мощности далеко не полностью, и неопределенность в условиях транзита через территорию Литвы ухудшает конкурентные условия калининградских предприятий, ближе расположенных к зарубежным потребителям продукции.

Наибольшее падение производства в 1990 – 1998 годах произошло в машиностроении и металлообработке, производстве стройматериалов и легкой промышленности. Все эти отрасли в 1999 – 2001 годах, с началом выхода российской и региональной экономики из кризиса, имели особенно высокие темпы роста производства. Отчасти это связано с глубиной спада и наличием производственных мощностей и кадров соответствующих профессий. Трудоемкие машиностроение и легкая промышленность благодаря низким расходам на оплату труда в регионе, при условии модернизации, могут иметь неплохие перспективы, если они получат доступ на европейский рынок. Рост производства стройматериалов прямо связан с успехами экономического развития области и размерами притока инвестиций.

Следует отметить также не отраженные в таблице, но важные для региона отрасли – янтарную промышленность и мебельное производство.

Янтарная промышленность, оказавшаяся в 1990-е годы парадоксально убыточной, безусловно, имеет самые благоприятные перспективы развития. Условием этого стало прекраще-

ние экспорта необработанного янтаря и полуфабрикатов, качественное улучшение ювелирного производства, развитие маркетинга, рекламы и всех других необходимых компонентов инфраструктуры рынка.

Мебельное производство сейчас определяется импортом комплектующих и сборкой мебели прежде всего на российский рынок (с использованием механизма ОЭЗ). Однако созданные мощности, в принципе, позволяют переориентировать производство для работы на западный рынок (дешевая мебель из российского сырья).

Завершая краткий обзор, следует подчеркнуть, что Калининградская область благоприятна для размещения самых разных промышленных отраслей и производств – как импортозамещающих, так и экспортно-ориентированных. Преимущества географического положения региона пока недооценены потенциальными инвесторами. Что же касается конкретных отраслей, которые здесь будут развиваться, то для области не столь важно, какова будет специализация предприятий. Единственный приоритет, который заслуживает внимания, – экологическая безопасность территории. Поэтому химические, нефтехимические, металлургические, целлюлозно-бумажные производства, относящиеся к числу экологически вредных, следовало бы исключить из перечня рассматриваемых в качестве потенциальных приоритетов регионального экономического развития.

Сельское хозяйство

Ситуация в сельском хозяйстве области хуже, чем в промышленности. Спад здесь по своей глубине превосходит среднероссийские показатели. Аграрный сектор области, прежде более развитый, чем в среднем по РФ, находится в глубоком кризисе. При этом кризис продолжает углубляться, так как отсутствуют условия улучшения воспроизводственного процесса.

1. Социально-экономическая ситуация

Валовая продукция сельского хозяйства в 2001 году составила 4,4 млрд. руб. (около 150 млн. долларов по официальному курсу), или 0,4% от общего объема по РФ (в 1990 г. – 0,65%). Доля области в численности населения РФ за это время возросла с 0,59 до 0,65%, и по душевому производству животноводческой продукции область, занимавшая ранее передовые позиции, имеет теперь показатели ниже среднего.

Спад производства в животноводстве глубже, чем в растениеводстве; значительное уменьшение производства продукции растениеводства в 2001 году связано с неурожаем (рис. 2). Особенно негативно следует оценить продолжающийся спад поголовья крупного рогатого скота (в том числе дойных коров).

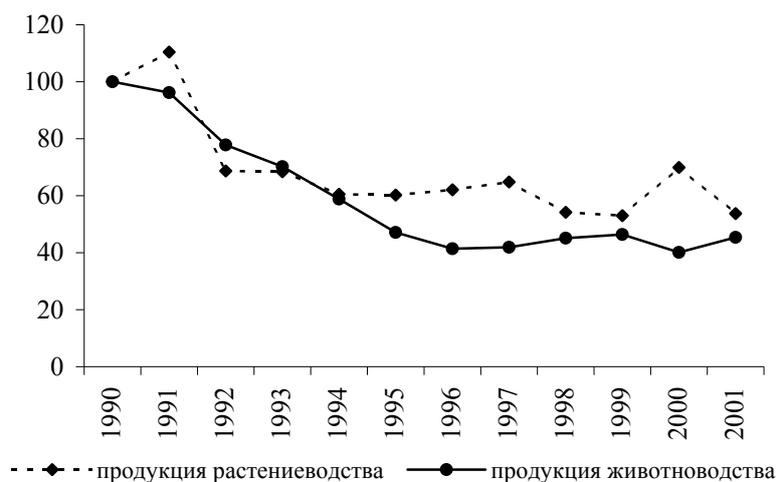


Рис. 2. Динамика производства продукции растениеводства и животноводства, в процентах к 1990 г.

В животноводстве производство убыточно и по всем основным видам продукции продолжает сокращаться (табл. 5). В растениеводстве положение несколько лучше, производство

является прибыльным, и за 1998 – 2000 годы сборы основных культур возросли. Но устойчивый рост наблюдается только в производстве единственной экспортной культуры – рапса. Не уступали в 2000 году уровню 1990 года сборы картофеля и овощей. Но производство зерна, картофеля и овощей сильно зависит от погодных условий, имеет значительные колебания год от года, и в 2001 году сильно снизилось.

Таблица 5

**Производство важнейших видов продукции сельского хозяйства
(в хозяйствах всех категорий), тыс. т**

Вид продукции	1990	1998	2000	2001
Растениеводство				
Зерно (в весе после доработки)	489,2	173,5	194,6	165,2
Рапс	...	3,1	13,6	...
Картофель	204,2	167,1	224,3	117,5
Овощи	57,0	60,0	79,1	72,2
Животноводство				
Мясо (в убойном весе)	67,4	32,0	23,2	...
Мясо (в живом весе)	102,9	50,5	37,1	43,5
Молоко	546,1	238,5	218,7	221,4
Яйца, млн. шт.	333,6	230,7	201,0	209,4

Кризисное состояние отрасли объясняется совокупным действием негативных макро- и микроэкономических факторов в условиях кардинальной экономической реформы, проходящей крайне быстро, без надлежащего научного обоснования, финансовой и иной поддержки государства. Лишь отдельные производители приспособились к изменившимся условиям и рыночным преобразованиям, однако в общей массе ситуация продолжает ухудшаться.

Для стабилизации положения, помимо решения проблем развития аграрного сектора во всероссийском масштабе, в условиях области нужна дополнительно подготовка комплекс-

1. Социально-экономическая ситуация

ной федеральной и опирающейся на нее региональной программ развития сельского хозяйства. Разработанной областной администрацией программы явно недостаточно.

При этом главное внимание в федеральной программе должно уделяться системе мелиорации, подготовке специалистов, проведению исследовательских работ, развитию финансово-кредитной системы на селе, поддержке фермерских хозяйств, развитию племенного животноводства, вопросам охраны окружающей среды. На эти цели финансирование должно выделяться из федеральных источников.

Разработка администрацией области региональной программы является шагом вперед в решении проблем развития аграрного комплекса области (но пока программа не принята к реализации). Однако в отсутствие надлежащих мер федеральной политики, ее реализация затруднена. Следует активнее добиваться и федеральной поддержки АПК области.

Положение отнюдь не безнадежно, однако для решения проблем аграрного сектора потребуется время. В течение ближайших 10 лет, даже при самых благоприятных условиях, вряд ли может быть достигнут уровень производства докризисного 1990 года. Развитие сельского хозяйства должно перейти на качественно новый уровень, основанный на частной собственности и новых технологиях, а также учитывающий основные принципы устойчивого развития окружающей среды. Должна быть разработана и реализована активная аграрная политика рыночной направленности. Мы согласны с В.С. Корнеевцом, который выделяет следующие основные блоки такой политики³:

В блоке экономических мероприятий:

- разработку экономических мероприятий по стабилизации ситуации в аграрном секторе экономики и поддержке реальных эффективно работающих собственников;
- проведение санации убыточных предприятий;

³ Калининградская область: регион сотрудничества. Калининград: Янтарный сказ, 2000. С. 514 – 564.

– инициирование здоровой рыночной конкуренции на рынке сельхозпродукции;

– стимулирование создания на конкурсной основе сервисной инфраструктуры, в том числе сети машинно-тракторных станций (МТС), с предоставлением определенных льгот (например, освобождение на определенный срок от местных налогов);

– введение единого земельного налога.

В блоке земельной реформы:

– создание земельного кадастра;

– создание вторичного земельного фонда, в том числе за счет изъятия неиспользуемых земель и невостребованных земельных паев в соответствии с действующим законодательством;

– совершенствование земельных отношений и создание базы для рыночной капитализации земли.

В блоке социально-экономического развития АПК и сельских территорий:

– создание сети консультационных сельскохозяйственных центров, оказывающих услуги по ведению сельскохозяйственного производства в фермерских хозяйствах и организации домашних хозяйств, распространяющих информацию по передовому опыту, новой технике, технологиям, ценам и т.д.;

– организация подготовки и переподготовки кадров, в том числе на обязательной основе, для ведущих специалистов коллективных хозяйств и руководителей фермерских хозяйств, с частичным финансированием из федерального и регионального бюджетов;

– развитие сельскохозяйственной науки;

– социальное развитие сельских территорий.

Вышеперечисленные направления требуют разработки соответствующих мероприятий на областном уровне и законодательного обеспечения на федеральном уровне.

Для устойчивого развития сельского хозяйства необходимо разработать соответствующие программы действий, включая следующие первоочередные программы:

– по повышению продуктивности сельского хозяйства и производству высококачественной продукции;

1. Социально-экономическая ситуация

- по развитию сельской инфраструктуры, улучшению качества жизни и экономических условий устойчивого сельского хозяйства;
- по развитию новых производств;
- по снижению рисков загрязнения окружающей среды в результате сельскохозяйственной деятельности.

Строительство

Уже в конце 1980-х годов исследования показывали недостаточно высокий уровень развития строительного комплекса области по сравнению со средними по стране показателями⁴. К настоящему времени отрасль продолжает оставаться отстающей, хотя появились отдельные предприятия, выполняющие работы с высоким европейским уровнем качества (Россбан, Балтик Гмбх и др.). Однако объемы выполняемых ими работ сравнительно невелики.

Крайне малы размеры большинства предприятий. Только 30 из них имеют более 50 занятых. Они слабо оснащены техникой. Фондовооруженность – более 60 тыс. руб. – имеют всего два предприятия, 30 – 60 тыс. руб. – пять предприятий. А большинство имеет фондовооруженность, насчитывающую несколько тысяч рублей.

В 1990 году в строительстве области было 160 – 170 строительных организаций, относившихся к государственной и кооперативно-колхозной собственности. На 1 апреля 2001 г. Единым государственным регистром предприятий и организаций зарегистрировано 2500 строительных организаций. Подавляющее их большинство – это малые предприятия (более 800) и индивидуальные предприниматели. К государственной и муниципальной собственности относятся 73 предприятия; 2020 являются частными, 137 – смешанная российская собственность.

⁴ *Экспертиза* направлений экономического развития Калининградской области. Калининград: НТО, 1988. С.87 – 93.

В 1990-е годы, вплоть до 1999 года, инвестиции в основной капитал сокращались и не было потребности в выполнении прежнего объема работ (табл.6). Снизилась и объемы жилищного строительства, достигшие минимума в 1997 году (рис. 3). Ситуация изменилась в лучшую сторону лишь в 1999 году, когда инвестиционная активность в регионе возросла.

Таблица 6

**Динамика инвестиций в основной капитал,
в процентах к предыдущему году**

Показатели	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Инвестиции в основной капитал	78	68	62	94	87	122	140	135
Объем подрядных работ	...	87	68	68	85	104	125	84

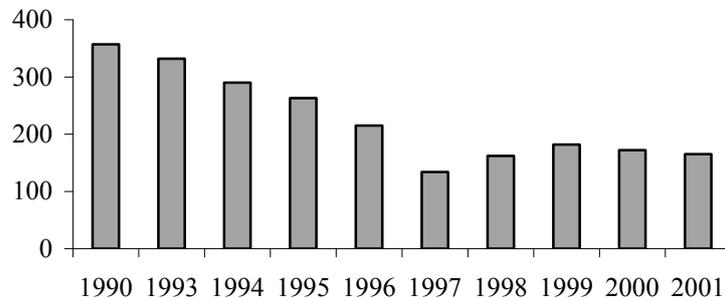


Рис. 3. Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. метров жилой площади

Тем не менее объем подрядных работ составил в 2001 году всего 2 млрд. руб., или лишь 0,3% от уровня РФ. В таких условиях крайне сложно рассчитывать на выполнение предприятиями области достаточно больших объемов работ, которые, при усло-

1. Социально-экономическая ситуация

вии привлечения планируемых инвестиций, потребуют увеличения объема подрядных работ не менее чем в три-четыре раза.

В настоящее время для выполнения многих проектов привлекаются белорусские, литовские и польские строители. Общее число зарегистрированных иностранных рабочих в области, преимущественно в сфере строительства, превышает 3 тыс. человек, и, кроме того, часть работает нелегально. Имеющимся в области передовым предприятиям следует подумать о привлечении дополнительных инвестиций в расширение производственной базы.

Сфера рыночных услуг

В 2000 году 44,5% производства валового регионального продукта (ВРП) в Калининградской области приходилось на услуги, в том числе 35,8% – на рыночные услуги. Почти три четверти из них составляют *транспорт и связь* (11%), *торговля и общественное питание, материально-техническое снабжение и сбыт (то есть оптовая торговля средствами производства), заготовки* (15,3%). Третья по значению отрасль – *туризм* – не находит прямого отражения в классификации органов статистики. Если к ней отнести рыночную составляющую жилищного и коммунального хозяйства, а также производственных видов бытового обслуживания населения, то соответствующий показатель составит несколько более 2%. Примерно такая же доля, по нашим оценкам, приходится на *финансы, кредитование и страхование*. На все остальные отрасли сферы рыночных услуг (включая относимые статистикой к рыночным сегменты социальной сферы – здравоохранение, образование и др.⁵) остается около 5%.

⁵ Речь идет о платных услугах в здравоохранении, образовании и др. Однако, на наш взгляд, поскольку платные услуги в социальной сфере не имеют целью получение прибыли, а только возмещение затрат, их отнесение к рыночным услугам неправомерно. Так что методики расчета структуры ВРП требуют совершенствования.

Из-за роста промышленного производства в 2001 году доля услуг сократилась до 42,6%; на производство товаров пришлось 53,1%, и чистые налоги на товары и услуги составили 4,3%.

Транспорт традиционно считается региональным приоритетом, и может создаться мнение, что по уровню его развития Калининградская область должна сильно выделяться среди российских регионов. Однако это не так. Еще в конце 1980-х годов исследования показали, что транспортная функция Калининградской области выражена слабо⁶. За 1990-е годы роль транспорта в структуре экономики области несколько повысилась. Однако по его доле в численности занятых в экономике транспорт региона имеет лишь средний для России удельный вес, а по производству ВРП – чуть выше среднего.

После распада СССР на развитие транспорта как отрасли специализации области действовали две группы разнонаправленных факторов. Необходимость усиления роли Калининграда во внешнеэкономических связях страны после утраты балтийских портов способствовало развитию транспорта. В том же направлении действовало создание свободной экономической зоны «Янтарь», ставшей затем Особой экономической зоной, одним из основных условий развития которой является создание устойчивой транспортной инфраструктуры. Ограничивала и ограничивает возможности развития транзитных перевозок конкуренция со стороны Клайпеды как порта, обслуживающего российские внешнеэкономические связи, чем объясняются завышенные литовские железнодорожные тарифы, обязательное полицейское сопровождение грузов, залоговые платежи и т.д.; политический смысл несут специальные требования к военному транзиту.

Транспортный комплекс Калининградской области, согласно всем научным рекомендациям, в том числе междуна-

⁶ *Экспертиза* направлений экономического и социального развития Калининградской области. 1988.

1. Социально-экономическая ситуация

родных исследовательских групп и программ регионального развития, относится к одним из наиболее перспективных отраслей экономики Калининградской области. Предполагались мощные транзитные грузопотоки, рассматривались предложения по переработке в области грузов, привозимых из других регионов и стран, намечалось расширение пассажирских перевозок. Благоприятным фактором является также возможное использование территории области в транспортных целях третьими странами (например, Белоруссией, не имеющей выхода к морю).

Однако спад в экономике и неудачи в попытках превратить Калининградскую область в важный для России район транзитной торговли предопределили в 1990-е годы резкое снижение объема переработки грузов, причем всеми видами транспорта. Исключение составляет воздушный транспорт, наращивающий объемы перевозок грузов (но снизивший перевозки пассажиров).

Правда, что касается автомобильного транспорта, часть перевозок, осуществляемых малыми и индивидуальными частными предприятиями, не поддается статистическому учету, и реальные цифры, конечно, выше зафиксированных. Однако в других отраслях транспорта преобладают крупные перевозчики, здесь учет более полон и тенденции резкого сокращения объема перевозок прослеживаются со всей очевидностью.

Тем не менее, несмотря на нынешний спад, можно ожидать возрастания объемов перевозок. Этому будут способствовать начало экономического подъема в стране, расширение внешнеэкономических связей России и других государств СНГ через калининградские порты, включение транспортных проектов в Федеральную программу социально-экономического развития Калининградской области.

Важное значение придается реализации проектов по созданию международных мультимодальных коридоров (ответвление I «критского коридора» (Виа Ганзеатика), IX коридор (Киев – Минск – Вильнюс – Каунас – Калининград/Клайпеда).

Многое, однако, будет зависеть от величины транспортных тарифов и от транзитных норм и правил, которые установлены или могут быть установлены странами Балтии (особенно Литвой) и Белоруссией. Следует иметь в виду и необходимость расширения пропускной способности железнодорожных магистралей и автострад, идущих через эти страны.

Торговля и общественное питание среди всех отраслей экономики в 1990-е годы изменились, возможно, в наибольшей мере. Произошла полная замена старого хозяйственного механизма, по сути своей распределительного, на смену ему пришли рыночные отношения.

Число предприятий розничной торговли и общественного питания в 1985 году насчитывало 3,1 тыс. На начало 2002 г. из 30,2 тыс. хозяйствующих субъектов, зарегистрированных в Едином государственном регистре предприятий и организаций, к торговле и общественному питанию относилось более 10,5 тыс. предприятий. Большинство из них – частные, значительная часть – смешанной формы собственности или является совместными предприятиями с иностранным участием. Государственные предприятия обеспечивают только 3 – 4% розничного товарооборота.

В отличие от большинства отраслей экономики торговля и общественное питание в 1990 – 1999 годах увеличивали численность работников, и их доля в структуре занятости возрастала. За этот период число занятых в торговле, общественном питании, материально-техническом снабжении и сбыте, заготовках выросла с 39 до 84 тыс. человек, а их доля в общей численности занятых возросла с 9 до 21%.

В 2000 году число занятых снизилось до 81,3 тыс. человек, а доля сократилась до 20%. Это отражает начало процесса концентрации, вытеснения мелких торговцев более крупными структурами. Действительно, производительность труда в отрасли сейчас крайне низка. За 1990-е годы объем розничного товарооборота (включая общественное питание) в сопоставимых ценах в области снизился вдвое, а число занятых, наобо-

1. Социально-экономическая ситуация

рот, удвоилось. Правда, следует учитывать расширение ассортимента товаров, рост качества обслуживания, а также то, что большая часть товарооборота находится «в тени».

Наряду с техническим перевооружением торговли и общественного питания, главной задачей, которую необходимо решить для развития отрасли, является подготовка кадров, способных обеспечить высокое качество обслуживания. Стихийное скачкообразное развитие торговли и общественного питания пока не подкреплено наличием работников, соответствующих требованиям цивилизованного рынка, причем на всех уровнях – от владельцев и менеджеров предприятий до рядовых работников. При этом для качественного изменения отрасли (как и сферы услуг в целом) необходимы не только определенные знания, но и изменение менталитета работников, что представляется более трудной и пока нерешенной задачей. Решаться она должна с первых ступеней общего образования, но, к сожалению, именно проблемы социализации личности пока недостаточно рассматриваются в ходе нынешней реформы образования. Здесь целесообразно изучить опыт европейских стран с развитой рыночной экономикой, достигших в вопросах профессиональной ориентации и подготовки молодежи больших успехов.

Туризм – как отечественный, так и международный – рассматривается в качестве одного из региональных приоритетов, который может послужить стимулом развития многих других отраслей экономики. Действительно, Россия в настоящее время располагает (помимо Калининградской области) лишь тремя приморскими регионами, где развивается курортно-рекреационная сфера, – это Краснодарский и Приморский края, а также Ленинградская область. Мощности калининградского курортно-рекреационного комплекса уступает каждому из этих регионов: Краснодарскому краю – в 20 раз, Ленинградской области – втрое, Приморскому краю вдвое.

В 2000 году область посетили 216 тыс. туристов, что на 19% больше по сравнению с 1999 годом. Преобладают рос-

сийские туристы (68% в 2000 г.), хотя отечественный туризм в связи со снижением уровня жизни населения страны сократился. В будущем, при повышении уровня жизни населения и с учетом того, что в России мало приморских территорий с благоприятными климатическими условиями и что растет уровень сервиса в рекреационных учреждениях области, можно надеяться на увеличение числа отечественных туристов.

Международный туризм получил развитие в Калининграде лишь после 1990 г., когда область стала открытой для посещения иностранцев. Сейчас ежегодно из-за рубежа прибывает около 60 тыс. туристов. Основную массу составляют граждане Германии, Польши и Литвы.

В последние годы разработан ряд документов, касающихся развития туризма в регионе (Концепция развития туризма в Калининградской области, 1999 г.; Программа развития сельского туризма в Калининградской области, 2000 г.).

Развитию туризма в Калининградской области способствуют уникальные природные предпосылки, выгодное транспортное положение, квалифицированные трудовые ресурсы, быстрое развитие международных связей. Индустрия отдыха позволяет решить проблему безработицы, поскольку способствует созданию новых рабочих мест не только в сфере туризма, но и в связанных с ней секторах: производстве продуктов питания, сувениров, предоставлении бытовых и транспортных услуг и т.д. Согласно прогнозам, доля работников, прямо или косвенно связанных с индустрией отдыха и развлечений, может возрасти до 10 – 15%, а доля самого комплекса в производимом совокупном общественном продукте – до 15 – 20%.

Приоритетами реализации намечаемых мероприятий могут стать:

- Комплексная реконструкция и перепрофилирование мест круглогодичного функционирования, а также новое строительство рекреационных объектов. Существующая база средств

1. Социально-экономическая ситуация

размещения (11 тыс. мест) недостаточна. Необходимо введение в строй запланированных, но недостроенных гостиничных комплексов, стимулирование строительства новых учреждений размещения туристов.

- Развитие производственной инфраструктуры – обеспечение такими ресурсами, как вода, природный газ, тепло, электроэнергия и т.д.

- Развитие объектов инфраструктуры туризма и рекреации – спортивные сооружения (бассейны, теннисные корты, универсальные и специализированные спортивные залы), киноконцертные залы, комплексы для водогрязелечения и т.д.

- Повышение уровня сервиса гостиниц, баз отдыха и пансионатов, сферы развлечения и благоустройства.

- Поддержка организаций, работающих в сфере туризма и культуры, в том числе субъектов малого предпринимательства.

- Вовлечение курортной зоны области в курортные потоки Европы.

Развитие рекреационного комплекса потребует соответствующего управления производственной и социальной инфраструктурой. Необходимо создание благоприятных нормативно-правовых условий деятельности хозяйствующих субъектов, устранение излишних административных барьеров при сохранении государственного контроля над качеством их услуг. Важное место занимает и формирование нормативно-правовой базы (порядок лицензирования, условия землепользования, зонирование курортных территорий).

Ускоренное развитие туризма в регионе связано с решением вопросов транспортного сообщения связи области с другими регионами России и Европы. В настоящее время эти вопросы обострились, что проявилось сначала в отмене прямого железнодорожного сообщения Калининград – Берлин, а в октябре 2001 года отменены регулярные маршруты авиакомпании SAS. Ожидаемое введение визового режима со странами-кандидатами в ЕС (Польшей и Литвой) тоже не будет способствовать развитию туризма.

Однако в 2002 году ожидается открытие рейсов польской авиакомпании «Лот» на Варшаву и возобновление рейсов SAS.

Одной из проблем является также обеспечение условий и удешевление оформления виз для иностранных туристов. В связи с этим целесообразно решить вопрос об их удешевлении и оформлении в Калининграде.

Банковскую систему региона по состоянию на 1 мая 2001 года представляли 13 действующих кредитных организаций (из них 5 имеют генеральную лицензию), 6 филиалов кредитных организаций области, 24 филиала иногородних кредитных организаций, из них 6 филиалов Сберегательного банка Российской Федерации и 18 филиалов других иногородних кредитных организаций. Всего на территории региона действует 43 кредитные организации и их филиала. Кроме того, 5 банков находятся на стадии ликвидации в связи с отзывом лицензии на осуществление банковских операций. В городе работает одно представительство иностранного банка – польского банка «Кредит Банк» (г. Варшава).

Количество самостоятельных банков в области на протяжении последних трех лет оставалось постоянным (за исключением Балтийского банка развития, сейчас он находится в Москве). Состав же филиалов иногородних банков с 1998 года по настоящее время обновился на 88%.

Начиная с 1999 года наблюдается устойчивый рост основных объемных характеристик банковской деятельности. Общая сумма валюты балансов всех кредитных организаций и филиалов иногородних банков в абсолютной сумме постоянно растет, и на 1 мая 2001 года ее величина составила 9057 млн. рублей. Рост валюты балансов только с начала года составил 16%. В совокупных пассивах наибольший удельный вес занимают операции с клиентами, их доля на 1 апреля 2001 г. составила 70,9%, в том числе по региональным банкам – 54,9% и по филиалам иногородних банков – 77,7%.

Повышение деловой активности отдельных предприятий и улучшение их финансового положения привели к росту объе-

1. Социально-экономическая ситуация

мов средств, привлеченных кредитными организациями от юридических лиц, за 2000 год и 1 квартал 2001 года на 50%. Средства граждан на банковских счетах за этот же период выросли на 71,5%.

Филиалами иногородних банков привлечено вкладов 2590,8 млн. рублей (из них филиалами Сбербанка России – 2367,1 млн. рублей), региональными банками – 211 млн. рублей. Таким образом, филиалами иногородних банков, даже без Сбербанка РФ, привлечено средств населения больше, чем местными банками. Среди них лидерами являются Внешторгбанк, Альфа-Банк, БИН-Банк.

Рост объема депозитов физических лиц привел к увеличению их доли в совокупных пассивах банковской системы региона с 17,3% по состоянию на 1 января 2000 года до 33,1% на 1 апреля 2001 года. Почти половина (а без учета отделений Сбербанка РФ – 86,7%) вкладов граждан номинированы в иностранной валюте. Всё указанное свидетельствует о тенденции к восстановлению доверия к банковской системе со стороны клиентов, в том числе частных вкладчиков.

Состояние региональной банковской системы в настоящее время стабильное. Однако ее докризисный (1998 г.) уровень не восстановлен, и потребности инвестиционного процесса не обеспечиваются.

В сравнении с 1 августа 1998 года совокупная валюта балансов кредитных организаций и филиалов иногородних банков в Калининградской области с учетом инфляции составила на 1 апреля 2001 года только 79,5% докризисного уровня, в том числе по региональным банкам – 94%, по филиалам иногородних банков – 74,5%.

Такова же ситуация с собственными средствами (капиталом) кредитных организаций. Совокупный капитал региональных банков с учетом уровня инфляции составил на 1 апреля 2001 года лишь 81,5% докризисной величины. Рост собственных средств против уровня 1 августа 1998 года с учетом инфляции имеет место только у трех кредитных организаций.

Крупные промышленные, торговые предприятия, сельское хозяйство и строительство по-прежнему испытывают острый недостаток в оборотных средствах, ведут постоянный поиск ресурсов за пределами Калининградской области.

Это обусловлено противоречием между высокими темпами развития региональной экономики и ее недостаточным обеспечением местными финансовыми ресурсами. При более высоких темпах развития экономики, чем в целом по стране, и при доле в населении России 0,65% на Калининградскую область приходится лишь 0,4% инвестиций в основной капитал. В структуре инвестиций, составивших в 2000 году 3462 млн. руб., подавляющая часть – это собственные средства предприятий (2728 млн. руб.). Бюджетные средства составляют 480 млн. руб., 28 млн. руб. обеспечивают внебюджетные фонды. Остальные источники, включая банковские кредиты, составляют всего 225,7 млн. руб., то есть 6 – 7% общего объема инвестиций⁷.

В сложившихся условиях большое значение приобретают крупные региональные банки, обеспечивающие полноценное обслуживание предприятий, предоставление им оборотных ресурсов и поддержку их развития долговременными инвестициями. Региональные финансовые институты призваны взять на себя роль банковского сопровождения проектов, реализуемых в соответствии с Федеральной целевой программой социально-экономического развития Калининградской области на 2001 – 2010 годы. Особая роль в развитии региона должна принадлежать филиалам ведущих российских банков, связанных с основными финансово-промышленными группами России. Они могут сыграть роль своеобразных экономических мостов между областью и ведущими предприятиями страны, обеспечив приток инвестиций в реальный сектор экономики.

⁷ Калининградская область в цифрах. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2001. С. 160.

Социальная сфера

Социальная сфера региона (нерыночный сектор производства услуг) с точки зрения финансового обеспечения функционирует почти исключительно благодаря накопленной до 1990-х годов материально-технической базе и отчасти развитию платных форм и международной поддержке. Важно также, что удалось сохранить кадровый потенциал, хотя уровень оплаты труда крайне низок. Происходят серьезные изменения в организационном и содержательном плане, благодаря международному сотрудничеству в некоторых звеньях системы накапливается позитивный опыт. В республиках и областях содержательная сторона предполагает введение регионального компонента в образовательные программы, учет местной специфики в развитии культуры.

Уровень развития социальной сферы Калининградской области во второй половине 1980-х гг. был средним или ниже среднего по РФ. И сейчас по обобщенному показателю, характеризующему потенциал материально-технической базы социальной инфраструктуры (фондооснащенность на одного жителя), область находится на одном из последних мест среди регионов Российской Федерации.

Усилившаяся социально-экономическая дифференциация регионов предопределяет и их различия в возможностях финансирования социальной сферы, поскольку федеральный Центр не может в полной мере сгладить региональные различия за счет централизованных ресурсов. В то же время регионы имеют сейчас больше самостоятельности в поиске дополнительных источников финансирования (региональные налоги и сборы, льготы, участие в международных программах и др.). Главный региональный фактор, который используется в Калининградской области, – расширение международного сотрудничества, значение которого может возрастать.

Перспективы развития социальной сферы целиком зависят от успехов экономического развития страны в целом и

региональной экономики в частности. Только при таких условиях, обеспечивающих возможности надлежащего финансирования социальных отраслей, возможно реальное обеспечение приоритетности социальной сферы. Международное сотрудничество тоже может обеспечить необходимый эффект лишь тогда, когда будут упрочены внутренние предпосылки развития.

В развитии *жилищно-коммунального хозяйства* выделяются две принципиальные проблемы: финансирование жилищного строительства и самофинансирование содержания жилья.

Обеспеченность жильем составляет 18,6 квадратных метров на одного жителя, что не только намного уступает восточноевропейским нормативам, но и ниже, чем в среднем по РФ. После августовского 1998 года финансового кризиса проблемы жилищного строительства и самофинансирования жилищно-коммунального хозяйства еще более усложнились.

Снижение уровня жизни населения уменьшило возможности использования личных сбережений граждан для строительства жилья. Возможным выходом является развитие ипотечного кредитования жилищного строительства под залог жилья и выпуск гарантированных государством жилищных займов.

Нормативный уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, как и предусмотрено утвержденной региональной программой, доведен до 50% их себестоимости, но фактически оплачивается только 27%, так как насчитывается большое число льготных категорий граждан, которые платят за услуги значительно меньше. Растет и задолженность населения, не имеющего возможности своевременно оплатить жилищно-коммунальные услуги из-за низкого уровня доходов. Предпосылкой решения проблемы является повышение уровня жизни населения на основе экономического роста. Однако сейчас Правительство РФ принимает меры к быстрейшему переходу отрасли на самофинансирование, что, в условиях не-

1. Социально-экономическая ситуация

достаточно высокого уровня жизни населения, может привести к снижению уровня жизни населения и дальнейшему росту задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг. Следовательно, должны быть предусмотрены меры поддержки населения с низкими доходами, иначе могут возникнуть дополнительные социальные трудности.

За 1990-е годы снизились относительные показатели развития *здравоохранения*. В расчете на 10000 жителей численность врачей сократилась с 45 до 40, среднего медицинского персонала – с 137 до 104 человек, количество больничных коек – с 143 до 113.

Структурные преобразования в сфере здравоохранения по примеру западных стран указывают на необходимость переориентации бюджетных средств в пользу амбулаторно-поликлинических учреждений. Однако предлагаемые структурные изменения в организации здравоохранения сейчас вряд ли своевременны. Прежде чем переходить к ним, требуется создать надлежащую материально-техническую базу, добиться обновления действующей системы как амбулаторно-поликлинических учреждений, так и больниц. Это позволит перейти и к структурной перестройке здравоохранения.

Нельзя также сокращать объемы подготовки медицинского персонала, хотя подобные предложения обсуждались на уровне Министерства образования. Поэтому считаем правильным начало подготовки врачей-лаборантов на факультете биоэкологии КГУ. Поднимается также вопрос об организации непосредственно в области действенной системы повышения квалификации врачей, подготовки семейных врачей.

В условиях эксклавной области требуется разработка региональной программы развития *культуры*. Эта программа должна помогать адаптации и цивилизационному закреплению в регионе россиян, остающихся в поле российской культуры. Одновременно она должна способствовать гармонизации отношений с соседями. Культура должна стать приоритетом регионального развития и получить надлежащую идеоло-

гическую, организационную и финансовую поддержку; наряду с традиционными использовать новые средства и методы (телекоммуникации, спутниковое телевидение), широко применять в своей деятельности возможности учреждений образования и науки.

Научно-технический комплекс региона располагал ранее достаточно мощным потенциалом. Но в 1990-е годы его поразила глубокий кризис. Объемы финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ сократились в 14 раз. Численность занятых снизилась в 8 раз.

Пока еще действует ряд научных учреждений, способных выполнять крупные исследовательские проекты. Среди них организации морской ориентации – Институт океанологии РАН (сосредоточивающий половину научно-исследовательского флота России), институт АтлантНИРО по изучению и прогнозированию использования рыбных запасов, управление рыбопромысловой разведки «Рыбпрогноз», проектирующие промышленную технику МариНПО и др. Имеется ряд проектных организаций машиностроения, строительства и сельского хозяйства, крупные КБ и лаборатории на ряде машиностроительных предприятий. Значительным научным потенциалом обладают государственные вузы Калининграда, роль которых в развитии науки будет возрастать.

Для эффективного использования научно-технического потенциала региона важную роль может сыграть реализация идеи российско-иностранного технополиса. Здесь научные разработки (как региональные, так и других российских научно-исследовательских центров) могли бы воплощаться в опытные образцы и малые серии продукции. А использование механизма Особой экономической зоны в Калининградской области является фактором, содействующим организации экспортных производств, базирующихся на научных разработках. Сейчас администрация области пытается в сотрудничестве с немецкими партнерами реализовать идею технополиса.

1. Социально-экономическая ситуация

Образование развивается в крайне противоречивых условиях. С одной стороны, ухудшилось его финансирование. С другой – повысилась самостоятельность образовательных учреждений, происходят положительные сдвиги в содержании образования.

Во второй половине 1990-х годов улучшились показатели, характеризующие число студентов вузов как в абсолютном выражении, так и в расчете на 10 тыс. человек. Количество студентов в вузах области (включая негосударственные) превысило сейчас 24 тыс. человек, что на 8 тысяч с лишним больше, чем 10 лет назад. Но это отнюдь не означает сколько-либо существенный рост государственных расходов на образование. Разрешенное платное образование позволяет стремящимся получить образование, но не прошедшим по конкурсу на бюджетные (финансируемые государством) места, обучаться за плату. Всего в негосударственных вузах и в государственных на платной основе обучается почти половина студентов, около 12 тысяч. Следовательно, на бюджетной основе обучается на 4 тыс. студентов (на четверть) меньше, чем в начале 1990-х годов.

В сфере образования внедряются новые программы, формы и методы обучения. Благодаря активной международной деятельности широко используется мировой опыт. Наиболее серьезные положительные сдвиги происходят в гуманитарном образовании, тогда как в сфере технических знаний вследствие отставания материальной базы положение ухудшается.

Происходящие структурные сдвиги в экономике и соответствующие изменения номенклатуры специальностей и уровня подготовки специалистов, взаимодействие с западными образовательными системами и стремление к конвертации российских дипломов в странах ЕС, территориальная изоляция региона – вот главные факторы, которые, наряду с недостаточным финансированием и ожидаемой реформой системы образования, требуют разработки новой региональной программы. Но, несмотря на заверения правительства, из-за про-

должающегося экономического кризиса финансирование образования в ближайшее время вряд ли улучшится. При сохраняющемся наборе в вузы, вследствие демографических факторов – резкого снижения в ближайшие годы контингента выпускников средних школ – сократятся возможности платного набора студентов в вузы и колледжи. Поэтому дальнейшее развитие системы образования без ущерба для качества подготовки специалистов – проблема, требующая нетривиального решения.

В системе российского высшего образования в этом учебном году производится давно планировавшееся ранжирование вузов с дифференциацией финансирования через различия нормативов соотношения «студент – преподаватель». Существовавшее в последнее время общее (за немногими исключениями для некоторых ведущих вузов) – 1 преподаватель на 8 студентов – позволяло в сложных финансовых условиях большинству университетов более или менее успешно функционировать. Для периферийных вузов сейчас установлено намного менее благоприятное соотношение 1:10. В силу эксклюзивных особенностей региональной системы образования для калининградских вузов необходимо при поддержке администрации области добиваться улучшения соотношения «преподаватель – студент». Это позволило бы вузам области более успешно выполнять роль интеграции российского и западного образования, модернизируя всю региональную систему образования в интересах развития области как Особой экономической зоны, выполняющей важную роль в экономике России.

На решение задач интеграции и модернизации образования, обеспечения его непрерывности, направлены и предложения о формировании в регионе экспериментального учебного округа. Возглавляемая вузами, региональная система образования сможет в таком случае в полной мере соответствовать задачам формирования «региона сотрудничества» Российской Федерации и Европейского Союза, отвечая и федеральным, и региональным интересам.

1. Социально-экономическая ситуация

Социальная обстановка

Показатели уровня и качества жизни населения в связи с неустойчивостью экономической ситуации ухудшились. Но при их оценке необходимо учитывать две важные характерные черты социально-экономической ситуации в области, отличающие ее от большинства регионов страны. Во-первых, большую развитость неформального сектора экономики, что обусловлено развитием челночной торговли и большей развитостью малого и индивидуального предпринимательства, где теневой сектор, видимо, более распространен по сравнению с крупными и средними предприятиями. Во-вторых, с глубокой (и практически совершенно не изученной) социальной дифференциацией населения, превращающей усредненные показатели в еще менее отражающие реальную ситуацию по сравнению с обычным для регионов страны положением дел.

В 2000 году социальная обстановка в области несколько улучшилась, но по ряду показателей происходило ее ухудшение, причем в начале 2001 года ситуация из-за скачкообразного роста цен ухудшилась в целом (рис. 4).

Уровень доходов населения в реальном секторе экономики продолжает оставаться крайне низким, хотя заработная плата и в номинальном выражении, и в пересчете по курсу доллара растет. По курсу ЦБ России средняя зарплата в феврале 2000 года составила только 79 долларов. В среднем за 2000 год соответствующий уровень составлял 94 доллара. К ноябрю 2001 года этот показатель возрос до 105 долларов (с учетом паритета покупательной способности валют этот показатель примерно вдвое выше).

Среднемесячная начисленная заработная плата составила в ноябре 2001 года 3131 руб. против 4060 руб. по Северо-Западному федеральному округу и 3578 руб. в среднем по РФ. В то же время стоимость минимального набора продуктов питания, которая в середине 1990-х годов была одной из самых

низких в стране, в декабре 2001 года достигла 930 руб. против 932 руб. по Северо-Западному округу и 891 руб. по РФ в целом. Величина прожиточного минимума в третьем квартале 2001 года составила в области 1686 руб., тогда как в среднем по РФ – 1524 рубля. Ниже прожиточного минимума имели доходы 45,6% населения области.

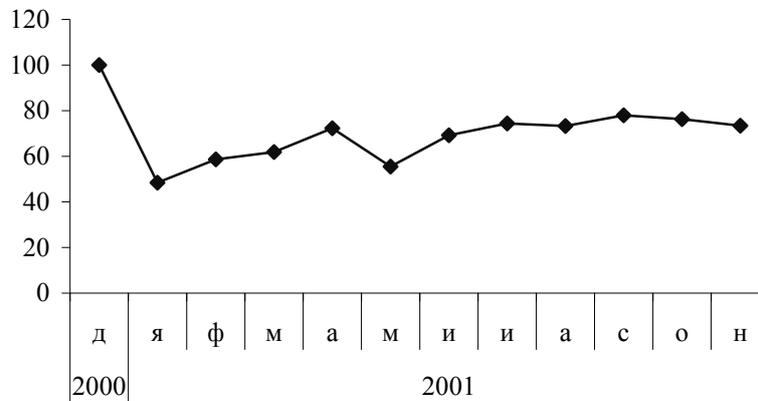


Рис.4. Динамика реальных денежных доходов, в процентах к декабрю 2000 г.

По состоянию на начало 2002 года реальные располагаемые денежные доходы населения оцениваются менее чем в 60% от уровня 1990 года. Однако необходимо учесть, что не менее 40% (максимальные оценки достигают 60%; наши расчеты позволяют оценить этот показатель примерно в 50%) валового регионального продукта создается в теневом секторе. Этот сектор в 1990 году был слабо развит, поэтому в действительности совокупные доходы населения, видимо, сейчас несомненно ниже, чем десятилетие назад.

Подтвердить конкретную величину реальных доходов населения и их сравнение с предыдущим периодом доста-

1. Социально-экономическая ситуация

точно сложно. Даже специальные социологические исследования вряд ли дадут точные цифры из-за опасений респондентов, что анонимность обследования не будет соблюдена.

Важную проблему составляет нестабильность условий, обеспечивающих получение доходов в реальном секторе экономики. Так, в начале 2001 года ситуация с доходами населения в регионе явно ухудшилась. Повышение в декабре 2000 года по сравнению с ноябрем номинальной заработной платы на 20% было сведено фактически на нет существенным повышением цен (на 9% за 1 квартал 2001 года). Аналогично складывалась и ситуация в конце 2001 – начале 2002 года.

В нестабильных условиях увеличивается уход части экономики в теневой сектор. Это, в частности, характерно для торговли, где стала снижаться фиксируемая статистикой численность занятых. Косвенно свидетельствует о дальнейшей теневизации торговли тот факт, что, несмотря на рост номинальных доходов населения, оборот розничной торговли за 2001 год снизился на 15%.

Помимо низкого уровня реальных доходов населения, о неудовлетворительной социальной ситуации свидетельствует ухудшение и других показателей, характеризующих качество населения. Снижается численность занятых в народном хозяйстве. Возрастает преступность. Продолжает увеличиваться число ВИЧ-инфицированных. Как отражение социального неблагополучия регистрируется большое число самоубийств.

Но в то же время область остается районом притяжения мигрантов из других регионов России, и особенно из ближнего зарубежья. Правда, если в 1991 – 1998 годах положительное сальдо миграции составляло 10 – 15 тыс. человек, то в 1999 – 2001 годах, вследствие общего уменьшения притока мигрантов из ближнего зарубежья в Россию, этот показатель снизился до 4 – 5 тыс. человек в год. В целом за 1991 – 2001 годы превышение числа прибывших над числом выбывших составило 117 тыс. человек.

Поскольку население прибывает в область, значит, можно предположить, что в действительности уровень жизни в области не столь низок, как свидетельствуют официальные данные. Баланс денежных доходов и расходов населения парадоксальным образом все 1990-е годы показывает значительное превышение расходов над доходами, тогда как в целом по стране доходы больше расходов. В 1999 году превышение расходов над доходами составило 16%, в 2000 году – около 7%, в 2001 году – 8%, что означает наличие значительных дополнительных доходов населения от неформальной экономики (хотя расходы, так же как и доходы, учитываются не полностью, но все же более близко к их реальным объемам).

Усложнение экономической и социальной ситуации происходит в условиях, когда крайне неопределенными стали внешние факторы регионального развития. Предстоящее вхождение Польши, а затем и Литвы в ЕС поставило перед регионом крайне сложные проблемы приспособления к меняющейся обстановке. Это является фактором, дестабилизирующим социальную обстановку в регионе, поскольку население в целом и предприниматели в частности опасаются изоляции области и, как следствие, – ухудшения условий хозяйствования и снижения уровня жизни.

2. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Внешняя торговля

Внешняя торговля является одним из приоритетов региональной экономики, что объясняется географическим положением Калининградской области вблизи основных торговых партнеров России и положительным воздействием режима СЭЗ – ОЭЗ. Однако эксклавное положение региона, необходимость транзита грузов при обслуживании российской внешней торговли через территорию зарубежных стран сдерживает развитие внешней торговли. Отрицательно сказывается и нестабильность режима ОЭЗ. Так, после неуклонного роста внешнеторгового оборота в 1992 – 1997 годах в 1998 году (как следствие августовского финансового кризиса) наметилось его некоторое сокращение, а в 1999 году снижение стало значительным и более сильным, чем в целом по стране (табл. 7, рис. 5).

В 2000 году товарооборот возрос, но это произошло за счет значительного повышения цены на нефть и в меньшей мере на другие экспортные товары. За счет ценовых показателей российский товарооборот увеличился в еще большей мере, и доля области сократилась до 0,9%. В 2001 году рост внешнеторгового оборота продолжался, но уже за счет значительного увеличения импорта.

Внешняя торговля

Таблица 7

**Динамика внешней торговли Калининградской области,
(товары и услуги), млн. руб.**

Год	Экспорт	Импорт	Оборот	Сальдо
1992	91,4	54	145,4	37,4
1993	126	76	202	50
1994	234	146	380	88
1995	459,4	585,1	1044,5	-125,7
1996	480,8	1030	1510,8	-549,2
1997	457,7	1285,8	1743,5	-828,1
1998	429,3	1187,9	1617,2	-758,6
1999	383,6	824,1	1207,7	-440,5
2000	519	825,9	1344,9	-306,9
2001	507,5	1034,0	1541,5	-526,5

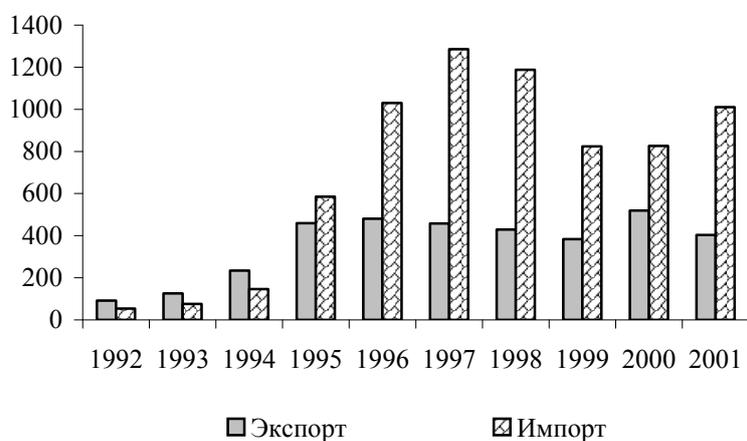


Рис. 5. Динамика экспорта и импорта товаров и услуг в Калининградской области, млн. долларов

2. Внешнеэкономическая деятельность

В 2000 году главным фактором роста объемов экспорта (табл. 8) в стоимостном выражении стало увеличение цен на экспортируемое сырье и полуфабрикаты. Так, экспорт нефти в натуральном выражении возрос только на 7%, а в стоимостном – на 87%. Из общего прироста стоимости экспорта на 135 млн. долларов более 64 млн. долларов обеспечено ростом цен на нефть, и теперь на топливо приходится более трети стоимости всего экспорта. Еще 14 млн. долларов обеспечило повышение цены на экспортируемую целлюлозу; выросли цены на такие экспортные товары, как нефтяные газы, удобрения и пушнина. Но экспорт некоторых товаров, в частности рыбы, увеличился в основном за счет роста объемов поставок в физическом выражении. Благодаря заключенным заводом «Янтарь» с зарубежными партнерами контрактам на 44 млн. долларов возрос экспорт судов. В то же время снизились поставки алкогольной продукции.

Таблица 8

Изменение товарной структуры экспорта Калининградской области, млн. долларов

Товары, услуги	1999	2000	2001	2000 в % к 1999	2001 в % к 2000
Экспорт, всего	384	519	508	135	98
Товары, всего	322	475	455	147	96
В том числе:					
Рыба и морепродукты	18	25	34	139	135
Напитки алкогольные	15	10	15	68	151
Топливо	105	176	176	168	100
Из него:					
Нефть	79	148	125	187	84
Нефтепродукты	11	9	8	88	87
Газы нефтяные	14	17	-	122	-
Торф	0,9	1,3	1,4	142	114
Удобрения	20	22	21	110	72
Пушнина	3,3	4,3	5,0	132	115

Внешняя торговля

Окончание табл. 8

Товары, услуги	1999	2000	2001	2000 в % к 1999	2001 в % к 2000
Лесоматериалы	3,1	3,7	5	122	140
Целлюлоза	25	40	29	157	73
Бумага, картон	0,8	15	12	В 19 раз	83
Черные металлы и изделия	20	16	13	83	77
Цветные металлы и изделия	12	19	9	168	45
Суда, лодки	18	62	18	В 3,5 раза	30
Услуги, всего	62	44	52	72	119
В том числе транспортные	55	42	42	77	100

Источники: Внешнеэкономическая деятельность предприятий и организаций Калининградской области в цифрах за 2000 год. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2001. С. 4 – 5; Внешнеэкономическая деятельность предприятий и организаций Калининградской области в цифрах за 2001 год. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2002. С. 6 – 8.

В 2001 году экспорт товаров несколько сократился, а услуг – возрос. Значительно увеличился экспорт рыбы и морепродуктов, алкогольных напитков (которые в 2002 году уже не будут играть прежней экспортной роли из-за сокращения производства, перебазировавшегося в Ригу из-за проблем, возникших с товарным знаком). Снизились экспорт продукции целлюлозно-бумажной промышленности, нефти и нефтепродуктов, черных и цветных металлов и особенно судов.

В структуре импорта (табл. 9), сохранившегося в 2000 году в стоимостном выражении на уровне 1999 года и возросшего на 25% в 2001 году, качественных сдвигов не произошло – продолжают преобладать продовольственные и потребительские товары, часть из которых поступает затем на российский рынок. Более всего сократились за два года закупки за рубежом судов, нефтепродуктов и особенно сигарет (в связи с изменением ре-

2. Внешнеэкономическая деятельность

жима ввоза). Тем не менее импорт сигарет остается весьма значительным; часть их вывозится челноками и контрабандой в Польшу и Литву, где цены на сигареты значительно выше. В 2000 году резко увеличился импорт сахара (снизившийся в 2001 году); существенно возрос импорт пластмасс и черных металлов. Сильно увеличившийся в 2000 году импорт подержанных автомобилей и автобусов затем упал до меньшего, чем в 1999 году, уровня. Импортируемая во все больших объемах рыба и рыбопродукты – это преимущественно продукция бывших калининградских судов, ушедших после приватизации от налогообложения под «чужой флаг». Но особенно большой прирост стоимости импорта обеспечивает растущий ввоз мяса, после переработки направляемого в другие российские регионы.

Таблица 9

Изменение товарной структуры импорта Калининградской области, млн. долларов

Товары, услуги	1999	2000	2001	2000 в % к 1999	2001 в % к 2000
Импорт, всего	824	826	1034	100,2	125
Товары, всего	811	816	988	101	121
В том числе:					
Мясо и мясопродукты	37	54	95	146	176
Рыба и рыбопродукты	34	39	47	115	120
Молоко и молокопродукты	5	6	7	120	117
Сахар	10	35	20	360	57
Чай, кофе	5	7	3,6	150	51
Зерно, крупа, мука	6	4	8	65	200
Пиво	4,4	9,5	3,1	220	33
Напитки алкогольные	8	9	9	113	100
Сигареты	45	43,5	9,5	97	22
Нефтепродукты	31	20	4,1	63	20
Пластмассы и изделия из них	19	28	34	146	124
Черные металлы и изделия из них	21	37	43	175	118

Внешняя торговля

Окончание табл. 9

Товары, услуги	1999	2000	2001	2000	2001
				в % к 1999	в % к 2000
Бумага и картон	17	18	25	109	134
Одежда и обувь	10	11	15	110	140
Автомобили и автобусы	42	57	34	136	59
Морские суда	136	21	9	15	41
Услуги, всего	9,5	13	46	71	В 5 раз
В том числе транспортные	10	7	42	71	В 6 раз

Источник: Внешнеэкономическая деятельность предприятий и организаций Калининградской области в цифрах за 2000 год. С. 4 – 5; Внешнеэкономическая деятельность предприятий и организаций Калининградской области в цифрах за 2001 год. С. 6 – 8.

Рисунок 6 отражает качественные различия в структуре экспорта и импорта Калининградской области. В импорте особенно выделяются две товарные группы – продовольствие, а также продукция машиностроения. В экспорте – топливо, древесина и изделия из нее.

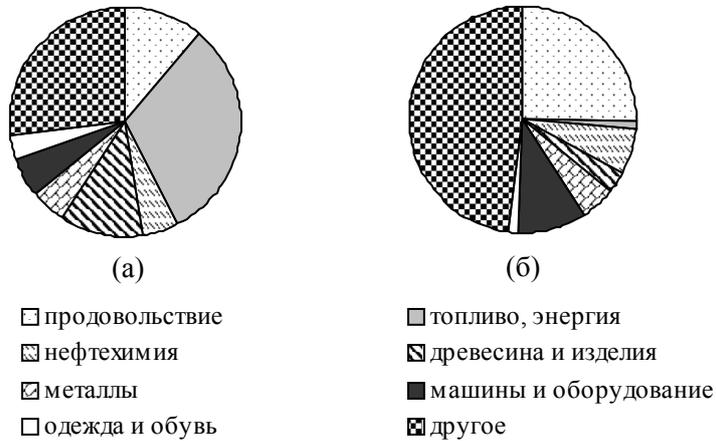


Рис.6. Товарная структура экспорта (а) и импорта (б) Калининградской области, январь-сентябрь 2001 г.

2. Внешнеэкономическая деятельность

Во внешней торговле Калининградской области резко преобладают страны дальнего зарубежья (табл. 10). На СНГ в 2001 году пришлось всего 6,5% внешнеторгового оборота области (в том числе на Белоруссию менее 4%).

Таблица 10

География поставок товаров в 2001 году

Страна	Внешнеторговый оборот		Экспорт		Импорт	
	Млн. дол.	%	Млн. дол.	%	Млн. дол.	%
Всего	1443	100,0	455	100,0	988	100,0
Страны СНГ, всего	93	6,5	66	14,5	27	2,7
В том числе:						
Белоруссия	55	3,8	55	12,0	0	0,0
Украина	27	1,9	8	1,8	19	1,9
Страны ЕС, всего	573	39,7	127	27,9	446	45,1
В том числе:						
Германия	272	18,9	49	10,8	223	22,7
Италия	47	3,3	15	3,3	32	3,2
Нидерланды	42	2,9	10	2,2	32	3,2
Австрия	42	2,9	2	0,4	40	4,1
Бельгия	32	2,2	9	2	23	2,3
Франция	29	2	12	2,6	17	1,7
Дания	26	1,8	7	1,5	19	1,9
Великобритания	23	1,6	8	1,8	15	1,5
Швеция	22	1,5	3	0,6	19	1,9
Финляндия	21	1,5	4	0,9	17	1,7
Прочие	17	1,2	8	1,8	9	0,9
Польша	281	19,5	125	27,5	156	15,8
Литва	113	7,8	31	6,8	82	8,3
США	74	5,1	33	7,3	41	4,2

В 2001 году на страны ЕС пришлось 40% внешнеторгового оборота Калининградской области, и еще 34% – на восточно-

Внешняя торговля

европейские страны-кандидаты. Доля стран СНГ составила всего 6%. Таким образом, после вступления нынешних стран-кандидатов в Европейский Союз, если их роль во внешних связях области сохранится, на них будет приходиться три четверти внешнеторгового оборота области.

Сейчас во внешней торговле области доминируют две страны, сосредоточившие почти 40% товарооборота, – Польша (19,5% товарооборота в 2000 г.) и Германия (19%). Германия занимает первое место в импорте, что отражает значительную роль транзитной торговли других регионов России (табл. 11). Тот же самый вывод следует из первого места в экспорте, занимаемого Польшей (которая вовсе не обязательно является конечным потребителем продукции, и поставки осуществляются чаще всего не из области, а из других регионов России). Третий по значению торговый партнер – Литва – уступает второму – Германии – в 2,5 раза (7,8% внешнеторгового оборота).

Таблица 11

Динамика торговли Калининградской области с Польшей, Литвой и Германией

Год		Польша		Литва		Германия	
		Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%
1995	Экспорт	34,1	9,3	17,6	4,8	20,5	5,6
	Импорт	85,6	15,4	105,1	18,9	45,6	8,2
1997	Экспорт	113,8	26,1	48,8	9,4	47,8	7,9
	Импорт	211,5	17,0	196,1	16,0	326,8	24,2
1999	Экспорт	95,2	29,5	16,2	5,0	39,7	12,3
	Импорт	114,6	14,1	61,6	7,6	305,1	37,6
2000	Экспорт	154,2	34,9	29,8	6,7	52,8	12,0
	Импорт	140,8	18,2	65,7	8,5	188,5	24,4
2001	Экспорт	125,2	27,5	31,4	6,8	49,5	10,8
	Импорт	156,3	15,8	82,1	8,3	222,9	22,7

2. Внешнеэкономическая деятельность

Во второй половине 1990-х годов роль Польши как торгового партнера области до 2000 года неуклонно возрастала, но в 2001 году снизилась; Литвы – после сокращения в 1995 – 1999 годах вновь возросла в 2000 году и затем стабилизировалась; а Германии после постоянного роста до 1999 года в 2000 – 2001 годах сократилась, особенно по импорту.

В 2001 году доля трех главных торговых партнеров области в ее внешнеторговом обороте сократилась за счет третьих стран – как европейских (Италия, Дания и др.), так и США.

В целом можно констатировать, что внешнеторговая деятельность как приоритетная развивается в меньшей мере, чем это можно было бы ожидать, учитывая географическое положение области. Логичным образом, с учетом механизма ОЭЗ, более заметно значение области в обслуживании российских импортных поставок по сравнению с экспортными.

Иностранные инвестиции

Всего в области зарегистрировано 1597 совместных и иностранных предприятий. Из них в 2000 году 336 отчитались перед органами государственной статистики (и считаются действующими). Их уставный капитал – 454 млн. руб., причем доля иностранных партнеров – 82%. Инвестиции в основной капитал этих предприятий составили в 2000 году 381,5 млн. руб. (8% общего объема инвестиций в экономику области). Объем производства – 4,2 млрд. руб. при численности занятых 8,6 тыс. человек (2% общей численности занятых в экономике области).

По количеству отчитавшихся перед статистикой предприятий лидирует Германия – 82 предприятия, на втором месте – Литва (77), на третьем – Польша (57). Однако по объему взносов стран-партнеров в уставный капитал сейчас лидирует Литва (31,9%), вложившая в последние годы значительные средства в пищевую промышленность области. Семь пред-

Иностранные инвестиции

приятый с условно британским капиталом концентрируют 27% уставного капитала, внесенного со стороны стран-партнеров. Германия занимает третье место (18%), Польша – четвертое (10%).

Иностранные инвестиции в экономику области незначительны, и до 2001 года увеличения их притока не наблюдалось. В 2000 году они насчитывали всего 19 млн. долларов, но в то же время 23 млн. долларов было изъято. Объем накопленных инвестиций на начало 2000 года составил 62 млн. долларов, за год они сократились до 58 млн. долларов. В 2001 году поступило 25 млн. долларов инвестиций – 0,3% общего объема иностранных инвестиций в экономику России. В то же время 32 млн. долларов инвестиций было изъято.

Прямые инвестиции на начало 2001 года составили 42 млн. долларов. В 2001 году прямых инвестиций поступило всего 3 млн. долларов, а изъято 9 млн. долларов.

Основными инвесторами по объему накопленных на начало 2002 года инвестиций являются непосредственные соседи области – Литва (9 млн. долларов) и Польша (6,5 млн. долларов), а также Великобритания (9 млн. долларов), Германия (5 млн. долларов). Незначительны инвестиции Скандинавских стран – Норвегии (1,4 млн. долларов), Швеции (0,5 млн. долларов), Дании (0,4 млн. долларов). Из Швейцарии поступило 3 млн. долларов, 2 млн. – из Австрии, по 1 млн. – из Франции и Бельгии.

Значителен перечень стран, из которых, вероятно, поступили «псевдоиностранные» инвестиции (вывезенные из России и затем вновь ввезенные капиталы):

- Великобритания (остров Мэн) – 6,8 млн. долларов;
- Швейцария – 2,9 млн. долларов;
- США – 0,8 млн. долларов;
- Панама – 1,0 млн. долларов;
- Маршалловы острова – 1,0 млн. долларов;
- Кипр – 0,4 млн. долларов.
- Кайман острова – 0,4 млн. долларов;

2. Внешнеэкономическая деятельность

Острова Теркс и Кайкос – 0,2 млн. долларов;

В списке также – Либерия, Лихтенштейн, Люксембург.

Для большинства этих стран характерно интенсивное движение капитала, то вкладываемого, то изымаемого из области. Так, на начало 2001 года Виргинские острова не имели инвестиций в области (хотя раньше они присутствовали), затем поступило 3,6 млн. долларов, и 2,5 млн. долларов было в этом же году же изъято. «Инвестиций» из Израиля осталось 0,1 млн. долларов, а в 2000 году было 3,7 млн. долларов и т.д.

В 2000 году 35% инвестиций было направлено в промышленность, в том числе в целлюлозно-бумажную и деревообрабатывающую (почти половина), химическую, топливную, газовую, металлургическую, машиностроительную и пищевую. В финансы и кредит – 24%, в торговлю и общественное питание – 22%.

Основная часть иностранных инвестиций (81%) сконцентрирована в Калининграде. На Неман приходится 14% (целлюлозно-бумажный завод). Остальные 5% инвестиций концентрируются в основном в Советске, Светлом, Балтийске и Багратионовском районе.

Международные программы и проекты *

До 1990 года Калининградская область была закрытым для иностранцев регионом. Осуществлялся только обмен делегациями с Польшей в рамках культурного обмена. Активные международные контакты стали налаживаться только в 1990 – 1991 годах, и к настоящему времени они стали более развитыми, чем в большинстве российских регионов. При этом Калининградская область как неотъемлемая часть России не является субъектом международного права и строит свои внешние связи в рамках Конституции и российского законодательства.

* Соавтор Ю. М. Зверев.

Международные программы и проекты

Деятельность областных органов власти в отношениях с зарубежными партнерами координируется федеральным Центром. Область, например, готовит предложения о заключении двусторонних договоров, однако окончательные решения принимаются Федерацией. Так, договоры о сотрудничестве Калининградской области с регионами Польши и Литвы, с регионами и ведомствами Белоруссии подписаны на межправительственном уровне.

В 1991 – 1996 годах наибольшее место во внешних связях региона занимали Польша и Германия. Соглашения о сотрудничестве с Польшей были заключены на межправительственном уровне. С другим непосредственным соседом – Литвой – таких межгосударственных региональных контактов установить в то время не удалось. Тогда же были установлены партнерские отношения области с двумя землями ФРГ (Шлезвиг-Гольштейн и Бранденбург), а также с южной шведской провинцией Блекинге; активные связи возникли с датским островом Борнхольм. В 1994 финансовом году Калининградская область была утверждена в качестве приоритетного региона для реализации программ Tacis. Были налажены первые контакты с Европейским банком реконструкции и развития. В 1995 году началось выполнение первой фазы программы ЮНИДО «Калининград 2000».

Представители Калининградской области в составе российской делегации участвуют в работе Совета государств Балтийского моря (СГМБ, или Council of the Baltic Sea States (CBSS)), основанного в 1992 году.

В Калининградской области реализуется ряд проектов СГМБ, такие как создание в КГУ Еврофакультета, проведение семинаров для омбудсменов⁸ и депутатов Калининградской областной Думы, посылка школьно-письменных принадлежностей в детские исправительные учреждения и другие детские учреждения Калининграда.

⁸ Омбудсмен – лицо, назначенное правительством для разбора жалоб частных лиц на государственные учреждения.

2. Внешнеэкономическая деятельность

С 1993 года область стала участником и Субрегиональной кооперации Балтийских государств (The Baltic Sea Subregional Cooperation (BSSC)).

Калининград и Балтийск вошли в Союз Балтийских городов (The Union of the Baltic Cities (UBC)). Калининград также является членом ассоциации «Евроситис» (Eurocities), которая объединяет города стран ЕС и других европейских стран. Кроме него из российских городов в эту ассоциацию входит также Санкт-Петербург.

После 1996 года происходит спад в контактах с Польшей, в то же время активизируются связи с Литвой и Белоруссией. Развивается сотрудничество, особенно в экономической сфере, с Германией. Северные страны (прежде всего Швеция и Дания) активно взаимодействуют с областью как на двусторонней основе, так и через международные проекты⁹, в том числе финансируемые ЕС. В 1996 – 1998 годах в области реализованы шесть крупных проектов программы Tacis первоначальной стоимостью более 8 млн. ЭКЮ, согласованных ранее. С учетом же и других проектов ЕС выделил Калининградской области в рамках программы Tacis 15 млн. евро. Но после завершения второй фазы проекта «Калининград-2000» (1997 г.) дальнейшее сотрудничество с ЮНИДО не получило развития.

В 1997 году администрация области поручила региональному фонду развития Калининградской области (РФРКО) заключить вызывающее ныне массу вопросов кредитное соглашение с «Дрезднер банк АГ» (Германия) на сумму 30 млн. долларов. Реально было получено 9,96 млн. долларов. В 1999 году Европейский банк реконструкции развития (EBRD) предоставил кредит в 18 млн. долларов на реконструкцию водоснабжения Калининграда (еще 20,7 млн. долларов выделили на эти цели Северные страны, прежде всего Швеция). В

⁹ В частности, в рамках так называемой инициативы «Северное измерение для политики ЕС», выдвинутой в 1997 году Финляндией.

Международные программы и проекты

октябре 1999 года произошло торжественное открытие авто-сборочного предприятия концерна «BMW», работающего на российский рынок.

С конца 1990-х годов на первый план выходят проблемы будущего существования области внутри расширяющегося Евросоюза. Совместно с федеральным Центром начинает разрабатываться стратегия развития Калининградской области как региона сотрудничества между Россией и ЕС («пилотный регион»). Вопросы, связанные с расширением ЕС и его последствиями для Калининградской области, обсуждались на ряде международных конференций в самой области и за рубежом.

Продолжается сотрудничество с ЕС по программе Tacis. В 2001 году ЕС начал реализацию новых проектов в рамках этой программы общей стоимостью 15 млн. евро. В Калининградском госуниверситете открыт информационный центр ЕС.

Действуют представительства Калининградской области в Гданьске, Вильнюсе, Минске и Гамбурге. В Калининграде открыты генеральные консульства Польши и Литвы, почетные консульства Дании, Швеции и Исландии, намечается открытие генерального консульства Швеции. В Калининграде активно работает Представительство немецкой экономики, Торговая палата Гамбурга, Немецко-русский дом, играющий важную роль в развитии культурных связей.

Активизируется международная деятельность мэрии Калининграда, прежде всего в рамках программы Tacis – Породненные города (Tacis – Twinning Cities). За период с 1993 г. город принял участие более чем в 20 проектах, финансируемых ЕС и правительствами европейских стран. Налажены двусторонние контакты с 17 городами Польши, Литвы, Дании, Германии, Великобритании, США, Китая и других стран.

Действуют представительства Калининграда в Ольштыне и Эльблонге. В 1997 – 1998 гг. также функционировало представительство Калининграда в Брюсселе. Город Калининград награжден комитетом по Европейским наградам Совета Ев-

2. Внешнеэкономическая деятельность

ропы переходящим Флагом почета Европы 1999 года за успешную работу города в развитии международных контактов, вклад в расширение и укрепление общеевропейской интеграции, достойное представление интересов России на международной арене.

Международным связям значительное внимание уделяют и органы местного самоуправления других городов и районов области (Балтийска, Светлогорска, Советска, Багратионовского и Зеленоградского районов и др.). В феврале 1998 года Ассоциация муниципальных образований Калининградской области вошла в состав еврорегиона «Балтика».

Значительные масштабы приняло также сотрудничество предприятий и организаций области, общественных организаций с зарубежными партнерами, в основном из числа европейских стран, в особенности стран Балтийского региона. Большое число двусторонних договоров о сотрудничестве заключено учебными заведениями – вузами, средними специальными учебными заведениями, многими гимназиями и лицеями.

Одним из важных направлений внешних связей Калининградской области РФ является участие в многосторонних и двухсторонних международных проектах. Главными участниками этих проектов с калининградской стороны являются администрация области, мэрия Калининграда и созданный при ней Международный экологический центр по управлению и технологии ЕКАТ-Калининград (ЕКАТ-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).

Международные программы и проекты

- Различные аспекты развития Калининградской области как Особой экономической зоны (ОЭЗ).
- Социальная сфера и здравоохранение (прежде всего борьба со СПИДом и наркоманией).
- 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 сокращение 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 (в основном через SIDA).

Можно отметить следующие основные *позитивные* результаты международных проектов в Калининградской области.

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, повыси-

2. Внешнеэкономическая деятельность

ли 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 Tasis.

В Калининградскую область поступило компьютерное, природоохранное, сельскохозяйственное и иное оборудование, программное обеспечение.

Но если бы удалось в полной мере обеспечить *внедрение* полученных результатов, то отдача от международных проектов могла бы быть и большей. Большинство проектов, реализация которых требует инвестиций, завершается на прединвестиционной фазе, доходя в лучшем случае до стадии предварительного технико-экономического обоснования. Это вызывает нарекания российской стороны, которая считает, что главным итогом международных проектов должны быть реальные инвестиции и что зарубежные партнеры должны им помочь в поисках инвесторов и в получении средств. Западная же сторона полагает, что консалтинговая помощь, оценка ситуации на предприятии или в отрасли и т.д. имеют самостоятельную ценность, так как дают возможность россиянам-партнерам провести работу по ликвидации «узких мест», реструктурировать предприятия и тем самым сделать их более привлекательными с инвестиционной точки зрения. Конфликт приоритетов типа «советы или деньги» является достаточно типичным.

Международные программы и проекты

Российские получатели помощи в рамках международных проектов, как правило, не имеют достаточных возможностей корректировать проекты и давать оценки (в том числе – промежуточные) их результативности. К участию в проектах недостаточно привлекаются национальные (российские) эксперты, что, по нашему мнению, также сказывается на их эффективности. Западные эксперты являются в большинстве своем высококвалифицированными специалистами, однако, как показывает опыт, далеко не все из них знакомы с калининградскими и общероссийскими реалиями, законодательной базой и т.д. В то же время объективным препятствием для более широкого участия российских специалистов является недостаточное знание иностранных языков многими из них.

Одной из главных причин, снижающих эффективность международных проектов в Калининградской области, является также недостаток координации между самими программами и их зарубежными участниками и отсутствие координирующего их органа в Калининграде. Решением этой проблемы могло бы стать создание в Калининградской области Агентства регионального развития¹⁰, которое в тесном рабочем взаимодействии со всеми заинтересованными органами власти, и прежде всего с администрацией области, взяло на себя функции координатора международных проектов в нашей области. Кроме того, Агентство могло бы вести поиск потенциальных отечественных и зарубежных инвесторов и совместно с ними организовывать внедрение проектов.

Ключевое значение для совершенствования внешних связей Калининградской области имеет «Концепция внешней политики Российской Федерации», принятая летом 2000 г.¹¹

¹⁰ Создать такое Агентство предлагали, в частности, эксперты, осуществлявшие проекты Тасис «Поддержка Калининградской области в контексте Особой экономической зоны» и «Поддержка программой Глобального плана развития Калининградской области».

¹¹ Концепция внешней политики Российской Федерации // Независимое военное обозрение. 2000. 14 – 20 июля.

2. Внешнеэкономическая деятельность

Среди региональных приоритетов внешней политики России, указанных в Концепции, главное значение для Калининградской области имеют следующие положения.

1. Первостепенной задачей является укрепление Союза Беларуси и России как высшей на данном этапе формы интеграции двух суверенных государств.

2. Ключевое отношение имеют отношения с Европейским Союзом. Характер отношений с ЕС определяется рамками соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 24 июня 1994 года. Конкретные проблемы, прежде всего проблема адекватного учета интересов российской стороны в процессе расширения и реформирования ЕС, будут решаться на основе одобренной в 1999 году Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом.

3. В отношениях с государствами Центральной и Восточной Европы актуальной остается задача сохранения наработанных человеческих, хозяйственных и культурных связей, преодоления имеющихся кризисных явлений и придания дополнительного импульса сотрудничеству в соответствии с новыми условиями и российскими интересами.

4. Хорошие перспективы имеет развитие отношений Российской Федерации с Литвой, Латвией и Эстонией. Россия выступает за то, чтобы повернуть эти отношения в русло добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества.

Исходя из Концепции и специфики геополитического положения Калининградской области, приоритетами международной деятельности Калининградской области должны стать:

1. Отношения с непосредственными соседями – Литвой и Польшей.

2. Отношения с Беларуссией и в меньшей мере с Латвией (как со страной, расположенной на коммуникациях области с основной территорией России).

3. Отношения со странами ЕС, расположенными в Балтийском регионе (прежде всего Данией, Швецией и Германией).

4. Отношения с Европейским Союзом в целом (прежде всего в связи с его расширением на восток).

Международные программы и проекты

По всем этим приоритетным направлениям Калининградская область будет работать при содействии МИД России при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.

В отношениях с непосредственными соседями особое значение следует придать консультациям в треугольниках Россия – Польша – ЕС и Россия – Литва – ЕС по вопросам, связанным со вступлением этих государств в Евросоюз и последствиями этого для Калининградской области РФ. В первую очередь необходимо стремиться к сохранению существующего порядка взаимных поездок граждан и обеспечению бесперебойного транзита российских грузов через территорию Литвы.

На региональном уровне нужно продолжать развивать диалог в рамках Российско – Литовского и Российско – Польского советов и с руководством приграничных воеводств Польши и уездов Литвы.

Следует пытаться привлечь средства ЕС к реконструкции пограничных переходов и транспортной инфраструктуры на российско-польской и российско-литовской границах.

В отношениях с Белоруссией предстоит наполнить конкретным содержанием Договор о сотрудничестве Калининградской области с ее регионами и ведомствами, который пока еще является скорее протоколом о намерениях. Реально же Белоруссия занимает крайне скромное место и во внешней торговле области, и в создании совместных предприятий.

Калининградской области следует продолжить участие в деятельности еврорегиона «Балтика».

Черняховский, Озерский, Нестеровский, Гусевский и Краснознаменский районы области могли бы войти в польско-литовско-белорусский еврорегион «Неман». Советск, Неманский и Славский районы могут принять участие в создающемся еврорегионе, носящем рабочее название «Сауле» («Солнце»).

2. Внешнеэкономическая деятельность

Отношения с Северными странами будут развиваться прежде всего в рамках так называемой «Североевропейской инициативы»¹² и «Северного измерения» 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.

Областным властям и мэрии Калининграда необходимо стремиться к расширению географии международного сотрудничества. К новым направлениям, по которым уже предприняты некоторые шаги, относятся связи с Латвией, Великобританией, Чехией, Грецией, Италией, Исландией.

¹² Эта инициатива администрации США, выдвинутая еще в сентябре 1997 года в норвежском Бергене, охватывает территорию Скандинавских стран (Норвегию, Швецию, Финляндию и Данию), страны Прибалтики (Латвию, Литву и Эстонию), Польшу и Северную Германию, ряд приграничных 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.

Международные программы и проекты

Поскольку через Латвию проходят транзитные пути калининградцев, Калининград заинтересован в латвийском консульском присутствии.

Следует также активизировать имеющиеся контакты с городами и отдельными организациями США, Франции, Нидерландов, Финляндии и других стран.

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 программах действий в области экономики, экологии, в гуманитарной сфере.

3. КАЛИНИНГРАД, РОССИЯ, ВТО И ЕС

Расширение ЕС на восток^{*}

Основные особенности современного этапа расширения ЕС

После крушения в конце 1980-х – начале 1990-х гг. коммунистических систем все государства Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в качестве своих главных экономических и политических приоритетов определили «возвращение в Европу» через членство в ЕС.

Уже в 1989 г. по инициативе Группы 24 экономически развитых стран при общей координирующей роли ЕС была принята Программа технического содействия Польше и Венгрии в проведении экономических реформ (PHARE), которая в дальнейшем была распространена на другие государства ЦВЕ.

В 1991 – 1995 гг. было подписано десять так называемых *Европейских соглашений* (Соглашений об ассоциации) с государствами Центральной и Восточной Европы. Ранее подобные соглашения были заключены с Турцией, Мальтой и Кипром (табл. 12).

Европейские соглашения, охватывающие как политические, так и экономические вопросы, стали сигналом о том, что ЕС открывается для стран ЦВЕ. Они нацелены на развитие свободной внешней торговли промышленной продукцией между ЕС и ассоциированными странами на основе

^{*} Соавтор Ю.М. Зверев.

Расширение ЕС на восток

асимметричной взаимности (т.е. более быстрой либерализации со стороны ЕС, чем со стороны ассоциированных стран). В результате промышленные изделия из ассоциированных стран уже с начала 1995 г. имеют фактически свободный доступ на рынки ЕС, с ограничениями только для нескольких секторов (уголь, черная металлургия, текстильная промышленность и т.д.).

Таблица 12

Европейские соглашения

Страна	Дата подписания Европейского соглашения	Дата вступления Европейского соглашения в силу
Турция	12.09.1963	декабрь 1964
Мальта	05.12.1970	апрель 1971
Кипр	19.12.1972	июнь 1973
Венгрия	16.12.1991	февраль 1994
Польша	16.12.1991	февраль 1994
Румыния	08.02.1993	февраль 1995
Болгария	01.03.1993	февраль 1995
Словакия	06.10.1993	февраль 1995
Чешская Республика	06.10.1993	февраль 1995
Латвия	12.06.1995	февраль 1998
Литва	12.06.1995	февраль 1998
Эстония	12.06.1995	февраль 1998
Словения	10.06.1996	февраль 1999

В июне 1993 г. на заседании Европейского Совета в Копенгагене государства-члены ЕС приняли решение о том, что ассоциированные страны в ЦВЕ, которые пожелают того, смогут стать членами Европейского Союза. Одновременно, государства-члены ЕС разработали критерии членства в Евросоюзе, которые часто называют *копенгагенскими критериями*. Эти критерии включают:

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

- стабильность институтов, гарантирующих демократию, правовые нормы, права человека, уважение и защиту меньшинств (политический критерий);

- наличие функционирующей рыночной экономики, а также способность справиться с конкурентным давлением и рыночными силами в пределах Союза (экономический критерий);

- способность взять на себя обязательства, вытекающие из членства в ЕС, включая приверженность целям политического, экономического и валютного (критерий принятия суммы юридических норм и других достижений ЕС (так называемых *acquis communautaire*)).

В 1987 – 1996 гг. заявки на вступление в ЕС подали 13 стран (табл. 13).

Таблица 13

Страны, подавшие заявки на вступление в ЕС

Страна	Дата подачи заявки
Турция	14.04.1987
Кипр	03.07.1990
Мальта	16.07.1990
Венгрия	31.03.1994
Польша	05.04.1994
Румыния	22.06.1995
Словакия	27.06.1995
Латвия	13.10.1995
Эстония	24.11.1995
Литва	08.12.1995
Болгария	14.12.1995
Чешская Республика	17.01.1996
Словения	10.06.1996

Основы стратегии предварительного принятия стран Центральной и Восточной Европы в ЕС определяются «Белой книгой» Европейской комиссии, которая была разработана на

заседании Европейского Совета в Эссене (декабрь 1994 г.) и принята на заседании Европейского Совета в Эссене (май 1995 г.). Она сформировала условия сближения и предусмотрела сначала вхождение стран Центральной и Восточной Европы в ЕС на правах ассоциированного членства и только затем переход в статус полноправных членов.

Совещание Европейского Совета в Мадриде в декабре 1995 г. попросило Европейскую комиссию дать оценку странам-кандидатам на вступление в ЕС и подготовить детальный анализ того, что будет означать расширение для ЕС.

Европейская комиссия 16 июля 1997 г. опубликовала программу Agenda 2000 (Повестка дня 2000). В этом политическом документе из трех частей рассматривались:

- будущее главных областей политики ЕС;
- финансовые перспективы Европейского Союза на период 2000 – 2006 гг.;
- расширение Союза.

К нему были приложены так называемые Мнения (Opinions) Комиссии, оценивающие положение в каждой страны применительно к критериям членства в ЕС. Перед этим Комиссия уже выпустила Мнения относительно Турции (1989 г.)¹³, Кипра и Мальты (1993 г.).

Комиссия пришла к выводу, что ни одна из стран-кандидатов на тот период времени не удовлетворяла копенгагенским критериям членства. Тем не менее было сделано различие между теми, кто достиг достаточного прогресса для начала переговоров о вступлении, и теми, для кого требовалось дополнительное время.

Agenda 2000 создала структуру для поддержки процесса вступления в ЕС для стран-кандидатов. В 2001 – 2006 гг. страны Центральной и Восточной Европы должны получить 21 млрд. евро. Эта помощь оказывается в трех формах.

¹³ Тогда Мнения Еврокомиссии были против немедленного открытия переговоров о присоединении Турции к ЕС.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

- Программа Phare: 10,5 млрд. евро (1,5 млрд. евро в год). С 1997 г. эта программа фокусируется на двух главных приоритетах: институциональное строительство в странах-кандидатах (30% бюджета) и инвестиции (70%) в областях, где необходимо избежать, насколько это возможно, переходных периодов, связанных со вступлением.

- Помощь для развития сельского хозяйства: всего 3,5 млрд. евро (500 млн. евро в год).

- Структурная помощь, составляющая 7 млрд. евро (1 млрд. евро в год) которая используется, прежде всего, чтобы помочь странам-кандидатам соответствовать стандартам инфраструктуры ЕС в секторах транспорта и окружающей среды. Она будет также применяться для ознакомления этих страны со структурными проектными процедурами.

На основе рекомендаций Европейской комиссии Европейский Совет на заседании в Люксембурге (декабрь 1997 г.) решил начать переговоры о вступлении с первой шестеркой стран-кандидатов – Венгрией, Польшей, Эстонией, Чешской Республикой, Словенией и Кипром. Они стартовали 30 марта 1998 года.

13 октября 1999 г. Европейская комиссия рекомендовала государствам-членам ЕС начать переговоры о вступлении с Румынией, Словакией, Латвией, Литвой, Болгарией и Мальтой. Это предложение было одобрено на заседании Европейского Совета в Хельсинки 10 – 11 декабря 1999 г. Переговоры начались 15 февраля 2000 г.

Переговоры проходят в форме двухсторонних межправительственных конференций между странами-членами ЕС и каждой страной-кандидатом в отдельности. Их темп зависит от степени подготовленности каждой страны и сложности решаемых проблем. По этой причине нет возможности заранее оценить вероятную продолжительность каждого переговоров. Первоначально осуществляется детальное изучение соответствия положения в стране-кандидате 31-й главе законодательства ЕС. Затем ведутся переговоры по каждой главе. Результа-

том переговоров должен стать черновой вариант договора о вступлении, который затем будет направлен в Совет министров для утверждения и в Европарламент для одобрения. После подписания соглашения о вступлении представляется государствам-членам ЕС и странам-кандидатам для ратификации, в некоторых случаях для одобрения путем референдума. После того как Договор вступает в силу, страна-кандидат становится полноправным членом ЕС. Полагают, что процесс ратификации может занять до двух лет.

Европейский Совет в Хельсинки подчеркнул, что Турция является полноправным кандидатом на членство в Европейском Союзе, но что она должна будет отвечать критериям, применяемым ко всем другим странам-кандидатам (копенгагенские критерии).

Брюссель сформулировал основные требования (8 ноября 2000 г.), которым должна отвечать Турция, прежде чем сможет начать конкретный разговор о вступлении в ЕС. Обнародованный «Документ о членстве и партнерстве» поставил перед Анкарой ряд краткосрочных и среднесрочных задач. В числе первых – укрепление правовых и конституционных гарантий свободы слова и собраний, усиление борьбы с практикой применения пыток в тюрьмах, ликвидация правовых ограничений, запрещающих использование гражданами Турции (речь идет, конечно, о курдах, хотя слова «курды» или «меньшинства» не упоминаются ни разу) родного языка в теле- и радиопрограммах.

На саммите ЕС в Ницце (7 – 11 декабря 2000 г.) было подтверждено, что расширение в ЕС в ближайшие сроки входит в стратегические планы «пятнадцати». Главы государств ЕС подписали так называемый Договор Ниццы, предусматривающий реформирование институтов Евросоюза, необходимое для принятия в него 12 новых стран. Хотя конкретный график не определен, однако ясно сказано, что ЕС «будет готов» принять новых членов уже в конце 2002 года. Кроме того, в последнюю минуту в документ вписаны слова

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

о надежде на то, что в 2004 г. в выборах в Европарламент уже смогут принять участие «и новые члены». Таким образом, дается понять, что для первой волны стран-кандидатов ворота в ЕС откроются между концом 2002-го и 2004 гг. В то же время в выводах совещания говорится, что страны будут приниматься в индивидуальном порядке, по мере «подготовленности» каждой.

Сами страны-кандидаты наметили для себя различные даты своего вступления в ЕС: от 2003 (Венгрия, Польша, Мальта) до 2007 (Румыния) года.

Саммит приветствовал прогресс, достигнутый Турцией в реализации стратегии подготовки к вступлению. Тем не менее начало переговоров с Турцией было вновь отложено из-за ее несоответствия критериям ЕС. Таким образом, сейчас речь идет о расширении ЕС с нынешних 15 до 27 членов.

Отметим, что, вступив в ЕС, страны-кандидаты не станут автоматически членами и Валютного союза ЕС. Для вступления в зону евро им придется продолжить структурные реформы своих экономик, а также реализацию мер по снижению темпов инфляции.

Окончательный вариант Договора о расширении ЕС был подписан министрами иностранных дел стран Евросоюза в конце февраля 2001 года. Документ предусматривает расширение ЕС за счет принятия 12 новых членов и вводит систему «продвинутого партнерства». Это означает для отдельных стран-кандидатов возможность более быстрой и глубокой интеграции в самых различных сферах.

Договор вступит в силу после того, как он будет ратифицирован парламентами 15 стран-членов ЕС, т.е. не раньше 2002 года.

Однако на пути расширения ЕС столкнулся с неожиданным препятствием. На референдуме по вопросу расширения Евросоюза 7 июня 2001 г. ирландцы большинством голосов (около 54%) проголосовали против планов ЕС. В связи с этим Президент Еврокомиссии Романо Проди заявил, что если Ир-

Расширение ЕС на восток

ландия не сможет каким-либо путем ратифицировать соглашения, достигнутые в 2000 г. на саммите стран ЕС в Ницце, то расширения Евросоюза не произойдет¹⁴.

Тем не менее на саммите ЕС в Гетеборге 14 – 16 июня 2001 г. процесс расширения ЕС, несмотря на результаты референдума в Ирландии, был назван необратимым¹⁵. Было решено, что страны так называемой «первой волны» смогут закончить переговоры о вступлении к концу 2002 г. с тем, чтобы уже в 2004 г. они могли принять участие в выборах в Европарламент в качестве полноправных членов Евросоюза.

Проблемы расширения ЕС

Политически расширение ЕС, безусловно, приведет к созданию более стабильной Европы и будет способствовать укреплению молодых демократий в восточной части континента. Что касается экономики, то, по крайней мере, в краткосрочном плане расширение ЕС несет его нынешним странам-членам больше проблем, чем выгод. Дело в том, что все кандидаты из Центральной и Восточной Европы – это государства с более низким уровнем экономического развития, чем средний по ЕС. ВВП на душу населения даже у самых «продвинутых» из них (Словении и Кипра) в 1997 г. был примерно в 1,7 раза ниже среднего по ЕС, а у таких государств, как Латвия, – ниже более чем в 5,5 раз. Поэтому потребуются значительные вложения из бюджета ЕС для подтягивания новых членов до общего

¹⁴ Договор о расширении ЕС может потерять силу
<http://rus.delfi.ee/archive/article.php?id=1679105&ndate=993160800&categoryID=382414>

¹⁵ Договор Ниццы должен быть ратифицирован к концу 2002 г., что оставляет время для маневра. В частности, некоторые эксперты предполагают, что в Ирландии после разъяснения таких чувствительных для ирландцев вопросов, как участие военнослужащих армии этой страны в европейском контингенте, может быть организован второй референдум.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

уровня. Так, например, при приеме в ЕС новых членов пришлось бы увеличить затраты бюджета ЕС только на помощь отстающим регионам через так называемые «структурные фонды» на 38 млрд. евро¹⁶. В результате те страны и регионы, которые сейчас получают помощь из структурных фондов ЕС, недосчитаются значительных сумм. В частности, резкого снижения региональной помощи после вхождения в Евросоюз более бедных восточных соседей опасаются Испания, Греция, Португалия, Италия и Ирландия.

Распространение на страны ЦВЕ общей сельскохозяйственной политики потребует ежегодно еще не менее 9 – 12 млрд. евро¹⁷. Это также не вызывает особого восторга у многих нынешних членов ЕС. Особенно острые противоречия возникают между их нынешним основным получателем субсидий из Аграрного фонда ЕС – Францией – и будущим – Польшей. А Италия, которая не намерена «отбирать евро у своих крестьян и отдавать их в сельское хозяйство стран Центральной и Восточной Европы», по некоторым сведениям, может в связи с этим даже применить право вето при решении вопроса о расширении ЕС¹⁸.

Расширение ЕС только в 2001 – 2006 гг. обойдется в 80 млрд. евро. Это немалая сумма, и даже правительствам богатых Германии или Франции (не говоря уже об Испании, Португалии или Греции) будет весьма сложно убедить общественность своих стран в необходимости дополнительных затрат на поляков или чехов. Тем более что уже сейчас в той же ФРГ профсоюзы видят в них исключительно дешевую рабочую силу, которая после вступления этих стран в ЕС начнет предлагать себя по демпинговым тарифам.

¹⁶ Центральная и Восточная Европа и интересы России: Тез. докл. Совета по внешней и оборонной политике и Фонда развития парламентаризма в России <http://www.svop.ru/doklad03.htm>

¹⁷ См. там же.

¹⁸ Расширение Евросоюза будет стоить 40 млрд. евро <http://www.wn.ru/today/BusinessNews/19.02.2002/3.html>

Эта проблема, кстати, беспокоит большинство стран ЕС. Общее количество безработных в Евросоюзе, по официальным данным, составляет 18 млн. В то же время страны-кандидаты обладают большим резервом сравнительно низкооплачиваемой (средняя реальная зарплата в 10 – 20 раз ниже средней по ЕС) и при этом достаточно квалифицированной рабочей силы, которая может двинуться на Запад. Так, по прогнозам экономистов, на рынок рабочей силы Западной Европы каждый год будут прибывать около 335 тыс. человек, из них в Германию – две трети. Немцы уже ищут сочувствия у своих европейских партнеров, призывая ввести ограничения на свободное перемещение рабочей силы в ЕС, но только после принятия новых членов. Министр иностранных дел Австрии Бенита Ферреро-Вальднер предложила ввести квоту на ожидаемый после присоединения к ЕС восточноевропейских стран массовый въезд рабочих с востока. Именно опасения перед негативными последствиями расширения Евросоюза и помог крайне правой Партии свободы войти в австрийскую правящую коалицию. Перспективы же принятия в ЕС Турции создадут для рынка труда ЕС еще более сложные проблемы.

В связи с этим Европейская комиссия приняла решение о введении «переходного испытательного периода» на рынке труда стран ЕС. Решение Еврокомиссии предусматривает установление определенных сроков для получения работы гражданами стран-кандидатов на вступление в ЕС (от 5 до 7 лет). Те государства-члены ЕС, которые не хотят вводить у себя «испытательного срока», в частности Испания, могут сразу же открывать свои рынки труда после расширения ЕС на Восток. Германия и Австрия для защиты отечественных наемных рабочих и служащих потребовали обязательного введения «7-летнего испытательного срока» с учетом разницы в экономических параметрах и рынке труда в отдельных государствах-членах ЕС и кандидатах на вступление в

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

эту экономическую организацию. Ряд стран-кандидатов на членство в ЕС, в частности Венгрия, отрицательно отнеслись к самой идее введения «переходного испытательного срока».

В общем можно согласиться с немецкой газетой «Нойе Прессе», которая в своем комментарии к ирландскому референдуму отметила, что если бы во всех странах ЕС проводились референдумы по вопросу о расширении Евросоюза на восток, то в этом случае с мечтами можно было бы распрощаться¹⁹. Но решения о будущем Европы принимают не граждане, а политики²⁰. А они не учитывают, что ЕС фактически не готов к осуществлению такого гигантского проекта, как расширение европейского дома на восток ни в финансовом, ни в структурном отношении. Высказывается достаточно обоснованное мнение, что расширение не столько укрепит, сколько «разводнит» экономику ЕС, превратив его в своего рода Совет Экономической Взаимопомощи наоборот, с той разницей, что «спонсорами» государств ЦВЕ вместо бывшего СССР станут западноевропейские страны²¹.

Расширение ЕС и Российская Федерация

В отличие от расширения НАТО, расширение ЕС на восток воспринимается в России в целом положительно. По словам министра иностранных дел РФ И.С. Иванова, «Россия рассматривает всестороннее сотрудничество с ЕС как один из

¹⁹ Цитируется по Интернет-газете «Эксперт-Центр» (Украина): ЕС не готов к расширению европейского дома на восток
http://expert.org.ua/2001/06/12/010612p1.shtml?print_version

²⁰ Референдум в Ирландии был единственным референдумом в странах ЕС по поводу расширения, поскольку остальные государства делегировали ратификацию Договора Ниццы своим парламентам.

²¹ *Иванов И.* Расширение Евросоюза и интересы России
<http://isn.rsuh.ru/iu/journal/journal3.2001/10.htm>

своих приоритетов, ставя задачу поднять его на уровень стратегического партнерства»²².

Однако после вступления в ЕС в 1995 г. Австрии, Финляндии и Швеции обнаружилось, что это нанесло урон российской внешней торговле до 350 млн. долларов в год²³. По мнению российской стороны, это явилось прямым следствием налагаемых ЕС ограничений. Как считает Дэвид Гауэн, полномочный министр, бывший заместитель посла Великобритании в РФ, в этом утверждении есть доля правды²⁴.

В связи с этим Правительство РФ было вынуждено составить список своих опасений, связанных с расширением ЕС, который был завершен к 1998 году. Они обстоятельно освещены, например, в статье Ивана Иванова, в то время постоянного представителя России при ЕС, ныне заместителя министра иностранных дел России²⁵. В августе 1999 г. все эти соображения были официально представлены Еврокомиссии.

Главные озабоченности России последствиями расширения ЕС могут быть сведены к следующим позициям.

1. После вступления в ЕС стран ЦВЕ их национальные таможенные тарифы будут заменены единым внешним тарифом ЕС. В теории ставки этого единого тарифа ниже, а их применение Евросоюзом гибче, чем у отдельных стран-кандидатов. На практике же дело обстоит иначе. Так, например, таможенный режим торговли с Финляндией после ее вступления в ЕС ухудшился по сравнению с прежним национальным.

²² *Иванов И.С.* Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. С. 131.

²³ В ходе заседания Комитета сотрудничества Россия-Евросоюз российская сторона выразила озабоченность последствиями расширения ЕС для страны http://ritmpress.ru/misc/news/99/10/08_149.htm

²⁴ *Гауэн Д.* Новое партнерство ЕС и России <http://magazines.russ.ru/vestnik/2001/2/gov-pr.html>

²⁵ *Иванов И.* Расширение Евросоюза и интересы России <http://isn.rsuh.ru/iu/journal/journal3.2001/10.htm>

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

2. После вступления стран-кандидатов в ЕС их торговля неизбежно будет переориентирована главным образом на внутренний рынок Евросоюза. Сейчас Россия продает им товаров на 10 млрд. долларов в год и справедливо опасается, что расширение ЕС может нанести серьезный урон торговле с этими странами. Кроме того, у России пока нет официальных гарантий, что после расширения Евросоюза сохранят свою силу долгосрочные контракты, ранее заключенные со странами ЦВЕ (в том числе в энергетике).

3. После расширения на рынки стран-кандидатов распространятся преференции в торговле, которые ЕС предоставляет России. Но одновременно на них распространятся и гораздо более обширные преференции, которые ЕС предоставляет развивающимся странам. Это ухудшит конкурентные позиции тех российских экспортеров, которые предлагают на этих рынках продукцию, сходную с преференциальными товарами «третьего мира». Кроме того, объем преференций ЕС для России регулярно урезается.

4. Распространение на страны-кандидаты единой аграрной политики ЕС фактически закроет их для отечественного сельскохозяйственного экспорта и в результате роста внутренних цен в этих странах сделает дороже российский аграрный импорт из них. Мало изменит ситуацию и то, что этот импорт начнет частично субсидироваться ЕС. Если расходы бюджета ЕС на проведение единой аграрной политики существенно не возрастут (а вероятность этого велика), то субсидии, будучи распространены при том же бюджете на новые территории, станут меньше в расчете на единицу товара. Кроме того, у Евросоюза есть обязательства перед ВТО о постепенном снижении их общего объема.

5. Переход стран-кандидатов на технические стандарты ЕС (вместо частично сохранившихся у них стандартов СЭВ или ГОСТов) и аналогичные процедуры сертификации станет наиболее жестким барьером на пути ввоза в них российской машиностроительной, химической и продо-

вольственной продукции. Уже сейчас это начинает сказываться на экспорте туда российского ядерного топлива и электроэнергии.

6. Расширение Евросоюза распространит на рынки стран-кандидатов антистрестовское и антидемпинговое законодательство ЕС (аналогичные национальные законы во многих из них сейчас либеральнее или отсутствуют вовсе). Это может привести к существенным убыткам России от антидемпинговых процедур (в случае с Финляндией, например, расчетные убытки уже составили 27 млн. долларов). К тому же, кроме унаследованных от ЕС антидемпинговых процедур, промышленность стран ЦВЕ, подавляемая конкуренцией, может инициировать и много новых.

7. На эти страны будет распространена общая европейская оборонная политика, что может резко сократить объемы военно-технического сотрудничества России с ними. С той же Финляндией, к примеру, оно сократилось с 98 млн. долларов в год перед ее вступлением в ЕС до 7 млн. долларов после вступления. При этом Финляндия, в отличие от государств ЦВЕ, не намеревается стать членом НАТО.

8. В страны ЦВЕ уйдет часть иностранных инвестиций, которые, при других условиях, могли бы быть привлечены в Россию. В то же время ЕС пока не отвечает на предложения России и «круглого стола» промышленников Россия – ЕС о выработке пакета взаимных мер по привлечению европейских инвестиций в российскую экономику.

9. После расширения прежний безвизовый режим въезда россиян в большинство стран-кандидатов будет заменен (и уже заменяется даже до их вступления в ЕС) на визовый шенгенский.

10. Особо встают проблемы жизнеобеспечения Калининградской области, которая скоро окажется российским эксклавом, окруженным территорией ЕС. Для нее предстоит, в частности, решить проблемы транспортных связей с остальной Россией, визового режима для приграничного сотруд-

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

ничества и связей с основной территорией России, энергообеспечения и рыболовства.

Москва предложила начать официальные двусторонние консультации по всему этому кругу вопросов, однако Брюссель считает, что их надо рассматривать в рамках уже имеющихся институтов, созданных в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и ЕС. Такой диалог ведется в настоящее время достаточно активно.

Что касается проблем, которые создаст расширение ЕС для российской Калининградской области, то официальная позиция России по этому вопросу сформулирована в Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000 – 2010 годы)²⁶. Там говорится следующее: «Учитывая особое географическое и хозяйственное положение Калининградской области, обеспечить необходимые внешние условия для ее жизнедеятельности и развития как неотъемлемой части Российской Федерации и активного участника трансграничного и межрегионального сотрудничества. Определить на перспективу оптимальную экономическую, энергетическую и транспортную специализацию области, позволяющую эффективно функционировать в новых условиях. Надежно обустроить ее транспортные связи с основной 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» российский регион в деле сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза в XXI веке»²⁷.

В настоящее время идут консультации между Россией и ЕС по проблемам жизнеобеспечения Калининградской области.

²⁶ Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 3 июня 2000 г.

²⁷ *Иванов И.С.* Указ. соч. С. 293 – 294.

ти в контексте расширения ЕС. Позиции российской стороны на них заключаются в следующем²⁸.

1. Вести дело к заключению с Европейским Союзом специального соглашения, обеспечивающего защиту интересов России в части, касающейся Калининградской области, в процессе расширения ЕС. Исходить при этом из нашей заинтересованности в превращении ее в «пилотный» российский регион сотрудничества России и ЕС в XXI веке.

2. Стремиться к достижению следующих договоренностей:

а) об обеспечении беспрепятственной перевозки грузов и пассажиров между областью и остальной территорией России по воде, воздуху и по суше в обоих направлениях при свободе транзита по территориям сопредельных ей стран ЕС, в том числе и военного назначения (в частности, предусматривается подтверждение со стороны ЕС российско-литовских договоренностей о военном транзите);

б) об обеспечении свободы транзита также для трубопроводного транспорта, линий электропередач и телекоммуникаций между областью и основной территорией России;

в) о сохранении в целях поддержания приграничного хозяйственного сотрудничества и торговли для российских граждан-резидентов Калининградской области, в исключение из Шенгенских правил, безвизового въезда калининградцев в Польшу и Литву; поездки российских граждан в область и обратно с территории России должны осуществляться через Литву в безвизовом режиме в рамках действующих в настоящее время договоренностей;

г) об объединении квот вылова и зон морского промысла сопредельных с областью стран, вступающих в ЕС, с соот-

²⁸ Администрация Калининградской области. Позиция российской стороны на консультациях с Комиссией Европейского Союза по проблемам жизнеобеспечения Калининградской области в контексте расширения ЕС <http://gov.kaliningrad.ru/irusneu1.php3>

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

ветствующими квотами и зонами ЕС без ущерба для рыбного хозяйства области;

д) о возможном доступе Калининградской области на приемлемых для нее условиях и под контролем федерального Центра 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.

Европейский Союз исходит из того, что ответственность за Калининград несут Россия и сам регион. Тем не менее, исходя из того, что Евросоюз заинтересован в плавном характере расширения, а также в развитии сотрудничества с российской Калининградской областью по целому ряду вопросов регионального масштаба, Европейская комиссия 17 января 2001 г. опубликовала доклад «ЕС и Калининград»²⁹. В этом документе Комиссия не выдвигает никаких официальных предложений для принятия решений, а лишь излагает идеи и варианты для их обсуждения сторонами.

В документе, в частности, предлагается:

- Рассмотреть в Подкомитете СПС по торговле и промышленности вопрос о последствиях расширения ЕС для торговой деятельности Калининграда.

- ЕС, России, Польше и Литве рассмотреть вопросы оперативного управления пограничными переходами, начав обсуждение с пунктов пересечения границы, созданных на главных автомобильных и железнодорожных магистралях, в частности, на тех из них, которые связывают данный регион с общеевропейскими транспортными коридорами I и IX. Круг обсуждаемых тем должен включать вопросы, касающиеся работы таможи, пограничников, прохождения фитосанитарного, вете-

²⁹ *Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council «The EU and Kaliningrad». Brussels, 17.1.2001. COM (2001) 26 Final.*

ринарного и санитарного контроля. Обсуждение может быть проведено в рамках рабочих групп: с Россией – в соответствующих подкомитетах СПС, с Литвой и Польшей – в рамках Европейского соглашения.

- В целях обеспечения финансирования приоритетных проектов обсудить с международными финансовыми учреждениями и властями России и соседних стран результаты проведенного TaciS исследования в области стратегии мультимодальных перевозок.

- В рамках программы TaciS проанализировать потребности в электроэнергии, имеющийся энергетический потенциал и возможные сценарии.

- Продолжить осуществление практических мер по обеспечению надлежащего и эффективного пограничного контроля, содействующего облегчению движения людей и товаров через будущие внешние границы. Возможно рассмотреть вопрос о назначении должностных лиц, отвечающих за поддержание контактов.

- Не предвосхищая исход переговоров с Польшей и Литвой о вступлении в ЕС, предлагается продолжить техническое и финансовое содействие ЕС созданию эффективной системы пограничного контроля, включая разработку надлежащих и должным образом защищенных от подделки проездных документов.

- Осуществить оценку приемлемости для особой ситуации Калининграда правил Сообщества, касающихся приграничного обмена и транзита в небольших объемах. Следует также изучить возможность использования допускаемых *acquis* любых специальных договоренностей, опираясь на примеры, вытекающие из имеющихся договоренностей, в том числе в странах-кандидатах.

- В более широком контексте политики Сообщества в отношении виз и внешних границ можно было бы также рассмотреть вопрос о стоимости паспортов (компетенция России) и стоимости виз (компетенция нынешних и будущих госу-

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

дарств-членов ЕС). Как новые, так нынешние государства-члены могли бы изучить возможность открытия в Калининграде консульских представительств (или совместного использования помещений в целях сокращения расходов), чтобы облегчить процесс выдачи виз и более эффективно управлять миграционными потоками.

- ЕС и России в короткие сроки заключить соглашение о реадмиссии граждан.

- ЕС обеспечить администрацию и население Калининградской области и прилегающих регионов информацией о порядке функционирования будущей внешней границы ЕС, принимая во внимание необходимость обеспечения оперативного и эффективного пересечения границы людьми и товарами и предупреждения незаконной деятельности.

- Пересмотреть отношения стран ЕС с Калининградской областью в сфере рыболовства с учетом влияния процесса расширения ЕС на доступ к рыбным ресурсам, а также в свете будущих соглашений между ЕС и Россией в области рыболовства.

- ЕС и России обсудить ключевые проблемы в области охраны окружающей среды в Калининграде, вызывающие озабоченность.

Вопросы, касающиеся Калининграда, Европейский Союз намерен решать в рамках соответствующих структур СПС во взаимодействии с Россией. Одновременно предполагается продолжить обсуждение этих же вопросов между ЕС и Литвой и Польшей в рамках Европейского соглашения. Кроме того, в целях оказания содействия развитию трансграничного сотрудничества ЕС считает возможным проведение совещаний по конкретным вопросам с участием заинтересованных партнеров для выработки, кроме прочего, практических механизмов этого сотрудничества.

В настоящее время конкретные проблемы Калининградской области, возникающие в связи с расширением ЕС, по словам министра иностранных дел России И.С. Иванова, про-

рабатываются на экспертном уровне, и Россия рассчитывает серьезно продвинуться на встрече Россия – ЕС 28 мая 2002 г. в Москве. Однако пока не ясно, будет ли это одно соглашение или свое по каждому вопросу³⁰.

О конкретном содержании будущих договоренностей пока говорить сложно. И Россия и ЕС сходятся в одном – расширение ЕС не должно привести к изоляции Калининграда, оно создает новые возможности для сотрудничества, которые необходимо использовать. В то же время по ряду вопросов позиции ЕС и России явно не совпадают. Это в первую очередь касается самого болезненного, пожалуй, вопроса – визового. По мнению России, идеальным вариантом было бы отсутствие визового режима для жителей Калининградской области после расширения ЕС. Однако и Польша и Литва в рамках подготовки к расширению ЕС с 1 июля 2003 г. введут визовый режим. В этой ситуации России остается добиваться, чтобы для жителей Калининградской области он был бы максимально упрощенным.

Вступление России в ВТО, расширение ЕС и реструктуризация калининградской экономики

Вступление России в ВТО как элемент экономической стратегии российского правительства

В настоящее время 142 страны мира являются членами ВТО и еще около 30, в том числе и Россия, ведут подготовительную работу по вступлению в эту всемирную организацию, по правилам которой осуществляется 90% мировой торговли. Значимость присоединения России к ВТО объясняется не только весьма важными задачами развития внешней торговли,

³⁰ *Калининградская правда*. 2002. 7 марта.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

особенно возможностями снижения тарифов и устранения нетарифных барьеров для российских товаров. Как отмечают эксперты Бюро экономического анализа (Москва), позитивным следствием членства в этой организации является также «стимулирование проведения присоединяющимися странами экономических реформ, принятия мер по дальнейшему улучшению инвестиционного климата, либерализация внешней торговли»³¹.

Фактически вопрос, вступать или не вступать в ВТО, перед российским правительством не стоит: объективные требования глобализации мировой экономики и торговли определяют необходимость вступления, и стратегическая программа российского правительства предусматривает меры по решению этого вопроса. Речь идет о двух аспектах проблемы: обеспечить соответствие российской экономики и торговли требованиям ВТО, с одной стороны, и добиться при вступлении определенных льгот, которые допустимы по требованиям ВТО и оговариваются для каждой страны отдельно, – с другой.

Третий аспект касается уже собственно внутривнутрироссийских проблем: как подготовить экономику страны в целом и отдельных регионов, предприятия различных отраслей и субъектов Федерации к новым экономическим условиям, которые могут существенно повлиять на эффективность их деятельности.

Переходная российская экономика серьезно отличается от экономики стран, сформулировавших требования к членам ВТО. Она имеет многочисленные противоречия, с одной стороны, связанные с наследием административно-командной системы, а с другой стороны, обусловленные трудностями трансформации этой системы в рыночную экономику. Поэтому для России не столь просто обеспечить ис-

³¹ *Обзор* экономической политики в России за 2000 год. М.: Бюро экономического анализа. 2001. С. 40.

***Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики***

полнение условий либерализации торговли и услугами, а также правил регулирования инвестиций и других требований ВТО. Эти условия в целом создаются в ходе реформирования российской экономики.

Реформы осуществляются в соответствии со Стратегической программой российского Правительства – «программой Грефа». Программа намечает «реализацию комплекса институциональных и структурных реформ, включая политические, при поддержании общей макроэкономической стабильности (прежде всего стабильности бюджетной и денежной политики)»³².

Реформирование, таким образом, создает макроэкономические условия для функционирования эффективной рыночной экономики в стране. Как отмечают специалисты ИЭПП, важнейшие компоненты институциональных реформ согласно «программе Грефа»³³:

- 1) налоговая реформа и снижение налогового бремени;
- 2) реформирование бюджетной системы;
- 3) повышение эффективности государственного регулирования хозяйственной деятельности;
- 4) обеспечение гарантий частной собственности, включая интеллектуальную. Повышение эффективности использования государственной собственности;
- 5) снижение и унификация таможенных тарифов;
- 6) развитие финансового рынка и финансовых институтов;
- 7) реформа естественных монополий;
- 8) реформирование системы социальной поддержки;
- 9) реформирование пенсионной системы.

Перечисленные меры должны обеспечить снижение трансакционных издержек производства, а также косвенно способствовать снижению трансформационных издержек (что является заботой, прежде всего, собственников) и тем самым по-

³² *Российская экономика в 2000 году*. М.:ИЭПП, 2001. С. 20.

³³ Там же. С. 21.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

высить эффективность российской экономики, приближая ее к стандартам развитых стран³⁴.

Отраслевые проблемы вступления в ВТО заключаются в том, что одни отрасли, прежде всего экспортно-ориентированные, получают от вступления страны в ВТО преимущества, поскольку облегчается их доступ на рынки стран – членов ВТО. Другие же, защищенные сейчас от внешней конкуренции достаточно высокими импортными пошлинами, могут оказаться не в состоянии выдержать борьбу даже на внутреннем рынке с зарубежными конкурентами. На 5 – 7-летнем переходном периоде настаивают и российские банки, не готовые конкурировать на равных даже с ведущими банками Польши и Чехии.

Отраслевая проблематика, касающаяся вступления страны в ВТО, сейчас активно обсуждается. Международной торговой палатой – Всемирной организацией бизнеса подготовлен и издан «Отраслевой анализ присоединения России к ВТО»³⁵. Серьезный анализ отраслевых проблем содержится в материалах, представленных на парламентских слушаниях 2 ноября 2001 года в Государственной Думе на тему «О совершенствовании законодательства РФ в ходе присоединения к соглашениям ВТО по технологическим барьерам в торговле и применению санитарных и фитосанитарных мер» и в выступлениях

³⁴ «Трансформационные издержки – элемент издержек производства, возникновение которых связано с использованием ресурсов для производства продукта через изменение их физической формы, а также перемещением его в пространстве и/или во времени. Трансакционные издержки – относительная ценность ресурсов, используемых для планирования, адаптации и контроля за выполнением поставленных задач в различных структурах, упорядочивающих отношения между экономическими агентами, обменивающимися правами собственности и свобод» (*Шаститко А.Е.* Неинституциональная экономическая теория. М.: ТЕИС, 1999. С.442 – 443).

³⁵ *Отраслевой анализ присоединения России к ВТО.* М., 2001.

*Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики*

на них представителей Администрации Президента Российской Федерации, Госстандарта России, Минэкономразвития РФ. Результатом этой работы стала согласованная подготовка проектов законов о технических мерах в торговле, о подтверждении стандартов качества продукции и услуг нормативным требованиям, о внесении изменений и дополнений в закон РФ «О стандартизации». В результате уже в 2002 году начался процесс гармонизации требований российских технических регламентов и стандартов с региональными и международными нормативными документами.

Меньше внимания обращается на региональный аспект, крайне важный в связи с различиями специализации регионов и возможной концентрацией в одних регионах отраслей, на развитие которых требования ВТО окажут благотворное влияние, в других – угнетающее. Первые, где концентрируется сталелитейная, химическая промышленность, могут стать полюсами экономического роста, вторые – с преобладанием машиностроения, «оборонки», легкой промышленности – депрессивными регионами. Это требует специальной территориальной оценки ситуации и разработки на уровне Федерации механизмов государственного регулирования, направленных на реструктуризацию экономики и недопущение негативных социальных последствий, обусловленных «региональным аспектом» вхождения России в ВТО.

В результате серьезной работы, проведенной экспертами ассоциации российских банков, ее члены согласились с тем, что не следует принимать обязательств на принятие вкладов иностранцами от российских юридических и физических лиц путем «трансграничной поставки», методом «потребления за рубежом», а коммерческое присутствие иностранцев допускать только в форме юридического лица. Согласно АРБ была и с тем, что штат кредитной организации с иностранным участием должен состоять не менее, чем на 75% из граждан РФ, а коллегиальный исполнительный орган кредитной организа-

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

ции, являющейся дочерним или зависимым обществом нерезидента РФ, должен быть не менее чем на 50% сформирован из граждан РФ.

14 февраля 2002 г. Ассоциация провела совещание банков – членов АРБ с участием представителей Банка России, Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ) и Государственной Думы. Были обсуждены вопросы, стоящие перед делегацией РФ на переговорах по вступлению в ВТО, в части, касающейся работы банков. Участники совещания пришли к общему мнению, что вступление в ВТО – это объективная необходимость, учитывая стремление российского банковского сообщества интегрироваться в мировую финансовую систему, а главное – положение экономики России в мире. Вместе с тем участники совещания согласились, что российской делегации необходимо добиваться наиболее благоприятных условий нашего вступления в ВТО. При обсуждении вопроса о возможности установления для банковской системы переходного периода согласились с тем, что наиболее действенным решением этой проблемы (для стран с рыночной экономикой в ВТО переходный период не предусмотрен) может быть ограничение участия иностранного капитала в банковском секторе России путем установления для него определенной квоты. Допустимая совокупная доля капитала нерезидентов в банковской системе России предлагалась в размере 25%.

Региональный аспект и калининградский фактор вступления России в ВТО

Характерные для Калининградской области традиционные отрасли специализации промышленности, прежде всего машиностроение, как раз и относятся к числу тех, где могут преобладать негативные следствия. Кроме того, имеется и собственно «калининградский фактор» вступления России в ВТО, требующий специальной оценки и учета при определении

*Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики*

темпов и последовательности действий, связанных с адаптацией к нормам ВТО. Это эксклавное положение области и режим ОЭЗ. Благодаря закону об ОЭЗ функционирует значительная часть экономики региона, прежде всего ориентированной на импортозамещающие отрасли промышленности. Что касается эксклавноности, то она влияет на экономику региона в целом вне зависимости от отраслевой принадлежности хозяйствующих субъектов.

Следствия вступления России в ВТО, наиболее существенные для специализации экономики Калининградской области, заключаются в следующем.

Эксклавное положение является фактором, удорожающим стоимость ввозимых из России товаров и, что, возможно, не менее важно, усложняющим процедуру их доставки. Следовательно, после снижения таможенных пошлин на импорт товаров из-за рубежа товары из других российских регионов окажутся еще менее конкурентоспособными на региональном рынке, чем сейчас.

Снижение импортных таможенных тарифов для ввозимых в Россию товаров уменьшит или даже (если не будут внесены изменения в методику определения места происхождения товаров) сведет на нет преимущества режима ОЭЗ, что ухудшит возможности развития в области импортозамещающих производств. Экспортная ориентация региона не может одновременно компенсировать потери региона, связанные с емким российским рынком.

Кроме того, для Калининградской области характерен ряд особенностей, связанных с процедурой вступления в ЕС Польши и государств Прибалтики, в особенности Литвы, связи с которой у экономики области наиболее тесны. Дело в том, что активно идущий в этих странах процесс приведения в соответствие с требованиями Евросоюза стандартов, норм и правил регулирования экономической и социальной сфер жизни уже сейчас оказывает значительное влияние на

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

экономику и условия жизни населения Калининградской области. Это касается реализации требований к безопасности эксплуатации авиационных, железнодорожных и автомобильных транспортных средств и связанных с ними финансовых затрат. Практически ежемесячно по результатам переговоров рабочих групп стран-соискателей и Евросоюза принимаются решения, усложняющие условия хозяйствования в регионе.

В скором времени предстоит введение европейских экологических стандартов. Они создадут новые проблемы, весьма значительные, поскольку затронут все сухопутные и воздушные перевозки, как грузовые, так и пассажирские, между областью и другими российскими регионами, как и зарубежными странами (отметим, что из более чем 8 миллионов пересечений границы области половина приходится на жителей региона). Введение стандартов Евро-2 и Евро-3 по отношению к автомобилям, особенно грузовым, может обернуться катастрофой для перевозчиков грузов.

Дополнительные финансовые затраты с высокой степенью вероятности лягут на плечи населения Калининградской области. Ведь указанный выше фактор пока игнорируется при формировании федерального бюджета России. Попытки депутатов Государственной Думы – представителей Калининградской области – добиться прямой компенсации потерь, связанных с транзитом, создать благоприятные условия для ввоза автомобилей иностранного производства, отвечающих действующим и новым требованиям ЕС, к положительному результату пока не привели.

На сегодняшний день единственным 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, является Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

*Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики*

Опыт использования зонального механизма в регионе в первой половине 1990-х годов крайне важен сейчас для всей страны, поскольку существовавшая в тот период в Калининградской области экономическая ситуация может повториться в общероссийском масштабе в случае, если нормативная и законодательная база, соответствующая требованиям ВТО, будет недостаточно подготовлена и не апробирована. Кажущаяся возможной корректировка этой базы в процессе вхождения в ВТО в действительности может иметь весьма негативные следствия для российской экономики. Аналогичным образом на развитие Калининградской области отрицательно влияли частые попытки изменения таможенного законодательства, определяющего функционирование ОЭЗ. Следствием были серьезные экономические потери. А отсутствие эффективной системы защиты и поддержки местного производителя в сочетании с отменой таможенных барьеров усилило глубину спада производства, обусловило затяжной социальный кризис. Хотя, как уже отмечалось ранее, были и позитивные стороны снятия ограничения на импорт товаров.

Встречающееся утверждение, что закон об ОЭЗ противоречит правилам ВТО, представляется сомнительным, поскольку он вообще отменяет таможенные барьеры, а не только снижает их, как предусматривают эти правила. Более того, он учитывает общеевропейские (в масштабах ЕС) тенденции развития. И пошлины, устанавливаемые для реэкспорта на остальную территорию РФ ввезенных в ОЭЗ товаров, также оказываются, по меньшей мере, не выше тех, которые действуют при непосредственном импорте товаров в Россию из-за рубежа.

Подготовленный в 2001 году администрацией Калининградской области и областной Думой и направленный в Государственную Думу РФ проект нового закона об ОЭЗ учитывает изменения экономической ситуации и появление новых проблем, связанных с расширением ЕС и вступлением России в ВТО. Соответствующие дополнения и изменения

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

предложены в Налоговый и Таможенный кодексы, другие законодательные акты РФ. Усилия областных органов власти инициировали разработку Министерством экономического развития и торговли проектов закона «О свободных экономических зонах в Российской Федерации» и новой редакции закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», что, на наш взгляд, имеет большое положительное значение для разработки в стране столь необходимой региональной политики.

В результате региональными и федеральными органами государственной власти подготовлено немало предложений в закон об ОЭЗ, направленных на дальнейшее развитие области как региона сотрудничества России и Евросоюза. Так, Министерство экономического развития предлагает предоставить органам государственной власти Калининградской области право снижать ставку налога на прибыль без ограничений в части, зачисляемой в бюджет Калининградской области. Статья 66 Налогового кодекса Российской Федерации предоставляет право финансовому органу субъекта Российской Федерации решение вопроса о предоставлении инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль (доход) организации в части, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации. Участники Особой экономической зоны, при поставке ими на экспорт в течение года не менее 80% производимых в Особой экономической зоне товаров, освобождаются от уплаты налога на прибыль (зачисляемого в федеральный, региональный, местный бюджеты), а также от уплаты налога на имущество предприятий и организаций и дорожного налога. Прибыль, полученная указанными выше юридическими лицами, реинвестируемая в производство в Особой экономической зоне, не облагается налогом на прибыль. Средства налога на прибыль, поступающие в федеральный бюджет от предприятий и организаций Калининградской области, направляются на финансирование инвестиционных проектов. Объем указанных средств устанавливается ежегодно федеральным законом

***Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики***

о бюджете на соответствующий год. Предлагается изменить подход к прекращению деятельности Особой экономической зоны в Калининградской области таким образом, чтобы ее режим действовал 25 лет.

Главная задача этого года заключается в том, чтобы обеспечить скорейшее принятие изменений и дополнений в закон об ОЭЗ, отражающий европейскую и мировую тенденцию развития, направленную на обеспечение большей свободы перемещения товаров, услуг, капиталов, трудовых ресурсов. Предстоит обеспечить 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. Необходимо разработать систему защиты интересов региона с учетом возможного негативного влияния этих процессов на Калининградскую область и Россию в целом из-за несовпадения их темпов при отсутствии должной гармонизации процессов экономического развития региона с интеграционными процессами в Евросоюзе. Целесообразно предусмотреть федеральное финансирование связанных с этим дополнительных затрат предприятий и организаций области.

Необходимо более глубокое и взвешенное согласование позиции сторон по Калининградской области в рамках переговорного процесса Россия – ЕС. В неофициальном переводе проекта Послания Европейской комиссии «Европейский Союз и Калининградская область», подготовленного в начале 2002 года Комитетом по международным делам, правам человека, общей политике и безопасности и оборонной политике Европейского парламента (докладчик Магдалена Хофф), сделан вывод, что Калининградская область не в состоянии адаптироваться к возникающему экономическому пространству ЕС собственными силами. Сравнительных преимуществ перед соседями у нее не имеется. Только в том случае, если область получит содействие извне для модернизации своей промышленности и развития своей инфраструктуры, она сможет получить выгоду

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

от динамичного развития своих соседей-членов ЕС. Поскольку необходимые инвестиции в достаточном объеме не могут быть вложены ни самой Калининградской областью, ни федеральным Центром, помощь призван, прежде всего, именно ЕС – в правильно понятых собственных интересах.

В этой связи Европарламент призывает Еврокомиссию:

– оказать поддержку Калининградской области при адаптации норм и стандартов ее экспортной продукции к нормам и стандартам ЕС, в особенности в отношении промышленного производства, соответствия экологическим требованиям защиты потребителей;

– проанализировать возможность достижения взаимопонимания с Москвой по будущему характеру Особой экономической зоны, в том числе в плане соответствия нормам ВТО, указывает, что при этом следовало бы рассмотреть вопрос о том, конвергентен ли и в какой степени характер ОЭЗ российской концепции зоны «экспортноориентированного производства».

Приведенные выше и многие другие факты свидетельствуют о том, что при выработке стратегии и тактики вступления России в ВТО необходимо учитывать региональный аспект проблемы. Особое внимание следует обратить на «калининградский фактор», обусловленный уникальными условиями развития российского эксклава на Балтике.

Трудности, которые испытывает Калининградская область в связи с нестабильностью условий хозяйствования, свидетельствуют о том, что методы управления особым регионом со стороны федерального Центра не соответствуют изменяющейся ситуации, связанной с расширением Европейского Союза на восток. Не случайно Президент РФ В.В. Путин на заседании Совета безопасности 26 июля 2001 года указал, что «...мы должны четко и внятно разделить полномочия и ответственность между федеральным Центром и Калининградской областью»³⁶.

³⁶ Scan Kaliningrad. 2001. №5. С. 9.

*Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики*

Происшедшее повышение статуса калининградского представительства Президента до заместителя полномочного представителя в Северо-Западном федеральном округе явно недостаточно для совершенствования управления регионом. Представляется целесообразным формирование регионального правительства с расширенными правами. Его глава мог бы утверждаться Правительством РФ по согласованию с губернатором области и областной Думой и иметь статус вице-преьера правительства РФ. Ряду отраслевых руководителей и глав федеральных структур в области могли бы быть делегированы права заместителей федеральных министров, позволяющие оперативно решать отраслевые проблемы.

Дирекция Федеральной программы развития ОЭЗ в таких условиях может стать структурным подразделением регионального правительства. Предложенный подход позволяет гармонизировать интересы федерального Центра и региона, повысить эффективность управления региональным социально-экономическим развитием. Совершенствование управления будет способствовать не только предотвращению возможных негативных следствий, но и использованию тех благоприятных возможностей, которые предоставит вступление России в ВТО. Нельзя исключать и возможность введения прямого федерального управления единственной заграничной территорией России с установлением соответствующей ответственности за это Правительства РФ.

Главный положительный момент – расширение доступа российских товаров на рынки стран-членов ВТО при условии соответствия стандартов качества продукции предъявляемым требованиям. Этот фактор определяет предпосылки не только сохранения импортозамещающей специализации промышленности области, но и развитие экспортного производства, и не только в промышленности, но и, возможно, в отдельных отраслях сельского хозяйства, а также в сфере сервиса.

Пространственно наиболее близки к Калининградской области рынки стран Балтийского региона, то есть ЕС и стран-

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

кандидатов (Польша, страны Прибалтики). Поэтому в первую очередь следует рассмотреть ситуацию на этих рынках – требования к качеству товаров, степень конкуренции, особенности рекламы, поскольку значительную часть предприятий области составляют совместные предприятия, образованные с участием стран Балтийского региона (которые и составляют подавляющую часть хозяйствующих субъектов с иностранным участием).

Следует отметить, что активные публичные выступления калининградцев, в том числе одного из авторов – С.Д. Козлова, по вопросам развития региона в условиях вхождения России в ВТО обусловили обращение к этому вопросу Правительства РФ. Первый заместитель министра иностранных дел РФ А. Авдеев 15 января 2002 г. направил заместителю председателя Правительства РФ А. Кудрину письмо «О необходимости рассмотрения последствий присоединения России к ВТО для Калининградской области» с развернутым аналитическим материалом по данному вопросу. Результатом этих усилий стало поручение Г. Грефу об организации независимого исследования последствий для региона присоединения России к ВТО.

Актуальность калининградской проблемы для России в целом нашла отражение в ходе состоявшейся 27 февраля 2002 г. в Кремлевском Дворце съездов всероссийской конференции «Россия и ВТО». На ней в качестве докладчика по проблеме «Региональные аспекты проблемы вступления России в ВТО» выступил профессор С. Д. Козлов. По итогам состоявшегося обсуждения было решено включить в рекомендации конференции следующие предложения:

- проанализировать и переработать, исходя из обязательств России, связанных с вступлением в ВТО, региональное законодательство;

- проработать на правительственном уровне вопрос о соответствии принципов функционирования ОЭЗ в Калининградской области нормам ВТО и законодательным актам РФ, принимаемым в рамках вступления РФ в ВТО. В случае

***Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики***

невозможности сохранения ОЭЗ в ее нынешней форме начать поиск необходимых решений;

– в контактах с ЕС и другими членами ВТО определить их позицию в отношении ОЭЗ и, при необходимости, вести дело к приемлемым для РФ договоренностям.

***Оценка региональных факторов в меняющихся условиях
социально-экономического развития***

Часть развитых в Калининградской области отраслей, продукция которых может оказаться конкурентоспособной на рынках соседних стран, уже известна. Прежде всего, это отрасли, в основе которых лежит использование российского сырья, это может быть местное сырье, – янтарная, торфяная, рыбная, меховая. Но может и поступающее из других частей России – традиционная деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, металлоемкое машиностроение, возникшая в 1990-е годы металлургическая (малая металлургия). Может найти свое место на рынках Европы продукция химической и нефтеперерабатывающей отраслей, электроэнергетики.

Проект Федеральной программы социально-экономического развития Калининградской области на 2002 – 2010 годы как раз и предусматривает, в частности, создание условия для развития производств с использованием российского сырья, которое будет поступать из основной части страны.

Одной из предпосылок дальнейшего развития области часто называется использование дешевой и квалифицированной рабочей силы. Здесь следует учитывать, что соседи области, Польша и Литва, также обладают большими трудовыми ресурсами, сравнительно дешевыми и квалифицированными. Так что конкуренция отраслей, в основе развития которых лежит фактор рабочей силы, может оказаться весьма острой. Однако в ряде случаев, особенно если речь идет об использовании уже имеющихся мощностей (легкая промышленность, судостроение и судоремонт), этот фактор действует уже в на-

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

стоящее время. Можно назвать ряд контрактов, выполненных швейными предприятиями, начавшееся использование мощностей судостроительного завода «Янтарь».

Сырьевой и трудовой факторы, с учетом географического положения региона, определяют сравнительные преимущества Калининградской области, которые действуют сейчас и будут сохраняться в течение длительного времени:

- дешевое сырье;
- дешевая рабочая сила.

Однако эффект действия двух этих факторов уменьшается или усиливается в зависимости от трансформационных и транзакционных издержек производства, которые в настоящее время в соседних странах и многих конкурирующих с областью российских регионах ниже, чем в Калининградской области. Только для добычи янтаря, где область является фактически мировым монополистом, и, возможно, нефти (в связи с большими размерами абсолютной ренты в нефтедобывающей промышленности), этими издержками при оценке эффективности размещения производства можно пренебречь.

Трансформационные издержки определяются технологиями и транспортом. Пути их снижения (привлечение инвестиций, обеспечивающих техническое перевооружение производства; развитие производственной инфраструктуры, в особенности транспортной; решение проблем транзита через территорию Литвы, развитие погранпереходов и др.) достаточно активно обсуждаются в регионе.

Однако не меньшее, а, возможно, и большее значение имеют транзакционные издержки, связанные с деятельностью институтов – «правил, которые выполняют функцию ограничений поведения экономических агентов и упорядочивают отношения между ними»³⁷, а также соответствующих механиз-

³⁷ Шаститко А.Е. Указ. соч. С. 438. Со ссылкой на Д. Норта, Дж. Уоллиса, А.Е. Шаститко приводит оценку доли транзакционного сектора в экономике США, с учетом как частного, так и государственного сектора, в размерах около половины валового национального продукта (там же, с.212).

*Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики*

мов контроля за соблюдением данных правил. «Не только технологии, но и институты являются источником экономического роста... Инвестиции в новые институты аналогичны инвестициям в новые технологии»³⁸.

Речь обычно идет о совершенствовании отношений между покупателями и продавцами товаров и услуг, внутрифирменных транзакционных услугах, развитии транзакционных отраслей (финансы и операции с недвижимостью, банковское дело и страхование, правовые услуги, оптовая и розничная торговля), защите прав собственности (деятельность государственных институтов и др.).

Для реализации общих благоприятных предпосылок развития экономики области необходимо устранить целый ряд недостатков качественного характера. Среди них:

- недостаточное качество рабочей силы, плохая подготовка кадров рабочих и работников сферы услуг;
- низкая техническая и неудовлетворительная технологическая вооруженность предприятий, несоответствие производства экологическим требованиям;
- неудовлетворительное (по европейским стандартам) качество путей сообщения и транспортных узлов;
- нестабильность условий транспортного сообщения с основной частью России;
- отсутствие финансовых институтов, соответствующих требованиям развитого рынка, – инвестиционных банков, надежных страховых компаний, бирж, а также консалтинговых и маркетинговых фирм и других элементов инфраструктуры рынка;
- бюрократизация управления экономикой, в том числе предпринимательской деятельностью.

Применительно к условиям Калининградской области следует также обратить внимание на специфические транзакционные издержки, хотя и касающиеся урегулирования отношений по указанным выше направлениям, но в международном

³⁸ Там же. С. 173.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

аспекте и в разрезе «область – федеральный Центр» (прежде всего по поводу режима ОЭЗ и другим мерам поддержки эксклавной территории).

Международный аспект включает, в частности, визовый режим в отношениях со странами ЕС и ожидаемое его введение в связях с Польшей и Литвой, правила деятельности предприятий с иностранным участием на территории области, и в особенности условия транзита грузов в сообщении области с основной частью страны.

Условием сохранения уже созданных импортозамещающих производств (имеющих основные производственные фонды, кадры, поставщиков сырья, рынки сбыта) станут, прежде всего, благоприятные условия транзита через Литву (и Белоруссию). Предприятиями производится достаточно транспортабельная продукция (мебель, мясные консервы, сигареты, автомобили). При одинаковых транспортных тарифах расходы на транспортировку сырья + готовой продукции будут, по меньшей мере, одинаковыми и при производстве продукции в Калининграде с дальнейшей транспортировкой изделий в другие российские регионы, и при их производстве на привозном сырье (полуфабрикатах) в местах потребления. В то же время в Калининградской области, где предприятия уже созданы, не требуются соответствующие инвестиции в сравнении с внутренними регионами страны, где они потенциально могли бы возникнуть.

Условием создания новых и развития существующих экспортных производств также являются условия транзита. Близость потребителя (в странах ЕС) благоприятствует развитию экспортных производств именно в Калининграде. Здесь возможна кооперация с многочисленными предприятиями соседних стран. (Заслуживают внимания обсуждающиеся сейчас в научной литературе идеи «Южно-Балтийского треугольника роста» и ряда еврорегионов – «Балтика», «Неман», «Сауле».)

Следует также учитывать меньшие транзакционные издержки в Калининградской области благодаря таким ее пре-

***Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики***

имуществам по сравнению с внутренними российскими регионами, как более развитая рыночная среда, менталитет населения, расширяющееся международное сотрудничество в образовании и подготовке кадров³⁹.

С учетом геоэкономического положения региона, степени развитости инфраструктуры рынка, накопленного в регионе опыта международного сотрудничества, Калининградская область может внести вклад в отработку требований, предъявляемых ВТО к вступающим в эту организацию странам. Для этого в Калининграде целесообразно создать специальный центр по изучению и внедрению соответствующих требованиям ВТО принципов и правил. Речь идет о таможенных пошлинах, договорных обязательствах, торговых взаимоотношениях, стандартизации и сертификации продукции, лицензировании импорта, субсидировании экспорта, отмене нетарифных ограничений и др. Одной из задач центра может стать ознакомление зарубежных предпринимателей с российской спецификой, проведение переговоров и др.

Результатом предлагаемой региональной экономической политики станет усиление деловой активности в регионе, превращение его в один из полюсов роста российской экономики, обеспечивающих ее эффективную интеграцию в систему международного разделения труда. Будет обеспечена реструктуризация региональной экономики, замена ее прежней индустриально-аграрной специализации с преоб-

³⁹ См.: Бильчак В., Самсон И., Федоров Г. Калининградский полюс интеграции / Ун-т Пьера Мендеса Франса. Гренобль, 2000; Калининград 2000 – 2010: Диагностика, концепции и предложения по будущему развитию / Под ред. И. Самсона; Ун-т Пьера Мендеса Франса, Гренобль, 2000; Клемешев А., Люейер П., Федоров Г. Управление региональным развитием. Калининград: ГП «КГТ», 1999; Клемешев А.П., Федоров Г.М. Образование и региональное развитие. Калининград: Изд-во КГУ, 1998; Роль высшей школы в развитии предпринимательства / Под ред. В. Бильчака, Э. Брюна, А. Клемешева. Калининград: Изд-во КГУ, 2000 и др.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

ладанием материалоемких отраслей, работающих на привозном сырье, на капиталоемкие и трудоемкие отрасли третичной и четвертичной сферы. Область станет выполнять транспортные, телекоммуникационные, торговые, финансовые, рекреационные функции, а также развивать экспортно-ориентированные производства, соединяя российскую экономику с мировым рынком.

Роль областных органов власти в принятии решений

Проблема стратегии развития Калининградской области одновременно есть проблема стратегии федерального Центра, его взаимоотношений с ЕС, с одной стороны, и с Калининградской областью как субъектом Федерации – с другой. Но область имеет и свои собственные интересы, отличные от интересов Центра (например, получение максимально возможной финансовой и законодательной поддержки регионального развития безотносительно к потребностям других регионов, тогда как Федерация должна учитывать потребности всех 89 ее субъектов). В какой мере будут учтены региональные интересы при определении федеральной политики по отношению к области? Это во многом зависит от активности областных органов власти, консолидированной позиции ее ветвей, согласованности мнений политических сил региона, деловых кругов, ученых, широкой общественности. В этом направлении прилагаются большие усилия, однако многое еще предстоит сделать. Ведь интересы различных слоев населения и отражающих их позиции политических сил неодинаковы.

Областные органы власти должны обеспечить всю возможную консолидацию мнений внутри региона и активизировать свою деятельность на федеральном уровне (а через этот уровень – и на международной арене) в отстаивании региональных интересов. Но эти интересы должны быть четко сформулированы, аргументированы, экономически и полити-

***Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики***

чески обоснованы. Только тогда вместо нынешнего «широкого обсуждения» калининградских проблем можно будет надеяться на их реальное решение.

В чем же состоят проблемы развития Калининградской области, возникающие в связи с расширением ЕС? Как относятся к этому процессу сами калининградцы?

Синдром экклава

Характерной психологической чертой большинства калининградцев является их постоянная и растущая озабоченность эксклавым положением региона. При отсутствии четко сформулированной федеральной стратегии по отношению к области, повторяющиеся декларации о том, что регион является неотъемлемой частью Российской Федерации (никем из официальных политиков не оспариваемые) не играют надлежащей роли в стабилизации общественного мнения. Наоборот, отрицательно сказываются постоянные отмены федеральным Центром тех или иных положений жизненно важного для региона статуса Особой экономической зоны. Хотя льготы, в конце концов, большей частью восстанавливаются, но отсутствие стабильности отрицательно сказывается на предпринимательской деятельности и особенно на инвестиционной активности в регионе.

Важную роль в оценке населением своего уровня жизни играет его сопоставление с соседними странами. Калининградская область существенно уступает уровню жизни населения соседних Литвы и Польши. Так, на среднемесячную зарплату калининградцев можно купить продуктов питания (в зависимости от вида) в 1,5 – 3 раза меньше, чем на среднюю зарплату в Литве.

Отставание области по показателям ВВП (ВРП) в расчете на душу населения от Литвы – в 1,6 раза (по паритету покупательной способности, без учета теневого сектора). Кроме того, многое зависит не только от производства, но и

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

распределения ВРП, экспорта и импорта капитала, от доли заработной платы в структуре себестоимости продукции и нормы прибыли, глубины социальной дифференциации населения. Если нынешние процессы усиления социального неравенства в регионе будут развиваться, то даже при росте количественных показателей производства продукции и увеличении ВРП социальное положение основной части населения области станет ухудшаться. В этот процесс необходимо государственное вмешательство, направленное на повышение уровня жизни населения, улучшение его качества и сглаживание социальных различий.

Данный фактор является дополнительным доводом к тому, чтобы внимание к решению проблем регионального развития со стороны федерального Центра возросло, и была разработана стратегия, не допускающая отставания области в развитии от соседей. В противном случае придется вокруг области опускать новый железный занавес.

К. Велман, как и ряд других зарубежных исследователей, к регионам потенциальных конфликтов относит Калининградскую область⁴⁰. Хотя, по нашему мнению, на Балтике имеется целый ряд регионов, где опасность таких конфликтов намного выше (и где конфликты уже существуют; в частности, речь идет о положении русских в странах Прибалтики, что объективно подтверждают высокие показатели эмиграции русского населения в 1990-е годы в Россию). Если не создавать конфликты искусственно, не освещать ситуацию односторонне негативно, Калининградская область, как показывает весь опыт ее развития, – достаточно безопасный в отношении конфликтогенности регион.

Реальная угроза – это превращение области в депрессивную территорию. Однако возможности предотвращения такой нежелательной перспективы развития области имеются. Более того, есть все предпосылки для ускоренного ее развития путем

⁴⁰ См.: *Регион сотрудничества*. Калининград, 2001. Вып. 13.

***Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики***

превращения в регион взаимовыгодного сотрудничества РФ и ЕС (но не гуманитарной помощи со стороны ЕС).

Один из факторов такого сотрудничества – развитая система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, наличие уже подготовленных работников достаточно высокой квалификации, в настоящее время не всегда имеющих возможность ее реализовать. Другой фактор – более развитая по сравнению с большинством российских регионов рыночная инфраструктура и рыночно ориентированный менталитет большей части населения, налаженные связи с зарубежными партнерами и возможности использования как российского, так и западного опыта. Все это, наряду с доступом на обширный российский рынок (рынок товаров, услуг, рабочей силы, капитала), создает реальные предпосылки для реализации стратегии сотрудничества и превращения области в «пилотный регион» сотрудничества по целому ряду направлений, способствующих интеграции РФ и ЕС в новую форму экономического (а возможно, и социально-культурного) сообщества.

Расширение ЕС и развитие Калининградской области

Одним из внешних факторов, вызывающих особую озабоченность не только областных, но и федеральных органов власти, является расширение на восток НАТО и ЕС. С предстоящим вступлением Польши и Литвы в ЕС под вопросом оказываются нынешние условия приграничного сотрудничества, режим взаимных поездок граждан, условия транзита российских грузов через Литву. Неясно, удастся ли в меняющихся условиях сохранить нынешние взаимовыгодные довольно тесные связи с соседними регионами Польши и Литвы.

В 2000 году из общего экспорта Калининградской области в объеме 475 млн. долларов на Польшу пришлось 295 млн. долларов, на Литву 96 млн. долларов. Из 816 млн. долларов калининградского импорта на Польшу приходится 141 млн.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

долларов, на Литву – 66 млн. долларов. Из общего объема 58 млн. долларов накопленных иностранных инвестиций на начало 2001 года 6,5 млн. долларов составляют польские инвестиции, 5 млн. долларов – литовские. Наибольшее число совместных предприятий, работающих в Калининградской области, – российско-польские фирмы, а за последние годы создано большое число российско-литовских предприятий. Приграничные регионы участвуют в деятельности еврорегиона «Балтика», возможно их участие в еврорегионе «Неман», планируется новый еврорегион «Сауле».

Однако с установлением общей границы с ЕС появляются и возможности непосредственного приграничного взаимодействия с Евросоюзом в целом. Если удастся решить в новых условиях проблемы международного сотрудничества, то расширение ЕС может оказаться для области положительным фактором развития.

Внимание к Калининградской области в рамках отношений РФ – ЕС стало усиливаться с 1999 года. На встрече руководства ЕС в июне 1999 года в Кельне принята Общая стратегия ЕС по отношению к России. В октябре 1999 года в Хельсинки В.В. Путин обнародовал аналогичную российскую стратегию по отношению к ЕС. В обоих документах уделено место Калининградской области как приоритетному региону сотрудничества.

В феврале 2001 года в Коммюнике комиссии ЕС Совету министров ЕС приняты предложения, касающиеся различных аспектов сотрудничества, направленные российской стороне. В свою очередь, российской стороной принята Концепция федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области. В позициях сторон имеются определенные расхождения, но это открывает возможность обсуждения вопросов сотрудничества, в том числе касающихся Калининградской области. Такое обсуждение в настоящее время продолжается и на правительственном уровне, и среди экспертов, и в средствах массовой информации.

*Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики*

И в регионе, и на федеральном уровне вызывает озабоченность отставание области в уровне жизни от соседних Прибалтийских государств и Польши. Многими экспертами высказывается мнение, что поддержка ЕС Прибалтийских стран позволит им ускорить социально-экономическое развитие, и отставание области от соседей может возрасти. В действительности экономические последствия предполагаемого вхождения в ЕС для Польши и Литвы не столь очевидны. Однако возможные изменения геополитического положения могут сказаться на экономике самой Калининградской области, только начавшей выходить из кризиса. И тогда в центре процветающей Европы возникнет кризисный регион, вносящий нежелательную нестабильность. Так или иначе возможное отставание в темпах развития от соседних регионов крайне нежелательно и для властей Калининградской области, и для федерального Центра. Поэтому необходима разработка стратегии ускоренного роста экономики области.

В зависимости от того, какие аспекты изменений геополитического положения области – негативные или позитивные – будут преобладать, социально-экономическая ситуация в регионе может или еще более усложниться, или область получит дополнительный стимул к развитию.

Анализ материалов, связанных с рассмотрением проблем расширения ЕС, взаимоотношений ЕС и России, перспектив развития Калининградской области РФ в новых условиях, позволяет выделить несколько концептуальных моделей изменения положения Калининградской области в процессе взаимодействия расширяющегося Евросоюза и Российской Федерации.

Первая модель может быть названа моделью «избыточных ожиданий». Она является очень желательной для многих (но не для всех) калининградцев, порождая специфическую мифологию, но в плане практической реализации ее следует признать неосуществимой. В основе этой модели в явной или неявной форме лежит тезис о возможности более или менее ав-

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

тономного процесса интеграции Калининградской области в ЕС. В качестве важнейших элементов этой концепции рассматриваются следующие положения, касающиеся участия Калининградской области в различных видах интеграционных объединений ЕС.

Во-первых, до сих пор обсуждается возможность создания безвизового режима (для калининградцев – при посещении стран ЕС и для граждан стран ЕС – при посещении Калининградской области). Российская сторона, насколько нам известно, готова либерализовать доступ граждан стран ЕС на территорию области (включая получение виз на границе). Но ответных шагов не наблюдается, более того, нынешний безвизовый режим для посещения Польши и Литвы скоро будет отменен. Наши партнеры сейчас практически перестали говорить о возможностях не только расширения, но и сохранения нынешних условий; говорится лишь о долгосрочных и дешевых визах для жителей Калининградской области.

Во-вторых, речь идет о зоне свободной торговли, когда субъекты-участники отменяют таможенные барьеры во взаимной торговле. В действительности же, режим свободной, а затем Особой экономической зоны в одностороннем порядке отменил таможенные барьеры для импорта в Калининградскую область. Однако ответные шаги со стороны стран ЕС не последовали, и доступ калининградским товарам на территорию стран ЕС затруднен в той же мере, в какой и для товаров, произведенных в других российских регионах.

В-третьих, высказываются надежды на то, что на Калининградскую область в той или иной форме может быть распространено действие специфических программ ЕС, ориентированных на развития производственной и социальной инфраструктур. Речь идет о программе PHARE, проектах создания системы «критских» транспортных коридоров и Балтийского энергетического кольца, поддержки «еврорегионов» и др. Здесь прогресс может быть достигнут, но для этого необходимо, прежде всего, добиться финансирования про-

*Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики*

ектов с российской стороны, так как реализация подобных проектов предусматривает финансовое участие всех заинтересованных сторон.

В-четвертых, много говорится о Калининградской области как «пилотном регионе» сотрудничества РФ и ЕС в том смысле, что здесь могут отрабатываться отдельные, наиболее важные элементы будущих механизмов взаимодействия, которые впоследствии, при их позитивной оценке, стали бы применяться во взаимоотношениях РФ и ЕС в целом. Эта идея, на наш взгляд, заслуживает внимания, однако возможности ее использования требуют большого предварительного анализа.

В действительности, благодаря механизму ОЭЗ, область уже сейчас является «пилотным регионом» (правда, применительно не только к ЕС, но и к любым зарубежным странам). Следствия апробации зонального механизма для экономики области столь значительны, что вне зависимости от положительной или отрицательной оценки ОЭЗ отмена этого механизма потребовала бы сейчас новой коренной перестройки хозяйственного комплекса области. Так что апробация новаций (например, предлагаемое некоторыми использование стандартов ЕС в регионе) должна быть, во всяком случае, очень хорошо обоснована с точки зрения экономических, а также, не в меньшей мере, экологических, социальных и политических следствий. Иначе вместо «пилотного» может образоваться «подопытный» регион, и вряд ли жителям области понравится быть в роли подопытных кроликов.

Наконец, имеются предложения об еще более полномасштабной интеграции, ассоциации Калининградской области с ЕС, создании общего рынка, когда ликвидируются барьеры не только во взаимной торговле, но и для перемещения рабочей силы и капитала, разрешается использование валюты «евро» на территории области и пр. Но для осуществления этого потребовалось бы более значительное, чем сейчас, обособление области от основной части Российской

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

Федерации. Такого рода модель не может быть реализована без пересмотра нынешнего политико-правового статуса Калининградской области, что в обозримом будущем представляется крайне маловероятным. В связи с этим в послании Комитета ЕС Совету министров ЕС «ЕС и Калининградская область» указывается: «Это повлекло бы за собой целый ряд политических и правовых вопросов помимо того факта, что Россия вряд ли предоставит Калининграду необходимую степень автономности».

Эту последнюю позицию порой пытаются представить в более «слабом» варианте, когда внимание акцентируется на осуществлении определенных шагов Евросоюзом в отношении Калининградской области, но без рассмотрения вопроса о ее статусе. Реализация данного варианта также представляется маловероятной, так как у ЕС сложилось устойчивое представление о том, что в современной России не может быть достаточно стабильного политического курса вообще и в отношении Калининградской области в частности. Предполагается, что в настоящее время политические и экономические риски здесь слишком велики.

Вторая базовая модель изменения положения Калининградской области в процессе взаимодействия расширяющегося ЕС и России достаточно подробно представлена в цитированном выше послании Комиссии ЕС. Концептуальной основой этой модели является положение о том, что Калининградская область должна принимать участие в тех интеграционных процессах, которые получают развитие в ходе взаимодействия между ЕС и Россией. Представители ЕС признают особенности Калининградской области, но при этом не абсолютизируют их, часто ссылаясь на тот или иной положительный опыт сотрудничества с регионами Северо-Запада России (Санкт-Петербург, Новгород).

Вероятность практической реализации модели весьма велика, если рассматривать ее в качестве первого этапа на пути превращения Калининградской области в регион со-

*Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики*

трудничества между Россией и ЕС. Сама модель предполагает перспективу второго этапа.

Так, ЕС обращает внимание на возможности, которые предоставляет «общий базис» (acquis) как в плане временных рамок и порядка введения государствами-кандидатами в члены ЕС тех или иных мер, так и в плане признания возможности особых договоренностей России с этими государствами, признание и возможность поддержки политики ЕС в сфере «малого приграничного движения» (small border traffic) и т.д. Но перспектива второго этапа станет реальнее, если будут решены задачи первого этапа.

Во-первых, совместно с ЕС следует эффективно решить те конкретные вопросы, которые поставлены в послании Комиссии ЕС. Это является первым необходимым условием для формирования готовности ЕС для более радикальных шагов, направленных на превращение Калининградской области в регион сотрудничества между Россией и ЕС.

Вторым необходимым условием является как наличие ясной позиции федерального Центра, касающейся стратегии развития Калининградской области, так и своевременное выделение определенных финансовых ресурсов для реализации такой стратегии. При этом последняя должна быть достаточно реалистичной, учитывающей и будущие изменения, в частности вступление России в ВТО. Хотя и имеется Концепция федеральной социально-экономической политики по отношению к области, но насколько она долгосрочна и реализуема, пока неясно. С одной стороны, речь идет об усилении роли области во внешнеэкономических связях страны, с другой – о ее стратегическом значении для национальных интересов России. В проекте изменений и дополнений в Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» механизм ОЭЗ рассматривается как стимул регионального развития, и одновременно, как компенсация «негативного воздействия факторов, связанных с геоэкономическим положением области».

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

Конкретные проблемы и возможные пути их решения

Каковы основные проблемы, которые необходимо решить для того, чтобы Калининградская область могла бы нормально существовать и развиваться в новом европейском окружении?

Во-первых, транспортная проблема.

Проблема состоит не только в том, что Калининградская область нуждается как минимум в беспрепятственном транзите грузов на общих основаниях, без каких-либо дискриминационных мер. Дело в том, что, в силу более высокой реальной покупательной способности рубля по сравнению с его официальным курсом (имеются оценки паритета покупательной способности рубля по отношению к доллару 1:12 – 1:15), взимание платы за транзит по европейским тарифам ведет к значительному удорожанию перевозок. Поэтому оптимальным вариантом решения этого ключевого для нормального существования региона вопроса было бы соглашение о льготном (то есть соответствующем российским ценам) тарифе на транзит калининградских грузов.

Кроме того, без международных гарантий устойчивого транспортного транзита транспортные потоки могут пойти мимо области из-за таможенно-пограничных проблем. А ведь транспортный комплекс – не только условие жизнеобеспечения области, но и один из приоритетов регионального развития, да и льготы Особой экономической зоны связаны, прежде всего, с ввозом и вывозом.

Во-вторых, визовая проблема.

Амстердамский договор 1997 года, вступивший в силу в 1999 году, предполагает, что страны-кандидаты на вступление в ЕС примут правила и процедуры Шенгенского соглашения и перейдут в конечном счете к единой шенгенской визе. Правда, эта виза действует пока еще не во всех странах ЕС. Но не исключено, что после вступления в ЕС Польши и Литвы калининградцам потребуются получать визу даже для поездки в «большую» Россию. С июня 2001 го-

***Вступление России в ВТО, расширение ЕС
и реструктуризация калининградской экономики***

да, после запрета Латвией безвизового транзита через ее территорию российских граждан, следующих поездом Санкт-Петербург – Калининград, маршрут пришлось прокладывать в обход Латвии. Продолжительность рейса теперь составляет 31 час вместо прежних 21 часа.

Российская сторона, однако, считает, что возможно заключение особого соглашения с ЕС, которое позволит сохранить особый режим поездок в Литву для жителей Калининградской области. Эта позиция находит в последнее время понимание у литовской стороны. Определенные подвижки здесь наблюдаются и на уровне мнений и оценок отдельных западных политиков, допускающих в принципе некоторое упрощение правил для получения виз калининградцами.

Визовый режим вообще является значительным ограничением прав граждан на свободу передвижения, и можно надеяться, что в некотором будущем станет возможен безвизовый режим между Россией и странами ЕС. Если говорить о Калининградской области как «пилотном регионе» сотрудничества РФ – ЕС, то механизмы безвизового режима могли бы быть отработаны и возможные угрозы оценены как раз в Калининградской области.

В-третьих, энергетическая проблема.

В настоящее время Калининградская область получает почти 90% потребляемой электроэнергии из РАО ЕЭС транзитом через Литву. Однако в будущем Литва намерена отключиться от энергетической системы бывшего СССР. За короткие сроки область не в состоянии создать собственную энергетическую базу, прежде всего из-за отсутствия необходимых финансовых ресурсов. Решением проблемы может стать вхождение России в проект Балтийского энергетического кольца, который предполагает объединить энергосистемы всех стран региона Балтийского моря (о чем в свое время заявляло и руководство и РАО ЕЭС России).

В-четвертых, определение приоритетов экономического развития Калининградской области в новых условиях.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

Для решения многочисленных и усложняющихся проблем регионального развития необходимы радикальные и нетривиальные меры, которые, однако, в полной мере отражали бы интересы Российской Федерации. Такой мерой является развитие области как региона сотрудничества РФ и ЕС при одновременном упрочении внутренней базы регионального развития и повышении роли области в экономике страны, особенно – в обслуживании ее внешнеэкономических связей.

Назрела необходимость реализовать стратегию развития Калининградской области как региона сотрудничества России и ЕС, подготовить проекты конкретных документов международного, федерального и регионального уровней, необходимых для реализации такой стратегии.

О лозунге «пилотного региона»

В процессе разработки региональной стратегии неожиданно обнаружилось расхождение между близкими терминами «регион сотрудничества» и «пилотный регион». Калининградское Агентство регионального развития и один из его учредителей – Институт «Восток – Запад», пригласили для обоснования проекта развития Калининградской области эксперта из Москвы – кандидата экономических наук Н. Смородинскую, руководителя Центра анализа полюсов роста и СЭЗ Института экономики РАН. Подготовленные материалы послужили основой для заглавного доклада, прозвучавшего в декабре 2001 года в Светлогорске на международной конференции, посвященной обсуждению проблем развития Калининградской области на основе сотрудничества России с Европейским Союзом.

Н. Смородинская несколько лет занимается проблемами Калининградской области, и ее взгляды на перспективы развития Калининградской области за 1999 – 2001 годы кардинально трансформировались (хотя общая негативная оценка развития региона в 1990-е годы осталась неизменной). В 1999 году

по итогам оценки социально-экономической ситуации она писала: «Вывод очевиден: на территории с особым хозяйственным режимом должен действовать и особый, отличный от других субъектов, режим государственного управления с усиленными функциями федеральной власти»⁴¹.

Хотя и делая оговорку, что «было бы неверным воспринимать сценарий интеграции Калининграда в Европу как насильственный отрыв региона от хозяйственного массива России», в 2001 году Н. Смородинская, в противовес прежнему мнению, подчеркивает, что «объективная действительность не оставляет Калининграду иного выбора, кроме *преимущественной ориентации на Европу* (альтернативный вариант – преимущественная ориентация на Россию – лежит за рамками экономической логики и требует огромных ресурсов, которые у России отсутствуют)»⁴².

Выводы базируются на выделении «по крайней мере пяти специфических особенностей Калининграда, влияющих на его современное положение и будущее развитие». На первое место справедливо ставится специфика геополитического – эксклавного – положения области. Эта специфика действительно «может порождать политические и военно-политические проблемы в системе европейских международных отношений». Но, добавим, может и не порождать такие проблемы, а, наоборот, служить примером взаимовыгодного сотрудничества.

Не вполне убедительна и оценка геоэкономического положения региона. Область с вступлением Польши и Литвы в ЕС, по мнению Н. Смородинской, «попадает в уникальное положение двойной экономической периферии – и по отношению к

⁴¹ 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.

⁴² Смородинская Н. Калининградский эксклав: перспектива трансформации в «пилотный регион». М.: Институт экономики РАН, 2001. С. 36.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

территориально удаленной России (как ее балтийский эксклав) и по отношению к территориально приближенной Европе (как чужеродный ей анклав)». Действительно, такая возможность не исключена. Но в то же время факт превращения нынешней границы России с Польшей и Литвой также в границу с Европейским Союзом можно оценить и иначе. Ведь Россия и ЕС здесь становятся прямыми соседями, и создаются благоприятные возможности сотрудничества двух обширных экономических пространств. Что же касается их различий в условиях хозяйствования, то в этом заключаются благоприятные возможности расширения территориального разделения труда. Можно сослаться на идею известного финского профессора Урпо Кивикари о формировании на юге Балтики «Южно-балтийского треугольника роста»⁴³.

У. Кивикари предлагает использовать экономические различия прибалтийских регионов Германии, Дании и Швеции, с одной стороны, Польши, Литвы и Латвии – с другой, Калининградской области РФ, с третьей стороны, соединяя соответственно финансовые, трудовые и природные (российские) ресурсы для создания динамичной пространственной системы. Полагаем, что Калининград может выступить важным связующим звеном для расширения связей многих российских регионов с зарубежной Европой.

В оценке третьего фактора – уникальности хозяйственного режима (режима сначала свободной, затем Особой экономической зоны) Н. Смородинская, к сожалению, осуществляет подмену предмета обсуждения, причем путем избирательного цитирования прямо передергивает факты. Сначала констатируется известный факт, что с января 1993 года в области действует особый хозяйственный режим. Но, вместо какой-либо оценки его эффективности рассматриваются причины получения областью этого режима. Со ссылкой на книгу Ю.С. Маточкина

⁴³ *Kivikari U., Lindström M., Lihuto K.* The external economics relations of the Kaliningrad Region. Turku school of economics and business administration, Discussion C2/1998.

«На изломе»⁴⁴, утверждается: «Бывший губернатор Калининградской области Юрий Маточкин в своей авторской книге напрямую признает, что его тогдашние усилия по лоббированию идеи свободной зоны не имели под собой никакой экономической подоплеки. Они были связаны с политической эксплуатацией фактора эксклавноности и роста сепаратистских настроений в регионе с целью получения им более высокого административно-правового статуса»⁴⁵.

В то же время Ю.С. Маточкин в той же книге утверждает следующее: «Мне представлялось, что более адекватной условиям эксклавного существования может быть только идея свободной экономической зоны. Это я обосновал в статье, появившейся в «Калининградской правде» 1 сентября 1989 года. Она так и называлась – «От регионального хозрасчета – к свободной экономической зоне»⁴⁶.

Далее Ю.С. Маточкин пишет о разработке технико-экономического обоснования «зоны свободного предпринимательства» по договору, подписанному 3 сентября 1990 года с Главным планово-экономическим управлением Калининградского облисполкома и одобрении полученной разработки областным Советом в виде проекта постановлений Верховного Совета РСФСР «О создании в Калининградской области свободной экономической зоны», «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны в Калининградской области» и «Положения о свободной экономической зоне в Калининградской области».

Так что обоснование свободной экономической зоны имелось, и соответствующие документы (мы не оцениваем правильность избранной концепции) на областном уровне обсуждались. Другое дело, что для их утверждения в Центре были использованы иные, политические, доводы (хотя, если говорить о якобы имевшем место росте сепаратистских настрое-

⁴⁴ Маточкин Ю. На изломе. Калининград: Янтарный сказ, 1999. С.58.

⁴⁵ Смородинская Н. Калининградский эксклав... С. 8.

⁴⁶ Маточкин Ю. Указ. соч. С. 11.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

ний в области, необходимо отметить, что их популярность не следует переоценивать, она, на наш взгляд, преувеличивалась искусственно).

Говоря о противоречивости развития области вследствие сочетания «военной базы с зоной свободной торговли», Н. Смородинская приводит доводы, которые должны служить в пользу такой модели, но трактует их противоположным образом. Так, она говорит об «избыточном» потребительском спросе. Каким образом потребительский спрос может быть «избыточным», ведь дополнительный спрос стимулирует производство товаров? О каком расширении низкооплачиваемого слоя населения, уходящего в теневой бизнес, она утверждает?

И вовсе неверен тезис о двойственном положении области как субъекта международных отношений. Во всяком случае, нам не приходилось сталкиваться с вымышленным Н. Смородинской восприятием области как почти «полноценного» субъекта таких отношений. Официальное руководство всех соседних стран прекрасно понимает статус Калининградской области и ее принадлежность Российской Федерации.

Итак, вокруг Калининградской области выстраивается некая виртуальная реальность, выдаваемая за действительное положение дел. Какие же выводы можно сделать из таких предпосылок? Конечно, весьма далекие от объективных, но зато вполне укладывающиеся в модель беспомощного проблемного региона, с которым нужно что-то делать.

Утверждается, что «льготный» режим свободной – Особой экономической зоны «не сработал». Так ли это?

Действительно, спад производства товаров в области за 1991 – 1998 годы оказался более значительным, чем в целом по стране. Однако за это время была создана более развитая рыночная среда и произошла реструктуризация экономики области. Получили развитие импортозамещающие и в меньшей мере экспортно-ориентированные производства. В результате итоги экономического развития области, особенно в промышленности, в 2000 – 2001 годах более благоприятны по сравне-

нию со средними по стране. Предпринимательская активность растет, к региону усиливается внимание других российских регионов и зарубежных деловых кругов.

Поэтому мы полагаем, что, при всей непоследовательности осуществлявшейся по отношению к Калининградской области региональной политики, она оказалась достаточно эффективной и привела к значительным позитивным результатам (хотя имела и негативные следствия). Другое дело, что специфическое геоэкономическое и геополитическое положение области требует постоянного внимания со стороны федерального Центра, и хозяйственный режим Особой экономической зоны должен совершенствоваться в соответствии с направлениями экономической политики государства и изменениями внешних условий развития региона, включая расширение Европейского Союза на восток.

С чем можно согласиться, так это с утверждением, что «по сути, в Калининграде надо проводить те же структурные и институциональные преобразования, что и в России в целом, но только с опережением...». Но для этого не требуется подтасовывать факты и нагнетать напряженность в оценке ситуации в регионе. Достаточно констатировать, что в области имеются предпосылки для ускоренного развития трансформационных процессов и близость стран Европейского Союза может способствовать этому развитию.

В контексте оценки Н. Смородинской ситуации в Калининградской области, предложения о развитии области как «пилотном регионе в рамках сотрудничества России и ЕС в 21 веке» кажутся, по крайней мере, способом перекладывания наших собственных забот на плечи соседей. Прежде чем предлагать площадку для экспериментов, нужно привести ее в порядок. Если ситуация столь неблагоприятна, как это утверждается, то необходимо говорить не о «пилотном регионе», а совсем о другом – о принятии чрезвычайных мер по спасению экономики и населения области. Что, собственно, ею и предлагалось несколько ранее, когда обосновывалась идея

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

федерального управления областью как способ решения ее реальных и мнимых проблем. Теперь же, видимо, стало ясно, федерального участия недостаточно, нужно привлечь к решению наших собственных, во многом надуманных, проблем Европейский Союз.

Другой, более радикальный, но по сути базирующийся на тех же оценках ситуации, вариант решения проблемы Калининградской области предлагает автор учебника по геополитике для вузов Н.А. Нартов: «В российских стратегических интересах (при нынешней беспомощности центра), если придется выбирать из двух зол, целесообразнее продать область Германии, пойти на сближение с ней»⁴⁷. Здесь остается только спросить, будет ли продажа, как предлагает автор, осуществляться вместе с калининградцами, и если да, то во сколько евро оценивается один житель области?

Подобные «радикальные» проекты возникают потому, что в чем мы в России до сих пор преуспеваем, так это в стремлении решить все проблемы «сразу и сейчас». Если преобразования начались, то вместо вдумчивой, последовательной, постепенной реализации их необходимо обязательно ускорить. И желательно без собственных усилий, чтобы все сделал добрый дядя (зарубежные советники, например, или московские эксперты, если речь идет о регионах). Чтобы принять такую федеральную программу и такой закон о «зоне», которые сами по себе решили бы наши проблемы. Таковы задачи и «пилотного региона» – гибрида скатерти-самобранки с ковром-самолетом, дающим по желанию всё и быстро, и без наших собственных усилий. Ведь в предложенной концепции ничего, кроме эксперимента, причем быстрого, немедленного, не проследживается.

Предлагается развитие области как «пилотного региона»; имеется в виду территория, где происходит апробация новых

⁴⁷ *Нартов Н.А.* Геополитика: Учебник. М.: ЮНИТИ, 1999. С. 207; 2-е изд. 2002. С. 247.

механизмов, технологий, которые отвечают прогрессивным тенденциям развития и могут затем тиражироваться на других территориях.

«Речь идет о накоплении технологического опыта в следующих сферах:

– адаптация к российским условиям и внедрение на территории России европейских стандартов хозяйственной жизни (институциональных, правовых, производственно-технических, экологических и др.);

– отработка новой формы международного экономического сотрудничества, основанной на выдвижении Россией и Европой совместных проектных инициатив и на реализации совместного плана действий по экономическому подъему отдельной территории;

– формирование Россией и ЕС новых принципов экономического партнерства, нацеленных на достижение конкретных результатов в максимально короткие сроки и/или с минимальными издержками»⁴⁸.

«Прозрачность экономики», «европеизация стандартов» – не более чем лозунги, не подкрепленные никакими конкретными обоснованиями и расчетами. А уж ««дефицитозакрывающую» экспортную специализацию» как «вектор развития» нужно было придумать специально, чтобы развалить ту импортозамещающую промышленность – мебельную, мясоконсервную, табачную, сборку автомобилей и телевизоров, – которая создана к настоящему времени и успешно развивается.

Нельзя не согласиться с профессором В.В. Ивченко, который сомневается в декларируемых Н. Смородинской возможностях привлечения западных инвесторов для развития в регионе экспортных производств (новых конкурентов западным корпорациям, добавим, и где уже «работают» деньги, возможно, тех же самых инвесторов). И утверждает, что «перспективы взаимодействия Россия – ЕС по развитию области должны

⁴⁸ Смородинская Н. Калининградский эксклав... С. 33.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

быть решительно развернуты в сторону поддержки импортозамещения». Что «настало время отойти от нереалистичных и даже тупиковых решений по развитию области», под которыми понимается и идея «пилотного региона» в изложенной выше редакции⁴⁹.

Действительно, с учетом необходимости и институциональной, и отраслевой перестройки экономики, уж вовсе утопическими, в русле известных «500 дней», представляются сроки реализации «пилотных» предложений: «Проект призван технологически перевооружить и институционально модернизировать калининградскую экономику в сжатые исторические сроки (3 – 5 лет), адаптировав ее к условиям внешней конкуренции»⁵⁰.

Итак, предложенная в трактовке Н. Смородинской идея «пилотного региона» как стратегии развития Калининградской области не выдерживает никакой критики. Она хороша для начала дискуссии, но не для принятия решения.

Признаться, первоначально, приступая к разработке предложений по стратегии развития региона, мы тоже начинали с термина «пилотный регион». Но очень скоро стало ясно, что это понятие далеко не охватывает всего комплекса стратегических направлений регионального развития, которые должны быть учтены. И даже не составляет главную проблему, которая заключается в самой региональной экономике и которая должна решаться на областном уровне. Притом что роль и Федерации (особенно), и международного сообщества (отчасти) достаточно велика.

Вряд ли можно согласиться с утверждением, что «сегодняшняя позиция Москвы в отношении Калининграда слабо соответствует новым потребностям его развития в условиях расширения ЕС. Скорее она отражает бессилие Центра перед

⁴⁹ *Ивченко В.В.* Куда лететь «пилотному проекту»? // Калининградская правда. 2002. 15 января.

⁵⁰ *Смородинская Н.* Калининград в условиях объединения Европы: вызов и ответ // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 124.

традиционным давлением местных лоббистских групп по принципу «дайте и свободу, и денег»⁵¹.

Возможно, такая позиция и была два-три года назад. Но сейчас ситуация, во всяком случае, на региональном уровне меняется коренным образом. И позиция местных органов власти вовсе не заключается в требовании дополнительных денег, а прежде всего в создании стабильных условий хозяйствования. Речь идет о стремлении решить проблему развития области путем создания в регионе рыночной среды, предпосылок притока инвестиций. Федеральная целевая программа социально-экономического развития Калининградской области, утвержденная Правительством 7 декабря 2001, года предполагает для этого подготовку и принятие целого ряда нормативных документов.

Но, к сожалению, все предложения областных органов власти по совершенствованию зонального механизма на федеральном уровне (и в правительственных структурах, и в Госдуме) не получили поддержки. Здесь мы готовы согласиться с Н. Смородинской, что острота проблемы Центром не осознается.

С чем еще можно согласиться, так это с утверждением о том, что «преобразование Калининграда в «пилотный регион» и сам прорывной характер его предстоящего развития могут оказаться для данной территории серьезным испытанием»⁵². Только экономика стала приспосабливаться к сложным условиям внешней среды и начала набирать темпы роста (между прочим, более высокие, чем в среднем по стране), только возникли сотни импортозамещающих предприятий, как нужно создавать новые, переориентируя хозяйство для работы на экспорт. Одно не должно мешать другому.

Нужно отметить, что представленная на конференции в Светлогорске концепция (и сам термин «пилотный регион») серьезно критиковалась предпринимателями, составившими

⁵¹ Смородинская Н. Калининградский эксклав... С. 26.

⁵² Там же. С. 41.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

большинство участников. И в заготовленный заранее проект решения были внесены многочисленные дополнения, касающиеся необходимости, в первую очередь, формирования рыночной среды и защиты инвестиций в регионе, а также повышения роли Федерации в решении стратегических вопросов регионального развития.

Так, в принятой резолюции отмечается: «Концептуальная основа региональной стратегии развития должна содержать определение особого статуса Калининградской области, требующего соответствующего законодательного оформления, в том числе путем принятия новой редакции федерального закона об особой экономической зоне в Калининградской области».

Появились следующие предложения:

«8. Администрации Президента Российской Федерации, Правительству России предусмотреть создание в Калининградской области агентства по управлению федеральной собственностью и международного страхового инвестиционного фонда как основополагающих элементов гарантирования крупных инвестиционных проектов.

9. Правительству Российской Федерации, Минэкономразвития России обеспечить эффективное выполнение Федеральной целевой программы развития ОЭЗ в Калининградской области, предусмотрев формирование дирекции программы как юридического лица, представляющего государственного заказчика и обеспечивающего государственные приоритеты».

Мы согласны с тем, что Правительству, МИДу России необходимо добиваться подписания с Европейским Союзом специального соглашения по Калининградской области. И предметом его должно стать «стратегическое партнерство Российской Федерации и ЕС по развитию Калининградской области», но не «как пилотного российского региона 21 века», а как «региона сотрудничества», имеется в виду *равноправное и взаимовыгодное* развитие интеграционных процессов в экономике, политике, социальной сфере.

Но главное в том, что такой договор должен стать только одним из компонентов и региональной стратегии, и федеральной стратегии РФ по отношению к Калининградской области. Стратегия развития области должна основываться на сочетании федеральных и региональных интересов, с учетом интересов зарубежных партнеров. Такая стратегия, на наш взгляд, уже обсуждалась в начале 2001 года и уже частично реализуется.

Ситуацию с разработкой региональной стратегии в настоящее время можно сравнить с тем, что наблюдалось в конце 1980-х – начале 1990-х годов. Тогда из всего многообразия региональных приоритетов был избран один – свободная экономическая зона «Янтарь». Зональный механизм должен был составить один из элементов региональной стратегии (наряду с управлением разгосударствлением и приватизацией, оптимизацией отношений с федеральным Центром, защитой и поддержкой местного производителя, активной социальной и экологической политикой и др.). Признанный панацеей от всех бед механизм СЭЗ – ОЭЗ оказался недостаточно стабильным, имел много побочных последствий и не смог выполнить возлагавшихся на него функций. И сейчас заманчивая идея «пилотного региона» (напоминающая известный афоризм «Запад нам поможет») не должна отвлекать внимание и исследователей, и властей от всего многообразия проблем и возможностей регионального развития.

Перспективы Калининградской области: взгляд из-за рубежа

Как же оценивают перспективы стратегии развития Калининградской области наши зарубежные партнеры? Мы не будем останавливаться на высказываниях политиканов, представляющих только собственное мнение или позицию малочисленных групп экстремистски настроенных лиц. Их точка

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

зрения детально, даже, на наш взгляд, слишком детально, освещается в калининградской периодике. Рассмотрим публикации достаточно известных экспертов, высказывавшихся по калининградской проблематике в последнее время и, прежде всего, с конструктивных позиций.

Конечно, есть специалисты, обращающие внимание на проблемность и даже конфликтогенность Калининградской области. К их числу относится К. Веллманн из Шлезвиг-Гольштейнского института исследований мира при Кильском университете, выполнивший в области ряд исследовательских проектов и претендующий на хорошее знание ситуации в регионе⁵³.

Выступая на заседании консультационного совета Программы трансграничного сотрудничества Института «Восток – Запад» в России 27 апреля 2001 г., К. Веллманн обратил внимание на наличие в регионе значительного конфликтного потенциала, в том числе в связи с расширением ЕС и НАТО. И при определенных условиях (если найдутся заинтересованные в этом силы) Калининградская область может превратиться в еще один конфликтный узел. Необходим мониторинг ситуации, чтобы предотвратить конфликт до его эскалации.

С мнением К. Веллманна не согласились российские участники дискуссии, подчеркнувшие, что ситуация в регионе не столь остра, а в связи с предполагаемым возникновением конфликтов нужно осуществлять не их мониторинг, а предотвращение причин конфликта⁵⁴.

Большинство зарубежных специалистов, занимающихся калининградской тематикой, отмечая реальные трудности, озабочены поиском путей их преодоления. Определенный вклад в позитивный имидж Калининграда внесли исследования, выполнявшиеся по проекту программы Tacis – «Под-

⁵³ *Wellmann Chr.* Kaliningrad als Konfliktsyndrom / Die Friedens-Warte (Berlin). 2000. N3 – 4. S. 391 – 406.

⁵⁴ *Регион сотрудничества.* Калининград, 2001. Вып. 13. С. 25.

Перспективы Калининградской области: взгляд из-за рубежа

держка Калининградской области в контексте Особой экономической зоны» под руководством ирландского эксперта С. Дюара⁵⁵.

Но особенно положительную роль в общей позитивной ориентации западных исследователей сыграли исследования по другому проекту той же программы – «Глобальный план развития Калининградской области на 2000 – 2010 годы» под руководством профессора Гренобльского университета И. Самсона⁵⁶. Помимо зарубежных экспертов, в проекте участвовали специалисты московского Института экономики переходного периода, Калининградского госуниверситета, представители других российских научных центров. Результаты исследований весьма многосторонни, дают ряд конкретных рекомендаций по развитию рыночной среды и отраслевым приоритетам регионального развития. Остановимся только на некоторых аспектах оценки ситуации и перспектив развития региона, связанных с международными связями.

В целом стандарты уровня жизни и экономический потенциал оцениваются в Калининграде как более высокие, чем в среднем по стране. Однако подчеркивается, что ситуация в регионе является более хрупкой из-за большой доли неофициальной деятельности и зависимости от таких внешних факторов, как политический климат, условия транзита и обменный курс рубля.

Основное отличие кризиса в Калининградской области от ситуации в других регионах России состоит в том, что область

⁵⁵ *Baxendale J., Dewar S, Gowan D. (ed.) The EU and Kaliningrad. Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement. London: Federal Trust for Education and Research, 2000.*

⁵⁶ *Калининградская область: диагностика кризиса / Под ред. И. Самсона; Калинингр. ун-т – Ун-т Пьера Мендеса Франса, Гренобль; Калининград, 1998; Калининградский регион 2010: Потенциал, концепции и перспективы / Под ред. И. Самсона; Ун-т Пьера Мендеса Франса. Гренобль, 2000.*

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

в более значительной степени зависит от внешних экономических связей – как с основной территорией России, так и с Балтийским регионом.

Оценивая эффективность зонального механизма, исследователи констатируют: «ОЭЗ пока не сделала Калининград передовым в Балтийском регионе. Однако она придала полезный импульс для развития экономической активности».

Особое внимание уделяется проблемам, возникающим в связи с ожидаемым расширением ЕС, включением в его состав Польши и стран Прибалтики, что «сделает Калининградскую область российским анклавом в ЕС». При этом «эффект экономического роста в Польше и Литве вследствие вступления в ЕС может распространиться и на калининградскую экономику». «С другой стороны, – подчеркивают эксперты, – данная ситуация может снизить экономические связи между областью и Балтийским регионом и привести к экономической изоляции и отчуждению этой небольшой территории».

Основные опасения заключаются в следующем:

- в возможных трудностях доступа на рынки ЕС в сфере сельского хозяйства и чувствительных к конъюнктуре производств;

- в увеличивающемся разрыве между стандартами товаров из Калининградской области и стандартами ЕС (технические стандарты, защита потребителей, окружающая среда, дизайн, маркетинг и т.п.);

- в увеличивающемся разрыве в развитии Калининградской области и соседних стран (Польша, страны Прибалтики), возникающем благодаря массивным финансовым вливаниям в рамках программ подготовки указанных стран к вступлению в ЕС и соответствующей структурной политике.

Отмечено, что со второй половины 1999 года перспективы региона улучшились, переговоры между ЕС и РФ отводят более важное место Калининграду. Особое внимание обращается на переданный премьер-министром (в то время) В. Путиным представителям Евросоюза на Хельсинкском саммите в октяб-

Перспективы Калининградской области: взгляд из-за рубежа

ре 1999 года документ «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом», где отмечено, что **Калининградская область является возможным «пилотным регионом» для будущего сотрудничества.**

В связи с задачами расширения международного сотрудничества в регионе даны такие рекомендации, как:

- «развивать в Калининграде структурные проекты, финансируемые ЕС;
- уделять особое внимание Калининграду в переговорах между ЕС и Российской Федерацией;
- содействовать сотрудничеству Калининграда с соседними странами-кандидатами на вступление в ЕС;
- способствовать участию Калининграда в международных институтах и программах Балтийского региона»⁵⁷.

Полагаем, что предложения этой исследовательской группы по перспективам развития Калининградской области были учтены и в Брюсселе, и в Москве. В Калининграде было образовано рекомендованное проектом Агентство регионального развития, которому программа Tacis оказывает содействие через начавшийся в 2000 году проект «Поддержка экономического развития и торговли в Калининградской области». Правда, областная администрация оценивает деятельность Агентства пока неудовлетворительно⁵⁸.

Значительную активность в обсуждении проблем развития Калининградской области проявляет в последнее время Северный форум по европейской безопасности (Nordic Forum for Security Policy) и финская инициатива «Северное измерение» (Northern Dimension). В феврале 2001 года Северным форумом совместно с Калининградским госуниверситетом в Калининграде была организована крупная международная конферен-

⁵⁷ *Калининград 2000 – 2010: Диагностика, концепции и предложения по будущему развитию* / Под ред. И. Самсона; Ун-т Пьера Мендеса Франса. Гренобль, 2000.

⁵⁸ *Егоров В.Г.* Российский регион в центре Европы // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 81.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

ция «Россия, Калининградская область и Балтийский регион – призыв к расширению сотрудничества». В ней приняли участие 260 представителей из 22 стран, в том числе многие видные политики стран Балтийского региона и ЕС.

Среди известных западных ученых, опубликовавших свои доклады в материалах конференции, – такие крупные эксперты по проблемам Балтийского региона в целом и Калининградской области в частности, как профессор У. Кивикари⁵⁹, П. Йоенниemi⁶⁰, Х. Тиммерманн. Издателем – Финским комитетом по европейской безопасности – цель публикации, а следовательно, и самого этого представительного форума сформулирована следующим образом: «Калининградский регион на южном побережье Балтийского моря – часть Российской Федерации. Какой эффект окажет расширение ЕС на этот анклав? Может ли «Северное измерение» ЕС способствовать новым возможностям сотрудничества? Как поддержать межрегиональные сообщества и кооперацию между авторами гражданского общества и местными властями различных регионов? Авторами развернуто широкое обсуждение этой тематики и ряда инициатив будущего развития»⁶¹.

Один из авторов книги – Х. Тиммерманн, руководитель исследовательской группы по Российской Федерации Германского института международных дел и безопасности (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit), в августе 2001 года опубликовал брошюру с обстоятельным анализом калининградской проблематики. Главные выводы автора – необходимы двусторонние усилия России и ЕС в решении проблем развития

⁵⁹ См.: *Кивикари У.* Экономическое пространство Балтийского региона. Хельсинки: Отава, 1996; *Kivikari U., Lindström M., Lihuto K.* The external economics relations of the Kaliningrad Region. Turku school of economics and business administration, Discussion C2/1998.

⁶⁰ См.: *Kaliningrad: The European Amber Region.* Ed. *Joenniemi P., Prawitz J.* Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 1998.

⁶¹ *Kaliningrad: Isolation or co-operation.* Helsinki: The Finnish Committee for European Security, 2001.

Перспективы Калининградской области: взгляд из-за рубежа

Калининградской области на основе расширения международного сотрудничества. И готовность обеих сторон к урегулированию проблем развития Калининграда, по мнению Х. Тиммерманна, можно рассматривать как «тест на готовность к конкретной кооперации в рамках Соглашения о партнерстве и кооперации между Европейским Союзом и Россией»⁶².

Рассматривая калининградскую проблематику со своих позиций, западные эксперты, естественно, обращают внимание прежде всего на то, какой вклад в решение проблемы может внести международное сотрудничество. Поэтому, на наш взгляд, в завершение обзора полезно отметить мнение доктора С. Штайна, директора представительства немецкой экономики на Северо-Западе России, конкретно занимающегося вопросами предпринимательства в регионе и поэтому анализирующего ситуацию изнутри. Выступая на упоминавшемся выше заседании консультационного совета Программы трансграничного сотрудничества Института «Восток – Запад» в России, С. Штайн особенно подчеркнул нестабильность хозяйственных условий в регионе как фактор, препятствующий региональному развитию, в том числе привлечению иностранных инвестиций. А также то, что необходимо устранять бюрократию, коррупцию – важнейшие препятствия для развития бизнеса, который не требует никакого управления сверху и должен управлять собой сам.

Общие выводы зарубежных экспертов можно сформулировать следующим образом.

- Наличие дополнительных проблем развития Калининградской области в связи с расширением ЕС признается.
- Возможность решения этих проблем считается реальной.
- Европейский Союз готов способствовать решению имеющихся и возникающих проблем (в какой-то мере и путем финансирования некоторых проектов – например,

⁶² *Timmermann H.* Kaliningrad: eine Pilotregion für Gestaltung der Partnerschaft EU- Rußland? SWP-Studie. Berlin, August 2001. S. 5.

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

С. Дюар предлагает создать странам «Северного измерения» для этих целей специальный фонд⁶³).

Но Россия сама должна проявлять больше инициативы в развитии интеграционных процессов, и в Калининградской области как «пилотном регионе» сотрудничества эти процессы должны идти активнее, чем в целом между РФ и ЕС.

Однако калининградская проблематика не ограничивается вопросами международного сотрудничества. В регионе должны активизироваться рыночные преобразования. Необходимо принятие эффективных мер по устранению недостатков (бюрократизация, теневой сектор, преступность, социальные недуги и пр.). Важным направлением является дальнейшая демократизация и развитие гражданского общества.

Подводя итог анализу мнений западных экспертов, можно констатировать общее мнение: при всем благожелательном отношении к региону и стремлении оказать определенную помощь, не следует забывать известный афоризм: «Спасение утопающих – дело рук самих утопающих».

Стратегия региона сотрудничества РФ с ЕС

И РФ, и ЕС, как следует из различных документов, считают Калининградскую область приоритетным, «пилотным регионом» сотрудничества. Однако для реализации этого тезиса необходима обоснованная концепция, вытекающая из нее стратегия и разработанная с учетом общероссийских и региональных интересов программа развития области. И, безусловно, следует опираться на перспективную модель сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза, которая вовсе не предусматривает интеграцию РФ в ЕС, а предполагает формирование особой системы РФ – ЕС, степень внутреннего единства которой не следует переоценивать (как и недооценивать).

⁶³ *Kaliningrad: Isolation or co-operation*. P. 102 – 107.

Содержание регионального хозяйственного механизма должно основываться на согласовании всех многообразных переплетающихся в области экономических интересов – как отечественных, так и иностранных. Основа сотрудничества – взаимная выгода. Следовательно, нужно обосновать проекты, выгодные российской стороне (и в том числе, Калининградской области) и западным партнерам. Необходимо обеспечить стабильную и благоприятную для инвесторов экономическую среду в регионе, при которой будут разрабатываться и реализовываться долгосрочные проекты. Это позволит привлечь финансовые средства из различных источников.

Экономическое значение области для Российской Федерации состоит в использовании выгод ее географического положения, а отчасти и природно-ресурсного потенциала. Пока оно было недостаточно обосновано для того, чтобы Калининградская область была признана на федеральном уровне регионом приоритетного развития. Поэтому необходимо провести обоснование проектов, нацеленных на удовлетворение именно общероссийских интересов. Такие проекты – например, в сфере использования портов, переработки янтаря, производства отдельных видов сельскохозяйственной продукции, развития курортов на морском побережье, формирования опирающегося на региональный (и общероссийский) научно-технический потенциал российско-иностранного технополиса с комплексом экспортно-ориентированных предприятий – должны быть проработаны с позиций их экономической эффективности, в том числе по сравнению с вариантами реализации аналогичных проектов в других регионах страны. Это позволит по-иному решать проблемы регионального развития во властных структурах федерального уровня.

Для иностранных инвесторов, на наш взгляд, Калининградская область может представлять интерес не столько в плане организации экспортно-ориентированных производств, сколько как удобно расположенный регион, позволяющий получить доступ на обширный российский рынок, поскольку об-

3. Калининград, Россия, ВТО и ЕС

ласть входит в единое экономическое пространство России и поставки продукции из Калининграда в другие регионы страны осуществляются беспошлинно. Для привлечения иностранных инвестиций актуально формирование локальных экономических зон федерального значения, имеющих более существенные льготы для инвесторов (и в то же время более удобных для контроля).

Собственно региональные интересы имеют различные аспекты. Конечно, область заинтересована в скорейшей перестройке экономики, в приведении ее в соответствие с новыми экономическими и геополитическими реалиями, с ориентацией как на российский, так и зарубежный рынок. Многие прежние производства, утратившие свой потенциал (например, некоторые машиностроительные и целлюлозно-бумажные предприятия), уже невозможно реанимировать. Другие не смогут полностью восстановить прежние объемы производства (рыбная промышленность). Поэтому наряду с актуализацией привлечения и российских, и зарубежных инвестиций в традиционные отрасли специализации необходимо стремиться к сооружению новых индустриальных объектов и развитию других отраслей экономики – транспорта, туризма, сферы услуг.

Предлагается учесть все три компонента региональной стратегии в комплексе. Стратегия сочетания интересов позволит не опираться только на развитие новых производств или только на восстановление имеющегося потенциала, а сочетать оба эти подхода. Она позволит предприятиям ориентироваться на различные рынки – региональный, российский, зарубежный. С ее помощью можно ожидать более интенсивного притока инвестиций – как отечественных, так и зарубежных; и реализации не пассивного (исходящего из нынешних тенденций), а активного сценария регионального развития, в котором будут присутствовать элементы «пилотности» как часть более широкой стратегии региона сотрудничества.

4. РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ

Стратегия «региона сотрудничества», по сути, представляет собой дальнейшее развитие тех интеграционных механизмов, которые заложены в механизме свободной (Особой) экономической зоны. Закон об ОЭЗ, предусматривающий федеральную и региональную ответственность, нацеленный на международное сотрудничество, составляет ядро стратегии. Федеральная программа социально-экономического развития Калининградской области предусмотрена этим законом. Переговоры России с ЕС по вопросам развития Калининградской области в условиях ее превращения в эксклав внутри Евросоюза учитывают действующий в регионе зональный механизм, способствующий развитию взаимных связей. Поэтому стратегию «региона сотрудничества» можно назвать и стратегией развития Калининградской области на основе совершенствования механизма ОЭЗ.

Седьмого февраля 2001 года были проведены депутатские слушания по проблемам стратегии регионального развития⁶⁴. Подготовленные к ним при непосредственном участии авторов данной книги материалы – Предложения по развитию области на основе совершенствования механизма ОЭЗ – в сжатом виде концентрируют сущность стратегии «региона сотрудничества». По итогам обсуждения депутатами приняты рекомендации, которые, на наш взгляд, не только не устарели, но их актуальность возросла. Часть рекомендаций уже реализована, другие в том или ином виде используются обла-

⁶⁴ *Регион сотрудничества*. Калининград, 2001. Вып. 1.

4. Региональная стратегия

стными органами государственной власти в обосновании региональной стратегии и при проведении социально-экономической политики.

За истекший период появились и некоторые новые перспективные идеи, заслуживающие внимания и учитывающие дальнейшее развития событий внутри области и вокруг нее. Однако они, как показывает опыт обсуждения различных предложений, достаточно логично вписываются в стратегию «региона сотрудничества».

Диагностика ситуации

Калининградская область обладает специфическим географическим положением, характеризующимся отделенностью от основной части России и Союзного государства России и Белоруссии территориями Польши и Литвы, стремящимися к интеграции в ближайшие три года в Европейский Союз и НАТО.

Это предопределяет наличие в регионе ряда экономических, политических, социальных проблем, усугубляемых непродуманными решениями федеральных и местных органов законодательной и исполнительной власти. Среди них:

– экономическая и политическая нестабильность в Калининградской области, вызываемая принятием федеральными министерствами и ведомствами решений, нарушающих Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и не учитывающих особое положение региона и связанные с этим специфические условия хозяйствования;

– возможность хозяйственного и политического обособления российского эксклава в едином европейском пространстве, вызванная входением Польши и Литвы в Европейский Союз и НАТО и возникновением в этой связи неурегулированных между ЕС и Россией вопросов, особенно в сфере пере-

движения через территорию ЕС жителей области и грузов, а также граждан России и третьих стран, посещающих регион;

– возможное уменьшение инвестиционной привлекательности региона в связи с изменением условий хозяйствования в Российской Федерации, вызванным подготовкой к ее вступлению во Всемирную торговую организацию (ВТО);

– нарастание социального напряжения и связанных с этим сепаратистских настроений, обусловленных увеличением разрыва в уровне и качестве жизни калининградцев по сравнению с гражданами соседних государств из-за невыполнения федеральным Центром принятых ранее «Федеральной целевой программы развития ОЭЗ в Калининградской области на 1998 – 2005 годы», «Программы первоочередных мер по развитию экономического потенциала Калининградской области РФ» (от 25.07.1998 г.) и других решений;

– перерастание проводившейся в 1996 – 2000 годах политики защиты местного производителя путем установления количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в режиме свободной таможенной зоны (СТЗ) на территорию Особой экономической зоны, в политику протекционизма, переходящего от временной защиты производителя на этапе развития производства к фактически постоянным ограничениям ввоза товаров, свидетельством чему стали предложенные администрацией области и принятые Правительством массовые ограничения на ввоз товаров в режиме СТЗ до 2005 года включительно;

– нарастающая конкуренция предприятиям области со стороны регионов Польши, Литвы, Латвии и расположенных на их территориях свободных экономических зон и предприятий, работающих в этом режиме, при оперативной поддержке органов законодательной и исполнительной власти этих государств;

– сохранение топливно-энергетической зависимости области от внешних, в том числе импортных, поставок электроэнергии и топлива;

4. Региональная стратегия

– нарастание экологических проблем, связанных с отсутствием необходимых инвестиций в эту сферу, обеспечивающих защиту окружающей среды и здоровья граждан на уровне стандартов Европейского Союза.

В то же время специфическое геополитическое положение региона открывает перед Россией и населением Калининградской области новые возможности:

– Калининградская область, опираясь на механизм Особой экономической зоны и соответствующее ему законодательство, способна взять на себя роль экспериментальной площадки для экономических и политических новаций российского руководства, направленных на реформирование экономики и политической системы России;

– Особая экономическая зона в Калининградской области имеет необходимые предпосылки для того, чтобы стать организационным центром межрегионального сотрудничества территорий, имеющих схожие с областью особенности развития по отдельным параметрам. Например: приграничные территории – такие, как Приморский край, Псковская и Ленинградская области, Карелия; обособленные регионы – такие, как Чукотский АО, Магаданская и Сахалинская области; портовые города – Санкт-Петербург, Владивосток, Находка, Мурманск, Новороссийск и т.д. Механизм Особой экономической зоны в зависимости от особенностей развития регионов может использовать различные методы компенсации населению потерь, связанных с геополитическим положением территорий, и содержать различные формы стимулирования их развития;

– формирование устойчивых экономических связей с другими регионами и республиками России, зарубежными государствами на основе создания региональных инвестиционно-финансовых структур, развития единых производственных комплексов и ФПГ на базе, например, автомобильных производств, единого морехозяйственного комплекса (с Санкт-Пе-

тербургом); транспортного узла и рыбной промышленности (совместно с Республикой Беларусь) и т.д.;

– в соответствии с принятой Россией «Стратегией по развитию отношений с ЕС на период до 2010 года» Калининградская область может стать регионом сотрудничества России и ЕС, образцом интеграции экономик России и Евросоюза.

На наш взгляд, развитие Калининградской области на основе совершенствования механизма Особой экономической зоны позволяет обеспечить компенсацию населению потерь, связанных с геополитическим положением региона, и в то же время учесть совокупность меняющихся внутренних и внешних политических и социально-экономических условий. Исходя из этого основные документы федерального уровня, учитывающие особенности геополитического положения региона, должны своевременно дополняться с учетом новых реалий. В первую очередь это касается Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», Договора о разграничении полномочий и предметов ведения между Калининградской областью и РФ, Федеральной целевой программы развития ОЭЗ в Калининградской области, постановлений правительства, в том числе связанных с квотами на ввоз товаров, и т.д. В соответствии с этими документами должны корректироваться принимаемые на федеральном уровне законы и правовые акты, ведомственные решения.

Соответствующие изменения должны претерпевать законодательные и подзаконные акты на уровне субъекта федерации. Международный аспект концепции предполагает признание российской стороной и Евросоюзом особого положения и роли Калининградской области в развитии их экономического и политического сотрудничества в интересах обеих сторон.

Предложения следует рассматривать как основу для более широкого обсуждения проблем развития региона на основе совершенствования механизма Особой экономической зоны.

**Направления совершенствования механизма
Особой экономической зоны**

Федеральный уровень

На **федеральном** уровне требуется:

– *обеспечить участие органов государственной власти Калининградской области в деятельности Правительства Российской Федерации по подготовке международных договоров, федеральных законов, программ и других документов, касающихся Калининградской области. Это участие включает следующие направления, по которым нами подготовлены предварительные предложения:*

– *привести нормативные правовые акты РФ в соответствие с Федеральным законом «Об ОЭЗ в Калининградской области», а также внести изменения в законы, которые в своей нынешней редакции мешают полной реализации Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Необходимо, в частности:*

1. Установить срок действия режима ОЭЗ в Калининградской области и гарантировать стабильность условий ее развития на этот период (как минимум 10 лет).

2. Обеспечить реальное функционирование Закона об ОЭЗ, для чего:

а) предоставить инвесторам федеральные налоговые льготы (ст. 10);

б) установить льготы для российских банков, участвующих в реализации Федеральной целевой программы развития ОЭЗ (ст. 13).

3. Для восстановления порядка взимания НДС, существовавшего на территории Калининградской области до 1 января 2001 года, внести изменения в ст. 154 части II Налогового кодекса в следующей редакции:

«Налоговая база по товару, ввезенному в режиме свободной таможенной зоны и реализованному или переработанному

*Направления совершенствования
механизма Особой экономической зоны*

на ее территории, определяется как разница между ценой реализации этого товара и его таможенной стоимостью или как разница между отпускной ценой переработанного товара и таможенной стоимостью входящих в его состав иностранных товаров соответственно.

Цена реализации товара определяется в соответствии со ст. 40 настоящего Кодекса с учетом налога и акцизов и без включения в нее налога с продаж».

4. Упростить таможенные процедуры.

5. Обеспечить стабильность в действии ст. 7 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Представляется, что данный Закон, трактующий особенности установленного у нас режима свободной таможенной зоны, имеет равную юридическую силу с Таможенным и Налоговым кодексами.

Предлагается для обсуждения два варианта:

а) облагать НДС только российскую составляющую стоимости готовой продукции;

б) обеспечить поступление 100% НДС, взимаемого с реализованной на территории РФ и СНГ продукции калининградских производителей, в бюджет области. При этом 25% от этих сумм могли бы быть направлены на цели, предусмотренные бюджетом области, а 75% – на отраслевые инвестиционные программы тех производителей, которые осуществили такие зачисления по НДС в бюджет региона.

Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации совместно с органами государственной власти Калининградской области подготовить *новую редакцию «Федеральной программы развития ОЭЗ в Калининградской области»*.

Обосновать постановление Правительства Российской Федерации о создании *Международного торгово-промышленного комплекса «Европорт Калининград»* (подготовлено).

Принять участие в подготовке Министерством иностранных дел Российской Федерации *Договора между Российской*

4. Региональная стратегия

Федерацией и Европейским Союзом о развитии Калининградской области как региона сотрудничества (подготовлено).

Если это будет признано целесообразным, возможна подготовка совместно с Министерством юстиции Российской Федерации поправок к Конституции Российской Федерации о придании Калининградской области статуса федеральной территории и Федерального закона «О федеральной территории Калининградская область».

Региональный уровень

На **региональном** уровне необходимо:

1. Улучшить рекламно-информационное обеспечение деятельности ОЭЗ.

Для этого необходимо:

– создание и пополнение электронного банка данных о зарубежном и отечественном опыте создания и функционирования СЭЗ, 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 странах с переходными экономиками (Польша и странах Прибалтики);

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

– создание и поддержание Web-сервера с информационно-рекламными материалами о СЭЗ.

2. Стимулировать капиталовложения в инфраструктуру, прежде всего в системы телекоммуникаций и транспорт. Способствовать подключению Калининградской области к дейст-

*Направления совершенствования
механизма Особой экономической зоны*

вующему подводному волоконно-оптическому кабелю Копенгаген – Кингисепп.

3. Доработать и принять Закон Калининградской области «О стимулировании инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений в Калининградской области».

4. Доработать и принять новую редакцию Закона Калининградской области «О локальных свободных экономических зонах в Калининградской области» и создать несколько локальных зон различной специализации:

– зоны пограничного экономического сотрудничества – погранпереходы Багратионовск и Советск и др.;

– промышленно-производственные зоны, включая промышленные парки и «точечные» зоны на уровне отдельных предприятий (например, «Кварц», «Стройдормаш», «Калининградбуммаш», «Янтарный комбинат», «Система» и др.);

– торгово-сервисная зона, международный бизнес-центр (Калининград);

– свободные торгово-таможенные зоны на базе припортовых территорий (Калининград, Пионерский);

– зоны малого бизнеса – предпринимательские зоны (Калининград);

– технико-внедренческие зоны (вариант – технопарк на базе АО «Кварц»).

5. Создать систему центров малого бизнеса, обеспечивающих малые предприятия техническими и деловыми консультациями и позволяющих им успешно конкурировать на международных рынках и внедрять современные технологии. Проводить индивидуальные консультации фирм-резидентов СЭЗ, а также семинары и конференции.

6. Способствовать созданию условий для кредитования малых и средних фирм.

7. Повысить эффективность деятельности представительств Калининградской области в других регионах России и за рубежом.

4. Региональная стратегия

8. Регулярно проводить в Калининградской области межрегиональные и международные выставки и ярмарки, создать условия для участия ведущих компаний Калининградской области в таких выставках и ярмарках за ее пределами.

Особая роль в реализации стратегии развития ОЭЗ принадлежит региональным органам власти (администрации области и областной Думе). К числу их важнейших функций относятся:

1. Определение стратегии развития ОЭЗ в целом (включая отраслевые приоритеты) и увязка с ней стратегии развития локальных свободных зон.

2. Детализация и законодательное закрепление зональных льгот и стимулов.

3. Разработка и реализация региональной стратегии маркетинга (привлечения капитала).

4. Модернизация и развитие зональной инфраструктуры.

5. Контроль за ситуацией и ее оперативная корректировка.

6. Постоянный мониторинг наших главных конкурентов – Польши и Литвы.

Подготовка *областных законодательных актов* предполагает разработку следующих наиболее важных документов:

– новая редакция Закона «О локальных свободных экономических зонах в Калининградской области»;

– Закон «О стимулировании инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений в Калининградской области».

Проекты двух этих законов уже подготовлены нами для дальнейшего обсуждения. Предложен перечень ЛСЭЗ для Калининграда.

Однако работоспособен будет только комплекс взаимосвязанных документов. Чтобы создать его, надо провести анализ эффективности принятых ранее областных законов, касающихся хозяйственной деятельности в регионе:

– «О государственной собственности в Калининградской области»;

– «О земле»;

*Направления совершенствования
механизма Особой экономической зоны*

– «О порядке заключения, утверждения, исполнения и прекращения договоров и соглашений, заключаемых органами государственной власти Калининградской области».

При необходимости следует подготовить новые редакции этих законов.

Среди новых законодательных актов, связанных с развитием регионального рынка, которые, на наш взгляд, следует подготовить и принять для Калининградской области, отметим следующие:

- «Об аудиторской деятельности»;
- «О фондовом рынке»;
- «О страховой деятельности»;
- «Об оценочной деятельности»;
- «О консалтинговой деятельности»;
- «О региональных социальных стандартах»;
- «О создании информационной системы по учету неиспользуемого имущества»;
- «О региональных налогах»;
- «Об ипотеке»;
- «О поддержке лизинговой деятельности».

В процессе работы этот перечень, безусловно, будет дополняться.

Разработка региональных программ – еще одно актуальное направление нормотворчества. И прежде всего должна быть разработана принципиально новая комплексная региональная программа социально-экономического развития, предусматривающая целенаправленную структурную, инвестиционную и научно-техническую политику, стимулирование деловой активности, решение социальных и экологических проблем, повышение эффективности управления. Особое внимание должно быть уделено активной социальной политике и социальной ориентации рыночной экономики, включая:

- содействие росту занятости и сокращению безработицы;

4. Региональная стратегия

– становление эффективного рынка труда, преодоление неоправданно заниженной цены труда, ее повышение по мере экономического роста;

– решение проблем социальной защиты – рост уровня жизни, сокращение имущественного расслоения, формирование системы социальных гарантий в оплате труда, пенсиях, пособиях, стипендиях, медицинском обслуживании;

– восстановление, развитие и повышение эффективности отраслей социальной сферы – переход на нормативное финансирование, внедрение личного образовательного кредита для получения высшего и среднего профессионального образования, переход к бюджетно-страховой медицине и др.

Для реализации комплексной региональной программы социально-экономического развития необходимо разработать следующие более конкретные целевые программы, способствующие формированию благоприятного хозяйственного и социального климата в Калининградской области.

Для формирования благоприятного хозяйственного климата:

1. «Создание благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата».

2. «Программа развития экспортно-ориентированных производств» (подготовлена).

3. «Программа поддержки местных производителей» (подготовлена).

4. «Поддержка аграрного сектора».

5. «Развитие туризма».

6. «Развитие производственной кооперации и интеграции».

7. «Развитие рынка земли и недвижимости».

8. «Развитие рынка труда, повышение мобильности рабочей силы, создание условий для изменения и повышения квалификации».

9. «Инфраструктура».

10. «Локальные СЭЗ».

11. «Межрегиональные связи».

12. «Международные связи и приграничное сотрудничество».

***Направления совершенствования
механизма Особой экономической зоны***

13. «Обеспечение экономической безопасности».
14. «Мониторинг экономических процессов».
15. «Развитие рыбной промышленности региона».
16. «Реструктуризация янтарной отрасли».

Для формирования благоприятного социального климата нужно разработать следующие отраслевые программы (возможно, объединив их в комплексную программу «Социальное развитие»):

1. «Образование, наука и инновационная деятельность».
2. «Здравоохранение».
3. «Демографическая политика и регулирование миграции».
4. «Физическая культура и спорт».
5. «Культура».
6. «Межнациональные отношения».
7. «Социальная поддержка населения».
8. «Жилищно-коммунальное хозяйство».
9. «Борьба с преступностью».
10. «Молодежная политика».
11. «Поддержка общественных организаций и движений».
12. «Улучшение состояния окружающей среды».
13. «Поддержка депрессивных и проблемных территорий».
14. «Мониторинг социальных процессов».

Реализация указанных направлений деятельности предполагает налаживание хороших рабочих отношений региональных органов власти с частным бизнесом, поскольку это позволит получать более детальную информацию о возможностях и проблемах предпринимателей. Речь идет прежде всего о формировании сети государственно-предпринимательских организаций, участвующих в выработке стратегических планов развития.

Международный уровень

Рассматривая международную проблематику регионального развития, следует выделить два главных, принципиальных

4. Региональная стратегия

аспекта. Во-первых, требуется ли специальный договор, соглашение между РФ и ЕС по проблемам развития Калининградской области, или все вопросы можно решить в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между сторонами. И, если такой документ будет признан полезным, необходимо решить вопрос о содержании договора между РФ и ЕС о Калининградской области как регионе сотрудничества.

Следует иметь в виду, что договор, хотя и должен иметь экономическое содержание, тем не менее, как и всякий международный договор, является документом политическим. Вряд ли можно отрицать, что любое упорядочение и развитие экономических отношений между сторонами, в данном случае на юге Балтийского региона, весьма полезно и потому заключение договора целесообразно. Тем не менее при принятии решения обеими сторонами – и РФ, и ЕС – многое будет зависеть от общего хода интеграционных процессов между западной и восточной частями Европы, от развития внешнеполитических отношений.

Договор, если он будет заключаться, на наш взгляд, должен решить три группы задач:

- создать нормальные условия для социально-экономического развития Калининградской области, постепенно становящейся российским эксклавом 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 области как «передового отряда» России в Балтийское и европейское экономическое пространство.

Договор должен основываться на Соглашении о партнерстве и сотрудничестве 1994 г., конкретизированном применительно к концепции региона сотрудничества ЕС – Россия. Кроме того, следует учесть «Общую стратегию Европейского

*Направления совершенствования
механизма Особой экономической зоны*

Союза по отношению к России», «Стратегию развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на 2000 – 2010 годы», а также соображения, прозвучавшие на международных конференциях.

Документ должен быть максимально конкретным. В нем четко формулируются договорные обязательства РФ, ЕС и совместные обязательства сторон. Непременным условием Договора является рассмотрение области как полноправного субъекта Российской Федерации и субъекта хозяйственной деятельности ЕС. В дополнение к Договору разрабатываются приложения с конкретизацией отдельных вопросов.

К числу *договорных обязательств Российской Федерации* должно быть прежде всего отнесено сохранение режима Особой экономической зоны, скорректированного с учетом предшествующего опыта ее функционирования и экономической стратегии российского правительства. В частности, целесообразно ввести федеральные гарантии стабильности законодательства для инвесторов.

Целесообразно рассмотреть вопрос о возможности применения на территории ОЭЗ стандартов ЕС – возможно, для некоторых видов деятельности и определенного круга товаров (например, для товаров, производимых на экспорт). Речь может идти также о правилах ввоза и вывоза иностранного финансового капитала по правилам, установленным для перемещения капитала между странами ЕС, при сохранении для российского капитала правил, установленных для перемещения капитала внутри РФ.

Несмотря на имеющиеся сомнения, полагаем полезным обсудить вопрос о купле-продаже земли. Целесообразно определить некоторые категории земель, которые могут свободно продаваться и покупаться, тогда как другие не могут продаваться ни при каких условиях. Следует оговорить механизмы изъятия земель при нецелевом их использовании или по другим соображениям.

4. Региональная стратегия

Специальное внимание должно быть уделено управлению ОЭЗ, причем роль федерального Центра в этом вопросе должна быть усилена (например, приданием главе администрации области статуса федерального министра, директору Федеральной программы развития ОЭЗ – заместителя министра).

На территории ОЭЗ целесообразно разрешить размещение любых российских, иностранных и совместных российско-иностраных хозяйствующих субъектов, разрешенных к размещению в РФ или ЕС.

Хозяйствующие субъекты, действующие на основе правил ОЭЗ, регистрируются в качестве резидентов Особой экономической зоны ее администрацией. Положение о резиденте ОЭЗ разрабатывается администрацией ОЭЗ.

Для содействия развитию Особой экономической зоны Правительством РФ утверждается разрабатываемая совместно с администрацией ОЭЗ Федеральная программа развития Особой экономической зоны в Калининградской области. Правительство РФ обязуется осуществлять финансирование программы в согласованных объемах.

Возможно, следует формировать бюджет Калининградской области на особых по сравнению с другими субъектами РФ условиях. Все собираемые на территории области налоги остаются в ее распоряжении, фиксированная сумма перечисляется в федеральный бюджет.

В федеральных программах, разрабатываемых и реализуемых Правительством РФ, Калининградская область должна рассматриваться как регион приоритетного развития, и для реализуемых согласно Федеральной программе развития ОЭЗ проектов средства должны выделяться в первоочередном порядке.

На территории Калининградской области целесообразно предусмотреть создание локальных свободных экономических зон, со специальными условиями налогообложения, особенностями таможенного режима, спецификой перемещения товаров с остальной территории РФ и др. Перечень создаваемых

*Направления совершенствования
механизма Особой экономической зоны*

зон с указанием предоставляемых им льгот можно установить приложением к Договору, предусмотрев возможность и правила корректировки этого перечня.

В Договор могут войти некоторые положения, касающиеся дополнительных возможностей развития отраслей социальной сферы. Например, что на территории Калининградской области создается экспериментальный учебный округ, способствующий интеграции образовательных систем РФ и ЕС.

Специальный упрощенный режим оформления документов для посещения области может быть установлен для граждан стран шенгенского соглашения. Например, посещение Калининградской области на срок до 30 суток без оформления виз, с выдачей разрешения на въезд в установленных пунктах пропуска. Порядок выдачи разрешения на въезд и пребывание на территории области должен быть приведен в приложении к Договору.

Калининградская область и администрация ОЭЗ размещают Представительство Калининградской области и ОЭЗ в Брюсселе, что позволит более оперативно решать возникающие вопросы сотрудничества.

Ряд столь же важных *договорных обязательств* мог бы взять на себя *Европейский Союз*.

В отношениях с РФ по поводу Калининградской области ЕС должен установить особый экономический режим, предоставляя хозяйствующим субъектам-резидентам ОЭЗ во взаимоотношениях с ЕС права, аналогичные правам хозяйствующих субъектов ЕС.

ЕС мог бы освободить товары, произведенные в ОЭЗ, при их ввозе на территорию ЕС от всех видов таможенных платежей и нетарифных ограничений. Порядок определения происхождения товаров должен быть приведен в приложении к Договору.

Для товаров, вывозящихся из стран ЕС на территорию ОЭЗ, должны применяться такие же правила, как для товаров, перемещающихся между странами ЕС.

4. Региональная стратегия

Страны ЕС обеспечивают применение для грузов, направляемых в Калининградскую область и вывозимых из Калининградской области, вне зависимости от страны выбытия или назначения груза, соблюдения тарифов, не превышающих применяющиеся при перевозке грузов стран ЕС.

ЕС рассматривает Калининградскую область как приоритетную для программ зарубежной помощи и развития приграничного сотрудничества. В частности, в рамках программы Tacis на региональные проекты выделяется не менее 3 млн. евро ежегодно. Калининградская область, в порядке исключения, рассматривается как регион реализации программ Phare.

ЕС мог бы обеспечить включение Калининградской области в проекты еврорегионов, формирующихся на сопредельных с областью территориях, способствовать связям образовательных учреждений стран ЕС с учреждениями образования Калининградской области, выделяя специальное финансирование на эти цели, и др.

Граждане РФ, постоянно проживающие в Калининградской области и имеющие соответствующую отметку о регистрации, могут осуществлять поездки на территорию стран шенгенского соглашения на срок до 30 суток с оформлением виз на границе стран ЕС. Порядок оформления виз должен быть разработан и приведен в приложении к Договору. Аналогичные условия должны применяться в отношении граждан ЕС.

ЕС имеет возможность размещения на территории области филиалов финансовых и инвестиционных учреждений ЕС, отделения Представительства ЕС в РФ, выполняющих согласованные приложением к Договору функции.

К совместным обязательствам Российской Федерации и Европейского Союза целесообразно отнести, в частности, содействие соблюдению на территории ОЭЗ стандартов ЕС при производстве товаров и услуг. Для этого образуется совместный Комитет по стандартизации, порядок организации и функции которого определяются приложением к Договору.

***Направления совершенствования
механизма Особой экономической зоны***

Может быть образован Координационный совет по борьбе с организованной преступностью, носящей международный характер и затрагивающей территорию Калининградской области и приграничные территории стран ЕС. Порядок его организации и функции должны быть определены в приложении.

Предлагается создать Экспертный совет, включающий представителей Правительства РФ и Комиссии ЕС, администрации области, ученых и специалистов из РФ и стран ЕС, для мониторинга ситуации и выработки совместных решений по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Отраслевые проблемы и приоритеты развития

Необходимость реструктуризации экономики

Сложившийся к началу 1990-х годов народнохозяйственный комплекс Калининградской области имел средний для страны уровень развития и носил индустриально-аграрный характер. Отраслевая структура экономики, несмотря на отдельные недостатки, в целом соответствовала региональным условиям, обеспечивая активное участие области в общесоюзном и, в рамках прежних возможностей, международном разделении труда.

После распада СССР и пространственной изоляции области от основной части страны, а также вследствие трудностей перехода от административно-командной к рыночной экономике резко изменились условия развития ведущих отраслей. Прежняя структура экономики перестала соответствовать новым условиям, что явилось одним из факторов более резкого спада производства по сравнению со средним по стране. Достиженный прежде уровень развития народного хозяйства утрачен во многом и вследствие непоследовательной реализации закона об ОЭЗ, отсутствия научно обоснованной страте-

4. Региональная стратегия

гии регионального развития, что привносило трудности в управление экономическим и социальным развитием области, развитие внешних связей. Возможности использования географического положения области вблизи важных торговых партнеров России не реализованы, экспортное и импортозамещающее производство развито слабо, порты для внешней торговли используются недостаточно, курортное хозяйство развивается медленно, в сельском хозяйстве не используется треть пашни.

Те приоритетные отрасли, которые могли бы потянуть за собой всю экономику Калининградской области, пока не определены. Их установление по номенклатуре и объемам производства, как это было при административно-командной системе, не имеет смысла. Но надо отчетливо сознавать, что стимулирование и рост перспективных, соответствующих новым условиям отраслей будет происходить параллельно со свертыванием неконкурентоспособных производств, то есть будет происходить реструктуризация народного хозяйства.

Однако пока чаще всего говорится о необходимости сохранения имевшегося ранее производственного потенциала, традиционной специализации. Конечно, предполагается некоторая модернизация отраслей, корректировка направлений внешних связей региона. Однако предлагаемые изменения опираются в первую очередь на имеющийся и во многом устаревший производственный потенциал, а не на возможности, открывающиеся на пути повышения роли области в общероссийском разделении труда и международной интеграции России в Балтийском регионе. Для выхода на европейский рынок с высоким уровнем конкуренции необходимы, возможно, нетрадиционные решения, например использующие возможности глубокой переработки сырья, поступающего из восточных российских регионов. Требуется обратить более пристальное внимание на возможную роль сферы услуг в развитии региональной экономики.

Приоритетные отрасли

В условиях административно-командной системы все программы социально-экономического развития определяли не только подлежащие развитию отрасли, но и конкретные предприятия. Им предписывалось, что и сколько производить, откуда получать сырье и оборудование, куда поставлять продукцию, сколько платить работникам.

В «Программе Грефа» отраслевые приоритеты отсутствуют.

Как утверждают определяющие политику российского Правительства эксперты, пока не пришло время говорить о сравнительных преимуществах отраслей – «только практическая деятельность покажет, в каких секторах страна может конкурировать на равных с наиболее передовыми производителями мира». Более того, «наиболее перспективными и конкурентоспособными могут оказываться не отрасли, а конкретные предприятия»⁶⁵.

В чем же тогда заключается смысл определения приоритетных для региона отраслей? Может быть, такой анализ и не требуется?

Прежде всего, в Российской Федерации с ее огромными межрегиональными различиями ситуация более неопределенна по сравнению с небольшой Калининградской областью. Отрасли калининградской экономики представлены ограниченным числом предприятий, и часто приоритетная отрасль – это и есть приоритетное предприятие или их небольшая группа. Следует также учитывать участие государства в ряде важных предприятий области; безусловно, собственник должен представлять перспективы развития своей собственности.

Другой важный аспект проблемы заключается в том, что при определении приоритетов часто речь идет об инфраструктурных отраслях, создающих основу развития различных производств, конкретный перечень которых не определяется. Во

⁶⁵ *Российская экономика в 2000 году*. М.: ИЭПП, 2001. С. 22.

4. Региональная стратегия

многих случаях говорится также о совершенствовании хозяйственных механизмов, способствующих не развитию отраслей как таковых, а направлений деятельности – импортозамещению, экспортной ориентации, насыщении регионального рынка. То есть речь идет не столько о планах развития, сколько о планах действий по обеспечению благоприятных условий предпринимательства в регионе, о политике, обеспечивающей реструктуризацию калининградской экономики и содействию этой реструктуризации в соответствии с меняющимися экономическими условиями.

Выделяются два направления политики реструктуризации:

- 1) модернизация традиционных отраслей;
- 2) развитие новых отраслей и производств.

Первое направление в основном предполагает поддержку возникших ранее и продолжающих работать сейчас крупных и средних предприятий. Их отраслевой состав известен – это традиционные отрасли специализации промышленности: рыбная, машиностроительная, целлюлозно-бумажная, янтарный комбинат, ряд предприятий транспорта, энергетика. Именно объекты перечисленных отраслей доминируют в Федеральной программе развития ОЭЗ, претендуя на государственную поддержку.

Развитие новых отраслей и производств связано прежде всего со стимулированием создания и развития объектов малого и среднего предпринимательства, которые играют все большую роль и в традиционных отраслях.

На первом этапе структурной перестройки экономики к наиболее важным отраслям и предприятиям, требующим стимулирования, относятся следующие.

Инфраструктурные отрасли, прежде всего транспорт, обслуживающий транзитные перевозки Восток – Запад и Север – Юг, а также телекоммуникации. Транспортное значение региона вытекает из возможностей использования незамерзающих морских портов области для обеспечения внешнеэкономических связей страны. Вблизи портов возможно формиро-

Отраслевые проблемы и приоритеты развития

вание локальных экономических зон экспортной и импортозамещающей специализации. Профессором В.В. Ивченко обосновано возрастание роли морехозяйственной деятельности – развитие территориальной транспортно-экономической системы «Калининград – Санкт-Петербург», восстановление рыбопромышленного комплекса. Другое направление усиления роли транспорта – включение области в европейскую систему транспортных коммуникаций вокруг Балтийского моря.

На межведомственном совещании по проблемам транспортного комплекса 19 января 2001 г. в Калининграде уже рассмотрена Концепция развития транспортного комплекса Калининградской области и подписан протокол, предусматривающий решение ряда актуальных проблем, важных не только для транспорта, но и регионального развития в целом. Поставлена задача стабилизировать работу транспорта, повысить его роль в экономике области и обслуживании внешнеэкономических связей Российской Федерации, сформировать единую Программу развития транспортного комплекса региона. Это можно рассматривать в качестве первого шага к совершенствованию условий экономического развития области.

Перспективы и основные направления развития транспортного комплекса области зависят от решения задач интеграции региональных, межрегиональных и межгосударственных связей и должны рассматриваться прежде всего через призму общероссийских интересов. При решении основных проблем транспортный комплекс Калининградского региона сможет обеспечить устойчивую связь с российским рынком стран Центральной и Восточной Европы, а России – со странами Европы, Америки. Интеграция и успешная работа транспортного комплекса региона предполагает проведение переговоров с зарубежными странами по осуществлению тарифной и всей транспортной политики, по совершенствованию правовой базы как на региональном, так и на федеральном и международном уровнях. Развитие транспортного комплекса позволит

4. Региональная стратегия

создать необходимые условия для выхода из кризисного состояния всей экономики области.

В сложившихся условиях с учетом как внутренних финансовых проблем отрасли и региона, так и внешнеполитической динамики – расширения НАТО и ЕС на восток – транспортному комплексу требуется серьезное внимание со стороны Правительства России. Поэтому при Правительстве Российской Федерации предполагается создать межведомственную рабочую группу по вопросам развития транспортного комплекса Калининградской области. Его развитие предполагает подготовку ряда документов, среди которых выделяются следующие.

Во-первых, план мероприятий по реализации Соглашения между Министерством транспорта и администрацией области о взаимодействии по неукоснительному исполнению функций государственного регулирования и обеспечению устойчивого развития транспортного комплекса на ближайшие пять лет.

Во-вторых, проект Договора между Российской Федерацией и Европейским Союзом об интеграции Калининградского транспортного комплекса в Европейскую транспортную систему.

В-третьих, пакет документов о приведении в полное соответствие Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 8 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

В-четвертых, согласованная с заинтересованными министерствами и ведомствами целевая региональная программа модернизации и развития Калининградского транспортного узла.

В-пятых, разработанный совместно с Государственным таможенным комитетом упрощенный порядок таможенного контроля и оформления доставки грузов, соответствующий режиму Особой экономической зоны.

Ожидается, что Минфином РФ будут решены вопросы компенсации дополнительных транспортных расходов об-

Отраслевые проблемы и приоритеты развития

ласти, связанных с ее эксклавым положением, а Министерством путей сообщения станет осуществляться тарифная политика поощрения перевозки грузов на калининградском направлении.

Согласовывается реализация ряда конкретных перспективных проектов, которые принесут экономическую выгоду не только региону, но и Российской Федерации в целом. Эти проекты имеют необходимое технико-экономическое обоснование и обеспечивают окупаемость в нормативные сроки 5 – 7 лет. Среди них:

- организация паромного сообщения между Балтийском и Санкт-Петербургом,
- строительство контейнерного терминала в Светлом,
- реконструкция участков главных автодорог (включая магистраль Калининград – госграница),
- обустройство погранпереходов Мамоново-2, Краснознаменск и другие.

Некоторые из проектов включены в Федеральную целевую программу развития Особой экономической зоны в Калининградской области, другие следует включить в нее дополнительно, решив проблему финансирования программы.

В развитии *телекоммуникаций* можно с выгодой использовать географическое положение области, создав российско-иностраный центр с использованием квалифицированных российских специалистов для выполнения задач, поставленных и финансируемых западными партнерами.

Развитие энергетики, обеспечение энергетической безопасности области. Перечень необходимых мероприятий имеется.

Экспортно-ориентированные и импортозамещающие предприятия всех отраслей. Предложения по содержанию программы стимулирования соответствующих производств имеются.

Предприятия, уже наладившие или потенциально способные наладить *производственную кооперацию* с зарубежными партнерами.

4. Региональная стратегия

В силу важной роли *рыбопромышленного комплекса* для экономики области подготовлена концепция его развития. Однако она требует дальнейшей детализации, вплоть до составления конкретных инвестиционных проектов.

Производство товаров народного потребления.

Использование и углубление переработки *местных сырьевых ресурсов*. Комплексное и рациональное освоение единственного в мире, уникального месторождения янтаря также должно стать общегосударственной задачей. Необходима реструктуризация производства в условиях естественной монополии. В управлении янтарной отраслью необходимо разработать новый механизм, который позволит стимулировать развитие добычи и производство изделий из янтаря, в том числе на основе соответствующих решений и рекомендаций Минэкономики РФ. Перспективным представляется формирование на базе комбината промышленного района, включающего предприятия по добыче янтаря, выпуску готовой продукции и обслуживанию рынка, в том числе зарубежного.

Совершенствование *аграрного* сектора. Имеющийся агропотенциал, как показывает предшествующий опыт, обеспечивает более высокую экономическую эффективность производства по сравнению с большинством нечерноземных регионов страны. Развивающееся в аналогичных условиях польское и литовское сельское хозяйство, чей опыт можно заимствовать, сейчас значительно эффективнее. Для достижения соответствующего уровня необходима государственная поддержка села, в особенности мелиоративных систем, а также создание нового хозяйственного механизма, соответствующего рыночным условиям. Проведен анализ ситуации и дан ряд предложений по программе развития АПК области. Однако из-за большой сложности проблема требует серьезной дополнительной проработки.

Курортно-рекреационная сфера – ее развитие обусловлено пригодным для курортного использования морским побережьем с достаточно мягким климатом при малом количестве по-

Отраслевые проблемы и приоритеты развития

добных территорий в России. Присвоение республиканского статуса курортам Светлогорску, Зеленоградску, Отрадному является шагом в направлении формирования на побережье мощного курортно-рекреационного комплекса, имеющего как общероссийское, так и международное значение. Предлагается программа развития рекреационного комплекса региона.

Финансово-кредитная сфера. Отличается наиболее интенсивным развитием за счет крупнейших институциональных российских инвесторов. Необходимо создание совместно с Правительством РФ и ЦБ России в соответствии с Федеральным законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (ст. 13) льгот для российских и иностранных банков, участвующих в реализации Федеральной целевой программы развития ОЭЗ.

При стабилизации и последующем улучшении экономического положения страны Калининградская область могла бы стать хорошим плацдармом для развертывания конкурентоспособных на мировом рынке отраслей, основывающихся на использовании российского научно-технического потенциала. Это можно было бы осуществить уже сейчас, в частности, в переоснащении перспективных машиностроительных и других промышленных предприятий, в том числе и в рамках конверсии. На базе более 40 средних и крупных научных и проектно-конструкторских организаций области предлагается создание российско-иностранного технополиса, способного стать активным фактором подъема хозяйства региона. Похожая попытка реализуется в области с участием немецких партнеров, однако масштабы создаваемого технопарка незначительны из-за недостатка финансирования.

Управление реструктуризацией

Реструктуризация экономики в соответствии с новыми и меняющимися условиями будет происходить и уже стихийно происходит – неэффективные предприятия и отрасли свертывают деятельность, появляются новые, ранее отсутствовавшие

4. Региональная стратегия

производства, быстро развивается сфера услуг. В определении основных направлений отраслевой политики речь не идет о попытке сохранения неэффективных производств. Важно оценить, какие отрасли окажутся наиболее эффективными в будущем, и содействовать их развитию уже в настоящее время.

При решении задач реструктуризации речь должна идти не о поддержке отдельно взятых предприятий, а о стимулировании конкретных направлений деятельности, привлечении (в том числе и для создания новых производств) частного капитала (отечественного и иностранного). В то же время поддержку могут получать и конкретные предприятия – в рамках льготных кредитов, предоставляемых на конкурсной основе.

Такое стимулирование, разумеется, не означает, что следует ограничивать создание и расширение предприятий неприоритетных отраслей. Ограничения (в том числе и административные) должны основываться на требованиях законодательства России и Евросоюза.

Данные направления необходимо сочетать с ускоренным развитием рыночной инфраструктуры и ориентированной на региональные нужды системы образования и переподготовки кадров.

Для управления структурной перестройкой экономики предполагается рассмотреть следующий механизм:

во-первых, Федеральная программа развития ОЭЗ, финансируя развитие производственной инфраструктуры, формирует транспортную специализацию региона, а также косвенно учитывает и региональные приоритеты, создавая инфраструктурные условия их реализации;

во-вторых, необходимо разработать новую программу регионального развития, предполагающую основные направления структурной перестройки экономики и решение основных проблем социально-экономического развития;

в-третьих, создание финансово-кредитных институтов и привлечение инвестиций в приоритетные отрасли региональной экономики;

Отраслевые проблемы и приоритеты развития

в-четвертых, должен использоваться механизм локальных экономических зон, стимулирующий их конкретную специализацию.

С учетом российского и зарубежного опыта можно назвать следующие рычаги, с помощью которых администрация области должна регулировать реструктуризацию экономики.

1. Использование возможностей регионального бюджета и местного законодательства для развития рыночной инфраструктуры и создания благоприятных условий для деловой активности, снижения рисков вложения капитала на территории области, подготовки и переподготовки кадров для народного хозяйства региона. Эти возможности используются пока не в полной мере.

2. Обоснование федеральных программ, дотаций и субвенций и инициирование федеральных законодательных актов в отношении условий регионального развития для стимулирования привлечения капитала в наиболее перспективные отрасли и территории.

3. Применение налоговых и кредитных инструментов, законодательных возможностей региона для стимулирования развития отдельных отраслей и территорий. В первую очередь следует использовать опыт Польши и Литвы, где большие налоговые и таможенные преимущества имеет АПК. Политика поддержки аграрного сектора действует и во всех развитых странах региона, а также в Европейском Союзе в целом.

4. Использование возможностей международных программ, особенно в сфере подготовки и переподготовки кадров, создания рыночных структур и инновационных центров, совместных проектов по развитию транспортной, энергетической, телекоммуникационной, инженерной (в том числе природоохранной) инфраструктуры, социальной работы. Необходимо выделение средств для участия в проектах, поскольку многие из них, особенно на стадии внедрения, предусматривают реализацию только при совместном финансировании.

4. Региональная стратегия

Реализация стратегии «региона сотрудничества»

После избрания в конце 2000 года нового главы администрации – губернатора области и новой областной Думы создана предпосылка реализации стратегии «региона сотрудничества» РФ и ЕС. Основой программы деятельности областных властей стала разработка документов в этом направлении. В первой половине 2001 года были проведены слушания предложений по развитию области в областной Думе, организован ряд конференций, в том числе международных, с обсуждением актуальных вопросов регионального развития.

Двадцать второго марта 2001 года в Правительстве РФ был рассмотрен вопрос о социально-экономическом развитии Калининградской области. Обсуждалась Концепция федеральной социально-экономической политики в отношении региона; 26 июля вопрос о Калининградской области рассмотрен в Совете безопасности при Президенте Российской Федерации.

Областными органами власти подготовлены поправки к Закону «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Разработана новая Федеральная целевая программа социально-экономического развития Калининградской области на 2002 – 2010 годы, принятая Правительством РФ 7 декабря 2001 г. Обсуждены предложения по содержанию договора (соглашения) РФ и ЕС о развитии Калининградской области как «региона сотрудничества».

Важное значение в области придается международному сотрудничеству в решении региональных проблем. Шестнадцатого июня 2001 г. официально началась реализация проекта программы Tacis по содействию торговле и инвестициям в Калининградской области. Речь идет об ускоренном развитии рыночной среды и стимулировании инвестиций как главной предпосылке регионального развития.

Для стимулирования развития инфраструктуры рынка предполагается усилить роль созданного в конце 1999 года (также по рекомендациям проекта Tacis) агентства региональ-

Реализация стратегии «региона сотрудничества»

ного развития, которое пока недостаточно 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.).

Ввиду недостаточного развития финансовой инфраструктуры региона имеются предложения о стимулировании ее формирования путем создания международной Инвестиционно-финансовой корпорации⁶⁶.

Сейчас к обоснованию стратегии социально-экономического развития области привлечены ученые Института экономики переходного периода и Центра экономических реформ при Правительстве РФ, зарубежные эксперты. Мы надеемся на успешную реализацию стратегии «региона сотрудничества».

Реальную угрозу представляет превращение области в депрессивную территорию. Однако возможности предотвращения такой нежелательной перспективы развития области имеются. Более того, есть все предпосылки для ускоренного развития области путем превращения ее в регион взаимовыгодного сотрудничества РФ и ЕС (но не гуманитарной помощи со стороны ЕС).

Одним из факторов такого сотрудничества является наличие в регионе развитой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, наличие уже подготовленных работников достаточно высокой квалификации, в настоящее время не всегда имеющих возможность ее реализовать. Другой фактор – более развитая по сравнению с большинст-

⁶⁶ См.: Хлопецкий А.П., Федоров Г.М. Калининградская область – регион сотрудничества. Калининград, 2000.

4. Региональная стратегия

вом российских регионов рыночная инфраструктура и рыночно ориентированный менталитет большей части населения, налаженные связи с зарубежными партнерами и возможности использования как российского, так и западного опыта. Все это, наряду с доступом на обширный российский рынок (рынок товаров, услуг, рабочей силы, капитала), создает реальные предпосылки для реализации стратегии сотрудничества и превращения области в «пилотный регион» сотрудничества по целому ряду направлений, способствующих интеграции РФ и ЕС в новую форму экономического (а возможно, и социально-культурного) сообщества.

Однако при обосновании такого рода стратегии следует в полной мере согласовать региональные, общероссийские и международные интересы, сочетающиеся в регионе. Поскольку область должна выиграть от реализации стратегии «региона сотрудничества», постольку эта стратегия должна быть вписана в федеральную стратегию и должна обеспечивать повышение вклада региона в экономический, социальный, культурный, политический потенциал страны. Речь идет о таком месте области в общероссийском территориальном разделении труда, которое соответствует ее геоэкономическому положению в центре Европы. Она должна выполнять те функции, которые именно здесь могут реализоваться с большим эффектом по сравнению с другими регионами России (внешнеэкономические, рекреационные и др.).

Одновременно в реализации стратегии сотрудничества должны быть заинтересованы зарубежные партнеры. Они должны получать от сотрудничества с Россией в регионе достаточно высокую прибыль и иметь гарантии для своих инвестиций, гарантии стабильности экономической, социальной и политической ситуации в Калининградской области.

Говоря о региональных аспектах стратегии, следует отметить относительную изученность экономических факторов развития области и недостаточное внимание к ее социальным особенностям. В лучшем случае приводятся некоторые усред-

ненные показатели, с которыми нельзя идентифицировать никакую социальную группу. Предложения по стратегии развития адресовываются не жителям региона, а неким хозяйствующим субъектам.

Между тем по результатам проведенного нами анализа следует констатировать неустойчивость территориально-социальной общности региона, ее противоречивость и наличие большого числа слабо осознанных органами власти проблем, которые уже в ближайшее время могут обостриться. Пока их сравнительно слабое внешнее проявление объясняется крайней озабоченностью всех слоев населения области экономической проблематикой, изысканием способов выживания в условиях кризиса, а также шоком от резкого изменения внешней социальной среды при слабой политической структурированности общества.

Однако улучшение экономической ситуации, начало выхода из кризиса, с одной стороны, и рост политического самосознания, развитие общественных и политических организаций – с другой, неизбежно вызовут проявление скрытых сейчас процессов социальной дифференциации. Поэтому уже сейчас нужно принимать превентивные меры к ослаблению социальной напряженности, сглаживанию противоречий внутри формирующегося социума. Стабилизация территориально-социальной общности в Калининградской области является не менее, а может быть, и более важной задачей, чем решение проблем экономического развития, поиск инвестиций и определение отраслевых приоритетов.

У Калининградской области сейчас, возможно, последний шанс реализовать имеющиеся предпосылки развития, используя наметившуюся поддержку федерального Центра и расширяющееся сотрудничество между Российской Федерацией и Европейским Союзом. Для реализации этих пока еще потенциальных возможностей необходима целенаправленная деятельность областных органов власти, инициирующая решение вопросов регионального развития на федеральном и междуна-

4. Региональная стратегия

родном уровнях, обеспечивающих полное использование внутренних возможностей экономического роста.

Реализация в области стратегии сотрудничества повысит ее экономическую безопасность, которая определяется:

- эффективной специализацией народного хозяйства и развитостью регионального рынка;
- надежностью и дешевизной коммуникаций с основной территорией страны;
- взаимовыгодными связями с соседними странами.

Это три неперменных компонента, определяющих уровень, структуру и темпы развития экономики, а следовательно, и уровень жизни населения региона. Они и являются определяющими факторами развития области, из которых вытекает региональная стратегия.

П р и л о ж е н и е

РЕКОМЕНДАЦИИ

***депутатских слушаний, организованных комитетами
Калининградской областной Думы (третьего созыва)
по развитию ОЭЗ в Калининградской области,
по экономической политике, по законодательству,
государственному строительству
и местному самоуправлению, совместно
с Комитетом по развитию ОЭЗ администрации
Калининградской области 7 февраля 2001 года***

I. Участники депутатских слушаний отмечают, что представленные «Предложения по развитию Калининградской области на основе совершенствования механизма ОЭЗ», несмотря на то, что отдельные вопросы, поставленные авторами, требуют переработки и доработки, являются серьезной основой для дальнейшей работы по следующим направлениям:

Приложение: Рекомендации депутатских слушаний

1) подготовка «Предложений по развитию Калининградской области на основе совершенствования механизма ОЭЗ и программы действия областных органов власти по их реализации» для заседания Правительства РФ 22 марта 2001 года;

2) совершенствование Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и Федеральной целевой программы развития ОЭЗ и внесение соответствующих изменений в Налоговый кодекс;

3) разработка «Концепции и Комплексной программы развития Калининградской области на период до 2010 г.» с учетом позиции федерального Центра, высказанной на заседании Правительства РФ;

4) участие в подготовке Правительством РФ договора (соглашения) между Российской Федерацией и Европейским Союзом о Калининградской области как регионе сотрудничества.

II. В этой связи представляется целесообразным рекомендовать Консультативному совету по развитию Особой экономической зоны при главе администрации области и членам рабочей группы, созданной губернатором для подготовки к заседанию Правительства РФ 22 марта 2001 по вопросу «О мерах по обеспечению социально-экономического развития и жизнедеятельности Калининградской области», при подготовке к заседанию Правительства и в последующем, с учетом его итогов, организовать с привлечением широкого круга ученых, промышленников и предпринимателей работу по решению следующих проблем:

1) преодоление экономической и политической нестабильности в Калининградской области, вызываемой принятием федеральными министерствами и ведомствами решений, нарушающих Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и не учитывающих особое положение региона и связанные с этим специфические условия хозяйствования;

4. Региональная стратегия

2) сокращение разрыва в уровне и качестве жизни калининградцев по сравнению с гражданами соседних государств;

3) недопущение хозяйственного и политического обособления российского эксклава в едином европейском пространстве, вызванного вхождением Польши и Литвы в Европейский Союз и НАТО и возникновением в этой связи неурегулированных между ЕС и Россией вопросов, особенно в сфере передвижения через территорию ЕС жителей области и грузов, а также граждан России и третьих стран, посещающих регион;

4) сохранение инвестиционной привлекательности региона с учетом изменившихся условий хозяйствования в Российской Федерации в связи с подготовкой к вступлению во Всемирную торговую организацию (ВТО);

5) ревизия проводившейся в 1996 – 2000 годах политики защиты местного производителя путем установления количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в режиме свободной таможенной зоны (СТЗ) на территорию Особой экономической зоны;

6) содействие производителям товаров и услуг Калининградской области;

7) преодоление топливно-энергетической зависимости области от внешних, в том числе импортных, поставок электроэнергии и топлива;

8) привлечение необходимых инвестиций для решения экологических проблем области, обеспечения защиты окружающей среды и здоровья граждан на уровне стандартов Европейского Союза.

При подготовке предложений по решению указанных проблем целесообразно провести:

– анализ социально-экономического положения Калининградской области за период 1990 – 2000 гг.;

– исследование тенденции развития промышленности, транспорта и сельского хозяйства за этот период с учетом воздействия на анализируемые процессы внутренних и внешних факторов;

Приложение: Рекомендации депутатских слушаний

– подробное исследование воздействия на развитие Калининградской области тарифной политики МПС РФ и Литовской Республики;

– оценку возможных проблем, связанных с расширением ЕС и НАТО на восток;

– обобщение конкретных предложений в действующие законы РФ, в том числе в Налоговый кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ и т.п. – для нормального функционирования Калининградской области в период 2001 – 2005 гг.

III. Для создания Комплексной программы развития Калининградской области на период до 2010 года считаем необходимым создать объединенную рабочую группу из представителей администрации Калининградской области и Калининградской областной Думы с широким привлечением Союза промышленников и предпринимателей и научных кругов региона. Этой рабочей группе необходимо проработать сценарии возможного развития Калининградской области на ближайшую историческую перспективу и подготовить законопроекты для Федерального Собрания и местных органов власти с учетом выработанных на федеральном и региональном уровнях подходов к развитию территории. При подготовке указанных документов целесообразно учитывать новые возможности, связанные с геополитическим положением региона:

1) Калининградская область, опираясь на механизм Особой экономической зоны и соответствующее ему законодательство, способна взять на себя роль экспериментальной площадки для экономических и политических новаций российского руководства, направленных на реформирование экономики и политической системы России;

2) Особая экономическая зона в Калининградской области имеет необходимые предпосылки для того, чтобы стать центром межрегионального сотрудничества террито-

4. Региональная стратегия

рий, имеющих схожие с областью особенности развития по отдельным параметрам. Например: приграничные территории – такие, как Приморский край, Псковская и Ленинградская области, Карелия; обособленные регионы – такие, как Чукотский АО, Магаданская и Сахалинская области; портовые города – Санкт-Петербург, Владивосток, Находка, Мурманск, Новороссийск и т.д. Механизм Особой экономической зоны в зависимости от особенностей развития регионов может использовать различные методы компенсации потерь населения, связанных с геополитическим положением территорий, и содержать различные формы стимулирования их развития;

3) формирование устойчивых экономических связей с другими регионами и республиками России, зарубежными государствами на основе создания региональных инвестиционно-финансовых структур, развития единых производственных комплексов и финансово-промышленных групп на базе, например, автомобильных производств, единого морехозяйственного комплекса (с Санкт-Петербургом), транспортного узла и рыбной промышленности (совместно с Республикой Беларусь) и т.д.;

4) в соответствии с принятой Россией Стратегией по развитию отношений с ЕС на период до 2010 года Калининградская область может стать регионом сотрудничества России и ЕС, образцом интеграции России и Евросоюза. Договор между Россией и ЕС должен отразить то, что Калининградская область является субъектом Федерации и в то же время субъектом хозяйственной деятельности Евросоюза.

IV. Участники слушаний считают необходимым регулярный обмен мнениями между членами рабочих групп и общественностью Калининградской области. Формами такого обмена могут быть депутатские слушания, совещания, рабочие встречи, а также широкое освещение деятельности рабочих групп в средствах массовой информации.

5. ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ В РЕГИОНЕ

Условия привлечения инвестиций

Говоря о необходимости привлечения инвестиций в экономику Калининградской области, чаще обсуждается проблема притока иностранных инвестиций. Между тем, сейчас они составляют крайне незначительную часть вкладываемых в экономику региона капиталовложений. Весь объем накопленных прямых иностранных инвестиций на начало 2002 года составил всего 36 млн. долларов, то есть около 1 млрд. рублей по официальному курсу. В 2001 году 3,2 млн. долларов, а изъято 8,9 млн. долларов⁶⁷. Общий же объем инвестиций в основной капитал за 2001 год составил около 7 млрд. рублей.

Проблема недостаточных инвестиций в российскую экономику в целом осложняется огромными размерами легального и нелегального оттока капитала за рубеж. Отток капитала из России в 2000 г. оценивался различными экспертами около 20, а иногда даже 25 – 28 млрд. долларов⁶⁸. Данные Центрального банка России за 2000 г. – 22,5 млрд. долларов⁶⁹. По некоторым оценкам, в 2001 году отток капитала из России за рубеж составил 32 млрд. долларов.

По данным Бюро экономического анализа, нелегальный или полуполюгальный вывоз капитала составлял в 1999 – 2000 гг. приблизительно 10% ВВП. Если в Калининградской области соответ-

⁶⁷ *Внешнеэкономическая деятельность предприятий и организаций Калининградской области за 2001 год.* Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2002. С. 12.

⁶⁸ *Известия.* 2001. 19 янв. С. 5.

⁶⁹ *Обзор экономической политики в России за 2000 год.* М.: Бюро экономического анализа, 2001. С. 524.

5. Инвестиционный климат в регионе

ствующие цифры близки к среднероссийским, то нелегальный и полулегальный экспорт капитала из области за рубеж может составлять более 2,5 млрд. рублей ежегодно.

Административные меры по ограничению оттока капитала за рубеж малоэффективны. Стратегическая программа российского Правительства предполагает решение проблем инвестиций, включая снижение оттока российского капитала за рубеж, за счет формирования в стране рыночной среды. Пути решения проблемы инвестиций – это «гарантии прав собственности, снижение барьеров входа, равные условия конкуренции, снижение налогового бремени, реструктуризация банковской системы, структурные реформы, предсказуемая макроэкономическая политика и т.п.»⁷⁰.

Для того чтобы российский капитал оставался в стране и обеспечивал инвестиционный процесс, а не вывозился (легально и нелегально) за рубеж, «государство должно в ближайшее время радикально улучшить инвестиционный климат, обеспечить на деле реализацию общеизвестных либеральных демократических принципов, убрав фактически существующие ограничения на развитие бизнеса во всех сферах. Речь идет о скорейшем создании равных условий конкуренции, разумной налоговой системы, независимой судебной власти, дерегулировании экономики, уходе государства от прямого участия в государственной жизни, защите прав частной собственности и т.п. То есть обо всем том, что намечено в долгосрочной стратегии правительства. Иными словами, необходимо построение современной капиталистической системы, во многом основанной на взаимном доверии между капиталом, трудом и властью, а не на принуждении»⁷¹.

⁷⁰ *Обзор* экономической политики в России за 2000 год. М.: Бюро экономического анализа, 2001. С. 28 – 29.

⁷¹ Там же, с. 25.

Хозяйственный механизм ОЭЗ и инвестиции

Главные надежды оживления производства в регионе возлагались и продолжают возлагаться на развитие рыночных отношений, и прежде всего на механизм Особой экономической зоны. Положения Закона РФ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (1996) регулируют экспортные и импортных операции, прежде всего путем предоставления таможенных льгот. Основным является то, 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.

Порядок определения происхождения товара из ОЭЗ устанавливается администрацией совместно с Государственным таможенным комитетом РФ. При этом действуют следующие правила. 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% и его обработка влечет за собой изменение кода товара по таможенной классификации.

5. Инвестиционный климат в регионе

Предполагается, что благодаря действию режима ОЭЗ должен усилиться импорт сырья, и особенно полуфабрикатов, для изготовления готовых изделий, которые затем будут поступать беспошлинно в другие регионы России. Организации таких производств способствует выгодное географическое положение области, сравнительно развитая инфраструктура, наличие квалифицированной и дешевой рабочей силы, научно-технический и образовательный потенциал региона.

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

Еще один правовой стабилизатор ситуации – Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области от 12 января 1996 г. Договор не допускает внесения в одностороннем порядке изменений в действующий режим хозяйственной деятельности, в том числе в режим свободной таможенной зоны.

Принятие Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» оказало позитивное влияние на социально-экономическую ситуацию в регионе. 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. Закрепленный законом об ОЭЗ режим свободной таможенной зоны обеспечил решение многих острых проблем Калининградской об-

ласти, связанных прежде всего с ее геополитическим положением.

Созданный благодаря механизму ОЭЗ режим открытости экономики и относительная развитость рыночной среды должны были позволить отнести Калининградскую область к числу регионов России с наиболее благоприятным инвестиционным климатом. Действительно, за время действия Закона об ОЭЗ в области зарегистрировано (по состоянию на 01.05.2001г.) 1597 предприятий с иностранным капиталом, филиалов и представительств иностранных фирм. В создании предприятий приняли участие инвесторы более чем из 50 стран. Однако общая сумма вкладов иностранных инвесторов в уставные капиталы составила крайне незначительную величину – всего 717,6 млн. рублей. Хотя в последние два года появились определенные положительные тенденции, Закон все же не дал тех результатов, которые ожидались.

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.

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.

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

5. Инвестиционный климат в регионе

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.

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 них.

Стабилизационные процессы в экономике России привели к росту поступлений отечественных инвестиций в основной капитал. В 1999 году в Калининградской области общий объем инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства) составил 2,2 млрд. рублей. В 2000 г. инвестиции в основной капитал составили 4,8 млрд. рублей. Основная часть общего объема инвестиций в основной капитал направлялась в топливную и пищевую отрасли промышленности, на транспорт, машиностроение и металлообработку. По структуре поступивших инвестиций за 1999 – 2000 годы основными источниками финансирования являются собственные средства предприятий (75%).

Несмотря на всю нестабильность и сложность развития свободной экономической зоны в регионе, администрация Калининградской области не только смогла удержать социальную, экономическую, политическую ситуацию в оптимальных рамках (с учетом пагубного воздействия кризиса 1998 года), но и добиться определенной положительной динамики во многих отраслях.

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 для области. Рыночные преобразования в регионе замедлятся, усилится роль административного, рас-

пределительного управления экономикой. Замедление преобразований в одном из региональном звеньев хозяйственного комплекса страны, который является сейчас и может в еще большей мере стать в будущем 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.

Возможная финансовая поддержка региона *взамен* зонального механизма не может решить проблемы регионального развития, поскольку она имеет иную направленность – не на развитие экономики, а на его социальную поддержку. Выделяемые же сейчас в рамках Федеральной программы средства имеют иное предназначение. С их помощью совершенствуется производственная, социальная и, в какой-то мере, рыночная инфраструктура региона, а также оказывается поддержка модернизации ведущих отраслей экономики.

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 в 2000 г. Польша получит около 800 млн., Литва – более 100 млн. дол. США.

До настоящего момента финансирование Федеральной целевой программы развития Особой экономической зоны в Калининградской области производилось в явно недостаточных размерах. Новая программа интегрирована с другими задачами реализации долгосрочной федеральной политики по отношению к Калининградской области. Особое внимание в ней уделено отраслям экономики, имеющим общероссийское значение, а также важное экономическое и геополитическое значение для региона в условиях превращения его в российский эксклав внутри ЕС. Среди выделенных программой приоритетов – транспорт, энергетика, связь, рыбная, янтарная отрасли, курортно-рекреационный и агропромышленный комплексы.

Динамика и структура инвестиций

Инвестиции, и прежде всего инвестиции в производство, – ключевая проблема для экономики Калининградской области, как и для всей российской экономики. Сокращение их объемов характерно для всех регионов России, но в Калининградской области инвестиционный спад глубже. Главная причина низкой активности в том, что инвестиционный климат остается неблагоприятным как для отечественных, так и для иностранных капиталовложений.

Для оценки динамики российской экономики в настоящее время индикаторы инвестиционной деятельности, возможно, даже более значимы, чем показатели роста производства. За 1990-е годы инвестиции в реальный сектор российской экономики снизились в 4 раза, в том числе в основной капитал – в 3 раза. Спад в Калининградской области намного больше – соответственно в 6 раз и в 3,5 раза. 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 – 0,6%).

В 1990-е годы, вплоть до 1999 года, инвестиции в основной капитал сокращались и не было потребности в выполнении прежнего объема работ. Лишь в 1999 году, с экономическим оживлением в стране, инвестиции стали возрастать (на рис. 7 прослеживается четкая корреляция между динамикой инвестиций и промышленного производства).

Режим ОЭЗ не смог обеспечить значительный приток иностранных инвестиций, которые составляли в 1990-е годы среднем 6% общего объема инвестиций в год, а в 2000 году – 4%. Главную роль (до трех четвертей инвестиций) играют собственные средства предприятий. Заметны бюджетные вложения средств, причем с 1998 года – не федеральные, как ранее, а региональные. И практически отсутствуют заемные средства, поскольку коммерческие банки, особенно после финансового кризиса августа 1998 года, почти не занимаются кредитованием экономики.

Динамика и структура инвестиций

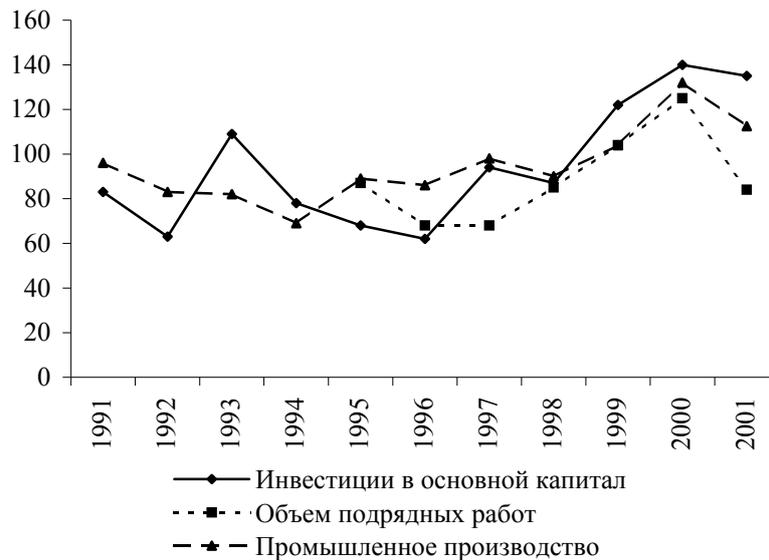


Рис. 7. Динамика некоторых экономических показателей Калининградской области, 1991 – 2001 гг., в процентах к предыдущему году

В Калининградской области удельный вес централизованных средств в общем объеме капитальных вложений в 1992 – 1996 гг. превышал среднероссийский уровень в 1,3 – 1,9 раза. В период с 1992 по 1998 г. уменьшается доля инвестиций в основной капитал из федерального и местных бюджетов (с 40 до 14%) и растет роль собственных средств предприятий. Финансовая поддержка за счет федерального бюджета с 1997 г. резко сократилась. В 1998 году 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%) обеспечена собственными средствами предприятий.

5. Инвестиционный климат в регионе

В 1999 г., с оживлением в экономике, инвестиции выросли на 22%, в 2000 г. – на 40%. Однако собственные средства предприятий стали играть еще более значительную роль, и их доля возросла 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.

Слабое использование кредитных механизмов, с одной стороны, и недостаточная финансовая база предприятий – с другой, предопределяют низкие объемы инвестиций. Иностранные инвестиции, как уже отмечалось, составляют незначительную долю инвестиций в экономику региона, имея в расчете на душу населения меньшие размеры по сравнению со средним по стране уровнем.

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

Ближайшие по времени опубликованные данные по балансовой стоимости основных фондов в экономике (по всему кругу предприятий) относятся к концу 1999 года – 68,6 млрд. рублей. Однако следует иметь в виду, что после августа 1999 года они фактически не переоценивались и, исходя из соотношения доллара и рубля 1:6, их стоимость составляла более 11 млрд. долларов. Это соответствует оценке 1990 года, когда стоимость основных фондов составляла 11 млрд. рублей (то есть, с учетом реальной покупательной способности рубля, как раз примерно 11 млрд. долларам).

Для полного обновления основных фондов стоимостью 69 млрд. рублей за период 7 лет (расчетный срок окупаемости, принимавшийся за основу в конце 1980-х годов) требуются ежегодные инвестиции в размере около 10 млрд. рублей.

Реальные объемы инвестиций вдвое меньше. В 2000 году они составили 4,8 млрд. рублей. Подобный уровень инвести-

ций 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 темпах роста 40% в год (очень высоких, но достигавшихся в 2000 году) необходимый уровень инвестиций мог бы быть обеспечен через 2 – 3 года, при 12 – 13% – через 6 лет.

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 года потребуется намного больше времени (правда, нужно помнить, что в 1990 году 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 нынешнем числе рабочих мест – 80 тыс. в промышленности, 100 тыс. во второй группе отраслей и 230 тыс. в третьей – общая стоимость составит $2400 \text{ млн. долларов} + 2000 + 2300 = 6770 \text{ млн. долларов}$ ⁷². При обновлении капитала за 7-летний период требуются средства, близкие к тем, которые получены ранее, –

⁷² Если удастся легализовать теневой сектор, занятость в реальном секторе значительно возрастет и перспективная оценка стоимости фондов увеличится как раз до упоминавшихся выше 10 – 11 млрд. рублей.

5. Инвестиционный климат в регионе

960 млн. долларов в год, или около 30 млрд. рублей (по официальному курсу).

Одновременно со снижением объемов инвестиций происходили изменения в их отраслевой структуре. Уменьшился удельный вес капиталовложений производственного назначения: если к концу 1980-х годов они составляли около трех четвертей общего объема инвестиций, то в 1997 г. – только половину, а в 2000 году – менее трети. Особенно снизились вложения в сельское хозяйство, доля которого за 1992 – 1996 гг. упала с 17 до 1%; в 2000 году она составила 1,6%.

С 1998 года объемы инвестиций в производство товаров стали расти; особенно значительный прирост характерен для 2000 года. Распределение и динамику инвестиций по отраслям экономики отражают рисунки 8 и 9.

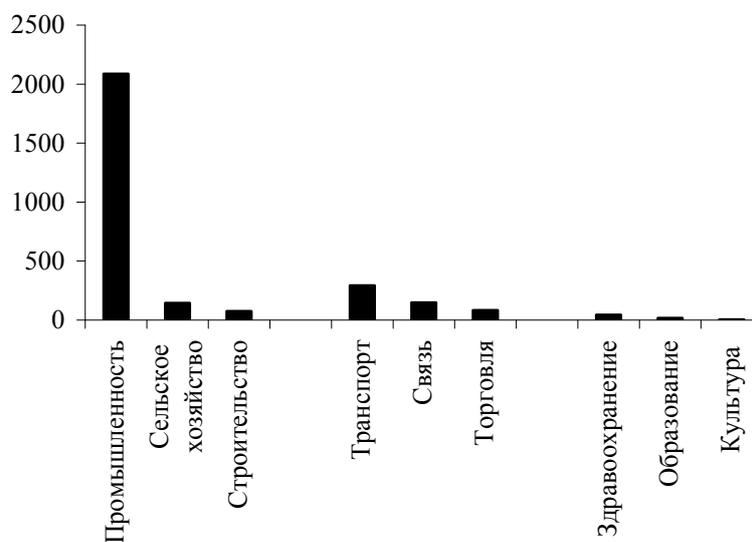


Рис. 8. Инвестиции в экономику (крупные и средние предприятия), 2000 г., млн. руб.

Динамика и структура инвестиций

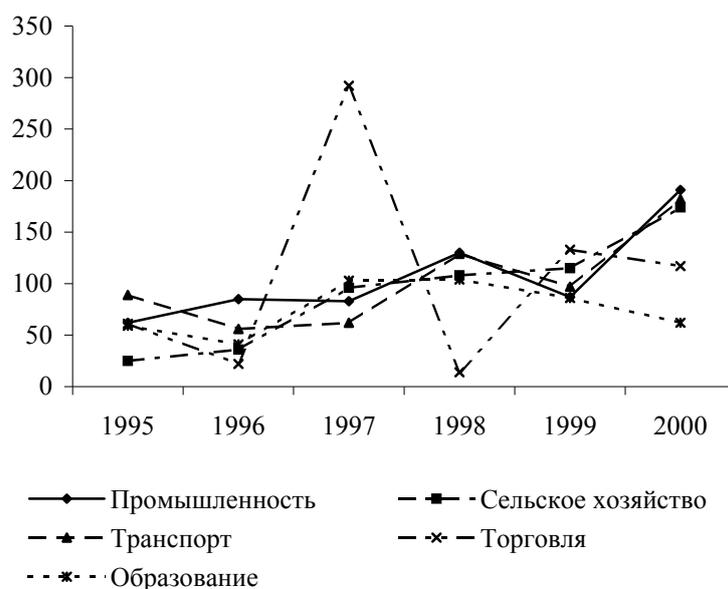


Рис. 9. Динамика инвестиций по некоторым отраслям экономики, в процентах к предыдущему году

В позитивном направлении стала меняться и валовая структура инвестиций. В январе – ноябре 2001 г. капиталовложения в машины и оборудование возросли на 73,5%, составив почти половину всех инвестиций, а инвестиции на строительные-монтажные работы – на 43%.

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 быть более или менее активной. Но в любом случае она должна включать следующие направления.

5. Инвестиционный климат в регионе

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.

Ускоренное развитие рыночной среды и стимулирование инвестиций

Более последовательная реализация идеи свободной экономической зоны, возможно, принесла бы и более ощутимые результаты, если бы государство внесло больший вклад в предоставление гарантий инвесторам, сняло бы бюрократические препоны бизнесу, если бы нормативные документы по СЭЗ-ОЭЗ не менялись так часто, если бы потенциальные инвесторы – как российские так и иностранные, – почувствовав стабильность и прочность региональной политики, решились на крупные инвестиции. Ничего этого, однако, не произошло. В 1996 – 2000 годах у администрации не было четкого представления и полноценной программы социального и экономического развития региона, как не было у нее и достаточного опыта регионального управления. Все это вкупе с предшествующими неудачами реализации идеи СЭЗ подорвало репутацию региона в глазах потенциальных инвесторов. Для того чтобы вновь возродить привлекательность региона, необходимо разработать детальную программу регионального развития, указав его цели, источники и приоритеты, гарантии и выгоды инвесторам, а также начать рекламную кампанию как в других регионах России, так и за рубежом.

*Ускоренное развитие
рыночной среды и стимулирование инвестиций*

Явно недостаточно использованы местные ресурсы, и возможность для развития в этом направлении существует. К примеру, разработка уникальных месторождений янтаря и обработка этого ценного минерала, пользующегося большим спросом на мировом рынке, парадоксально и необъяснимо невыгодны. Попытки областной администрации стимулировать интерес к использованию морских портов Калининградской области некоторыми другими регионами России, и в особенности Белоруссией, достаточного развития не получили.

Большинство рекомендаций, касающихся перспектив экономического развития Калининградской области, предполагает усиление деловой активности в регионе, превращение его в один из полюсов роста российской экономики, обеспечивающих ее эффективную интеграцию в систему международного разделения труда. Речь идет о создании возможностей для реструктуризации региональной экономики, замене ее прежней индустриально-аграрной специализации с преобладанием материалоемких отраслей, работающих на привозном сырье, на капиталоемкие 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. Однако «Птицепром», использующий это оборудование, в 1999 г. ока-

5. Инвестиционный климат в регионе

зался не в состоянии его оплачивать, поскольку экономические условия после августовского 1998 года 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 организовано.

Создание локальных зон в области, по нашему мнению, имеет определенные перспективы. Одной из идей, учитывающих вероятные изменения российского законодательства, является идея реорганизации 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 разворачивается сеть локальных экономических зон. Государство будет способствовать реструктуризации экономики, инвесторы – как зарубежные, так и российские – получают определенные льготы по сравнению с общероссийскими нормами и положениями. Будут приниматься меры по защите местных товаропроизводителей.

Имеются предложения по организации целого ряда подобных зон, включая:

- 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);
- свободную финансовую зону в Ленинградском районе Калининграда;

*Ускоренное развитие
рыночной среды и стимулирование инвестиций*

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

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

– формирующийся 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 их для реализации проекта развития региона. Это не исключает возможность учета интересов иностранных финансовых институтов.

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 определенное время. Поэтому устойчивость, предсказуемость экономического и политического курса являются на 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, демонаполизация рынка кредитных услуг (особенно конечных), привлечение на рынок иностранных банков»⁷³.

⁷³ *Российская экономика в 2000 году*. М.: ИЭПП, 2001. С. 30 – 31.

5. Инвестиционный климат в регионе

Ввиду недостаточного развития финансовой инфраструктуры региона, способной привлечь и гарантировать инвестиции, выдвигаются упоминавшиеся выше предложения о стимулировании ее формирования путем создания международной Инвестиционно-финансовой корпорации.

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 Инвестиционно-финансовой корпорации 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 формировании 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 года Агентства регионального развития, которое пока недостаточно 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 администра-

*Ускоренное развитие
рыночной среды и стимулирование инвестиций*

ция 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. Его задачами могут 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

5. Инвестиционный климат в регионе

экономической безопасности по сравнению с узко специализированными или ориентированными на региональный рынок народнохозяйственными структурами.

Основополагающим для разработки региональной стратегии, на наш взгляд, является стратегический 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 более активно участвовать в процессах кооперации и территориального разделения труда с Балтийскими странами, а также более полно 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 некоторые события, которые затрудняют не только развитие сотрудничества, но и саму экономическую деятельность в Калининградской области. Более того, эти события в боль-

шинстве случаев инициализируются не российской стороной. Среди таких затрудняющих развитие области факторов – расширение НАТО, несмотря на самораспад блока стран Варшавского договора, усложненные правила транзита грузов через Литву, решение вести строительство магистрали «Виа Балтика» вне пределов области, изменение Польшей в начале 1998 г. правил пересечения границы. Будущее принятие сначала Польши, а затем и Литвы в Европейский Союз ухудшит внешние условия экономического функционирования области. Повторяемые некоторыми зарубежными политиками заявления о необходимости политического урегулирования существующей проблемы, состоящей, по их мнению, в том, что Калининградская область является частью России, а также необходимости упразднения ее границ, не могут найти поддержки у подавляющего большинства жителей области.

Проблемы развития предпринимательства

Калининградская область относится к регионам с развитым малым бизнесом. Только в Калининграде зарегистрировано 14,5 тыс. субъектов малого предпринимательства. Однако действует лишь часть из них – по данным Калининградского областного комитета госстатистики, в 1999 году в области действовало 9,8 тыс. малых предприятий. В расчете на 1000 жителей их приходится 10 (в РФ – 6). Общее число работающих на них составляет 60 тыс. человек (15% занятых).

Кроме того, развито индивидуальное частное предпринимательство. Только в Калининграде зарегистрировано 36 тыс. предпринимателей, осуществляющих деятельность без образования юридического лица.

Следует также иметь в виду, что сельское хозяйство ведется предприятиями, которые почти все следует отнести к малым, а также фермерами и частными хозяйствами, тогда как учитываемые статистикой малые предприятия в аграрном секторе производят менее 1% продукции.

5. Инвестиционный климат в регионе

То есть реально роль малого бизнеса (даже если не учитывать теневую экономику) выше, чем это оценивает статистика, согласно которой в 1998 году малыми предприятиями выпущено продукции и оказано услуг на 2,4 млрд. руб. (240 млн. долларов), в первом полугодии 1999 года – на 1,8 млрд. руб. (75 млн. долларов).⁷⁴

В сфере услуг действует 71% малых предприятий. Особенно распространено малое предпринимательство в торговле и общественном питании, где сосредоточена более половины предприятий. Но в объеме производства товаров на них приходится около половины стоимости, в том числе на промышленность – треть.

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 ведут 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 законодатель-

⁷⁴ Пересчет в долларовой эквивалент совершен по официальному обменному курсу, а не по паритету покупательной способности валют, поэтому данные за 1998 и 1999 годы несопоставимы. Они отражают лишь порядок явления, но не его точные размеры.

Проблемы развития предпринимательства

ство 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.

Данные таблицы 14 отражают мнение самих предпринимателей о факторах, ограничивающих развитие их деятельности.

Таблица 14

Проблемы предпринимательства⁷⁵

Параметр	Балл	Место
Высокий уровень налогов	6,84	1
Высокий уровень процентов по кредитам	6,47	2
Государственное регулирование деятельности	6,30	3
Формирование начального капитала	5,91	4
Получение средств для развития предприятия	5,79	5
Поиск надежных работников	5,79	6
Проведение банковских и других финансовых операций	5,55	7
Валютные операции и сохранность сбережений	5,50	8
Поиск информации о рынках, товарах, ценах	5,44	9
Достижение высокого уровня продаж и маркетинговых успехов	6,34	10
Понимание процесса управления бизнесом	5,24	11
Ведение бухгалтерского учета	5,10	12
Взяточничество	5,09	13
Транспортировка	4,95	14
Приобретение знаний и навыков ведения бизнеса	4,91	15
Удачное продвижение товаров	4,84	16
Управление производством	4,71	17

⁷⁵ Калининградский регион 2010 / Tacis. Калининград, 2000. С. 241 (ссылка на источник: Жуплев А., Конков А. Киснер Ф. Российский и американский малый бизнес: мотивы и препятствия // Европейский журнал управления. 1998. Т. 16. №4).

5. Инвестиционный климат в регионе

Окончание табл. 14

Параметр	Балл	Место
Рекламная деятельность	5,10	18
Вопросы защиты окружающей среды	4,16	19
Поиск информации по регистрации, юридические требования	4,15	20
Поиск офисных и производственных помещений	4,14	21
Коммуникации (телефон, факс и т.д.)	3,91	22
Недобросовестная конкуренция	3,69	23
Управление персоналом	3,4	24
Дискриминация (этническая, религиозная, по половому признаку)	3,05	25

Примечание: по 7-балльной шкале: от самой серьезной проблемы (7) до отсутствия проблемы (1).

Судя по приведенным в таблице ответам, налоги и финансы, а также бюрократы – главные проблемы, от которых зависит успешная деятельность малых и средних предприятий. Однако и состояние инфраструктуры рынка оценивается также довольно высокими баллами. При этом ни один из приведенных 25 вопросов не получил оценки, согласно которой актуальность его невысока.

Для того чтобы оценить ситуацию в регионе во взаимоотношениях бизнеса и власти, летом 2001 года 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 законодательства 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 чиновни-

Проблемы развития предпринимательства

ков за последние пять лет выросла, треть считает, что осталась такой же, и только 16% – что уменьшилась. Абсолютное большинство бизнесменов считает, что если имеется личное знакомство с чиновниками, то дела будут продвигаться быстрее и легче.

В то же время и сами предприниматели не готовы к борьбе с отрицательными проявлениями в органах власти, часто 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.

Местное законодательство и улучшение предпринимательского климата

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 трудности по сравнению с другими российскими регионами и с тру-

5. Инвестиционный климат в регионе

дом адаптировалась к эксклавному положению и удорожанию коммуникаций с основной территорией страны. Однако 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 поставили экономику области в сложное положение. Прежний механизм ОЭЗ (прежде всего как свободной таможенной зоны) оказывается недостаточным для компенсации эксклавного положения области и стимулирования ее социально-экономического развития. Остановимся на мерах областных органов власти по созданию благоприятных условий регионального развития путем совершенствования федерального и областного законодательства.

В первой половине 2001 года Калининградская областная Дума провела 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 области международных семинарах и конференциях, встречах с иностранными делегациями, российскими и зарубежными специалистами. Велась совместная работа с администрацией области, органами местного само-

Проблемы развития предпринимательства

управления, общественными организациями. Тесные связи поддерживались с федеральными структурами.

Одним из итогов проделанной работы стали предложения органов власти Калининградской области 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 года 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 на территории области. 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 до-

5. Инвестиционный климат в регионе

полнений в Федеральный закон “Об Особой экономической зоне в Калининградской области” и некоторые иные законодательные акты Российской Федерации»⁷⁶. Соответствующие предложения представлены областной администрацией и в Правительство РФ.

К числу наиболее принципиальных изменений, предлагаемых проектом и направленных на стимулирование инвестиционной деятельности, относятся следующие.

В статье 5 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» вводится понятие приоритетного инвестиционного проекта, предусмотренное Законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Федеральный закон «Об ОЭЗ в Калининградской области» дополняется статьей 11, определяющей особенности специального налогового режима в Особой экономической зоне. А именно: предусмотрено освобождение юридических лиц, зарегистрированных на территории ОЭЗ и осуществляющих реализацию проектов Федеральной целевой программы развития ОЭЗ в Калининградской области и приоритетных инвестиционных проектов, от уплаты налога на прибыль и налога на имущество в течение срока окупаемости проекта (но не более семи лет с начала финансирования).

⁷⁶ Речь идет о внесении изменений и дополнений в те законодательные акты РФ, положения которых в настоящее время противоречат Закону «Об ОЭЗ в Калининградской области», и предлагаемых его корректировках. Поэтому подготовлены соответствующие предложения, касающиеся Таможенного и Налогового кодексов Российской Федерации, Федеральных законов «О банках и банковской деятельности», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», «О федеральном бюджете на 2001 год».

Проблемы развития предпринимательства

Предусмотрены также другие налоговые льготы, включая уменьшение налогооблагаемой прибыли на суммы, направленные на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, подготовку и освоение новых технологий и видов продукции (до 30% от суммы налогооблагаемой прибыли) и др.

Как известно, в настоящее время коммерческие банки недостаточно активны в инвестиционной деятельности. Поэтому в соответствии со статьей 13 Закона «Об ОЭЗ в Калининградской области» предусматриваются специальные меры по привлечению банковских кредитов для реализации проектов на территории ОЭЗ:

«При исчислении налога на прибыль российских банков, в том числе с иностранным участием, филиалов иностранных банков, зарегистрированных на территории Особой экономической зоны, уменьшается ставка налога на прибыль, полученную от кредитования проектов федеральной целевой программы развития Особой экономической зоны и приоритетных инвестиционных проектов, пропорционально отношению ставки кредитования указанных проектов к ставке рефинансирования Центрального банка Российской Федерации».

Более того, по предложению Постоянного комитета по развитию ОЭЗ Калининградской областной Думы принято постановление думы рекомендовать областной администрации при формировании закона о бюджете на 2002 год снизить налоги на прибыль банков до уровня промышленных предприятий.

Двадцать первого июня 2002 года принят в первом чтении проект Закона Калининградской области «О налоговых льготах предприятиям, осуществляющим инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области». В соответствии с ним:

«1. Инвесторы, удовлетворяющие требованиям настоящего Закона, освобождаются от уплаты всех налогов и сбо-

5. Инвестиционный климат в регионе

ров, зачисляемых в областной бюджет и в территориальный дорожный фонд, по которым право льготирования принадлежит субъектам Российской Федерации, до полной окупаемости вложенных средств, но не более расчетного срока окупаемости.

В инвестиционном соглашении указывается перечень налогов и сборов, по которым инвестор приобрел в соответствии с настоящим Законом льготы, а также величина налоговых освобождений. В случае издания актов законодательства о налогах и сборах, расширяющих права субъектов Российской Федерации по предоставлению льгот по налогам и сборам, зачисляемым в бюджет субъекта Российской Федерации, в течение 14 дней со дня вступления в силу таких актов вносятся соответствующие изменения в инвестиционное соглашение, расширяющие перечень налогов и сборов, по которым инвестор приобрел льготы, либо увеличивающие величину налоговых освобождений.

2. В течение пяти лет после завершения периода окупаемости инвестиций к инвесторам, указанным в части 1 настоящей статьи, применяется режим налогообложения, предусматривающий снижение ставок по налогу на имущество предприятий, зачисляемых в областной бюджет, на 50 процентов в части имущества, созданного в ходе реализации инвестиционного проекта».

Минимальный размер инвестиций, дающий право на льготы, – 10 млн. рублей в течение года.

Этот Закон распространяется и на банковские группы при соблюдении ими следующих условий:

«Статья 5. Предельный срок окупаемости инвестиционного проекта

Расчетный срок окупаемости инвестиционного проекта, претендующего на получение налоговых льгот в соответствии с настоящим Законом, не может превышать семи лет.

Статья 6. Прочие существенные условия:

Проблемы развития предпринимательства

1. Инвестор, претендующий на получение налоговых льгот, не может находиться в стадии ликвидации или реорганизации.

2. Инвестор, претендующий на получение налоговых льгот, должен быть зарегистрирован в качестве юридического лица на территории Калининградской области. Данное требование не распространяется на случаи, когда для осуществления инвестиционного проекта предполагается создать новое юридическое лицо, в этом случае вновь создаваемое юридическое лицо должно быть зарегистрировано в Калининградской области.

3. Инвестор, претендующий на получение налоговых льгот, должен иметь решение уполномоченных органов юридического лица, осуществляющего инвестиционную деятельность, о направлении на дальнейшее реинвестирование в период реализации инвестиционного проекта не менее 50 процентов собственной чистой прибыли.

4. Инвестор, использующий предоставленные настоящим Законом льготы, не вправе в течение всего срока реализации инвестиционного проекта отчуждать в пользу третьих лиц основные фонды, созданные в ходе реализации инвестиционного проекта, в том числе продавать или дарить их, вносить в уставные и складочные капиталы.

5. Льготы в соответствии с настоящим Законом могут быть предоставлены только тем инвестиционным проектам, у которых расчетный срок окупаемости с учетом предоставленных льгот составляет не более 85 процентов от расчетного срока окупаемости без учета предоставленных льгот».

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.

5. Инвестиционный климат в регионе

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, с условиях современной российской действительности первоочередного решения требует проблема исполнения законов. Возможно, это является даже более важной задачей, 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 кон-

Проблемы развития предпринимательства

трактов, является важнейшим фактором снижения транзакционных издержек и, следовательно, устойчивого экономического роста»⁷⁷.

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. Яновский⁷⁸.

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, которое является предпосылкой политической 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.

⁷⁷ *Российская экономика в 2000 году*. М.: ИЭПП, 2001. С. 35.

⁷⁸ *Мау В., Яновский К.* Политические и правовые факторы роста в российских регионах // *Вопросы экономики*. 2001. №11. С. 17.

**Субъективный фактор торможения
инвестиционного процесса в ОЭЗ**

Калининградская область находится на политическом и экономическом перекрестке, когда от правильного выбора пути зависит возможность достижения европейского уровня и качества жизни. Для этого прежде всего необходима объективная оценка его инвестиционной привлекательности.

Несмотря на позитивную динамику последних двух лет, по размеру инвестиций в основной капитал на одного жителя регион почти в два раза отстал от среднероссийских показателей. В результате по уровню и качеству жизни его обошли многие регионы России.

Разрыв с соседями постепенно превращается в пропасть с неизбежными в будущем негативными социально-экономическими последствиями.

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 соответствующие организационные формы.

Безусловно, определенный эффект должна дать Федеральная целевая программа развития области до 2010 г. Однако говорить о том, что она окажет влияние на кардинальный рост привлекательности региона для инвесторов, не приходится. Не случайно 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 модерни-

*Субъективный фактор
торможения инвестиционного процесса в ОЭЗ*

зации 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, помощь призван прежде всего Евросоюз – в правильно понятых собственных интересах».

Эти выводы, к сожалению, совпадают с результатами исследований Института экономики РАН. По данным руководителя Центра анализа полюсов роста и СЭЗ Н. Смородиной, минимальная сумма, необходимая для безвозмездного финансирования инфраструктуры региона, должна составлять около 110 млн. евро. Что касается «барьеров», то достаточно проследить всю цепочку проблем, с которыми сталкивается инвестор от первого пересечения польско-российской границы (особенно после отмены рейсов SAS) до регистрации СП в Москве (для уставного капитала более 100000 рублей), чтобы понять, насколько мы малопривлекательны 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 за счёт таможенно-транспортных проблем и ограниченности регионального рынка сбыта. А ведь сюда еще надо добавить проблемы квотирования, введения европейских стандартов и т.д.

Что касается налоговой политики в отношении хозяйствующих субъектов, то она также не вызывает оптимизма у крупных инвесторов. Главные конкуренты области в СЗФО – Санкт-Петербург и Ленинградская область – в 2001 году имели налог на прибыль в размере 18% против наших 24%. В 2002 году в ОЭЗ предполагается налог на прибыль 14,5% (в областной бюджет) и 2% (в местный), у них соответственно – 10,5 и

5. Инвестиционный климат в регионе

2%. Что касается налога с продаж, то у калининградцев максимальный размер 5%.

В такой ситуации трудно говорить об инвестиционной привлекательности региона. Более того, положение продолжает усугубляться из-за непродуманных действий отдельных лиц в областной администрации.

Очередным ударом по инвесторам стал внесенный администрацией области проект Закона «О размере цены земли при продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков собственникам расположенных на них зданий, строений и сооружений на территории Калининградской области». Несмотря на то, что этот проект не был поддержан экспертным советом при губернаторе области, что против него выступили два комитета областной Думы и Союз промышленников, чиновники из обладминистрации, введя в заблуждение многих депутатов, протолкнули его в первом чтении.

До этой «новации» при покупке земли собственники промышленных и сельских предприятий, магазинов и складов в соответствии с Федеральным законом №137 от 25 октября 2001 года имели право выкупать землю под своими предприятиями, заплатив трехкратный размер годовой ставки земельного налога за свой участок. Администрация области настояла на введении максимального – десятикратного – коэффициента на ставку земельного налога при выкупе земли.

Что же происходит в этой ситуации? Вместо того чтобы выкупить свою землю по минимальной цене и далее использовать ее как эффективную залоговую базу для привлечения инвестиций в производство, тысячи предприятий и организаций региона вынуждены будут сохранять арендные отношения, находясь в прямой зависимости от арендодателей.

Давно известно, что чем сильнее ограничена экономическая свобода хозяйствующего субъекта, тем ниже его эффективность. Кто в этом случае выигрывает? Чиновники, де-факто контролирующие деятельность предприятий. Не проиг-

*Субъективный фактор
торможения инвестиционного процесса в ОЭЗ*

рают они и в том случае, если предприятия начнут выкупать свои земли по максимальной цене. Вместо того чтобы пойти на развитие производства, деньги поступят государству и будут использованы теми же чиновниками.

В свое время американец Роберт Сарнофф писал: «Государственные финансы – это искусство передавать деньги из рук в руки до тех пор, пока они не исчезнут». О каких суммах идет речь? Если мы говорим о ставке земельного налога на 2001 год в северной промышленной зоне Калининграда (до ул. Сибирякова, Гайдара), то она составляет сейчас 32,74 руб. Таким образом, при выкупе своей земли, предприятию необходимо будет заплатить 327,4 руб., или около 11 дол. США за 1 кв. метр. Это означает, что средние по размеру предприятия, расположенные на площади от 1 до 10 га, будут вынуждены заплатить от 3,274 до 32,74 млн. руб. Сумма в 1 млн. дол. США вполне достаточна для модернизации крупного цеха на «Кварце» или «Системе», ведущих предприятий области.

Несколько дешевле будет стоить земля на западе областного центра, в районе очистных сооружений. Там цена будет 245,8 руб., или около 8 дол. США за 1 кв. метр. Однако, что касается наших крупных предприятий, которые занимают площади от 10 га и более (такие, как завод «Янтарь», Калининградская и Прибрежная птицефабрики, ОАО «Цепрусс», «Система» и т.д.), то нетрудно посчитать, о каких деньгах пойдет речь.

Очевидно, что предложенная администрацией области экономическая мера выступает как механизм блокирования инвестиций в сферу воспроизводства. Для чего это делается, остается только догадываться.

Что касается внешнего, как правило российского, инвестора, то лучшего способа отпугнуть его трудно придумать. Зачем ему выкупать предприятие, а затем выкупать землю по 8 – 11 дол. США за 1 кв. метр в зоне повышенного инвестиционного риска на Западе России, если за те же деньги можно купить неплохие участки вблизи Москвы, Санкт-Петербурга, на

5. Инвестиционный климат в регионе

окраинах Берлина или в 100 км от Вашингтона, в Польше или Литве. В итоге вместо необходимых инвестиций в производство деньги перекачиваются в областной и местный бюджеты, а 15% уходит в федеральный, откуда их потом придется выпрашивать в виде помощи.

Говорят: «Дай чиновнику свободу рук, и ты найдешь их в своих карманах». На наш взгляд, подобная законотворческая деятельность противоречит государственной политике РФ в отношении Калининградской области, направленной на мобилизацию внутренних источников инвестиций. Введение максимального коэффициента при действующем во многих регионах минимальном коэффициенте будет однозначно воспринято как сигнал о финансовом неблагополучии региона.

Уверены, что 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 сохранить действующую федеральную норму.

В регионе надо усилить дифференциацию по ставке земельного налога исходя из кадастровой оценки земель. Можно не сомневаться, что если на 2002 год будет установлен на ставку земельного налога коэффициент 3, на 2003 – 4 и т.д., то выкуп земель может носить массовый характер уже в 2002 году. Это будет особенно выгодно для Калининграда и других муниципальных образований. При 10-кратном размере, кроме налоговых и арендных платежей, их бюджет ничего дополнительного не получит. Наоборот, инвесторам надо бесплатно передавать земли с разрушенной мелиоративной системой, заболоченные и т.п.

Конечно, практика – критерий истины, однако в условиях ухудшающегося инвестиционного климата административные эксперименты в этой сфере могут носить самые негативные последствия.

*Субъективный фактор
торможения инвестиционного процесса в ОЭЗ*

С подачи некоторых чиновников областной администрации регион начал втягиваться в духе приснопамятных времен в игру: как у всех отнять, чтобы каждому прибавить. При этом исполнительная власть готова рассматривать любую возможность повышения доходов бюджета, за исключением сокращения собственных расходов. Так, не решается главный вопрос региональной экономики – укрепление налогооблагаемой базы за счет развития производства.

Очевидно, что поддержка предложения администрации о максимальном размере цены земли для инвесторов, приобретших в собственность стоящие на ней здания и сооружения, недопустима вне контекста формирования системы новых земельных отношений в регионе. Более того, в опережающем темпе следует принять областной закон о поддержке инвестиций в форме капитальных вложений, предполагающей льготы по земле для крупных инвесторов. Seriously следует позаботиться о категориях населения, пользующихся льготами, создав для них наиболее благоприятные условия для передачи земли в собственность.

6. СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННАЯ СТРАТЕГИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Комплексность в стратегии регионального развития

Регион – сложное территориальное образование, в котором пространственно локализуются все компоненты экономической системы. Для того чтобы быть эффективной и реализуемой, региональная социально-экономическая стратегия должна учитывать все факторы производства: природный и производственный потенциал, трудовые ресурсы, предпринимательские способности, а также организацию управления регионом, то есть политические факторы.

В ходе дискуссии о стратегии развития Калининградской области в основном обращается внимание на экономические и политические стороны проблемы. Действительно, принципиальный выбор перспективной стратегии для региона находится сейчас именно в сферах политики и экономики. Принимаемые здесь решения имеют одновременно и экологическое, и социальное значение. Вопросы экологии являются важным предметом сотрудничества и учитываются при определении приоритетов экономического развития. Решение социальных проблем напрямую зависит от успехов в реализации региональной экономической политики, а международное сотрудничество в этой сфере уже сейчас приняло широкий характер.

Тем не менее экологические и социальные аспекты развития, на наш взгляд, заслуживают большего внимания. В про-

Комплексность в стратегии регионального развития

тивном случае постепенное нарастание кризиса в этих сферах (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 развития в соответствии с моделью устойчивого развития России.

В 1996 г. в Российской Федерации Президентом был издан Указ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» и одновременно утверждена сама Концепция⁷⁹. В ней, в частности, отмечено, что целевые ориентиры процесса принятия решений могут быть выражены в показателях, характеризующих *качество жизни, уровень экономического развития и экологического благополучия*. Эти показатели должны отражать те уровни, при которых обеспечивается безопасное развитие России в экономическом, социальном, экологическом, оборонном и других аспектах.

Традиционный технократический подход к определению перспектив развития Калининградской области является необходимым, но не достаточным условием для разработки 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.

Экологические приоритеты в условиях политического и экономического кризиса, резкого падения уровня жизни уступают в сознании населения и органов власти экономическим и

⁷⁹ Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Утверждена Указом президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. №440.

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

социальным 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.

«Важность экологических критериев, – как отмечает профессор Е.В. Краснов, – 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, хозяйствующих субъектов, политических и общественных организаций и различных групп граждан»⁸⁰.

Приоритетными в региональной стратегии для того, чтобы нынешняя переходная экономика стала рыночной, способной решить проблемы выхода из кризиса, 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 предпринима-

⁸⁰ Краснов Е.В. Совершенствование системы управления, экологической политики и механизма реализации регионального плана // Регион сотрудничества. Калининград, 2001. Вып. 6. С. 19.

тельские способности – как раз и составляют социальный блок, всесторонний учет которого не только жизненно необходим для региональной стратегии, но и призван стать ее приоритетом.

Социальные приоритеты региональной стратегии

Социальные аспекты региональной стратегии имеют в Калининградской области особую значимость. Возможное усиление отставания в уровне и качестве жизни от регионов соседних стран после их вхождения в Европейский Союз, оказывающий серьезную финансовую поддержку отстающим регионам, является одним из факторов, актуализирующих разработку эффективной стратегии развития Калининградской области.

При отсутствии в регионе серьезной сырьевой базы решающим фактором регионального развития могли бы стать квалифицированные трудовые ресурсы. Многие концепции и сейчас рассматривают наличие квалифицированных кадров как серьезную предпосылку развития экономики Калининградской области. 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 запросам экономики усилилось. В этом заключается один из факторов, определяющих особую важность социального компонента региональной стратегии.

Не менее важным является вопрос ее адресности. На какие основные социальные группы рассчитана нынешняя стратегия

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

Особой экономической зоны, предлагаемые стратегии «пилотного региона» или «региона сотрудничества»? Практически только 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 в странах, скажем, Европейского Союза – лица наемного труда. Что гарантируют наемным работникам предлагаемые региональные стратегии? Предоставляют ли возможности какого-либо выбора?

Какие перспективы у фермеров? У рыбаков, машиностроителей, швей? У учителей и медиков?

Что ожидает пенсионеров и «занятых в личном подсобном хозяйстве»? Студентов и учащихся? Безработных?

Правда, можно сказать, что решение проблем экономического роста приведет к созданию новых рабочих мест, росту заработной платы, увеличению доходов бюджета, а потому к повышению пенсий, социальных выплат и пособий. Но такой неконкретный подход вряд ли удовлетворит представителей названных категорий населения. Он и не удовлетворяет, о чем свидетельствуют крайне вялые отклики граждан на заявленные стратегии.

Конечно, можно сослаться на то, что кредит доверия исчерпан, и никакая стратегия не способна вызвать доверие населения. Но можно и попытаться найти дифференцированный подход к разным категориям людей, заинтересовав их ответом на их насущные вопросы – ведь без поддержки населения, без позитивного настроения в обществе реализовывать любую стратегию крайне сложно.

Уменьшение социального неравенства. 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 значительно меньше внимания, – создание возможностей перехода все большей части населения из менее обеспеченных групп в более благополучные. То есть речь идет о стимулировании людей к получению более значительных доходов с учетом возможностей, которыми располагают представители различных слоев, и их поддержки со стороны государства.

Уровень доходов населения крайне низок, особенно в сравнении с соседними странами. Многими экспертами высказывается мнение (с которым мы согласны), что поддержка прибалтийских стран со стороны ЕС позволит им ускорить социально-экономическое развитие и отставание области от соседей может возрасти. В центре процветающей Европы возникнет кризисный регион, вносящий нежелательную нестабильность. Конечно, возможное отставание в темпах развития от соседних регионов крайне нежелательно и для властей Калининградской области, и для федерального Центра. Поэтому стратегия ускоренного роста экономики области, каковой может стать стратегия «региона сотрудничества», могла бы стать выходом из сложившейся ситуации.

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 ее 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 вопро-

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

сы, 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.

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 группы. В идеале каждый человек должен бы найти свое место в такой стратегии, но, поскольку такой идеал недостижим (хотя бы из-за наличия асоциальных групп), перспективы нужно определить для всех основных групп. В противном случае, неизбежное нарастание социальных противоречий может привести к крайне негативным последствиям – взрывам недовольства, примеры которых легко найти не только в мировой, но и в отечественной истории.

Полагаем, что «стратегия сотрудничества» может быть модифицирована таким образом, чтобы привлечь 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 некоторого опыта, например, предвыборных мероприятий, позволивших выявить интересы многих групп населения. В основе предложений должно также лежать изучение социальной стратифи-

кации территориально-социальной общности, регионального социума и тех проблем, которые характерны для различных социальных групп.

Специфика калининградского социума

Степень сформированности социума

Социально-территориальная общность (социум) «калининградцы» относится к числу не вполне сформировавшихся, недостаточно устойчивых общностей. Ее зарождение началось всего полвека назад. В настоящее время местные уроженцы, по нашим подсчетам, составляют лишь 44% населения области. Из них 24% относится к первому поколению, 20% – ко второму. То есть и сейчас население области носит в основном переселенческий характер.

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 социоповеденческому типу и относящихся к наименее защищенному слою с низкими доходами, поскольку основная их часть является пенсионерами. К этой группе относится свыше 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

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

мобильной части населения; их доля в области составляет около 10%.

Третья группа – уроженцы Калининградской области. Эти потомки переселенцев обжились здесь и не чувствуют себя чужаками. По нашей оценке, около 44% 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.

Четвертая многочисленная группа – переселенцы 1990-х годов. По предварительной оценке, 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 приносит наибольшую нестабильность.

Сопоставление с другими регионами

Группа российских регионов, с которыми чаще всего сопоставляют 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. Ни по географическому положению и природным условиям и ресурсам, ни по степени хозяйственной освоенности и заселенности территории, ни по специализации и хозяйственным связям сопоставление с регионами Северо-Запада не представляет никакой познавательной ценности. Некоторое сходство можно обнаружить с Ленинградской об-

ластью, 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 сравнительное благополучие 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 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

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

методологии ООН по регионам России выполнена по инициативе Правительства РФ и регионального бюро Программы развития ООН⁸¹. 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 перспективной представляется типология регионов по ряду разнонаправленно действующих признаков. Применение для подобных целей кластерного анализа в свое время было подробно обосновано новосибирскими социологами.

Но, к сожалению, достоверность статистических материалов, необходимых для оценки качества жизни, в настоящее время оставляет желать лучшего. Кроме того, качество жизни населения региона становится все более абстрактным понятием в силу продолжающейся социальной дифференциации на-

⁸¹ См.: *Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации*. Год 1999. М., 1999.

селения, 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. Не случайно во все большей мере субъектом социальной политики становятся регионы.

Предлагаем выполненную нами классификацию российских регионов по синтетическим показателям, комплексно отражающим социальную обстановку в них.

В качестве типологических признаков выступают:

– 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, принимающем решение о прибытии в определенный регион или выбытии из него (1999 г.).

По совокупности указанных показателей Калининградская область относится к типу урбанизированных европейских регионов с высокой плотностью городского населения (19 – 55 человек на кв. километр) и плотностью сельского населения выше средней (10 – 15 человек на кв. километр), положительным сальдо миграции (до 0,4%). К данному типу также относятся следующие области: Брянская, Владимирская, Орловская, Рязанская, Тульская, Нижегородская, Самарская, Пензенская, Ульяновская, Ростовская; республики: Мордовия, Марий Эл, Татарстан, Удмуртия, Башкортостан.

Применительно к регионам каждого типа необходима качественно особая региональная социальная политика.

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

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-экономическом отношении регионы с сильной 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.

Так, приведем данные по ИРЧП областей четвертого типа, к которому нами отнесена Калининградская область. Ее уровень ИРЧП самый низкий (57 место). Ниже среднего соответствующий показатель Пензенской (52), Тульской (49), Владимирской (47), Ростовской (42) областей. Близок к среднему – у Брянской области (39), выше среднего – в Рязанской (30), Орловской (26), Ульяновской (11) областях. К числу наиболее благополучных относятся Нижегородская (8) и Самарская (4) области.

Среди относящихся к этому же типу республик только Марий Эл находится в отстающей половине регионов (48 место). Лучше показатели в Удмуртии (29) и Мордовии (24). В пятерку лидеров входят Татарстан (3) и Башкортостан (5). Заметно, что в целом положение в республиках данного типа лучше, чем в областях, что связано с теми преимуществами, которые они имеют как «более равноправные» (если вспомнить известное высказывание: «все равны, но некоторые более равны») субъекты Федерации.

С учетом выполненной типологии и оценки современной ситуации в регионах каждого типа ориентиром для Калининградской области могут служить прежде всего Нижегородская и Самарская области, республики Татарстан и Башкортостан.

Для регионов каждого типа целесообразно разработать близкие стратегии социального развития и активно использовать взаимные сопоставления для выработки мер социально-экономической политики.

Социальная стратификация 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 меньшее, чем в среднем по стране, превышение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения (в 6,4 раза в 1999 году против 13,9 в России). К 2000 году это соотношение увеличилось до 7,2 раза, но все равно остается практически вдвое меньшим, чем в среднем по Российской Федерации⁸².

Согласно данным В.П. Жданова, проведенного в январе 1999 г. социологическое обследование, в структуре домохозяйств Калининградской области выделяются три ярко выраженные группы⁸³:

- группа малообеспеченных со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума (68%);
- группа, условно называемая «средний слой», с доходом от одного до двух прожиточных минимумов на человека (28%);

⁸² Калининградская область в цифрах. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2000. С. 35; *Социально-экономическое положение Калининградской области в январе 2001 года*. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2001. С. 73.

⁸³ Жданов В.П. Инвестиционные механизмы регионального развития. Калининград: Янтарный сказ, 2001. С. 238.

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

– группа достаточно обеспеченных граждан (4%).

За истекший с начала 1999 г. (когда на уровне жизни населения особенно сказывалось негативное влияние августовского 1998 г. финансового кризиса) период реальные доходы населения несколько возросли. Но качественные особенности социальной дифференциации остались прежними.

По нашим оценкам, по состоянию на начало 2001 года около 5% наиболее обеспеченного населения области 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, дельцы криминального сектора.

Пятнадцать процентов жителей можно отнести к так называемому «среднему классу», хорошо обеспеченному (по российским меркам) и ориентирующемуся на средний класс Запада. Это основная часть мелких и индивидуальных предпринимателей (большая часть доходов которых относится к неформальной экономике) и государственные служащие.

Около 20% населения – бедные, удовлетворяющие лишь минимальные жизненные потребности люди. В эту группу входят относительно (по сравнению с большинством) высокооплачиваемые лица наемного труда, а также часть мелких и индивидуальных предпринимателей.

И, наконец, около 60% населения относится к категории живущих за чертой бедности, их уровень жизни не достигает прожиточного минимума (не официального, а реального, соответствующего оценкам Минздрава России). 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

Специфика калининградского социума

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 дифференциация и удовлетворенность жизнью

Летом 2001 года социологами Калининградского госуниверситета выполнено обследование, в ходе которого получены разнообразные данные об особенностях формирующегося в регионе социума⁸⁴. Мы будем обращаться к результатам этого обследования для того, чтобы попытаться оценить степень дифференцированности социума и особенности различных социальных групп, его составляющих.

В частности, получены интересные данные об удовлетворенности жизнью различных групп населения. Как следует из результатов обследования, полностью удовлетворены материальным положением только 6% опрошенных; 29% не удовлетворены материальным положением своей семьи, еще 40% респондентов скорее недовольны, чем удовлетворены, что в сумме составляет 69% в общем недовольных.

⁸⁴ В опросе приняло участие 573 человека. Опрос проводился методом интервью по двуступенчатой выборке. На первом этапе были отобраны 33 населенных пункта разного типа (Калининград, города и поселки 9 районов области). На втором этапе отбор респондентов проводился случайным способом.

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

Помимо удовлетворенности материальным положением семьи, респонденты отвечали на вопросы об удовлетворенности работой, образованием, жизнью в целом.

В целом удовлетворена жизнью почти половина опрошенных: 9% – полностью и 39% скорее удовлетворены. Около трети респондентов выбрали вариант ответа «скорее неудовлетворен» и еще 10% – «полностью неудовлетворен».

Выявлены существенные различия в удовлетворенности жизнью по возрасту. Удовлетворенных жизнью полностью или отчасти больше всего среди самых молодых респондентов: до 23 лет – 57%, в возрасте от 24 до 30 лет – 54%. По остальным возрастным группам этот показатель не превышает 50%, снижаясь до 40% в возрастной группе старше 60 лет. Как и следовало ожидать, самая большая доля (15 – 20%) ответивших, что полностью не удовлетворены жизнью, приходится на старшие возрастные группы (старше 50 лет).

Дифференциация степени удовлетворенности жизнью по возрасту объясняется тремя основными причинами. Во-первых, низким уровнем доходов (особенно пенсий и пособий), обуславливающих 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, изменения образа жизни. В-третьих, меньшим социальным опытом, а также сравнительной приспособленностью молодежи к ставшими привычными для нее чертам образа жизни, вызывающими неприятие и протест у лиц старших возрастов.

Сельские жители демонстрируют более высокий уровень удовлетворенности жизнью по сравнению с горожанами: среди них доли полностью удовлетворенных и скорее удовлетворенных жизнью в целом составили соответственно 14 и 42%. Большинство жителей малых городов скорее удовлетворены жизнью в целом. Жители областного центра удовлетворены

Специфика калининградского социума

своей жизнью в наименьшей степени, что, вероятно, связано с более высокими запросами и притязаниями.

Среди различных профессиональных групп населения наиболее высокий уровень удовлетворенности работой в подгруппах предпринимателей (30% ответов «полностью удовлетворен» и 35% «скорее удовлетворен») и военнослужащих (соответственно 26 и 30%). Респонденты-руководители, специалисты естественнонаучного или технического, гуманитарного профиля, квалифицированные рабочие чаще всего выбирали вариант ответа «скорее удовлетворен» (соответственно по 54, 42, 44 и 48%). Но у специалистов, а также у служащих одновременно и наибольшая доля в той или иной степени неудовлетворенных работой (44 – 49%).

Удовлетворенность работой во многом связана с уровнем дохода, который она обеспечивает. Естественной общей закономерностью является то, что с увеличением дохода растет и удовлетворенность респондентов своей работой: если в группах с низким уровнем дохода на одного члена семьи доля в той или иной степени удовлетворенных работой составляет примерно 40 – 45%, то в группах наиболее обеспеченных опрошенных она достигает 80 – 90%.

Этнические и этнографические проблемы

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 фактически является вынужденными переселенцами.

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

Динамику национального состава населения области отражают данные таблицы 15.

Таблица 15

Динамика национального состава населения Калининградской области, 1959 – 2001 гг., 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
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
<i>Всего</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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, чем белорусов, а теперь практически столько же – более 7%. И такова же доля всех остальных национальностей (около 7%).

Специфика калининградского социума

Почти вдвое сократился удельный вес литовцев, которые, однако, и сейчас занимают четвертое место. В особенностях их динамики, как и динамики белорусов и украинцев, главную роль играло миграционное движение. В то же время уменьшение численности мордвы и чувашей, видимо, в большей мере объясняется процессом их 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, особенно 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 исследования для определения «болевых точек» адаптации населения в регионе. Данный вопрос совершенно не разработан и требует не только внимания, но и особой 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.

Демографические проблемы

Особенности характерных для Калининградской области демографических процессов существенно сказываются на специфике формирования калининградского социума. Его зарождение началось всего полвека назад благодаря притоку

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

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. Но в 1990-е годы вновь повысилось значение миграции. Приток населения из других регионов с ежегодным положительным сальдо миграции, составлявшим почти все 1990-е годы 1 – 1,5% ежегодно и лишь в 1999 – 2001 годах снизившемся до 0,4 – 0,5% в год, не способствует формированию автохтонного населения.

Для периода 1990-х годов характерны следующие изменения в динамике населения. Сначала, в 1990 году, возросший миграционный прирост становится больше снизившегося естественного прироста. Затем, 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 с 951 тыс. человек в начале 1999 года до 947 тыс. человек в начале 2001 г. и 943,5 тыс. человек в начале 2002 года.

Итак, для современной динамики населения области характерны естественная убыль и миграционный приток населения. Рождаемость в самое последнее время стабилизировалась, но смертность продолжает возрастать, и естественная убыль населения увеличивается.

К сожалению, 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 возрастных коэффициентов рождаемости. Соответственно снижается и суммарный коэффициент рождаемости – с 1,87 в 1990 году

до 1,05 в 1999 г. Последний показатель означает, что нетто-коэффициент воспроизводства населения не превышает сейчас 0,5, то есть каждое поколение уменьшается ровно вдвое.

За 1990-е годы возрастные показатели рождаемости в Калининградской области, которые в 1990 году были практически равными среднероссийским, стали ниже их. Суммарный коэффициент рождаемости в РФ в 1998 г. составлял 1,24 против 1,15 в Калининградской области (хотя и российский уровень обеспечивает уровень нетто-коэффициента воспроизводства населения не более 0,6, что означает резко суженное воспроизводство). Подобных показателей нет ни в одной развитой стране, хотя они типичны для европейских стран ближнего зарубежья и некоторых стран Восточной Европы с переходной экономикой (Болгария, Венгрия).

В течение 1990-х годов произошло окончательное падение авторитета института семейно-брачных отношений. Число заключаемых браков сократилось с 10 до 6 – 7 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 разводимость возросла, на 15% превышая средний по РФ уровень. В результате по Калининградской области зарегистрировано браков лишь на 25% больше, чем разводов. Количество детей, рождающихся в среднем у одной матери, снизилось практически до одного ребенка (суммарный коэффициент рождаемости в 1999 году составил 1,05).

Особенно негативным следствием сложившейся к настоящему времени системы семейно-брачных отношений с непрочными и часто нерегистрируемыми браками стало ухудшение условий воспитания детей. Из 47 тысяч расторгнутых за 1990 – 1999 годы браков 26 тысяч – браки с детьми. В этих браках насчитывалось 39 тысяч детей в возрасте до 18 лет. По нашим ориентировочным оценкам, 33% детей сейчас воспитывается в неполных семьях с одним родителем или в семьях с неродным отцом (матерью). Кроме того, не менее 9% детей родились вне брака. Вследствие возросшей преступности зна-

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

чительная часть родителей находится в местах лишения свободы. В связи с увеличением смертности растет число детей-сирот. Следует учесть также большое число неблагополучных семей с родителями-алкоголиками и наркоманами. Таким образом, не более половины детей воспитывается в благополучных семьях с обоими родными родителями.

Неудовлетворительна ситуация и с возрастными коэффициентами смертности. За 1990 – 1994 годы они сильно выросли, отличаясь от средних по стране показателей в худшую сторону. Соответственно уменьшилась и ожидаемая продолжительность предстоящей жизни, уступая среднему по РФ уровню. После некоторого улучшения указанных показателей в 1995 – 1996 годах в 1997 – 1998 они стабилизировались на неудовлетворительном уровне, имея даже тенденцию к ухудшению. Если в 1989 – 1990 годах ожидаемая продолжительность жизни при рождении у мужчин составляла 64 года, а у женщин – 74 года, то в 1998 году соответствующие цифры составляли 60,3 года и 71,4 года против соответственно 61,3 и 72,3 (то есть на год больше) в РФ в целом⁸⁵. 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. Тем не менее в соседней с Калининградской областью Литве они составляют соответственно 65 и 76 лет, в Польше – 68 и 77 лет.

С учетом повышения доли старших возрастов в структуре населения (старения населения) еще худшие перспективы улучшения по сравнению с возрастными показателями имеют и общие коэффициенты рождаемости и смертности, естественного прироста населения. Правда, за январь – ноябрь 2001 года по сравнению с тем же периодом предыдущего года коэффициент рождаемости несколько возрос (с 8,4 до 8,5 про-

⁸⁵ См.: *Демографический ежегодник Калининградской области*. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2000.

милле), но это связано с временным увеличением в структуре населения доли молодых фертильных возрастов. Коэффициент же смертности на 0,7 промилле увеличился (с 15,7 до 16,4).

Перспективы миграционного прироста, весьма высокого в 1990-е годы, в ближайшее время не столь очевидны. Хотя, если не случится 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 тысяч 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. В 2001 году выбытие из области уменьшилось, но в еще большей степени сократилось и прибытие, а потому положительное сальдо миграции снизилось на 1 тысячу человек.

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 – Белоруссией и Украиной. В 1990-е годы объемы миграций с 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 зарубежья нарастает отрицательное сальдо миграции, составившее в 1999 – 2001 гг. в среднем за год около 1 тыс. человек (две трети – с Германией, почти треть – с Израилем).

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

Но главная особенность 1990-х годов – соотношение миграций с регионами России и странами ближнего зарубежья. Из регионов России за 1991 – 2001 годы прибыло в Калининградскую область около 130 тыс. человек при положительном сальдо 27 тыс. Почти столько же прибыло за этот период переселенцев из стран ближнего зарубежья – 123 тыс. человек, а положительное сальдо здесь 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 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 не коренных для стран выбытия национальностей) уже переселилась в Российскую Федерацию.

Поэтому, на наш взгляд, можно ожидать сокращения 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, как и в 1999 – 2001 годах, сокращаться.

Одним из важнейших индикаторов уровня развития стран и регионов является младенческая смертность, которая в Калининградской области очень высока. До конца 1980-х годов она постепенно снижалась, и в 1989 г. из 1000 родившихся живыми умерло 14 детей. Но в 1990-е годы вновь начался рост младенческой смертности. В 2000 г. соответствующий показатель в области составил 19,6 – больше, чем в среднем по РФ

(15,3), тогда как в наиболее экономически развитых странах он колебался в пределах 4 – 6.

Около 70% смертей связано с врожденными аномалиями и осложнениями в процессе беременности и родов. Следовательно, в высокой младенческой смертности главную роль играют два фактора: состояние здоровья женщин и уровень развития здравоохранения.

В сельской местности младенческая смертность в 1,3 – 1,5 раза выше, чем в городе. Среди городов более благоприятны показатели в Калининграде, где в 1999 г. коэффициент младенческой смертности в расчете на 1000 родившихся составил 13,8 против 22,4 в остальных городах области, где этот показатель соответствует сельскому (22,2). Следовательно, Калининград качественно выделяется по уровню развития здравоохранения в регионе, во всяком случае, в части наблюдения за состоянием здоровья беременных, приема родов и ухода за новорожденными.

Более сложную социальную обстановку в Калининградской области отражает повышенная по сравнению со среднероссийским уровнем смертность в расчете на 100 000 человек от случайных отравлений алкоголем – 51 (РФ – 19), самоубийств – 46 (РФ – 38); близка к средней по стране смертность от убийств – 21 (РФ – 24).

Отметим, что по показателю смертности от самоубийств Россия сейчас превосходит большинство стран мира. В экономически развитых странах этот показатель колеблется в пределах 10 – 20 на 100 000 человек, а в России – вдвое выше; как отмечено, еще выше он в Калининградской области.

Укажем также наркоманию, получившую в области более широкое, чем в среднем по стране, распространение; заболеваемость венерическими болезнями, СПИДом.

Итак, в Калининградской области очень высока социальная детерминированность состояния здоровья населения; наблюдаются признаки дезадаптации жителей к окружающей среде. По оценкам социальных психологов, около 80% насе-

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

ления области живут в состоянии затяжного психоэмоционального и социального стресса, который истощает приспособительные и компенсаторные механизмы, поддерживающие здоровье. Более 87% детей страдают хроническими заболеваниями, увеличивается число молодых людей, не пригодных по состоянию здоровья к военной службе (около 30%) и эффективной творческой и трудовой деятельности.

Региональная демографическая политика

Региональная социально-экономическая политика должна органически включать демографический компонент. В то же время экономико- и социально-демографическое регулирование не может рассматриваться в отрыве от общих и региональных проблем социально-экономического развития. Необходимо предусмотреть постепенную эволюцию региональной политики регулирования населения с учетом тенденций социально-экономического развития региона.

Уже в настоящее время можно выделить ключевые геодемографические проблемы и наметить цели развития населения, начать его более активное регулирование.

Депопуляция. Изменения в уровнях рождаемости, ухудшение соотношения брачности и разводимости, с одной стороны, отражают кризис семейно-брачных отношений (характерный для многих развитых стран мира) и являются составной частью общих социально-психологических изменений в обществе. С другой стороны, в России они усилены длительным социально-экономическим и политическим кризисом, резкими изменениями качества и образа жизни населения за короткий период. В Калининградской области эти изменения протекают быстрее по сравнению с большинством российских регионов в силу ее географического положения, территориальной близости к странам Запада и соответствующего их культурного влияния, а также вследствие несформированности и недостаточной устойчивости социума. Понятно, что нетто-коэффи-

циент воспроизводства населения 0,5, характерный для области, ни в коей мере не может считаться приемлемым.

Осенью 2001 г. в областной Думе состоялся круглый стол с участием представителей общественных организаций, где рассматривались актуальные демографические и социально-демографические проблемы региона. Однако в целом демографические приоритеты недостаточно осознаны органами власти, как и населением области. Поэтому первой задачей, не требующей больших инвестиций, является изменение позиций средств массовой информации и образовательных учреждений по отношению к воспроизводству населения.

Одновременно следует предусмотреть наращивание мер финансовой поддержки семей с детьми и выделение на эти цели ассигнования областного и муниципальных бюджетов. Конечной целью должно стать повышение рождаемости до уровня, обеспечивающего простое воспроизводство населения.

Сверхсмертность. Не менее важны проблемы нынешней сверхсмертности населения, в том числе в трудоспособном возрасте (особенно мужчин) и крайне высокой младенческой смертности. Вытекающая из высокой смертности проблема – низкая продолжительность жизни населения. Для ее решения должен быть осуществлен комплекс мер – как связанных с повышением уровня жизни различных слоев населения, так и направленных на пропаганду здорового образа жизни. Это предполагает особое внимание здравоохранению, спорту и физической культуре, которые находятся в области в неудовлетворительном состоянии даже по сравнению с другими регионами России, не говоря уже о соседних странах.

Структурные преобразования в сфере здравоохранения по примеру западных стран указывают на необходимость переориентации бюджетных средств в пользу амбулаторно-поликлинических учреждений. Однако предлагаемые структурные изменения в организации здравоохранения сейчас вряд ли своевременны. Прежде чем переходить к ним, требуется создать надлежащую материально-техническую базу, добиться

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

обновления действующей системы как амбулаторно-поликлинических учреждений, так и больниц. И лишь тогда думать о структурной перестройке.

Важным направлением является создание центров профилактики таких социально обусловленных заболеваний, как СПИД, наркомания, алкоголизм. Необходимо наладить непосредственно в Калининграде эффективную переподготовку и повышение квалификации медицинских работников по этим направлениям. Следует усилить профилактическую работу в учебных заведениях и среди населения.

Большие возможности предоставляет активно развивающееся международное сотрудничество по названным направлениям. Его возможности также должны использоваться в полной мере.

Миграции. Свободный миграционный обмен населением между Калининградской областью и другими регионами России жизненно необходим для обеспечения трудовыми ресурсами экономики области. Необходимо сформулировать комплекс мер, связанных с усилившимся притоком в область переселенцев из-за пределов Российской Федерации. За счет притока населения из стран СНГ и Прибалтики обеспечивалось 72 – 73% прироста в 1997 – 1998 гг. и около 90% в 1999 – 2000 гг. (77% за январь-ноябрь 2001 г.). Значительная часть мигрантов – беженцы и вынужденные переселенцы. Область должна получить дополнительную поддержку из Центра в связи со сложившейся ситуацией. А при разработке программ регионального развития особое внимание следует уделять трудоемким производствам, учитывая происходящее увеличение численности трудовых ресурсов, в том числе в связи с притоком мигрантов.

Другой, пока еще не анализировавшийся вопрос, – возможное усиление потока эмигрантов на Запад. Со странами дальнего зарубежья наблюдалось отрицательное сальдо миграции, приближающееся к тысяче человек в год (две трети – в Германию, заметна эмиграция в Израиль и США). В западных

странах принимаются меры, препятствующие возможному притоку мигрантов из России, но пока, несмотря на сложную социально-экономическую ситуацию в стране, массового стремления выехать за ее пределы не наблюдается. Тем не менее этот вопрос требует изучения.

Отдельного внимания заслуживают внутриобластные миграции. Они должны быть оптимизированы с учетом приоритетов социально-экономического и пространственного развития региона. Важную роль в их регулировании может, на наш взгляд, сыграть политика стимулирования жилищного (включая ипотечное кредитование и выдачу ссуд) и культурно-бытового строительства в перспективных для экономического развития городах и поселках.

Проблема пространственной геодемографической дифференциации. Очень велики различия между городом и селом, Калининградом и малыми городами области. Проблема выравнивания различий в социальном плане, задача проведения пространственно определенной социально-экономической политики остаются крайне актуальными.

Учет демографического фактора в образовательной политике. Важное направление региональной политики, имеющее демографический аспект, – приоритетное развитие системы образования всех уровней.

Согласно нашему прогнозу, в Калининградской области ожидается сокращение контингента лиц школьного возраста к 2005 году по сравнению с 2000 годом на 18%, а к 2010 году – на треть. По отношению к 1998 г. уровень 2005 г. составит около 82%, 2010 г. – 67%, что ниже среднероссийских показателей.

Демографический фактор вплоть до 2005 года, когда численность детей в возрасте 17 лет достигнет 16,4 тысяч против 14,4 тысяч в начале 2000 года, будет определять высокий спрос на услуги учреждений высшего образования. Однако в последующие 5 лет последует резкий спад числа 17-летних – до 11,5 тысяч человек, то есть почти в полтора раза. К этому

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

должны готовиться и вузы, и областная администрация, поскольку баланс распределения молодежи резко изменится, и определение отраслевых приоритетов, а также стратегии по отношению к учебным заведениям разных ступеней станут еще более важной задачей, чем в настоящее время.

В то же время численность детей в возрасте 0 – 5 лет, составляющая в настоящее время около 48 тысяч человек, вероятно (если сохранится миграционный приток в область), сначала (в ближайшие 5 лет) незначительно сократится – на 1,5 – 2 тысячи человек, а затем вновь вернется на нынешний уровень. Таким образом, демографический фактор не будет иметь решающего значения в формировании спроса на услуги детских дошкольных учреждений.

Нерешенной остается задача подготовки кадров в соответствии с реальными нынешними и вероятными будущими потребностями экономики. Одной из причин является трудность прогнозирования, вызванная существующей до сих пор неопределенностью отраслевых приоритетов экономического развития региона. Слабо используется опыт восточноевропейских стран с переходной экономикой, который мог бы оказать значительное содействие в определении приоритетов образовательной политики в регионе.

С увеличением потребности в кадрах промышленности возник спрос на квалифицированных рабочих, потребность в которых не удовлетворяется за счет местных кадров из-за их ухода в предпринимательскую деятельность и прекращения подготовки в системе начального профессионального образования специалистов по ряду рабочих профессий⁸⁶. В частности, судостроительный завод «Янтарь» был вынужден принять значительное количество газо- и электросварщиков с судостроительных предприятий Украины.

⁸⁶ Показательно, что в ежегодно издающемся статистическом сборнике «Калининградская область в цифрах», вышедшем в 2001 году, впервые не приведены данные о начальном профессиональном образовании.

Занятость в теневом секторе. Проблемой, особенно актуальной в Калининградской области, является высокая занятость в теневом секторе. Безработное по классификации МОТ население, официально не зарегистрированное в качестве безработных, но занятое в теневой экономике, преимущественно в сфере услуг, создает не только финансово-экономическую и правовую (уклонение от уплаты налогов), но и социальную проблему. Требуется специальная программа профессиональной ориентации молодежи, предусматривающая ее вовлечение в реальный сектор экономики. В этом направлении должно происходить реформирование региональной системы образования, во все большей мере ориентирующейся на повышение квалификации и переподготовку кадров.

Определенный положительный опыт в этом направлении накоплен в переподготовке военнослужащих, уволенных в запас и отставку. Соответствующие проекты осуществляются в области с помощью международных программ. Все большее значение приобретает оказание дополнительных платных услуг по повышению квалификации и переподготовке кадров высшими и средними специальными учреждениями.

Учет зарубежного опыта. Для того чтобы убедить органы власти в проведении активной политики по отношению к населению, полезно сопоставление состояния жителей более развитых российских регионов с ситуацией в других странах как с переходной, так и с развитой рыночной экономикой и формирование на этой основе рекомендаций по регулированию социально-демографической ситуации. 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

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

непосредственного демографического регулирования, такие, как поощрение рождаемости или стимулирование миграционных потоков.

Идентификация жителей региона*

Ключевым для определения степени сформированности социума является вопрос самоидентификации населения. Естественно, что почти все респонденты, родившиеся в области, считают себя ее коренными жителями. Однако и среди родившихся за ее пределами доля тех, кто в той или иной степени считает себя коренным жителем региона, составляет почти половину (табл. 16).

Таблица 16

Самопричисление к коренным жителям области, в процентах к числу опрошенных

Считаете ли Вы себя коренным жителем нашей области?	Место рождения		Вся выборка
	Область	За пределами области	
Да	87,8	25,9	60,9
Скорее да, чем нет	6,8	18,3	12,3
Скорее нет, чем да	2,3	14,7	7,4
Нет	2,3	37,1	17,3
Затрудняюсь ответить	1,0	4,0	2,1

Ощущение себя коренным жителем области у тех, кто родился за ее пределами, связано со временем, которое прошло с момента переезда, и возрастом переселенцев. Среди тех, кто родился за пределами области, но провел здесь детство, доля в той или иной степени считающих себя коренными жителями составляет 87%; среди попавших в регион взрослыми она снижается до 38%.

* При участии А.В. Чабановой.

Что касается того, ощущают ли себя родившиеся за пределами области переселенцами, мигрантами, то это зависит от продолжительности проживания в регионе. В целом среди тех, кто родился за пределами региона, на вопрос: «Живя в Калининградской области, ощущаете ли Вы себя переселенцем, мигрантом?» – только 6 и 8% ответили соответственно «определенно да» и «скорее да, чем нет»; 21% выбрали вариант ответа «скорее нет, чем да», 60% – «определенно нет», 5% респондентов затруднились с ответом. Среди мигрантов последних десяти лет доли ответивших «да» и «скорее да» составляют соответственно 14 и 6%.

В связи с проблемой укорененности в области интерес, с нашей точки зрения, представляют ответы респондентов на вопрос: «Что для Вас является родиной?» Место (город, село), в котором они родились, считают родиной 42% опрошенных, в том числе 46% уроженцев региона. Ответ «Россия» дали 28% всех опрошенных и 27% уроженцев области. От этих данных несколько отличаются данные по переселенцам из российских регионов: здесь родиной считают Россию 42% респондентов, место рождения – 30%. В среднем по выборке считают родиной Советский Союз 5% опрошенных, но доля таких респондентов варьируется в зависимости от места рождения.

Учитывая, что Калининградская область имеет исторические и социокультурные особенности, не типичные для обычных российских регионов, респондентам 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. Трети опрошенных очень интересны история и культура Восточной Пруссии. Около 7% составила доля респондентов, относящихся к истории края безразлично, 3% опрошенных она чужда или они относятся к ней негативно.

Обследование не выявило существенных различий в отношении к «восточно-прусскому» прошлому региона в за-

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

висимости от возраста или между уроженцами области и родившимися за ее пределами – преобладает позитивное отношение.

Для определения внутренней структуры социума представляет интерес отношение опрошенных к различным социальным общностям, его составляющим. Вопрос был сформулирован следующим образом: «Как часто Вы ощущаете духовную близость со следующими группами людей?». Предлагались варианты ответов «часто», «иногда», «практически никогда», «трудно сказать».

На основе анализа ответов можно сделать следующие выводы. В целом, по мере численного увеличения социальной общности, ощущение степени духовной близости с ней уменьшается. Особая близость респондентами ощущается по отношению к семье, затем – к друзьям. Следующую группу составляют общности по возрасту, полу, роду занятий (профессии), сходству взглядов. Далее по степени убывания ощущения духовной близости следуют национальность, общности «россияне» и «жители одного населенного пункта». Предпоследняя группа – «граждане СНГ» и «советский народ», самая последняя – «все люди на Земле» (более половины выбрало ответ «трудно сказать»).

Особый интерес представляет идентификация различных групп жителей области с локальными социально-территориальными общностями (населенными пунктами). Жители небольших городов и сел чаще идентифицируют себя с названными общностями (в 46 и 32% случаев соответственно), чем жители областного центра (22%). Ответ на этот вопрос (и на ряд других) свидетельствует, на наш взгляд, о большей устойчивости социумов малых городов по сравнению и с сельскими социумами и с социумом областного центра.

Ответ на вопрос: «Принадлежность к какой из следующих географических групп Вы ощущаете в первую очередь?» – представляет особый интерес в связи с возможностью срав-

Специфика калининградского социума

нить полученные ответы с теми, которые давали на подобный вопрос участники международного (1990 г.) и всероссийского (1994 г.) опросов (табл. 17).

Таблица 17

**Сравнительная структура идентификаций,
в процентах к числу опрошенных⁸⁷**

Место проведения опроса	Локальная общность	Регион	Страна как целое	Европа	Мир как целое	Не знаю
Калининградская область (2001)	31,5	28,2	27,1	2,5	7,2	5,3
Россия (1994)	17,0	17,0	49,0	2,0	11,0	4,0
США	36,7	12,8	30,2	3,1	15,4	1,9
Великобритания	38,8	16,1	30,9	2,5	9,2	2,5
Дания	51,7	21,9	21,6	1,6	2,0	1,3
Швеция	55,6	12,4	24,4	3,2	3,2	1,2
Польша	35,0	12,0	45,0	4,0	2,0	1,0
Франция	40,0	13,6	27,5	7,8	9,8	1,3
Западная Германия	33,9	29,0	13,6	5,2	6,2	3,4
Восточная Германия	25,0	27,0	37,0	5,0	4,0	1,0

Отметим существенные различия между жителями Калининградской области и России в целом в ответах на вопрос о принадлежности к той или иной социально-территориальной общности – от локальной (город, село) до глобальной (мир как целое). Локальная общность как объект для идентификации выбирается нашими респондентами примерно в трети случаев. Далее следуют варианты «Я – житель Калининградской области» и «Я – россиянин» (соответственно 28 и 27%). Можно говорить о предпочтениях

⁸⁷ Рукавишников В., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М.: Совпадение, 1998. С. 282 – 285.

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

одних объектов идентификации по сравнению с другими, причем сложившаяся последовательность предпочтений явно отличается от данных всероссийского опроса (1994 г.), согласно которым почти половина респондентов определяет себя в первую очередь как жителей России, а идентифицирует себя с регионом и локальной общностью менее чем пятая часть опрошенных.

Обращает на себя внимание повышенная по сравнению с Россией в целом доля калининградцев, назвавших локальную общность (город, село) и регион (область) в качестве объекта идентификации. Близкие ответы дали жители Западной Германии, являющейся, как известно, федерацией земель. В Восточной Германии при социализме выше была степень централизации управления, и ответы были более близкими к опросу по России, где опыт федерализма невелик.

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 для формирования в регионе социально-территориальной общности.

Видение и оценка перспектив развития региона населением

Более половины жителей региона в той или иной степени обеспокоены его эксклавным положением, территориальной оторванностью от России. В старших возрастах доля обеспокоенных больше: если в молодежных группах обеспокоенных оторванностью региона меньше половины, то по остальным возрастам они составляют от трети и более.

Специфика калининградского социума

Наиболее обеспокоены эксклавным положением области люди с высшим образованием (64% респондентов этой подгруппы дали ответы «скорее беспокоит» и «очень беспокоит»). Несколько более других волнует эта проблема респондентов, имеющих детей, несколько менее других – респондентов с самым низким уровнем дохода и невысоким уровнем образования.

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 57%, то среди условно коренных жителей – 62%.

Различия в ответах в зависимости от возраста респондентов существенны, но не для всех вопросов. То есть в определенных сферах деятельности имеются некие базовые установки, на которые возраст не оказывает определяющего влияния. Приведем следующий пример. Обеспокоенность эксклавным положением области с возрастом увеличивается (табл. 18). Но видеть область независимым государством хотела бы почти одинаковая (близкая к 10%) доля лиц любого возраста (табл. 19).

Таблица 18

Обеспокоенность эксклавным положением региона (по возрастам), в процентах от числа опрошенных

Насколько Вас беспокоит или не беспокоит эксклавное положение региона?	Возраст, лет						Всего
	до 23	от 24 до 30	от 31 до 40	от 41 до 50	от 51 до 60	старше 60	
Совершенно не беспокоит	23,6	22,1	20,6	10,0	7,8	16,4	17,5
Скорее не беспокоит	16,2	19,5	11,2	10,8	17,6	16,4	14,7
Скорее беспокоит	29,1	29,9	38,3	35,4	31,4	34,5	33,2
Очень беспокоит	19,6	18,2	26,2	37,7	39,2	29,1	27,4
Затрудняюсь ответить	11,5	10,4	3,7	6,2	3,9	3,6	7,2

**Желательный статус области в будущем
(по возрасту), в процентах от числа опрошенных**

Какой по статусу Вы бы хотели в будущем видеть Калининградскую область?	Возраст, лет						Вся вы-борка
	до 23	от 24 до 30	от 31 до 40	от 41 до 50	от 51 до 60	стар-ше 60	
Независимым государством	12,2	9,1	8,4	10,8	7,8	9,3	10,0
Республикой в составе России	19,0	9,1	18,7	15,4	21,6	29,6	18,1
Территорией, находящейся в совместном управлении РФ и ЕС	10,9	19,5	15,9	20,8	13,7	7,4	15,3
Областью в составе РФ	9,5	7,8	11,2	5,4	9,8	29,6	10,6
Областью с правами Особой экономической зоны в составе РФ	38,1	36,4	40,2	43,8	43,1	20,4	38,2
Другое	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Затрудняюсь ответить	8,8	18,2	5,6	3,8	3,9	3,7	7,4

В контексте полемики о перспективах развития Калининградской области в связи с наметившимися в Балтийском регионе геополитическими переменами особый интерес представляют ответы участников исследования на вопрос о ее возможном статусе. В целом наибольшее число выборов получил вариант ответа «область с правами Особой экономической зоны в составе РФ» (38%). Далее следуют: «республика в составе РФ» (18%), «территория, находящаяся в совместном управлении РФ и Европейского Союза» (15%), «независимое государство» (10%), «область в составе РФ» (11%).

Таким образом, только десятую часть респондентов устроило бы, чтобы регион имел статус рядовой российской об-

ласти без каких бы то ни было привилегий. Основная часть опрошенных видит область частью России, но частью с особым политическим и (или) экономическим статусом.

Респонденты самых старших возрастов более консервативны и гораздо чаще остальных выбирают варианты ответов «область в составе РФ», «республика в составе РФ», реже остальных – «область РФ с правами ОЭЗ». За область с правами Особой экономической зоны выступают почти в равной мере представители всех возрастных групп (кроме самой старшей, где выступающих «за» вдвое меньше). Самые старшие меньше поддерживают и вариант «территория, находящаяся в совместном управлении РФ и РФ».

В целом молодежь настроена гораздо оптимистичнее лиц старших возрастов. Чем моложе калининградцы, тем чаще они надеются, что успехи регионального социально-экономического развития позволят стать им состоятельными людьми или, на худой конец, людьми среднего достатка. Население же старше 50 лет, и особенно старше 60 лет, дает менее утешительные прогнозы относительно собственного благосостояния.

Вопрос расширения НАТО и ЕС на восток вызывает у калининградцев озабоченность. Почти половина опрошенных в той или иной степени согласилась с тем, что вхождение Прибалтийских республик и Польши в Европейский Союз и НАТО так или иначе угрожает Калининградской области.

Респондентов, посчитавших, что угроза области в связи с вхождением Прибалтики и Польши в Европейский союз и НАТО существует, также просили ответить на вопрос, в чем именно состоит эта угроза. Как выяснилось, наиболее серьезными угрозами, с точки зрения опрошенных, являются полная изоляция от России (32% ответов) и ухудшение социально-экономического положения жителей области (25%); 15% респондентов полагает, что вступление стран-соседей в ЕС и НАТО может в перспективе привести к выходу области из состава России; 9% опрошенных опасаются вторжения иностранной культуры и языка.

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

Следует отметить, что вопросы о расширении НАТО и ЕС вызвал затруднения у значительной части опрошенных: 21% респондентов не смогли дать ответ, возникает ли в связи с этим угроза области; 17% признающих наличие угрозы не смогли объяснить, в чем именно она состоит. Это означает, что, несмотря на довольно широкое освещение геополитических проблем региона, их изложение оставляет желать лучшего и средства массовой информации не смогли четко проанализировать ситуацию, связанную с расширением НАТО и ЕС.

Пространственная дифференциация социума

Иерархия таксономических уровней пространственной дифференциации

Калининградский социум, как и всякий социум мезоуровня, пространственно дифференцирован и состоит из взаимодействующих между собой социально-территориальных общностей микроуровня. Таковыми являются прежде всего социумы, формирующиеся в каждом из населенных пунктов. В компактно расположенных и взаимосвязанных населенных пунктах – микрорайонных системах расселения – также могут складываться социально-территориальные общности. Определенное единство обнаруживается внутри административного района, сельской администрации. Это находит отражение в административной практике. Место рождения человека фиксируется следующим образом: область (республика) – административный район – населенный пункт.

Разработанная отечественной экономгеографией теория социально-экономического районирования выделяет следующие микрорайонные иерархические звенья, часто увязывая их с административно-территориальным делением:

Пространственная дифференциация социума

- 1-й (низший) уровень – сельский населенный пункт;
- 2-й уровень – несколько сельских поселений, часто в составе сельской администрации; малый город;
- 3-й уровень – административный район; городской округ;
- 4-й (высший) уровень – внутриобластной экономический район.

Данная классификация была использована в обосновании концепции единой системы расселения нашей страны, при разработках идей системы межселенного обслуживания населения (внедрявшихся в той или иной мере при составлении схем районных планировок). Она, несомненно, будет использоваться при начавшемся составлении территориальной комплексной схемы (ТКС) размещения производительных сил России.

В самосознании населения эта классификация (по крайней мере, для 1 – 3-го уровней) находит отражение в достаточно большой степени. Любой гражданин может назвать не только республику (край, область, город федерального значения), где он родился, но и город, район, в сельской местности – сельскую администрацию (ранее – сельсовет). Что касается уровня внутриобластного экономического района (округа), то в административном отношении такой общности мы не обнаружим.

Но в сознании людей определенные элементы единства более крупных, чем административный район, частей мезорайона проследить все-таки можно. На уточняющий вопрос: в какой части Калининградской области находится, скажем, Славский район, жителем которого является респондент, – можно получить ответ: «В северной части», «Вблизи Советска», «На границе с Литвой». Житель Гурьевска обязательно укажет местонахождение этого города в пригороде Калининграда, Нестерова – на востоке области. А с точки зрения внутриобластного районирования эти три города находятся соответственно в Северном (Советском), Юго-Восточном (Черняховском) и Западном (Калининградском) округах.

**Факторы, признаки и особенности
пространственной дифференциации**

При многих общих чертах, присущих калининградскому социуму в пределах всей территории области, он весьма дифференцирован в соответствии с пространственными различиями социально-экономических условий.

Наиболее очевидный признак – экономико-географическое положение. Оно отражает расположение в определенной части области (в центре, на периферии и пр.), близость других поселений различных размеров и функциональных типов (в особенности областного центра, затем – центров округов, административных районов и т.д.), наличие транспортных коммуникаций и соседство с пограничными переходами, размещение на берегу моря, заливов, рек и др.

В области выделяется несколько зон, в пределах которых населенные пункты (а следовательно, и соответствующие им социумы) существенно отличаются по своему экономико-географическому положению.

Выделяются следующие зоны и подзоны:

1 – Запад области (Багратионовский, Гурьевский, Зеленоградский районы, города побережья моря и залива) практически соответствует ближней пригородной зоне Калининграда. Эта зона имеет наиболее выгодное географическое положение. Внутри нее можно выделить несколько подзон.

1а – Калининград с ближайшими пригородами: промышленно-транспортная подзона северного побережья Калининградского залива (Светлый, Взморье), Колосовка – Храброво, Гурьевск – Васильково, южные пригороды – Низовье, Северный, Южный, Прибрежный,

1б – Приморская курортная подзона (Приморье – Зеленоградск – Рыбачий),

1в – Приморская оборонно-промышленная подзона (Балтийск – Донское),

1г – выход в Польшу (Ладушкин – Мамоново, Багратионовск),

Пространственная дифференциация социума

1д – аграрная внутренняя часть Калининградского полуострова;

2 – дальняя пригородная зона: Полесский – Гвардейский – Правдинский административные районы к западу от райцентров;

3 – Север (Принеманье), соответствует северному округу и является северной приграничной периферией области – Советск, Славский, Неманский и Краснознаменский районы;

4 – внутренняя периферия – Черняховский и Гусевский районы, восток Гвардейского и Полесского районов;

5 – Юго-Восточная приграничная периферия – Озерский, Нестеровский районы, восточная часть Правдинского района (с Железнодорожным).

Наиболее общие показатели, характеризующие экономико-географические зоны, приведены в табл. 20.

Таблица 20

Распределение населения Калининградской области по экономико-географическим зонам

Показатель	Ближняя пригородная зона	Внутренняя периферия*	Приграничные районы**	Всего
Население, тыс. чел.	688,6	141,9	115,8	946,8
В том числе				
городское	593,4	95,0	39,4	728,3
сельское	95,2	46,9	76,4	218,5
Территория*, тыс. км ²	3,7	3,5	6,5	13,3
Плотность населения, чел. на км ²	186	40,5	18	71
В том числе сельского	25,7	13,5	11,7	15,9
Доля городского населения, %	86,2	66,9	34,0	76,9

* Без морских заливов.

** Дальняя пригородная зона включена в состав внутренней периферии (запад Гвардейского и Полесского районов) и приграничной зоны (запад Правдинского района).

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

Как следует из анализа таблицы, различия между тремя зонами – пригородной, внутренней и приграничной периферией – весьма значительны и носят не только количественный, но и качественный характер. Основная часть жителей области (73%) сосредоточена в пригородной зоне, занимающей чуть более четверти населения области. Это очень высоко урбанизированная территория с долей городского населения более 86% и весьма плотно заселенная (186 человек на км²) не только по российским меркам, но и по европейским. Показатели урбанизированности и плотности населения внутренней периферии ниже среднеобластных. И наименее плотно заселены (в четыре раза меньше среднеобластного уровня) и слабо урбанизированы приграничные районы.

В ближней пригородной зоне Калининграда за два года (1999 и 2000) снизилась численность постоянного населения только в самом Калининграде и Багратионовске. Во всех остальных зонах, особенно в северной и юго-восточной приграничных периферийных зонах, городское население сократилось. Из всех городов вне ближней пригородной зоны Калининграда рост наблюдался только в Черняховске и Правдинске.

Сельское население ближней пригородной зоны Калининграда также возрастало, причем в Багратионовском и Гурьевском районах почти на 4% в год. В то же время в половине приграничных районов имело место сокращение сельского населения.

Не менее важные различия связаны с соотношением «город – село», со степенью урбанизированности территории. Различия городского и сельского образа жизни, хотя и стали благодаря развитию коммуникаций не такими, как ранее, продолжают носить качественный характер. Существенно различаются между собой и города разных размеров, причем отличия больших городов от малых городских поселений едва ли не больше, чем между этими последними и селом. Меньше

Пространственная дифференциация социума

всего отличий между большими селами (особенно несельскохозяйственного профиля) и небольшими поселками городского типа. В свою очередь соседствующие с большими городами села резко отличаются от расположенных на периферии.

В пределах Калининградской области высоко урбанизированы территории, прилегающие к областному центру. Наименьшую урбанизированность имеют аграрные периферийные территории на востоке области.

Размеры (число жителей) населенного пункта являются вторым важным признаком, близким по своей сути к первому. Собственно, когда речь идет о городских поселениях, уровень урбанизации прямо зависит от численности их населения. Для сельских же населенных пунктов такая прямая зависимость отсутствует.

В области имеется только один большой город – Калининград (свыше 400 тысяч жителей). Все остальные города относятся к категории малых, то есть средние города вообще отсутствуют. Их роль выполняют «полусредние» города с числом жителей от 20 до 50 тысяч человек – Советск, Черняховск, Балтийск, Гусев, Светлый.

Сельские населенные пункты в области имеют среднюю людность 150 – 200 человек, то есть обычно невелики по размерам. Больших сельских поселений с числом жителей более тысячи немного.

Третьим важным фактором является функциональный тип поселения, в котором формируется микросоциум. Часто наблюдается прямая связь между размерами и функциональным типом населенного пункта, и функциональная типология обычно выполняется отдельно для городских и сельских населенных пунктов.

Имеется практически полное соответствие функциональных типов и размеров поселений. Наибольшую численность населения концентрируют многофункциональные центры – прежде всего областной центр, затем – центры внутриобластных социально-экономических районов (Советск, Черня-

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

ховск). Наименьшие размеры имеют однофункциональные городские поселения – промышленные, транспортные или курортные (все поселки городского типа, города Приморск, Ладущкин и пр.).

В сельской местности наименьшие размеры имеют поселения с одними сельскохозяйственными или несельскохозяйственными функциями (без объектов социальной сферы, выполняющих культурно-бытовые функции). Наиболее крупными являются многофункциональные поселения – прежде всего центры сельских администраций: во-первых, с сельскохозяйственными и культурно-бытовыми функциями; во-вторых, с сельскохозяйственными, организационно-хозяйственными (центры коллективных хозяйств, бывших колхозов и совхозов, ставших акционерными обществами) и культурно-бытовыми функциями.

Географическое положение и функциональный тип поселений оказываются, таким образом, важными факторами, определяющими социально-территориальные особенности в Калининградской области. А зонирование территории и функциональная типология поселений должны быть учтены не только в пространственном планировании, но и в обосновании мер региональной социальной политики.

Социально-территориальные различия

Важнейший фактор социально-территориальной дифференциации – урбанизация. Ее внешним проявлением является рост доли городского населения, а внутренним содержанием – повышение роли городов, особенно больших, в жизни общества. Качественные различия городского и сельского образа жизни во многом определяют специфику социально-территориальных общностей на микроуровне.

Характерные для процесса урбанизации черты присущи в первую очередь большим городам. В Калининградской области к таковым (свыше 400 тысяч жителей) относится областной

Пространственная дифференциация социума

центр. Категория средних городов (100 – 400 тыс. жителей), как уже указывалось, вообще отсутствует, и все остальные 26 городских поселений относятся к категории малых. Качественно отличаясь от сельских поселений экономическими и социальными особенностями, они в то же время имеют значительные отличия и от Калининграда.

Видимым статистическим отличием, помимо численности населения, является его динамика. Калининград, малые городские поселения и сельские населенные пункты в течение всего периода существования области имеют принципиальные особенности динамики населения. Данные за 1959 – 2001 годы характеризует рис. 10.

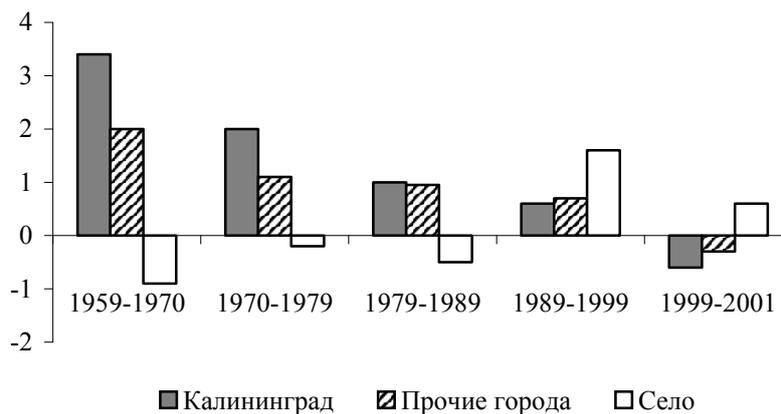


Рис. 10. Среднегодовые темпы роста (сокращения) численности населения по типам поселений (в %)

Из анализа рис. 10 можно установить, во-первых, промежуточное положение малых городских поселений между большим городом – Калининградом – и сельскими населенными пунктами, поскольку за весь рассмотренный период среднегодовые темпы роста (сокращения) численности их

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

населения занимают как раз промежуточное положение. Во-вторых, демографическое развитие городов (в особенности Калининграда) характеризуется сначала сокращением темпов прироста, а затем и все возрастающим сокращением численности населения. В-третьих, что наиболее важно, четко прослеживается рубеж 1980-х и 1990-х годов, когда вследствие резких изменений хозяйственного механизма в условиях притока мигрантов из ближнего зарубежья (в особенности в сельскую местность) знак темпов прироста численности городского и сельского населения сменился на противоположный: прирост в городах сменился сокращением, в сокращение на селе – приростом.

Выполненное в июне 2001 года учеными Калининградского госуниверситета социологическое обследование позволило получить данные, отражающие существенные социальные различия населения Калининграда, малых городов и сельских поселений области. Остановимся на некоторых результатах обследования.

Прежде всего следует отметить значительные различия жителей поселений трех типов по источникам средств существования (табл. 21).

Таблица 21

Основной источник средств к существованию по типам населенных пунктов, в процентах от числа опрошенных

Основной источник средств существования	Населенный пункт (тип)		
	Калининград	Малый город	Село
Зарплата по одному месту работы	51,8	57,0	62,9
Зарплата по нескольким местам работы	9,4	8,9	6,8
Пенсия, пособие	14,0	13,3	12,1
Стипендия	9,4	7,4	7,6
Доходы от бизнеса	9,4	9,6	7,6

Пространственная дифференциация социума

Окончание табл. 21

Основной источник средств существования	Населенный пункт (тип)		
	Калининград	Малый город	Село
Доходы от сдачи в аренду недвижимости, имущества	2,3	0,7	0,8
Другое	5,7	5,2	4,5
Затрудняюсь ответить	5,0	5,2	3,0

В сельской местности основным денежным доходом для подавляющего большинства жителей является зарплата по одному месту работы, тогда как в городах, особенно в Калининграде, значительно больше возможностей для получения дополнительного заработка и, главное, для занятий бизнесом.

Аналогичны различия в размерах получаемых доходов (табл. 22). Наибольший уровень доходов – у жителей Калининграда, наименьший – в сельской местности.

Таблица 22

Уровень дохода на одного члена семьи в месяц по типам населенных пунктов, в процентах от числа опрошенных

Уровень дохода на одного члена семьи в месяц (руб.)	Населенный пункт (тип)		
	Калининград	Малый город	Село
До 400	4,3	4,4	5,3
400 – 800	13,0	8,8	22,0
800 – 1200	18,0	31,6	25,8
1200 – 2000	22,7	31,6	25,8
2000 – 5000	24,0	9,6	17,4
5000 – 10000	5,3	5,1	1,5
Свыше 10000	2,0	1,5	0,0
Затрудняюсь ответить	10,7	7,9	2,3

В результате обследования получены неочевидные данные о структуре идентификации жителей в зависимости от типа населенного пункта (табл. 23).

**Структура идентификаций жителей населенных пунктов
разного типа, в процентах от числа опрошенных**

Принадлежность к какой из следующих групп Вы ощущаете в первую очередь?	Населенный пункт (тип)		
	Калининград	Малый город	Село
К общности жителей той местности, города, села, где живу сейчас («Я – калининградец; черняховец ...»)	37,0	28,5	22,3
Я – житель Калининградской области	18,3	40,9	36,9
Я – россиянин	31,0	16,1	30,0
Я – европеец	3,3	1,5	1,5
Я – гражданин мира	7,7	4,4	9,2
Затрудняюсь ответить	4,3	8,8	3,8

Сельские жители среди населения трех типов поселений в наименьшей мере ощущают себя жителями конкретного населенного пункта. Следует отметить, что сельское население области, в отличие от типичных российских регионов европейской части страны, крайне слабо укоренено, обладает высокой миграционной подвижностью (в том числе в миграциях «село – село»). Село является местом регистрации (не обязательно местом жительства) большого количества прибывающих из ближнего зарубежья мигрантов. То есть калининградский сельский социум больше отличается от села в российской «глубинке», чем калининградские города, которые вследствие унифицированного процесса урбанизации имеют меньше социальных отличий от других российских городов.

По результатам обследования можно сделать вывод, что самая стабильная, устойчивая территориальная часть калининградского социума – жители малых городов. Именно в малых городах наиболее активно формируется осознание принадлежности к региону, и можно предположить, что именно здесь процесс формирования калининградского социума развивается наиболее успешно.

Пространственная дифференциация социума

Выполненный территориальный анализ подтверждает высокую степень дифференцированности калининградского социума в пространственном отношении. Полученные результаты, на наш взгляд, необходимо использовать при обосновании региональной социальной политики, необходимость которой становится все более очевидной в усилении социального блока социально-экономической стратегии и программы развития Калининградской области в целом.

Дифференциация социально-экономической политики в интересах различных социальных слоев населения

Социальная политика по отношению к каждой из групп и подгрупп должна дифференцироваться, что требует детального их изучения. Более того, полагаем, что не только социальная политика, но и региональная стратегия в целом 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 активную часть населения. На наш взгляд, 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 ориентирована на активную часть населения»⁸⁸.

Стратегическими задачами регионального развития применительно к различным слоям населения являются, на наш взгляд, следующие.

Верхний слой. Крупные и средние предприниматели заинтересованы в том, чтобы иметь гарантии и льготы, обеспечи-

⁸⁸ *Обзор* экономической политики в России за 2000 год. М.: Бюро экономического анализа, 2001. С. 28.

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

вающие 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.

Руководители производства и высокооплачиваемые специалисты, материальное положение которых прямо зависит от эффективности соответствующих предприятий, также заинтересованы в стабильности и (по возможности) улучшении действующего законодательства в направлении, способствующем повышению доходов и стимулирующем инвестиционную деятельность.

Бюрократия рассчитывает на получение высокого уровня оплаты своей деятельности, сохранение существующих значительных привилегий и льгот, возможностей использовать свое служебное положение для получения доходов.

В настоящее время часть представителей бизнеса входит в состав бюрократии, занимая видные посты в администрации области, и депутатского корпуса. Это, с одной стороны, является положительным фактором, 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 со стороны остальной части предпринимателей обвинений 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

***Дифференциация социально-экономической
политики в интересах различных социальных слоев населения***

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 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 (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 населения. К решению этих задач должна быть привлечена значительная часть представителей этого верхнего слоя, прежде всего высокопоставленные руководители силовых структур.

Средний слой. Принадлежащие к среднему слою категории населения имеют уровень жизни, достаточный не только для

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

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 населения. Прежде всего, речь идет о стабильной законодательной основе предпринимательской деятельности, снижении налогового бремени и упрощении бюрократических процедур, развитии производственной и рыночной инфраструктуры. Однако мелкие предприниматели и полупредприниматели мало заинтересованы в выделении бюджетных средств, к которым они вряд ли могут получить 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 имеют возможность организации разнообразных структур по обслуживанию рынка. Значительные возможности предоставляет 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.

***Дифференциация социально-экономической
политики в интересах различных социальных слоев населения***

Занятые в управленческих структурах государственные служащие, 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.

Базовый слой. В развитых странах выделенный для условий российской действительности базовый слой населения составляет часть среднего слоя. Однако в отличие от него принадлежащие к базовому слою российские граждане лишь борются за выживание, приспосабливаются к неблагоприятным условиям социальной среды. Эта борьба отвлекает все интеллектуальные и физические силы, не позволяет им сейчас организовываться для выражений протеста против негативных явлений социальной действительности и тем более для попыток ее преобразования. В 2000 году, 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 январе 2001 года зарплата (без выплат социального

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

характера) составила в образовании 1504 рубля, в здравоохранении, физической культуре и социальном обеспечении 1424 рубля, в культуре и искусстве 1365 рублей, а в управлении 4213 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. Значительная часть образованной молодежи 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 превышает тысячу человек в год. Качество образования, здравоохранения, не говоря уже о положении в культуре и искусстве, год от года ухудшается, и количественные изменения скоро могут перейти в совершенно неудовлетворительное качество.

Исключение составляет часть квалифицированных кадров, занятая платным, обычно более качественным обслуживанием относительно состоятельной категории населения, принадлежащего 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 принесут улучшение материального положения основной части интеллигенции и служащих. Низкий уровень жизни работников социальной сферы не привлекает наиболее способную и активную молодежь. Неудовлетворительная оплата труда побуждает к чрезмерной занятости, что ведет к ухудшению состояния здоровья, снижению качества подготовки работников и в конечном счете предопределяет снижение качества услуг.

*Дифференциация социально-экономической
политики в интересах различных социальных слоев населения*

Такая ситуация, обуславливающая деградацию бюджетной сферы, не может удовлетворять достаточно многочисленных работников социальных отраслей, ведет к нарастанию социальной апатии, которая, вполне вероятно, сменится активным недовольством. К сожалению, ни федеральные, ни региональные власти не предвидят подобных волнений, наверное, 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 январь 2001 года в торговле и общественном питании – 1720 рублей, в «непроизводственной» сфере (крайне устаревшая классификация, свидетельствующая о медленном приспособлении органов госстатистики к рыночным реалиям) – 2310 рублей. Во всяком случае, это существенно выше, чем в отраслях социальной сферы. Думаем, что предлагаемое повышение минимальных размеров оплаты труда в государственном секторе немедленно скажется и на ее росте в рыночном секторе.

Развитие сферы услуг следует рассматривать как один из приоритетов регионального развития. Намечившиеся качественные изменения в этой сфере экономики – улучшение технического оснащения предприятий, повышение профессионализма работников – наряду с развитием конкуренции позво-

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

ляют 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 тысяч занятых в промышленности в 1990 году к настоящему времени осталось лишь 70 тысяч. Почти половина была вынуждена заняться индивидуальным предпринимательством или работать на малых предприятиях сферы услуг. Соответственно снизились 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 в течение 10 лет 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 нельзя и отказаться от аграрных приорите-

***Дифференциация социально-экономической
политики в интересах различных социальных слоев населения***

тов 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 необходимо их сведение в целостную систему мер, обеспечивающих выход сельского хозяйства из кризиса.

Живущие за чертой официального уровня бедности. Это социально не защищенный слой, не имеющий возможности повысить доходы, а потому полностью опирающийся на поддержку государства и в некоторой мере на материальную помощь со стороны родственников и гуманитарных организаций, в том числе зарубежных. Усиление их поддержки со стороны региона 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 1,3 млрд. рублей в год больше расходов ее консолидированного бюджета (это как раз соответствует объему всех доходов, полученных за год 20% населения области, имеющими наименьшие доходы). Если бы удалось, с учетом специфики региона, добиться оставления в распоряжении области всех собираемых средств, то можно было бы решить вопросы поддержки социально не защищенного населения, имеющего низкий уровень доходов.

6. Социально ориентированная стратегия регионального развития

Маргинальный слой. Уровень преступности в Калининградской области выше среднероссийского. Более высокие 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»⁸⁹.

Распространяя эти выводы на другие асоциальные аспекты современной действительности, что вполне оправданно вследствие столь же неблагоприятной ситуации в каждом из этих аспектов, следует сделать вывод не только о формировании устойчивого маргинального слоя и его расширении, но и о процессе маргинализации всего общества, которое, к сожалению, не использует для борьбы с этим процессом 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.

⁸⁹ *Криминогенная ситуация в России на рубеже XXI века.* М.: ВНИИ МВД России, 2000. С. 46, 72.

***Дифференциация социально-экономической
политики в интересах различных социальных слоев населения***

Борьба с преступностью определяется главным приоритетом деятельности органов власти по результатам всех социологических опросов. Приоритетом региональной стратегии должна стать – шире – 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 должно уделяться 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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате активных научных исследований с участием ученых Калининграда, Москвы и других ведущих российских научных центров, зарубежных экспертов к настоящему времени разработана стратегия развития Калининградской области как «региона сотрудничества» Российской Федерации и Европейского Союза. Основные положения этой стратегии обсуждались на научных и научно-практических конференциях всех уровней – от небольших семинаров до крупнейших международных научных форумов. Большое внимание совершенствованию ее концептуальных положений, как и доведению до подготовки конкретных законодательных документов, уделяли и уделяют областные органы государственной власти Калининградской области.

В 2001 году деятельность администрации области и областной Думы во многом была сосредоточена на разработке концепции развития региона в быстро изменяющихся политических и экономических условиях, обусловленных процессом расширения ЕС и НАТО на восток, как «региона сотрудничества» Евросоюза и России. Важнейшие положения концепции были поддержаны Президентом РФ, Правительством России, руководством Северо-Западного федерального округа.

В результате была одобрена принципиальная экономическая и политическая цель регионального развития – сближение уровня и качества жизни калининградцев с гражданами окружающих государств. Соответственно определены основные инструменты ее достижения – совершенствование Закона

«Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и реализация Федеральной целевой программы социально-экономического развития Калининградской области на 2002 – 2010 годы.

И Закон, и Программа не должны рассматриваться *только* как инструменты *компенсации* эксклавного положения области или как некие *льготы* взамен дотаций и субвенций депрессивной территории. В таком случае и Закон, и Программа могут быть просто заменены прямой финансовой помощью региону из федерального бюджета (о чем и говорят некоторые эксперты). В действительности же речь должна идти о стимулировании экономического развития территории, которая может превратиться в один из полюсов роста российской экономики. Дотации только компенсируют *потери*. Закон и Программа должны обеспечить *прибыль*.

Возможная поддержка отдельных направлений развития области со стороны Европейского Союза также не должна рассматриваться как своего рода *плата* за то, что область становится российским эксклавом внутри ЕС. Полагаем, что страны ЕС также получают *дивиденды* от средств, направляемых на те или иные цели, – будущих *инвестиций* (не гуманитарной помощи) в проекты совместного сотрудничества.

Некоторые предложения, рассмотренные в данной работе и вошедшие в концепцию регионального развития, уже реализованы в Калининградской области. Так, принята Федеральная целевая программа социально-экономического развития Калининградской области на 2002 – 2010 годы. Ведутся переговоры между Россией и Европейским Союзом о договоре (соглашении), касающемся развития Калининградской области в условиях расширения ЕС на восток.

Для российского руководства открывается уникальная возможность использования области как экспериментальной площадки «региона сотрудничества». Во-первых, для разработки механизмов более тесного взаимодействия России и ЕС. Во-вторых, для апробации политических и эко-

Заключение

номических новаций в условиях совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации и реализации Стратегической программы российского правительства.

Областные власти заявили о готовности региона стать общероссийским центром межрегионального сотрудничества территорий, имеющие схожие с областью особенности развития по тем или иным параметрам (приграничные территории, обособленные регионы, транспортные узлы и т.д.). Это уже нашло отражение в ряде подписанных с другими субъектами Федерации соглашений об экономическом сотрудничестве.

Как приоритетное направление деятельности руководства области было определено формирование устойчивых экономических связей с другими регионами России и зарубежными государствами на основе создания с ними единых межрегиональных и международных производственных, транспортных комплексов и финансово-промышленных групп, позволяющих недостатки эксклавноности области трансформировать в новые возможности, основанные на использовании механизма ОЭЗ.

По итогам заседания Правительства РФ 22 марта 2001 года областными органами государственной власти вместе с представителями области в Совете Федерации и депутатами Государственной думы были подготовлены дополнения и изменения в Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» с учетом изменений в условиях хозяйствования как в самой России, так и в экономическом пространстве, внутри которого находится регион.

Корректировка и конкретизация многих позиций Закона об ОЭЗ обусловлена двумя основными факторами. Во-первых, уже происходящими и предстоящими изменениями в условиях хозяйствования в регионе в связи с подготовкой страны к вступлению в ВТО. Если не принять подготовленные предложения, могут существенно ухудшиться условия деятельности

созданных в области импортозамещающих производств. Во-вторых, тем, что органы власти окружающих область государств резко усилили активность, направленную на повышение конкурентоспособности своих предприятий и отраслей экономики. Следствием может стать снижение роли области как индустриально-транспортного узла, превращение ее в торгово-сырьевой придаток Польши, как это уже произошло с янтарной отраслью.

К сожалению, направленные в федеральные органы власти предложения пока не получили поддержки. Более того, в последнем варианте проекта Федерального закона «О свободных экономических зонах в России» не предусмотрено создание подобных зон, полностью охватывающих территорию субъекта РФ и неясно, будет ли введена оговорка, касающаяся сохранения ОЭЗ в Калининградской области (на территории всего субъекта Федерации). Кроме того, в последнем подготовленном к принятию варианте нового Таможенного кодекса отсутствует понятие свободной таможенной зоны (которая, как известно, действует на территории ОЭЗ в Калининградской области).

На наш взгляд, региональные органы власти должны активнее лоббировать интересы области в правительстве, поскольку механизм ОЭЗ является важнейшей предпосылкой благоприятных условий хозяйствования в эксклавному регионе. В противном случае потребуются значительные федеральные субвенции и дотации для покрытия эксклавных издержек, а большинство созданных за последнее время импортозамещающих отраслей не только утратит экономические стимулы к развитию, но и вынуждено будет свернуть производство.

Одновременно с усилиями по обновлению федерального законодательства в области начата работа по совершенствованию рыночной среды в регионе и созданию более привлекательного для инвесторов регионального законодательства.

Заключение

Двадцать первого июня 2001 г. по инициативе постоянного комитета по развитию ОЭЗ областной Думы был принят в первом чтении Закон Калининградской области «О налоговых льготах предприятиям, осуществляющим инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области». В соответствии с ним инвесторы освобождаются от уплаты всех налогов и сборов, зачисляемых в областной бюджет, до полной окупаемости вложенных средств.

Принят Закон «О государственной поддержке лизинговой деятельности в Калининградской области», утверждена Программа государственной поддержки малого предпринимательства в Калининградской области на 2001 – 2002 годы.

В 2001 году дважды вносились изменения в Положение о применении упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства на территории Калининградской области.

Ведется работа по принятию законов, содействующих притоку инвестиций, поддержке малого бизнеса и по другим направлениям совершенствования рыночной среды в регионе. Сейчас в области разработаны десятки быстро окупаемых инвестиционных проектов в сфере экспорта и импортозамещения, создания торговых и рекреационных объектов, ждущих своих инвесторов. Для многих предусмотрена поддержка в рамках Федеральной целевой программы социально-экономического развития Калининградской области на 2002 – 2010 годы. А целый ряд новых проектов, особенно в сфере импортозамещения, уже реализуется.

В целом можно констатировать, что стратегия «региона сотрудничества» признана перспективной для области и ее важнейшие компоненты постепенно воплощаются в виде принимаемых на федеральном и региональном уровнях документов. Но для реализации стратегии в полном объеме потребуются еще значительные усилия ее сторонников, подкрепленные дальнейшими научными исследованиями, в том числе международного уровня.

Для того чтобы изучение региона было более плодотворным, требуется совершенствование теории и методики региональных исследований. Традиционные для российской региональной науки понятия и методы должны быть качественно модифицированы, переориентированы с их направленности на принятие директивных решений в сторону индикативного рыночного регулирования. Насколько нам известно, именно в этом направлении сейчас ведется работа в управлении архитектуры и комитете по экономическому развитию и торговле областной администрации. Важное место в разрабатываемых документах по региональному развитию должны занять социальный и экологический блоки, а также рекомендации по пространственному размещению производительных сил и расселению.

Представляется целесообразным учесть предложенные для Калининградской области как «региона сотрудничества» инструменты регулирования регионального развития при разработке стратегий для других регионов наиболее активного (в том числе перспективного) международного сотрудничества в приграничных регионах России, особенно для территорий, граничащих с нынешними и будущими странами-членами ЕС (Ленинградской, Мурманской и Псковской областей, Карелии). Речь идет о зональных механизмах и режиме хозяйствования в целом, международных соглашениях, инвестиционно-финансовых структурах, «пилотных» территориях (экспериментальных площадках), федеральных целевых программах, пространственных формах приграничного сотрудничества (еврорегионах, треугольниках роста).

Подводя итоги проведенному научному анализу, можно утверждать, что в Калининградской области действительно складываются благоприятные экономические и политические предпосылки для ее превращения в «регион сотрудничества» РФ и ЕС, в динамично развивающийся центр инвестиций и новаций. И в научных кругах, и в предпринима-

Заключение

тельской среде, и на уровне региональных и федеральных органов государственной власти, и среди населения области в целом поддерживается такое направление регионального развития, которое находит понимание и у наших зарубежных партнеров.

Однако в силу новизны подхода и вследствие той особенно сложной геоэкономической и геополитической ситуации, в которой сейчас находится Калининградская область по сравнению со многими регионами страны, реализация региональной стратегии не может не встретить и объективные трудности, и субъективное противодействие. Не столько со стороны ее противников (поскольку любая альтернатива неутешительна для социально-экономической ситуации в регионе), сколько со стороны скептиков, сомневающих в возможности согласовать многочисленные переплетающиеся здесь интересы: региональные и межрегиональные, федеральные, международные. Поэтому требуется детальное обоснование и широкое обсуждение перспектив развития региона. Необходима и политическая смелость в своевременном принятии решений, столь новых и для России, и для ее партнерства с Западом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Об Особой* экономической зоне в Калининградской области: Федеральный Закон №13 от 22.01.1996 // Российская газета. 1996. 30 янв.
2. *Агафонов Н.Т., Зверев М.К., Федоров Г.М.* Географические предпосылки экономического развития Калининградской области // Народное хозяйство Калининградской области: проблемы и пути развития / Калинингр. ун-т. Калининград, 1977. С. 100 – 108.
3. *Бильчак В.С.* Приграничная экономика. Калининград: Янтарный сказ, 2001.
4. *Бильчак В.С., Захаров В.Ф.* Региональная экономика. Калининград: Янтарный сказ, 1998.
5. *Бильчак В., Самсон И., Федоров Г.* Калининградский полюс интеграции / Ун-т Пьера Мендеса Франса. Гренобль, 2000.
6. *Вардомский Л., Воробьева Л., Ершов А.* Калининградская область Российской Федерации: проблемы и перспективы // Калининградская область – сегодня, завтра: Науч. доклады Московского центра Карнеги. М., 1995. Вып. 5. С. 8 – 49.
7. *Демографический* ежегодник Калининградской области. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2000.
8. *Доклад* о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Год 1999. М., 1999.
9. *Егоров В.Г.* Российский регион в центре Европы // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 80 – 87.
10. *Жданов В.П.* Организация и финансирование инвестиций. Калининград: Янтарный сказ, 2000.
11. *Жданов В.П.* Инвестиционные механизмы регионального развития. Калининград: Янтарный сказ, 2001.
12. *Зверев Ю.М.* Калининградская область России в новой системе геополитических координат // Этнические и региональные конфликты в Евразии. М.: Весь Мир, 1997. Кн. 2. С. 45 – 82.
13. *Ивченко В.В.* Научно-технический потенциал особой экономической зоны России / Калинингр. ун-т. Калининград, 1998.

Библиографический список

14. *Ивченко В.В., Самойлова Л.Б.* Свободные экономические зоны в зарубежных странах и России. Калининград: Янтарный сказ, 1999.
15. *Игнатьев А.* Российско-европейская зона свободной торговли как стратегическая перспектива развития Калининградской области // *Морская индустрия*. 1998. №3. С. 18 – 20.
16. *Калининград 2000 – 2010: Диагностика, концепции и предложения по будущему развитию / Ун-т Пьера Мендеса Франса. Гренобль, 2000.*
17. *Калининградская область: Географические аспекты регионального развития / Калинингр. ун-т. Калининград, 1996.*
18. *Калининградская область: диагностика кризиса / Калинингр. ун-т; Ун-т Пьера Мендеса Франса. Калининград, 1998.*
19. *Калининградская область – сегодня, завтра: Научные доклады / Московский центр Карнеги. М., 1995. Вып. 5.*
20. *Калининградская область в цифрах: 2000. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2000.*
21. *Калининградская область – регион сотрудничества Российской Федерации и Европейской Союза. Калининград: ГП «КГТ», 2000.*
22. *Калининградский регион 2010: Потенциал, концепции и перспективы / Ун-т Пьер Мендес Франс. Гренобль, 2000.*
23. *Калининградский эксклав: оценка условий и результатов развития. М.: Ин-т экономики РАН, 1999.*
24. *Кивикари У.* Экономическое пространство Балтийского региона. Хельсинки; Отава, 1996.
25. *Клемешев А. П.* Об устойчивости калининградского социума // *Регион сотрудничества. Калининград, 2001. Вып. 17. С. 15 – 19.*
26. *Клемешев А., Люейер П., Федоров Г.* Управление региональным развитием. Калининград: ГП «КГТ», 1999.
27. *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* Образование и региональное развитие / Калинингр. ун-т. Калининград, 1998.
28. *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* Калининградский социум // *Регион сотрудничества. Калининград, 2001. Вып. 15. 36 с.*
29. *Козлов С.Д.* Инновационный центр России // *Эксперт «Северо-Запад». Приложение «Калининград». 2001. №15.*
30. *Козлов С.Д.* Калининградская область в поисках своего пути // *Scan-Kaliningrad. 2001. №5. С. 8 – 9.*
31. *Козлов С.Д.* Улучшение условий предпринимательства в Калининградской области // *Регион сотрудничества. Калининград, 2001. Вып. 16. С. 4 – 9.*

Библиографический список

32. *Краснов Е.В.* Совершенствование системы управления, экологической политики и механизма реализации регионального плана // Регион сотрудничества. Калининград, 2001. Вып. 6. С. 18 – 27.
33. *Краснов Е.В., Блажчишин А.И., Шкицкий В.А.* Экология калининградской области. Калининград: Янтарный сказ, 1999.
34. *Кретилин Г.В.* Калининградская область РФ и Республика Беларусь: состояние и перспективы сотрудничества / Проблемы внешней и оборонной политики России: Сб. ст. М.: РИСИ, 2000. Вып. 6. С. 88 – 105.
35. *Криминогенная* ситуация в России на рубеже XXI века. М.: ВНИИ МВД России, 2000.
36. *Кропинова Е.Г.* Рекреационный комплекс Калининградского побережья Балтики // Изв. Рус. геогр. о-ва, 1995. Т. 127. Вып. 6.
37. *Мау В., Яновский К.* Политические и правовые факторы роста в российских регионах // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 17 – 33.
38. *Обзор* экономической политики в России за 2000 год. М.: Бюро экономического анализа, 2001.
39. *Прогнозирование* и стратегии развития особой экономической зоны России / Калинингр. ун-т. Калининград, 2000.
40. *Пустовгаров В.И., Жданов В.П., Федоров Г.М.* Экономика и расселение Калининградской области / Калинингр. ун-т, Калининград, 2001.
41. *Региональные* аспекты формирования рыночных мотивационных механизмов / Калинингр. ун-т. Калининград, 1998.
42. *Регионы* России. М.: Эксперт, 2000.
43. *Рекреационный* комплекс Калининградской области / Калинингр. ун-т. Калининград, 1993.
44. *Роль* Калининградской области в развитии экономических связей между Россией и странами Европейского Союза / Калинингр. ун-т Калининград, 1997.
45. *Российская* экономика в 2000 году. М.: ИЭПП, 2001.
46. *Рукавишников В., Халман Л., Эстер П.* Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М.: Совпадение, 1998.
47. *Смородинская Н.* Калининградский эксклав: перспективы трансформации в пилотный регион. М.: Ин-т экономики РАН, 2001.
48. *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.

Библиографический список

49. Социально-экономическое положение Калининградской области в 2001 году. Калининград: Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2002.
50. Трынков А.А. Калининградская область в системе обеспечения национальной безопасности России // Проблемы внешней и оборонной политики России. 1997. №4. С. 146 – 142.
51. Федоров Г.М. Население Калининградской области / Калинингр. ун-т. Калининград, 2001.
52. Федоров Г.М. Калининградская область как регион российско-европейской интеграции // Вестник Калинингр. гос. ун-та, 2000. С. 13 – 20.
53. Федоров Г., фон Браун Й., Корнеевец В. Опыт социально-экономического исследования сельского хозяйства и пищевой промышленности Калининградской области / Калинингр. ун-т. Калининград, 1997.
54. Федоров Г.М., Зверев Ю.М. Калининградские альтернативы: Социально-экономическое развитие Калининградской области в новых геополитических условиях / Калинингр. ун-т. Калининград, 1995.
55. Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С. Российский эксклав на Балтике / Калинингр. ун-т. Калининград, 1996.
56. Федоров Г.М., Корнеевец В.С. Балтийский регион. Калининград: Янтарный сказ, 1999.
57. Хлопецкий А.П. Калининградская область как «зона свободы»: взгляд изнутри. Калининград: Янтарный сказ, 2000.
58. Хлопецкий А.П., Федоров Г.М. Калининградская область: регион сотрудничества. Калининград: Янтарный сказ, 2000.
59. Шаститко А.Е. Неинституциональная экономическая теория. М.: ТЕИС, 1999.
60. *A New Ostpolitik – Strategies for a United Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1997.
61. Böhm W., Grau A. Königsberg morgen. L'Allemagne an der Ostsee / Blaue aktuelle Reihe. Band 25, 1993.
62. *Die Entwicklung der Region Königsberg/Kaliningrad*. München, 1997.
63. Duckert R. Der Ostseeraum – ein Raum voller Initiative // *Mare Balticum*, 1995.
64. 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.
65. Fedorov G. EU Enlargement and perspectives of the Kaliningrad exclave / *Internatum* (Helsinki). 2000. №1. P. 15 – 20.

Библиографический список

66. *Fjodorov G.* Kaliningrad – eine russische Exclave innerhalb der Europäischen Union // Aktuelle Analysen des BIOst. 1999. №31.
67. *Fjodorov G., von Braun J., Korneyevets V.* Agrar- und Ernährungswirtschaft im Oblast Kaliningrad. Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, 1996.
68. *Gemeinsame* Strategie der Europäischen Union für Rußland. Hrsg. Vom Generalsekretariat des Rates. Brüssel, 1999.
69. *Kaliningrad: Isolation or co-operation.* Helsinki: The Finnish Committee for European Security, 2001.
70. *Kaliningrad Region: The Diagnosis of a Crisis /* Universite Pierre Mendes France – Kaliningrad state University – Tacis. Kaliningrad, 1998.
71. *Kaliningrad 2000 – 2010: Diagnosis, Concepts and Proposals for Future Development /* Universite Pierre Mendes France – Kaliningrad state University. Grenoble, 2000.
72. *Kaliningrad 2010: Concepts, prospects and recommendations for a global development plan /* Universite Pierre Mendes France – Kaliningrad state University. Grenoble, 2000.
73. *Kaliningrad: The European Amber Region.* Suffolk: Copenhagen Peace Research Institute and the Åland Island's Peace Institut, 1998.
74. *Kivikari U., Lindström M., Lihuto K.* The external economics relations of the Kaliningrad Region. Turku school of economics and business administration, Discussion C2/1998.
75. *Königsberg/Kaliningrad unter europäischen Perspektiven.* Bremen, 1994.
76. *Korneevets V., Buchhover E.* Einzelhandel in Grenzstädten der russischen Exclave Kaliningrad // Europa Regional. 1998. №1.
77. *Regional* Integration and Transition Economies: The Case of the Baltic Rim. Paris: OECD, 1996.
78. *The New Europe – Strategies for Differentiated Integration.* Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1997.
79. *Timmermann H.* Kaliningrad: eine Pilotregion für Gestaltung der Partnerschaft EU- Rußland? // SWP-Studie. Berlin, August 2001.
80. *Vision* and Strategies around the Baltic Sea 2010. MATROS Seminar Report. Vilnius, 1 – 2 February 2000. VASAB Secretariat, Stockholm, 2000.
81. *Zänker A.* Zukunft liegt im Osten. Wien: Wirtschaftsverlag Überreuter, 1995.
82. *Zverev Yu.* The Kaliningrad Region of Russia // *Conflicting Loyalties and the State in Post-Soviet Russia and Eurasia.* L.-Portland: Frank Cass, 1998. P. 80 – 117.

Introduction

The Kaliningrad region, an exclave part of Russia, separated geographically from the rest of the country as a result of the EU and NATO enlargement, has drawn increasing attention lately. Under the circumstances, it is important to work out a coherent strategy of the regional development. Any erratic steps will lead to instability of the region and may cause lack of balance in the regional economy and numerous social problems. Neither relying on the regional resources and the support from the federal government, nor the support from the West, taken separately cannot be regarded as the best option for the Kaliningrad region..

It is important to sustain the regional and federal interests, taking into account the interests of foreign partners as well. Social, demographic and environment issues should be paid special attention to. It will enable the federal and regional authorities to formulate a socially-oriented strategy of the regional development. There are both positive and negative factors affecting the development of the region. The former should be taken the advantage of, the later should be overcome in order to implement the *socially oriented development strategy*.

The Kaliningard region, a unique part of Russia, is separated from the rest of the country by Poland and Lithuania, preparing for their accession to the European Union and NATO. As a result, the region faces economic, political and social problems, aggravated by erratic decisions of the federal and regional legislative and executive bodies. These problems are:

– economic and political instability in the Kaliningrad region, caused by the ill-conceived decisions, taken by the Federal Minis-

tries and Departments which ignore the Federal Law “On the Special Economic Zone in the Kaliningrad Region”;

- the danger of economic and political isolation of the Russian enclave both from Russia and from the common European space as a result of the accession of Poland and Lithuania to the European Union and NATO;

- free movement of people and cargoes via the EU, movement of people and cargoes both from and to the Kaliningrad region, which is to be regulated by the EU and Russia.

- lack of investment attractiveness of the region due to the current economic conditions in the Russian Federation, related to the future accession of Russia to WTO;

- increasing social tension and separatism accounted for a constantly widening gap between the living conditions of the Kaliningrad residents and those of the neighbouring countries; “the Federal Program of SEZ Development in the Kaliningrad Region for the period 1998 – 2005” and “The Program of Priorities for the Development of the Kaliningrad Region Economic Potential” (25.07.98) and other programmes and decisions are not implemented;

- a shift from the policy, aimed at the local producer protection by the introduction of temporary quotas on imported goods (1996 – 2000) to the policy of protectionism, aimed at the introduction of permanent quotas; this policy proposed by the Regional administration and adopted by the Federal government will be in force in the SEZ till 2005;

- stiff competition between Kaliningrad enterprises and those of Poland, Lithuania and Latvia, working in the special economic regime and enjoying the support of the legislative and executive bodies of these countries;

- energy dependence of the region on import supplies;

- polluted environment, lack of the necessary investment into nature protection and health care.

At the same time the specific geographical location of the Kaliningrad region opens new vistas before Russia and the population of the Kaliningrad region:

Island of co-operation. Book review

– the Kaliningrad region, using the SEZ mechanisms and the related legislation, can become a pilot territory for economic and political innovations aimed at the restructuring of the political and economic system of Russia;

– the SEZ in the Kaliningrad region can become a centre for inter-regional co-operation of the regions with similar geopolitical characteristics – the Primorsky Krai, the Pskov and Leningrad regions, Karelia; the detached areas – the Chukotsky Area, the Magadan and Sakhalin regions; port cities – St. Petersburg, Vladivostok, Nakhodka, Murmansk, Novorossiysk, etc.

– the SEZ mechanism presupposes loss compensation, paid to the SEZ population;

– stable economic links with other regions and republics of Russia and foreign states can be established on the basis of the regional financial structures, the development of integrated production complexes and “financial industrial” groups (car manufacturing, joint seaport complex Kaliningrad – St Petersburg, etc)

– the Kaliningrad region could become the region of co-operation between Russia and the EU, an example of Russian and EU economic integration as it is emphasized in the “Strategy of the Development of Russia-EU Relations for the Period up to 2001”.

In our opinion, the development of the Kaliningrad region as SEZ allows to guarantee the loss compensation payments to the population of the region and at the same time, to take into account the constantly changing internal and external political, social economic factors. That’s why the main documents, regulating the SEZ functioning in the region, should be timely amended. Primarily, it concerns the Federal Law “On the Special Economic Zone in the Kaliningrad Region”, “The Agreement on the Differentiation of Responsibilities between the Kaliningrad Region and the Russian Federation”, “The Federal Targeted Programme of the SEZ Development in the Kaliningrad Region for the period 1998 – 2005”, Government Regulations on import quotas, etc. All the legal acts adopted by the Federal Government should be amended in accordance with the provisions of the above mentioned documents.

Corresponding changes should be introduced into the legal acts drafted and adopted in other regions of Russia. The role of Kaliningrad in the development of the economic and political co-operation and the special status of the region should be recognized both by the EU and Russia.

The following suggestions could stir a broader discussion of the regional issues on the basis of perfecting the mechanism of the Special Economic Zone.

Measures aimed at perfecting the mechanisms of the Special Economic Zone in Kaliningrad

Federal Level

At the **federal** level it is important:

– to ensure the participation of the Kaliningrad regional authorities in the preparation of international agreements, federal laws and agreements, programmes and other documents related to the Kaliningrad region;

– to harmonise the Russian legislation and the federal law “On the SEZ in the Kaliningrad Region” and introduce changes into the federal legislative acts that hamper the implementation of the law “On the SEZ in the Kaliningrad Region”.

Inter alia it is proposed:

1) to establish the SEZ regime for the period of at least 10 years and encourage the development of the SEZ mechanisms in the region;

2) to ensure the implementation of the Law on SEZ and

a) grant investors federal tax benefits (Art. 10);

b) grant benefits to the Russian banks, participating in the realisation of the Federal Programme of the SEZ Development (Art. 10);

3) to introduce changes into Art. 154, part II of the Federal Tax Code aimed at the reinstatement of the VAT exemption which was in effect till January 1, 2001. The following wording is proposed –

Island of co-operation. Book review

“The taxes for the goods imported into the free customs zone, sold or processed on its territory, are defined by the difference between the realisation price of these goods and their customs value, or by the difference between the disbursing price of the processed goods and customs value of the imported goods”. The realisation price is determined in accordance with art. 40 of the present Tax Code and includes excise duties and excludes sale tax.

4) to simplify customs procedures

5) to ensure a sustainable implementation of Art. 7 of the Federal law “On the SEZ in the Kaliningrad Region”. It is understood, that the existing law is equal in its legal force to the Federal Customs and Tax Codes, as the peculiar features of the free customs zone are taken into account in all the above mentioned legislative acts.

Two options are suggested for discussion:

a) to apply VAT only to the Russian price component of the completed production;

b) 100% VAT income, received from the realisation of Kaliningrad goods in the Russian Federation and the CIS countries, should go to the regional budget. In this case 25% of this amount could be allocated to the tasks, set in the regional budget, and 75% is to be invested into the enterprises whose VAT went to the regional budget.

The Federal Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation together with the Kaliningrad regional authorities should

– prepare a revised version of the “Federal Program of the SEZ Development in the Kaliningrad Region”.

– draw up the regulations on the development of the International trade “Europort-Kaliningrad” (is under preparation).

– collaborate with the Ministry for International Affairs of the Russian Federation, preparing the agreement between the Russian Federation and the European Union on the Kaliningrad Region as the region of co-operation (is under preparation).

If these steps prove worthwhile, amendments to the Constitution of the Russian Federation may be drafted in collaboration with

the Ministry of Justice. The amendments should describe the legal status of the Kaliningrad region as a federal territory.

Regional level

At **regional** level it is necessary:

- to advertise the region nationally and internationally and give full coverage of the SEZ activities;
- to develop and update electronic data bases containing data on international and local experience in the SEZ development, its mechanisms, international trade, prevailing trends in the world market development;
- to offer information service to all SEZ residents, companies, firms and potential investors;
- to provide information service to the SEZ resident companies and to potential investors;
- to permanently monitor all social and economic processes in the Baltic Sea region, special attention being given to the countries in transition – Poland and the Baltic States;
- to create an attractive image of the Kaliningrad region for investors, publish advertising brochures and other printed matter on the SEZ, including the city and phone directories, magazines, etc.;
- to develop and support the SEZ information web-servers, to attract the capital investment into the region infrastructure, telecommunication systems and transport, to connect the Kaliningrad region to the existing fibre-optic cable Copenhagen – Kingisepp;
- to draft, discuss and adopt the law of the Kaliningrad region “On Attracting the Capital Investment into the Kaliningrad Region”;
- to draft, discuss and adopt a revised version of the law of the Kaliningrad region “On the Local Free Economic Zones in the Kaliningrad Region” and establish a few local free economic zones:
 - zones of cross-boarder economic co-operation – border-crossing points Bagrationovsk and Sovetsk, etc;
 - industrial production zones, including industrial “point” zones at industrial enterprises (for instance, “Kvartz”, “Stroy-

Island of co-operation. Book review

dormash”, “Kalininigradbummash”, “Amber factory”, “System” etc);

trade zones, international business centres (Kaliningrad);

free trade customs zones in Kaliningrad and Pionersky ports;

small business zones (Kaliningrad);

techno-parks.

– to develop a system of centres for small businesses which are to offer advice on the international competition and the use of modern technologies. These centres could organise seminars and conferences on the issues, vital for the SEZ small businesses;

– to create favourable conditions for crediting small and medium companies;

– to increase the efficiency of the Kaliningrad region representation offices in other regions of Russia and abroad;

– to regularly hold inter-regional and international exhibitions and fairs in the Kaliningrad region; to encourage the participation of the leading companies of the Kaliningrad region in similar exhibitions and fairs outside the region;

A decisive role in the realisation of the SEZ development strategy is played by the Kaliningrad Regional Administration and the Regional Duma.

These bodies are responsible for:

1) the SEZ strategy development in general, and the development of the local free economic zones in particular;

2) drafting, discussion and adoption of the regional laws on free economic zone incentives and benefits;

3) the elaboration and implementation of the regional marketing strategy (attraction of capital).

4) the modernisation and development of the SEZ infrastructure;

5) the control over the situation and its timely rectification;

6) permanent monitoring of Poland and Lithuania economic progress as these countries are the main competitors of the Kaliningrad region.

7) the elaboration of the regional legal acts and most important documents:

- a revised version of the Law “On the Local Free Economic Zones in the Kaliningrad Region”;
- the law “On Attracting the Capital Investment into the Kaliningrad Region”.

The drafts of the two laws have already been submitted for consideration. It has been proposed to establish a number of local free economic zones in the Kaliningrad region.

But only a complex of inter-related documents, regulating the SEZ activities can function efficiently. To create it, a thorough analysis of the previously adopted laws and regulations should be carried out:

- “On State Property in the Kaliningrad Region”;
- “On Land”;
- “On the Order of Signing, Approval, Implementation and Terminating Contracts and Agreement, Signed by the Kaliningrad Regional Authorities”.

If needed, new versions of these laws may be drafted.

In our opinion, the following new legal acts related to the development of the Kaliningrad regional market are to be drafted and adopted:

- “On Auditing”;
- “On the Open Market”;
- “On Actuarial Activity”;
- “On Evaluation”;
- “On Consulting ”;
- “On the Regional Social Standards”;
- “On the Development of the Information System on Idle Property Registering”;
- “On the Regional Taxes”;
- “On Mortgage”;
- “On Supporting Leasing”.

The drafting of the regional programmes is another current issue in legislation. A new regional programme of the social and economic development of the Kaliningrad region is to be elaborated. The programme should focus on science and technology policy, business enhancement, social and ecological problems, management efficiency enhancement.

Island of co-operation. Book review

Special attention should be paid to the social issues and social orientation of the market economy. It is necessary:

- to enhance employment and decrease in the number of the unemployed;
- to form a labour market and ensure better salaries and higher wages;
- to find timely solutions to a number of social problems – to improve the living standards of the population, to minimise the social differentiation of the society, to establish a regional system of guaranteed salaries, wages, pensions, bursaries etc.
- to effectively restore and develop the social sphere efficiency, to introduce regulated financing, personal educational credit system, etc.

Other detailed targeted programmes, aimed at the development of a favourable economic and social climate in the Kaliningrad region, are to be prepared:

1. “The Development of a Favourable Business and Investment Environment”;
2. “The Development of Export-Oriented Production ”;
3. “Providing Support to the Local Producers”;
4. “Support to Agriculture”;
5. “ The Development of Tourism ”;
6. “ The Development of Industrial Co-operation and Integration”;
7. “The Development of Land and Real Estate Market”;
8. “The Development of Labour Market, Labour Force Mobility”
9. “The Development of Continuing Education”;
10. “Infrastructure”;
11. “Local SEZ”;
12. “Inter-regional Relations”;
13. “International Relations and Cross-boarder Co-operation”;
14. “Economic Security”;
15. “Economic Process Monitoring ”;
16. “The Development of the Fishing Industry in the Kaliningrad Region”;
17. “The Amber Processing Industry Restructuring ”.

In order to create a favourable social environment, the following sector programmes should be elaborated (they could be included into a more complex program “Social Development”):

1. “Education, Science and Innovations”;
2. “Health Care”;
3. “Demographic Policy and Migration Regulating ”
4. “Physical Culture and Sports”;
5. “Culture”;
6. “International Relations”
7. “Public Welfare”;
8. “Housing and Public Services”;
9. “Crime Combating ”;
10. “Youth Policy”;
11. “ Support to Public Organisations and Movements ”;
12. “ Nature Protection ”;
13. “Providing Support to Economically Depressive Territories”;
14. “ Social Process Monitoring ”

The realisation of the above mentioned programmes will make it possible to establish stable relations between the regional authorities and private business, more detailed information on business opportunities and problems of businesses could be obtained – first of all, the information on the development of state companies which take part in the implementation of the strategic development plans.

International level
On the Agreement between the Russian Federation
and the EU on the Kaliningrad Region
as the Region of Co-operation

In our opinion, the agreement should tackle three groups of tasks:

- to create favourable conditions for the social and economic development of the Kaliningrad region which is gradually becoming a Russian enclave inside the EU;
- to facilitate the rapprochement on the Russian Federation and the EU by testing new forms and schemes of co-operation in the

Island of co-operation. Book review

Kaliningrad region, by developing market relations and sharing positive experience with other Russian regions;

– to assist the integration of the region, as a Russian pilot territory, into the Baltic and European economic space.

The Agreement on Kaliningrad should be based on the provisions of the Agreement on Partnership and Co-operation (1994), defining the concept of the region of EU – Russia co-operation. Besides, it is necessary to take into account the following documents – “The General Strategy of the European Union towards Russia”, the “Strategy of the Development of Russia-EU Relations for the Period up to 2001” as well as the resolutions, adopted at international conferences.

The Agreement on Kaliningrad should contain very concrete obligations of the EU, the Russian Federation and all other parties concerned. The *conditio sine qua non* is that the Kaliningrad region should be regarded as an integral entity of the Russian Federation, which at the same time, could be involved in the EU economic activity. An annex to the Agreement providing a more detailed explanation to the basic provisions of the Agreement on Kaliningrad, is being drafted.

The obligations taken upon by the Russian Federation are as follows:

– to sustain the SEZ regime in Kaliningrad, amended on the basis of the experience of its implementation, taking into account the economic strategy of the Russian government. Inter alia it is expedient to provide federal guarantees of legislation stability for investment.

It is vital to consider the issue of the EU standards application in the SEZ, starting with export-oriented production. It is possible to discuss export and import regulations for international capital, which are based on the rules established for capital flows within the EU countries, whereas the Russian Federation will still follow the rules, set for regulating capital flows inside the country.

In spite of current uncertain policies, we find it useful to discuss the issue of the purchase and sale of land. It is expedient to define some categories of land that could be freely sold and bought and those which couldn't be sold under any circumstances.

It is necessary to specify the procedure of land restitution if it is not used for the specified purposes or due to other reasons.

Special attention should be paid to the SEZ management. The Federal Centre should play a more decisive role in it – for instance, the Head of the Regional Administration could be given the status of a Federal Minister, and the Director of the Federal Programme of the SEZ development could become a Deputy Minister.

If registered, any foreign enterprises or a joint venture should be allowed to be established in the Kaliningrad Region.

The enterprises, following the SEZ regulations, should be registered by the SEZ administration as the SEZ enterprises. The regulations on the SEZ resident enterprises are being elaborated by the SEZ administration.

To assist the SEZ development, the Government is considering the Federal Program of the SEZ development in the Kaliningrad region which is being elaborated together with the SEZ administration. The Government of the Russian Federation promises to finance the programme in the agreed budget sums.

The budget of the Kaliningrad region may be formed on special conditions compared with other Russian regions. All taxes collected in the region should remain in its command, and a fixed amount should be paid to the federal budget.

In the federal programmes that are being elaborated and implemented by the Federal Government, the Kaliningrad region should be regarded as a priority development area, and the funds should be allocated primarily for the current programmes in accordance with the Federal SEZ development programme.

The local free economic zones in the Kaliningrad region should be established and granted special tax benefits, positively affecting the free movement of goods. The list of the zones is to be made up with the indication of the benefits granted. The list could be annexed to the Agreement. The procedure of making up amendments to the list should be considered.

Some additional provisions related to the social sphere development should be included into the Agreement. For example, a pilot education area that could assist the integration of the education

Island of co-operation. Book review

systems of Russia and the EU is being formed in the Kaliningrad region.

Special less complicated regime of issuing the visas for visiting the region could be established for the citizens of the Schengen countries. For instance, a visit to the Kaliningrad region for a period of up to 30 days without issuing visas, but with obtaining the entrance permit at the established checkpoints could soon become possible. The entrance and stay rules on the territory of the region, as well as the procedure of the permit issuing should be included in the Annex to the Agreement.

The Kaliningrad region and the SEZ administration have a representation office in Brussels, and this will allow a quick settling of the arising problems.

The European Union could take upon itself a number of equally important contractual obligations.

The EU should establish a special economic regime granting the SEZ enterprises the same rights as the EU enterprises have in the EU countries.

The EU could exempt the goods produced in the SEZ territory from all the customs payments and non-tariff limitations when they are imported to the EU. This should be regulated in the Annex to the Agreement.

The EU countries should not apply tariffs, exceeding those applied for the transportation of the EU cargoes, to the cargoes brought to the Kaliningrad region and exported from the region irrespective of the country exporting the goods or importing them.

The EU regards the Kaliningrad region as a priority region for the development of international assistance programmes and cross-boarder co-operation. Up to 3 mln euros are annually allocated to various regional projects in the framework of TACIS programme. The Kaliningrad region is also considered a region of PHARE programme.

The EU could include the Kaliningrad region into the Euro-regions programmes implemented in the neighbouring countries and facilitate conditions for establishing links between the EU educational institutions and those of Kaliningrad, allocating money for these purposes.

The Russian citizens who live permanently in the Kaliningrad region could travel freely in the Schengen countries for the period of 30 days, issuing visas at the boarder of the EU countries. The visa issuing procedure should be described in the annex to the Agreement on Kaliningrad. The EU citizens should have similar rights while going to or via the Kaliningrad region.

The EU could set up affiliated branches of the EU financial and investment institutions and the EU and the Russian Federation Representation offices in Kaliningrad, exercising the functions defined in the Annex to the Agreement.

The EU standards for the services and goods produced in the SEZ should be applied in strict accordance with the provisions of the Agreement on the Kaliningrad region.

For this purpose a joint committee on standardisation should be set up. The set up procedure and the functions of the committee will be defined in the Annex to the Agreement.

An international co-ordination council on the organised crime combating could be established in the region. The set up procedure and the functions of the council will be defined in the Annex to the Agreement.

It is proposed to form an Expert Council including the representatives of the Federal Government and the EU Commission, the Regional Administration, the Russian and European scientists and experts for monitoring the situation in the region and for the elaboration of joint decisions on the issues of mutual interest.

Branch problems and development priorities

Economic development: changes of external and internal conditions

The national economic complex of the Kaliningrad region, as it had been formed by the late 90-s, was of an agrarian-industrial character. 10 years ago, the regional share in the Soviet Union fish-

Island of co-operation. Book review

ing industry amounted to 12%, and 5% of all the cellulose was produced by the enterprises of the Kaliningrad region. The region also produced and exported machinery, instruments and equipment to 50 different countries. Annually, 700 tons of amber and 1,5 tons of oil were extracted. The favourable climate made it possible to cultivate the most productive meadows and grasslands in Russia and to produce cheap dairy and meat products. 5% of all the furs produced in the Soviet Union came from the Kaliningrad region. 30% of the meat and dairy products produced in the region were exported to other regions of the country. 140 km of non-freezing coastline made it possible to develop large transport and fishing ports capable of handling 15 million tons of cargoes per year. Well-developed transport links accounted for the regional economic growth and the expansion of export-import. The seaside resorts annually attracted 400 thousand people from different regions of the country.

The demise of the USSR, the isolation of the Kaliningrad region from the rest of the country and the challenges of the transition economy were the reasons for the crucial changes in the development of the leading industry branches. The old economy structure pattern did not meet the demands of the new conditions, and due to this fact, the economic recession in the region turned out to be deeper, compared with that in the rest of Russia.

The fall in the rouble exchange rate as a result of the August 1998 financial crisis positively affected the production growth in the region and in the country as well. In 1999 the rate of the economic growth in the region was lower than that in the Russian Federation. The increase in production made up 8.1% in the Russian Federation and 3.9% in the Kaliningrad region. The agricultural production rose by 2.4% and 1% respectively. The results in the transport and housing construction spheres were less impressive.

In 2000 the volume of production in the region rose by 32%, and by 9% in the Russian Federation, the agricultural production – by 3.5% and 5% correspondingly. In 2001 there was a 12.5% increase in the production volume in the Kaliningrad region and a 4.9% increase in the Russian Federation. The volume of invest-

ments rose by 35%, the cargo enterprise turnover increased by 8%, the foreign trade turnover rose by 13%. However, the volume of the agricultural production decreased by 4.5%, in the Russian Federation it increased by 6.8%. There was a 15% fall in the volume of the retail trade turnover. The income of the population reduced, though the wages and salaries became higher.

In 2001, compared to 1990, the volume of the industrial production in the region made up 45%, while in the Russian Federation it amounted to 57%. The gap between the region and the country shrank. In agriculture the gap widened. The volume of the agricultural production in 2001 was only 47% compared to 1990 (in the RF – 64%). The volume of the industrial production per capita was twice as low as the country average.

The investments in the regional economy are insufficient. The share of the region in the fixed capital only accounts to 0.5%, in the volume of the construction-and-mounting – 0.3%.

The direct foreign investments in the regional economy are insufficient. In 2001 the direct foreign investments only amounted to 3 mln USD (less than 1% of all the investments in the regional economy).

The results in the foreign trade were more impressive. The SEZ regime facilitated the import of goods. The share of the region in the foreign trade turnover of the country nearly doubled.

The regional market infrastructure is developing faster than that in other regions of Russia. There are more than 1100 enterprises specialising in real estate activities. A new market-oriented mentality of the population is being formed. The international relations of the region are being expanded. Though the share of foreign investments is insufficient. The foreign trade turnover could have been much higher.

The regional economy is slowly recovering from the economic crisis, the share of the “shadow” economy is still large. The lack of economic sustainability is obvious.

The priority branches of the industry that could have pulled the regional economy out of the crisis are not defined. It is now senseless to classify the industry branches according to the goods pro-

Island of co-operation. Book review

duced and the production volume, though it is important to realise that the growth of perspective industry branches will take place alongside with the reduction of the number of loss-making industry branches, leading to the restructuring of the national economy.

However, most of the current discussions are about sticking to the existing production level and the traditional specialisation. It is proposed to modernise the industry branches and alter the trends of the international co-operation in the region. The proposed changes are based on the current outdated productive capacity, but not on the existing opportunities for the regional development of the labour market and for the future integration of Russia into the Baltic Sea international co-operation. It is necessary to take non-traditional decisions in order to be competitive on the European market, for example, to specialise in deep processing of raw materials, imported from Eastern Russia. For a rapid development of the regional economy it is also important to pay attention to the service industry.

Priority industry branches

There are two prevailing trends in the restructuring policy: the modernisation of the traditional industry branches and the setting up and development of new industry branches and production spheres. The traditional branches to be further supported are: the fishing industry, the engineering industry, the pulp and paper producing industry, the amber processing complex, a number of transport companies and the power engineering industry. These industry branches dominate in "The Federal Programme of the SEZ Development".

The other trend sustains the setting up and development of small and medium-size private enterprises which are to play a decisive role in the development of the traditional industry branches.

The following industry branches should be paid special attention to, especially at the initial stage of the regional economy restructuring:

The infrastructure branches. The priorities taken are transport and telecommunications. Transport is important in the sense that there is an opportunity to transport cargoes from West to East and from North to South via the region, to use the non-freezing ports of the region to sustain the international economic links of Russia. It is also possible to create import-export production areas round the ports. Dr Ivchenko set forth theoretical grounds for the increasing role of the maritime economic activity (the development of the transport economic system Kaliningrad-St. Petersburg, the restructuring of the fishing industry). It is vital for the Kaliningrad region to become part of the Baltic and European transport network

At the ministerial meeting on the transport complex issues, held on the 19-th of January, 2001 in Kaliningrad, the regional transport complex development was discussed. The task was to stabilise the work of the transport complex, to increase its role in the regional economy and in establishing international economic links, to draft a coherent programme of the regional transport complex development. The decisions taken at the meeting can be regarded as the first step aimed at the modernisation of the Kaliningrad region economy.

The general directions of the transport complex development and its perspectives are determined by the regional, inter-regional and intergovernmental co-operation. Solving the major problems of the transport complex could lead to the regular co-operation between Eastern and Central European countries on the Russian market, and between Russia, the European countries and the US. The integration and productive work of the transport complex depend on the results of the negotiations with foreign countries on transport and tariff policy, on the modernisation of the regional, federal and international legal framework. The transport complex development could create the necessary conditions for bailing the whole regional economy out of crisis.

The transport complex of the region calls for special attention of the Federal government due to the current financial problems faced by the region, as well as changes on the international arena – the EU and NATO enlargement. That's why it is proposed to set up

Island of co-operation. Book review

an interdepartmental task force under the Federal Government. The task force will focus on the challenges of the transport complex development of the Kaliningrad region.

The following documents are to be elaborated:

- action plan on the sustainable development of the regional transport complex for the period of 5 years in keeping with the Agreement between the Ministry of Transport and the Regional Administration;

- EU-Russia draft agreement on the integration of the Kaliningrad regional transport complex into the European transport network;

- a package of documents aimed at the harmonisation of the Federal Tax Code and Art.8 of the federal law “On The Special Economic Zone in the Kaliningrad region”;

- the targeted programme of the Kaliningrad transport complex development, adopted in compliance with the ministries and departments concerned.

- simplified regulations for the customs procedures in compliance with the SEZ legislation;

- regulations on the additional transport expenses compensation and the introduction of a favourable tariff policy, drafted by the Ministry of Finance and the Ministry of Communications;

Both the Kaliningrad region and Russia will benefit from the implementation of a number of ambitious projects. Feasibility studies for these projects have already been made, the projects will be recouped within the 5-7 year period.

The following projects are proposed:

- the setting up of the ferry line Baltiisk – St-Petersburg;

- the construction of the cargo terminal in Svetliy;

- the reconstruction of the major highways, including the highway Kaliningrad – the Russian border;

- the reconstruction of the border-crossing points Mamonovo-2, Krasnoznamensk and others.

Some of these projects have been included into the Federal targeted programme on the SEZ in the Kaliningrad Region, others are to be included. Additional financing of the Programme should be considered.

Island of co-operation. Book review

The specific geographical position of the region can be taken advantage of in order to develop the regional telecommunication network. A telecommunication joint venture, financed by the western partners and employing highly qualified Russian specialists could be set up.

The power engineering should be further developed in the region. It will secure the region energy supply. The list of measures is enclosed.

Export-oriented and import-substituting enterprises are to be developed in all the industry branches. The enterprises that have already established or are capable of establishing international links should be supported.

A conception of the fishing processing complex development is being drafted, although it still requires further consideration.

The production of the consumer goods should be sustained.

The regional raw materials should be made better use of.

The unique Kaliningrad amber deposit has to become one of the federal concerns. The amber processing industry should be modernised and further promoted. New management mechanisms are to be developed. It will facilitate the amber extraction and better processing. A new amber industrial complex has to be established on the basis of the amber processing factory. The complex will consist of amber extraction enterprises and market oriented amber processing enterprises.

The agriculture of the region should be further developed. The existing potential of the area allows agricultural production to be more effective, compared with most Russian regions. The Polish and Lithuanian agricultural systems have gained positive experience which could be borrowed. A special federal programme is to be launched to order to reach the required level of agriculture. The agrarian sector should be given the federal support, special attention being paid to the melioration system. A new market-oriented management mechanism should be set in motion. A number of proposals for the development of the regional industrial- agrarian complex have already been made. However, these proposals need to be further considered.

Island of co-operation. Book review

It is proposed to grant the regional resorts – Svetlogorsk, Zelenogradsk, Otradnoie – the status of federal resorts, which could then result in establishing the federal and international resort recreation complex. The programme for the development of the resort complex has already been proposed.

The finance and credit system of the region is characterised by a more rapid development thanks to the large-scale federal investment. It is necessary to grant certain privileges to the Russian and foreign investment banks participating in the “Federal Targeted Programme of the SEZ Development”.

The further stabilisation of the Russian economy could make the region a pilot area for the development of the internationally competitive industry branches.

An international techno-park should be set up on the basis of 40 scientific and research institutions. It will subsequently boost the economic growth of the region. A similar joint Russia-German project is already being implemented in the region.

Management Restructuring

The restructuring of the existing economic system under the current conditions has already been set in motion, though it is far from being effective.

New businesses appear, the service industry is rapidly developing. It is important to foresee the future most effective industry branches and facilitate their development from now on.

It is vital not to support separate enterprises, but the whole branches of industry the enterprises belong to, attracting private Russian and foreign investment for the development of new businesses. At the same time, certain enterprises could enjoy the financial support in the form of soft loans, obtained on the competitive basis. Such financial incentives shouldn't result in the shortfall in the number of the minor industry branches. All the limitations, including the administrative ones, should be imposed in compliance with the Russian and the EU legislation.

The implementation of these measures should meet the demands of the rapidly developing market infrastructure and the region-oriented system of education.

It is proposed to introduce the following mechanisms for the regional management restructuring:

1. the federal programme of the SEZ development finances the development of the production infrastructure, forms the regional transport system, taking into account the regional priorities and creating favourable conditions their implementation;
2. a new regional development programme, focusing on the main trends of the economy restructuring and solving the major socio-economic problems;
3. the financial and crediting institutions are to be set up in the region. It will attract additional investments in the priority industry branches;
4. the mechanism of the local free economic zones should be made better use of.

Taking into account the best Russian and international experience it is suggested that the Regional Administration should make the following steps aimed at the regional economy restructuring:

- to fully use the regional budget and legislation for the development of the market infrastructure, creating favourable conditions for business and investment activities, training and retraining specialists for the priority branches of the regional economy;
- to initiate the federal programmes of granting subsidies and subventions, new legal acts in order to attract investments to the priority branches of the regional economy;
- to apply tax and loan mechanisms and the regional legislation in order to encourage the development of certain industry branches and areas;
- to make full use of the expertise gained by Poland and Lithuania whose industrial- agrarian complex has been granted tax and customs privileges;
- to use the opportunities offered by international projects, especially in the sphere of continuing education;
- to create the market structures and innovation centres, to initiate joint projects aimed at the infrastructure development of transport, en-

Island of co-operation. Book review

ergy, telecommunication, power engineering, nature protection and social welfare. The financing of these projects is to be considered.

Conclusion

The Kaliningrad region has been given a chance to implement the existing prerequisites for the regional development enjoying the support of the Federal Government and the European Union. A well-balanced and coherent action programme, aimed at solving the regional problems at the federal and international levels, is to be elaborated by the regional authorities.

The implementation of the regional and international co-operation strategy will enhance the economic stability of the region which is predetermined by:

- the effective specialisation of the national economy and the development of the regional market;
- maintaining communication links with the rest of the country;
- establishing mutually beneficial relations with the neighbouring countries.

The three above-mentioned components make decisive impact on the level, structure and rate of the economic growth, and consequently on the living standards in the region.

Recommendations

of the deputy hearings, organised by the Committees of the Kaliningrad Regional Duma, on the development of the SEZ in the Kaliningrad region, on the economic policy, legislation, and local self-government.

The Committee on the SEZ development of the Regional Administration participated in the hearings.

February 7th, 2001.

The participants of the meeting pointed out that the suggested proposals “On the Development of the Kaliningrad Region on the

Basis of Perfecting the SEZ Mechanism" is still to be amended. At the same time, the proposals could become a starting point for:

1) the elaboration of "The Proposals for the Development of the SEZ in the Kaliningrad Region and Measures Aimed at their Implementation" for the meeting of the Federal Government (March 22, 2001);

2) introducing amendments to the federal law "On the Special Economic Zone in the Kaliningrad Region", "The Federal Targeted Programme of the SEZ Development", the new Tax Code;

3) drafting "The Conception and a Complex Programme of the Development of the Kaliningrad Region for the Period up to 2010", taking into account the official stance of the Federal Government;

4) participating in the elaboration of "The Agreement between the Russian Federation and the European Union on the Kaliningrad Region as the Region of Co-operation."

II. It is expedient to recommend the Consulting Council under the Regional Administration and the members of the Task Force under the Governor to focus their efforts on the following problems:

1) overcoming economic and political instability in the Kaliningrad region, caused by the ill-conceived decisions, taken by the federal ministries and departments, ignoring the federal law "On the Special Economic Zone in the Kaliningrad Region" and not taking into account the specific location of the region and the economic conditions related to it;

2) bridging the gap in the living standards of the population of the Kaliningrad region and those of the neighboring countries;

3) overcoming economic and political isolation of the Russian enclave both from Russia and the common European space, caused by the accession of Poland and Lithuania to the European Union and NATO;

4) ensuring free movement of people, cargoes and goods via the EU, movement of people and cargoes both from and to the Kaliningrad region, which is to be regulated by the EU and Russia;

5) overcoming the lack of investment attractiveness of the region due to the current economic conditions in the Russian Federation, related to its future accession to WTO;

Island of co-operation. Book review

6) implementing the policy of the local producers protection, worked out in 1996 –2000. Temporary quotas on imported goods were introduced

7) overcoming energy dependence of the region on the external sources;

8) attracting the necessary investments into the regional economy, special attention being paid to environmental protection and public health care provided at the European Union standards level.

While drafting the proposals aimed at solving the above-mentioned problems, it is necessary:

– to analyse the social economic situation in the Kaliningrad region in 1996 – 2000;

– to undertake a survey of the industry, transport and agriculture development tendencies in this period, special attention being paid to the internal and external factors having their impact on the regional development;

– to carry out detailed research on the impact of the policies administered by the Federal Ministry of Communications and the Lithuanian transport tariff policy on the development of the Kaliningrad region;

– to examine the problems related to the EU and NATO enlargement to the East;

– to draft amendments to the federal laws, including the Russian Federal Tax Code, the Civil Code, the Land Code, etc in order to ensure the proper development of the Kaliningrad region in 2001 – 2005.

For the elaboration of the “Complex Programme of the Development of the Kaliningrad Region for the Period up to 2010” it is recommended to set up a Task Force including the representatives of the Kaliningrad Regional Administration and the Kaliningrad Regional Duma, the Kaliningrad Union of Entrepreneurs and scientists. The Task Force should elaborate a scenario of the development of the Kaliningrad region for the nearest future and draft legal acts for the Federal Assembly and the regional legislative authorities, taking into account the federal and regional development policies, administered in the region.

1) The Kaliningrad region, with its SEZ mechanism and the SEZ legislation, can become a testing ground for economic and political innovations, aimed at restructuring the economic and political systems of Russia;

2) The Special Economic Zone in the Kaliningrad region has all the essential prerequisites for becoming the centre of inter-regional co-operation of the regions with similar geopolitical characteristics and similar tendencies in their development – the Primorsky Krai, the Pskov and Leningrad regions, Karelia; detached areas – the Chukotsky Area, the Magadan and the Sakhalin regions; port cities St. Petersburg, Vladivostok, Nakhodka, Murmansk, Novorossiysk, etc. The SEZ mechanism, depending on the region it is applied to, includes various forms of loss compensation paid to the population;

3) Stable economic links with other regions and republics of Russia and foreign states are to be established on the basis of the regional investment financial structures, the development of production complexes and financial industrial groups (car manufacturing, joint sea port complex St Petersburg – Kaliningrad, the fishing industry, etc.);

4) In accordance with “The Development Strategy of the EU-Russia Relations for the Period up to 2001” the Kaliningrad region could become the region of co-operation between Russia and the EU, an example of the EU- Russia economic integration. The Agreement should emphasise the fact that the Kaliningrad region is an integral entity of the Russian Federation which can be involved in the economic activity of the European Union at the same time.

The participants of the meeting suggested that such deputy hearings should be held together with the Committee on the SEZ development of the Regional Administration on a regular basis.

Научное издание

**Андрей Павлович Клемешев,
Сергей Дмитриевич Козлов,
Геннадий Михайлович Федоров**

ОСТРОВ СОТРУДНИЧЕСТВА

Монография

Редакторы Н.Н. Мартынюк, Л.Г. Ванцева. Корректор Н.Н. Генина
Оригинал-макет подготовлен И.А. Хрустальевым, О.М. Жовтенко

Подписано в печать 16.04.2002 г.

Бумага для множительных аппаратов. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Гарнитура «Таймс». Ризограф. Усл. печ. л. 18,9. Уч.-изд. л. 14,1.
Тираж 500 экз. Заказ .

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