



Межрегиональные  
исследования  
в общественных науках

Министерство  
образования и науки  
Российской  
Федерации

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

Институт имени  
Кеннана Центра  
Вудро Вильсона  
(США)

Корпорация Карнеги  
в Нью-Йорке (США)

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



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

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

А.П. Клемешев  
Г.М. Федоров

От изолированного эксклава —  
к «коридору развития»

Альтернативы российского  
эксклава на Балтике

Калининград  
Издательство КГУ  
2004

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

Рецензенты:

*А.Е. Шаститко*, д-р экон. наук, проф. (Москва);

*А.А. Анохин*, д-р геогр. наук, проф. (Санкт-Петербург)

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

**Клемешев А.П., Федоров Г.М.**

К 483 От изолированного эксклава – к «коридору развития»: Альтернативы российского эксклава на Балтике. – Калининград: Изд-во КГУ, 2004. – 253 с.  
ISBN 5-88874-541-3

Определение места Калининградской области в процессах взаимодействия экономик стран ЕС и России в Балтийском регионе – важное направление исследований, которые осуществляются Балтийским межрегиональным институтом (БалтМИОН) при Калининградском госуниверситете. В данной монографии анализируются возможные варианты стратегии развития Калининградской области и дается обоснование превращения области в «коридор развития», соединяющий ведущие в экономическом отношении регионы России и ЕС. Такая стратегия должна основываться на балансе общероссийских, региональных и международных интересов; ее необходимо вписать в региональную политику Российской Федерации и стратегию развития еврорегиона «Балтика». В таком случае Калининградская область избежит угрозы стать периферийной депрессивной территорией и может стать одним из полюсов роста российской экономики, «полюсом интеграции».

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

Книга распространяется бесплатно

ISBN 5-88874-541-3

© А.П. Клемешев, Г.М. Федоров, 2004  
© АНО «ИНО-Центр (Информация.  
Наука. Образование)», 2004

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	5
<b>1. Оценка социально-экономической ситуации в регионе</b> .....	10
1.1. Сущность проблемной ситуации .....	10
1.2. Экономика региона в 1991 – 1998 гг. ....	26
1.3. Развитие экономики региона в период с 1999 г. ....	30
<b>2. Анализ подходов к формированию стратегии развития Калининградской области</b> .....	39
2.1. Четыре подхода к формированию региональной стратегии .....	39
2.2. Обычная область РФ с усилением федерального присутствия ...	41
2.3. Область с особым режимом хозяйствования .....	43
2.4. Территория с особым политическим статусом (соавтор Ю.М. Зверев) .....	52
2.5. Область РФ с сильным федеральным присутствием, особым хозяйственным режимом и развитыми международными связями (соавторы Т.Р. Гареев, Ю.М. Зверев) .....	61
<b>3. Пути решения проблем жизнеобеспечения и развития Калининградской области</b> .....	70
3.1. Общая оценка имеющихся концепций развития области и определение целей региональной стратегии .....	70
3.2. Баланс интересов как условие успешной региональной стратегии .....	73
3.3. Необходимость активной региональной политики по отношению к Калининградской области (соавтор Т.Р. Гареев) ...	97

<b>4. Эксклавно́сть как важнейший признак региона</b> .....	100
4.1. Эксклавно́сть и экономика региона .....	100
4.2. Эксклавно́сть и социум .....	115
4.3. Эксклавно́сть и региональная стратегия .....	138
<b>5. Различные уровни воздействия на решение проблем региона</b> .....	145
5.1. Федеральная политика по отношению к Калининградской области .....	145
5.2. Международные соглашения .....	151
5.3. Совершенствование закона об ОЭЗ .....	156
5.4. Стратегия и программа регионального развития .....	178
5.5. Региональная стратегия и совершенствование управления регионом .....	188
<b>Заключение</b> .....	192
<b>Summary</b> .....	195
<b>Библиографический список</b> .....	221
<b>Приложения</b> .....	228
Анкета 1 .....	228
Анкета 2 .....	239
Таблица: Расчет розничной цены на продукцию, производимую в Калининградской области, при изменении механизмов хозяйствования .....	245

## Введение

Российский эксклав на Балтике, Калининградская область, имеет полный аналог в истории. Восточная Пруссия между Первой и Второй мировыми войнами была германским эксклавом, соседствующим с Польшей и Литвой. Она также испытывала трудности сообщения с основной частью страны, получала финансовую поддержку от центрального правительства из Берлина.

После Второй мировой войны северная часть Восточной Пруссии, отошедшая к Советскому Союзу, сначала стала эксклавом Российской Федерации, граничащим на юге с Польшей, а с севера и востока – с Литвой, которая, хотя и входила в состав Советского Союза, но все же имела значительную степень автономии. К тому же «гарнизонная» Калининградская область, в отличие от Литвы, была закрыта для посещения иностранцами. После превращения в 1991 г. административной границы между Литвой и Калининградской областью в Государственную границу Российской Федерации и Литвы область стала «настоящим» российским эксклавом, отделенным от остальных регионов страны зарубежной территорией. Расстояние по прямой от границы Калининградской области до другой ближайшей российской области – Псковской – превышает 370 км. Для того чтобы попасть сухопутным путем из Калининграда в Москву, нужно пересечь территории двух независимых государств – Литвы и Белоруссии. Но еще некоторое время это был эксклав де-юре, а не де-факто, так как пограничный режим упрочивался постепенно, и лишь с введением в 2003 г. визового режима для посещения Литвы кали-

нинградцами и так называемого Упрощенного транзитного документа при транзите пассажиров между областью и остальной Россией область превратилась в анклав без всяких оговорок.

Экономика Калининградской области за относительно короткий исторический период, с 1945 года, уже неоднократно подвергалась обширной реструктуризации. Сначала разрушенная войной рыночная экономика Восточной Пруссии была заменена на плановую административно-командную экономику. Затем в регионе в сжатые сроки был создан мощный рыбопромышленный комплекс, существенно изменивший индустриальный, а вслед за тем и социально-экономический облик области. В 1970-е годы получил развитие машиностроительный комплекс, а в сельском хозяйстве, в дополнение к прежнему молочно-мясному скотоводству были созданы птицеводческие фабрики и крупные свиноводческие комплексы. В начале 1990-х годов, вслед за распадом СССР, становлением в стране переходной экономики и введением в регионе режима свободной экономической зоны (СЭЗ) «Янтарь», произошла частичная деиндустриализация территории, и развитие многих отраслей промышленности было вообще поставлено под сомнение. Но затем, после 1998 года, практически тот же хозяйственный режим в условиях принятого в 1996 году закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» привел к становлению новой, региональной экономики, во многом ориентированной на импортозамещение.

Проблемы и перспективы Калининградской области являются предметом постоянного мониторинга в России и Европе. Дискуссию относительно развития области активизируют процессы европейской интеграции. С превращением области 1 мая 2004 г., после вступления Польши и Литвы в ЕС, в анклав внутри Европейского союза проблемы ее развития еще более видоизменяются. После вступления сначала Польши, а в 2004 г. и Прибалтийских стран в НАТО область стала и российским анклавом в окружении стран, входящих в эту военно-политическую организацию. Определенные изменения вскоре произойдут и в связи с предстоящим вступлением России во Всемирную торговую организацию. Поэтому Российская Федерация должна предпринять дополнительные меры для жизнеобеспечения своего анклава в новых усло-

виях и предотвращения угрозы того, что Калининградская область станет депрессивным регионом, изолированным от основной части страны внутри развивающегося Евросоюза.

Особое геополитическое и геоэкономическое положение области нельзя не учитывать в разработке и проведении российской политики – как внутренней, так и внешней. И это действительно учитывается и Президентом, и Правительством, и Федеральным Собранием России. Калининградская область – единственный субъект Федерации, на территории которого действует режим Особой экономической зоны и одновременно федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года». В переговорном процессе Россия – ЕС, касающемся вопросов партнерства и кооперации, калининградская тематика также занимает видное место.

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

Сама необходимость подготовки документов, касающихся области, на федеральном и международном уровнях подчеркивает сложность обеспечения жизнедеятельности и развития эксклавного российского региона. Еще более подтверждают это трудности, возникающие при обосновании таких документов. Помимо сложного геополитического и геоэкономического положения региона, эти трудности обусловлены изменчивостью внешних усло-

вий. С одной стороны, речь идет о динамичных процессах становления рыночной экономики, новой политической среды и федеративных отношений в России, а с другой – о расширении Европейского союза (который в своем новом составе еще не полностью определил специфику отношений с Россией, в том числе применительно к Калининградской области). Изменчивость внешней среды затрудняет разработку долговременной стратегии развития эксклавного российского региона на Балтике.

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

Ожидаемое изменение внешних условий регионального развития требует оптимизации структуры экономики региона, корректировки региональной политики России по отношению к Калининградской области и, кроме того, учета ситуации в регионе в диалоге Россия – ЕС, а также более активного включения области в систему международного разделения труда в Балтийском регионе. Региональную стратегию нужно, по возможности, включить в общую стратегию стран Балтийского региона, стратегию еврорегиона «Балтика» (объединяющего расположенные в южной части Балтики регионы Швеции, Дании, Польши, Литвы, Латвии и Калининградскую область). Такая задача поставлена проектом «Seagull», который сейчас реализуется в области при поддержке программы Тасис и над которым работают ученые Калининградского госуниверситета, Института океанологии РАН и шведские эксперты.

Определение места Калининградской области в процессах взаимодействия экономик стран ЕС и России в Балтийском ре-

гионе – важное направление исследований, которые осуществляются Балтийским межрегиональным институтом (БалтМИОН) при Калининградском госуниверситете. Одновременно разрабатываются геополитическая проблематика, проблемы формирования единого образовательного пространства и культурной идентичности. Исследования осуществляются учеными КГУ совместно с экспертами из других межрегиональных институтов общественных наук, ведущими учеными ресурсных центров (Москвы и Санкт-Петербурга), с привлечением зарубежных специалистов из Германии, Швеции, Дании, Финляндии, Польши и Литвы. Результаты обсуждаются на международных конференциях, которые регулярно организует БалтМИОН. В результате происходит согласование всего многообразия общероссийских, региональных, международных интересов, переплетающихся в Калининградской области, и формируется взвешенный подход к определению приоритетов стратегии регионального развития, ее включения в общую стратегию социально-экономического развития России и согласования со стратегией стран ЕС в Балтийском регионе. Уже опубликован ряд работ, посвященных стратегии развития области как региона сотрудничества России и ЕС, обеспечению условий реализации этой стратегии и ее корректировке<sup>1</sup>. Результаты исследований используются областными органами государственной власти при обосновании стратегии социально-экономического развития региона<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Калининградская область России и расширение ЕС: Проблемы общеевропейской интеграции* / Под ред. А.П. Клемешева. Калининград: Изд-во КГУ, 2003; *Калининградский социум в европейском контексте* / Под ред. А.П. Клемешева. Калининград: Изд-во КГУ, 2002; *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М. Остров сотрудничества*. Калининград: Изд-во КГУ, 2002; *Они же. Особая территория России*. Калининград: Изд-во КГУ, 2003; *Российская Балтика: приграничное сотрудничество*. Калининград: Изд-во КГУ, 2004; *Регион сотрудничества*. Калининград: Изд-во КГУ, 2001 – 2004. Вып. 1 – 32.

<sup>2</sup> См.: *Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года* / Администрация Калинингр. области. Калининград: Изд-во КГУ, 2003; *Калининградская область: стратегия сотрудничества* / Администрация Калинингр. области. М.: ОЛМА-Пресс, 2004.

## 1. Оценка социально-экономической ситуации в регионе

### 1.1. Сущность проблемной ситуации

#### *Факторы регионального развития*

Калининградская область – самый западный регион Российской Федерации. Территория области – 15,1 тыс. кв. км, население – 940 тыс. человек, из них 78% – городское (2004 г.). Область образована в 1946 году на трети территории бывшей Восточной Пруссии, после передачи решением Потсдамской (Берлинской) конференции (17 июля – 2 августа 1946 года) Польше и Советскому Союзу части земель, принадлежавших ранее Германии.

7 апреля 1946 года в составе Российской Федерации была образована Кёнигсбергская область, в июле того же года переименованная в Калининградскую. Нерушимость сложившихся границ подтверждена международными договорами СССР, в том числе с ФРГ (одним из них является договор «2+4», подписанный 12 сентября 1990 года СССР, США, Великобританией, Францией, ФРГ и ГДР). После распада СССР его правопреемником стала Российская Федерация, что признано мировым сообществом. Поэтому сохраняется действие всех заключенных СССР договоров, в том числе и затрагивающих вопросы о Калининградской области.

После выхода в 1991 г. Литвы из состава СССР Калининградская область стала сначала советским, а после распада СССР –

российскими эксклавом в окружении зарубежных государств. Ее территория ограничена Государственной границей России – на юге с Польшей, а на востоке и севере – с Литвой. На западе область омывается водами Балтийского моря.

В 1991 году, с распадом СССР, Калининградская область превратилась в российский эксклав, отделенный от основной части страны территорией зарубежных государств – Литвы, а также, в зависимости от направления транспортных коммуникаций, Белоруссии или Латвии. В результате резко изменились условия функционирования региональной экономики, что усугубило трудности, которые испытывало все народное хозяйство страны с распадом СССР и переходом от административно-командной к рыночной экономике.

В Калининградской области проявились все те негативные факторы, которые определяли спад производства в России – отсутствие «эффективного» собственника, обострение платежного кризиса, несовершенство нормативной базы, крайне высокий уровень реальных процентных ставок на финансовом рынке, высокий уровень налогообложения, низкий платежеспособный спрос и др. Вместе с тем, эти факторы усиливались спецификой отраслевой структуры производства, сильнее пострадавшего от разрыва традиционных хозяйственных связей, узостью регионального рынка и более сильным притоком импортных товаров вследствие близости зарубежных стран, удаленности других российских регионов и отсутствия таможенных барьеров после начала действия механизма свободной экономической зоны.

Действие наиболее важных факторов регионального развития отражает табл. 1.

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

Таблица 1

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

<i><b>Сильные стороны</b></i>	<i><b>Слабые стороны</b></i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Близость развитых регионов РФ</li> <li>2. Близость развитых стран Европы</li> <li>3. Мягкий для РФ климат</li> <li>4. Выход к морю</li> <li>5. Наличие полезных ископаемых (янтарь, нефть)</li> <li>6. Высокая освоенность территории</li> <li>7. Густая транспортная сеть</li> <li>8. Развитая для РФ рыночная среда</li> <li>9. Высокий образовательный уровень населения</li> <li>10. Наличие научного потенциала</li> <li>11. Режим ОЭЗ и Федеральная целевая программа развития области</li> <li>12. Партнерство с НАТО</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Пространственная изолированность</li> <li>2. Различия условий хозяйствования</li> <li>3. Суровый для Европы климат</li> <li>4. Отсутствие глубоководных портов</li> <li>5. Слабая энергетическая база</li> <li>6. Высокая экологическая нагрузка</li> <li>7. Невысокое качество путей сообщения</li> <li>8. Неразвитый для ЕС рынок</li> <li>9. Несоответствие подготовки кадров потребностям экономики</li> <li>10. Невостребованность науки</li> <li>11. Нестабильность условий хозяйствования</li> <li>12. Геополитические противоречия</li> </ol>
<i><b>Возможности</b></i>	<i><b>Угрозы</b></i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Доступ на российский рынок</li> <li>2. Развитие внешних связей</li> <li>3. Пониженные затраты</li> <li>4. Использование дешевого морского транспорта</li> <li>5. Использование местного сырья</li> <li>6. Интенсификация социально-экономических связей в регионе</li> <li>7. Вхождение в европейские транспортные системы</li> <li>8. Высокие темпы развития</li> <li>9. Интеграция с европейской системой образования</li> <li>10. Международные научные проекты</li> <li>11. Развитие внешних связей</li> <li>12. Балтийское море – «море мира»</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Автаркия</li> <li>2. Сложность выхода на рынки ЕС</li> <li>3. Повышенные затраты</li> <li>4. Конкуренция со стороны портов Прибалтики</li> <li>5. Потенциально возможные затруднения в энергоснабжении</li> <li>6. Обострение экологических проблем</li> <li>7. Исключение области из европейских транспортных систем</li> <li>8. Снижение темпов развития</li> <li>9. Высокая безработица и низкая производительность труда</li> <li>10. Деградация научного потенциала</li> <li>11. Экономическая стагнация</li> <li>12. Потенциальная угроза конфликтов</li> </ol>

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

На территории области находится крупнейшее в мире промышленное месторождение янтаря с запасами около 350 тыс. т (добыча составляет около 500 т в год). Разрабатываются месторождения высококачественной низкосернистой нефти с добычей около 700 тыс. т в год; в 2004 г. освоено месторождение Д-6 на шельфе. Добываются торф, строительные материалы, минеральные воды и лечебные грязи. Разведаны и готовятся к добыче крупные запасы каменной соли класса «экстра».

Высокая плотность населения и хозяйственная освоенность территории предопределяют актуальность экологических проблем уникального в природном отношении региона. В решении многих из них необходимо активное международное сотрудничество.

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

В последние годы повышается спрос на получение высшего образования. За 1996 – 2003 годы число студентов вузов возросло на 72% и сейчас составляет более 29 тыс. человек (включая 10 тыс. на платных формах обучения). Крупнейшим вузом, играющим особенно важную роль в подготовке специалистов высшей квалификации и проведении научных исследований в регионе, осуществлении международных связей в сфере образования и науки является Калининградский госуниверситет, где обучается почти 12 тыс. студентов. Всего образовательную деятельность осуществляют 6 государственных вузов, 5 негосударственных и 17 филиалов и представительств иногородних (в основном московских) вузов. Общая численность преподавателей вузов составляет более 1600 человек, в их числе более 800 докторов и кандидатов наук.

Сейчас в области на 10 тыс. населения приходится 313 студентов, том числе в государственных вузах – 262. По численности студентов высших учебных заведений на 1 тыс. человек населения Калининградская область превосходит соседние Польшу и Литву.

Вместе с тем, значительно сократилась подготовка кадров рабочих. Учреждения начального профессионального образования испытывают значительные трудности в своем развитии. По ряду специальностей область испытывает нехватку специалистов, и вакансии заполняются приезжими из других регионов России и стран ближнего зарубежья.

Выгодное экономико-географическое положение, наличие природных и трудовых ресурсов является благоприятной предпосылкой развития экономики Калининградской области. Однако для ее реализации необходимо преодолеть недостатки эксклавности региона, обеспечив надежные коммуникации с основной территорией страны и развивая международное сотрудничество.

#### *Эксклавность как фактор регионального развития*

*Эксклавность* – важнейшая специфическая особенность самого западного субъекта Российской Федерации. И экономическое, и социальное, и демографическое развитие области, и даже многие экологические вопросы, не говоря уже о геополитической проблематике, определяются эксклавным положением региона.

В *экономическом* плане эксклавность означает определенную обособленность региона в рамках общероссийского экономического пространства. Так, в отличие от остальных субъектов Федерации, для вывоза произведенных на территории области товаров необходима экспертиза, действительно ли эти товары здесь произведены, а не импортированы. Существует норматив добавленной стоимости для признания товаров произведенными в области (если при их изготовлении используются импортное сырье и комплектующие): 30% для большинства товаров, 15% для электроники и сложной техники. Необходимо также изменение кода товара по таможенной классификации.

Другие важные специфические аспекты регионального экономического развития – более тесные производственные связи предприятий с зарубежными рынками, повышенный удельный вес импортных товаров на местном рынке. Это вносит специфику в показатели экономической безопасности региона; многие эксперты начинают говорить о необходимости более полного удовлетворения потребностей регионального рынка важнейшими продовольственными товарами за счет внутреннего производства. То есть вместо стремления к повышению роли области в международном территориальном разделении труда появляются попытки оправдания автаркии, самоизоляции региона от соседей.

*Социальные* аспекты связаны со спецификой калининградского социума. Эта специфика отчасти обусловлена *демографическими* факторами – переселенческим характером населения области, высокой ролью миграций (в том числе из ближнего зарубежья) в формировании населения в настоящее время. Стихийная миграция, приток с начала 1990-х годов более 300 тысяч мигрантов из других российских регионов и ближнего зарубежья, имеет следствием еще большее снижение устойчивости калининградского социума, который и прежде был недостаточно сформированным (около 60 % населения области родилось за ее пределами). Это, в свою очередь, предопределяет несформированность региональной элиты, что затрудняет определение и реализацию стратегии развития региона.

Но, возможно, решающее значение имеет именно эксклавность области – пространственный отрыв от основного массива населения России, с одной стороны, и соседство с территориями, населенными поляками и литовцами – с другой. Контакты с Россией затруднены, а с зарубежными странами – облегчены, но в последнее время усложняются. В сознании населения, особенно в последнее время, возникает синдром эксклава, озабоченность пространственной изоляцией области и от России, и от соседей (после их вступления в ЕС)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: *Калининградский социум* в европейском контексте / Под ред. А.П. Клемешева. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

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

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

Возникшая с Калининградской областью ситуация первоначально не привлекла надлежащего внимания федеральных органов власти, поскольку в это время решались еще более сложные вопросы становления самой российской государственности. К тому же еще не возникало острых проблем транзита пассажиров и грузов через территории бывших союзных республик, ставших независимыми государствами де-юре, но сохранившими часть прежних, характерных для единой страны экономических взаимоотношений де-факто<sup>4</sup>. Не ожидалось, что какие-либо проблемы с транзитом возникнут и в будущем, хотя бы потому, что тогда еще не было Шенгенских соглашений, а когда они были подписаны, не предполагалось столь быстрое вступление в ЕС и присоединение к этим соглашениям Прибалтийских стран. Более того, вплоть до 1994 г. не исключалась возможность вступления в ЕС и Российской Федерации, что предполагало решение большинства проблем эксклавноности Калининградской области.

В самой Калининградской области ее эксклавноность также не была осознана в должной мере и рассматривалась, прежде всего, как предпосылка ускоренного развития области путем вхождения региона в европейское экономическое пространство. С этой целью предполагалось использовать апробированный во многих странах

---

<sup>4</sup> Становление суверенных государств не является одномоментным актом. Можно говорить о более или менее длительном процессе *суверенизации*, только начавшемся с провозглашения независимости Прибалтийскими государствами и признания этой независимости со стороны СССР. Суверенизация Прибалтийских стран осуществлялась в рамках курса на свертывание экономических связей с Россией, курса на вступление в ЕС и НАТО.

механизм свободной экономической зоны, способный, как ожидалось, привлечь иностранные инвестиции и передовые технологии для модернизации региональной экономики<sup>5</sup>.

*Калининградская область – эксклавный «коридор развития»*

Традиционные положения российской региональной науки, все еще распространенные среди многих исследователей, не всегда отвечают современным требованиям рыночной экономики, а потому вытекающие из них классификации регионов мало применимы на практике. Так, известный московский профессор А.Т. Хрущев, как и десятилетия назад, продолжает относить к главным факторам размещения лишь «природные, материальные и трудовые ресурсы, а также экологические факторы»<sup>6</sup>. Не учитываются не только институциональные аспекты, но и функциональная структура, являющаяся, как указал У. Изард<sup>7</sup>, основой комплексности региона, не говоря уже о диффузии нововведений, начало изучению которой положил уже полвека назад Т. Хагерстранд<sup>8</sup>. Продолжающие иметь место устаревшие подходы, характерные для затратной экономики, ведут к неверным оценкам ситуации в регионах, их классификации и, соответственно, к ложному определению перспектив развития.

Не удивительно, что, исходя из указанных теоретических взглядов, А.Т. Хрущев относит Калининградскую область к типу проблемных регионов, подтипу регионов особого стратегического значения. При такой классификации не учитываются возможности, открывающиеся перед областью благодаря ее географиче-

---

<sup>5</sup> Положение о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ «Янтарь») было утверждено Постановлением Совета Министров РСФСР от 25.09.1991 г.; 22.01.1996 г. принят Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

<sup>6</sup> Хрущев А.Т. Хозяйство России: структурно-территориальные особенности // Экономическая и социальная география России. М.: Дрофа, 2001.

<sup>7</sup> Isard W. Methods of regional analysis; an introduction to regional science. New York, 1966, Isard W. Location and Space-economy. N.Y., 1972.

<sup>8</sup> Hagerstrand T. Spatial diffusion as an Innovation Process. Lund, 1953.

скому положению, с одной стороны, и перспективной роли в российско-европейской интеграции – с другой.

Еще один широко используемый в классификациях регионов подход, который следует упомянуть, аналитический, то есть, по сути, статистические группировки по тем или иным признакам. Характерным примером являются группировки стран и регионов по индексу развития человеческого потенциала – искусственно сконструированному показателю, отражающему на основе балльной оценки целый ряд разнообразных статистических индикаторов. Количественные измерения не всегда верно отражают качественные особенности регионов, и подобные «типологии» часто отводят место России рядом с Камеруном.

Одной из попыток комплексно оценить качество жизни населения является расчет так называемого индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП), который рассчитывается специалистами ООН на основе трех показателей: ВВП на душу населения, ожидаемой продолжительности жизни и уровня образования. Аналогичная оценка с использованием методологии ООН по регионам России выполнена по инициативе Правительства РФ и регионального бюро Программы развития ООН<sup>9</sup>. Среди 80 субъектов Федерации Калининградской области отводится 57-е 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. Попытки дать синтетическую балльную оценку качества жизни населения на основе совокупности показателей малоперспективны, поскольку объективно оценить «вес» каждого из них невозможно. Нельзя же считать достоверным, что Калининградская область по

---

<sup>9</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Год 1999. М., 1999.

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 (!), расположенные в ранжированном ряду вслед за Калининградской областью.

Более приемлемой представляется типология Н.В. Зубаревич, которая выполнила комплексную типологию субъектов РФ по уровню и динамике развития человеческого потенциала и его компонентов (2000 г.) с учетом генетического фактора (с разными генетическими особенностями развития и спецификой социальных проблем)<sup>10</sup>.

Н.В. Зубаревич выделяет 5 групп регионов: наиболее развитые, относительно развитые, средние, с относительно низким уровнем, наиболее отсталые. Внутри каждого типа выделены подтипы по соотношению компонентов ИРЧП и по генетическим основаниям. Калининградская область вошла в группу с относительно низким уровнем человеческого потенциала с отставанием по всем использованным в типологии компонентам. В один подтип с Калининградской областью вошли Ленинградская, Новгородская, Брянская, Владимирская, Калужская, Костромская, Тверская, Тульская, Смоленская, Пензенская.

Количественные признаки данного подтипа:

душевой ВРП (4,6 тыс. долларов по паритету покупательной способности),

продолжительность жизни – 63,5 года,

доля учащихся среди возрастов 6 – 23 года – 69,6%,

индекс развития человеческого потенциала – 0,726 в 2000 г.,

среднее место в РФ по ИРЧП в 2000 г. – 59 и 1997 г. – 48.

Недостатки рассмотренной типологии, как и всех классификаций, основывающихся на данных официальной статистики, состоят, во-первых, в недостатках учета, не позволяющих использовать достоверные количественные данные по большинству используемых в группировках показателей. Показатели душевого ВРП не показывают значительную часть регионального продукта,

---

<sup>10</sup> Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Едиториал УРСС, 2003. С. 77 – 79.

создаваемого внешнеэкономической деятельностью, малыми и индивидуальными предприятиями (и из-за распространенности теневого сектора, и просто из-за неполного учета данных). Поэтому официальные показатели Калининградской области намного хуже реальных, а занимаемое ею место в ряду субъектов РФ фактически должно быть намного более высоким.

Сильно занижены показатели области и по доле учащихся – из-за недоучета части негосударственных учебных заведений, а также военных и т.п.; прирост показателя доли учащихся в Калининградской области при полном учете, видимо, оказался бы более высоким, чем в большинстве регионов страны. Соответственно и место по уровню ИРЧП область заняла бы более высокое.

Во-вторых, «качество жизни» населения региона становится все более абстрактным понятием в силу продолжающейся социальной дифференциации населения, вследствие чего применение любых средних показателей для межрегиональных сравнений уровня жизни становится все более проблематичным. Для реальной оценки качества жизни требуются глубокие исследования в каждом из регионов, сопоставление которых по совокупности однородных показателей все меньше отражает актуальные направления социального регулирования.

В-третьих, нельзя не отметить, что используемые «комплексные» типологии пока недостаточно учитывают инновационные процессы, темпы развития рыночной среды. Не используются многие важные показатели, отражающие процессы развития рыночной экономики и уровня жизни населения, по которым Калининградская область занимает в РФ передовые позиции. Например, число автомобилей на 1000 жителей (234 в 2002 г.), число абонентов мобильной связи на 1000 жителей (390 в 2004 г.), число малых предприятий на тысячу жителей (третье место в России после Москвы и Санкт-Петербурга) и пр.

Для того чтобы оценить, насколько близки между собой по другим важным индикаторам регионального развития указанные области, приведем два показателя, характеризующие перечисленные области – динамику численности населения между переписями 1989 и 2002 гг. и динамику промышленного производства в 2003 г. (табл. 2).

Таблица 2

## Некоторые показатели развития отдельных областей РФ

Области	Численность населения в 2002 г. в % к 1989 г.	Рост объема промышленного производства в 2003 г., %
Калининградская	110	114,5
Ленинградская	101	121
Новгородская	92	103
Брянская	94	104
Владимирская	92	105
Калужская	98	108
Костромская	92	107
Тверская	88	100
Тульская	90	102
Смоленская	91	104
Пензенская	97	107

Из всех рассмотренных областей по этим двум показателям только Ленинградская имеет существенное сходство с Калининградской областью.

Гораздо более предпочтительным мы считаем подход к типологии регионов, основывающийся на качественном анализе их роли в экономической системе более высокого ранга (например, национальной экономике), участии в общественном разделении труда. Хорошим примером является теоретическая типологизация регионов Дж. Фридманна<sup>11</sup> (рис. 1).

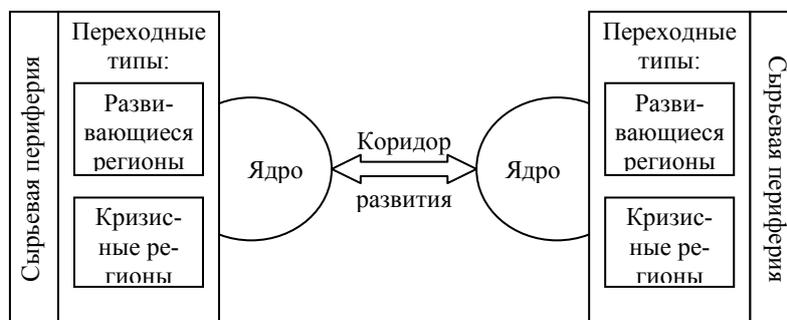


Рис. 1. Схема взаимодействия регионов

<sup>11</sup> *Friedmann J. Regional Development Policy. Cambridge, 1968.*

Дж. Фридманн выделяет следующие типы регионов:  
*core regions* – регионы-ядра;  
*upward-transition regions* – переходные развивающиеся регионы;  
*downward-transition regions* – переходные кризисные регионы;  
*resource-frontier regions* – периферийные ресурсные регионы;  
*development corridors* – коридоры развития<sup>12</sup>.

Эта типология, на наш взгляд, не только применима, но и весьма актуальна для российских регионов, поскольку помогает понять возможные перспективы развития Калининградской области как *коридора развития*. Пока еще можно говорить только о предпосылках и отдельных элементах превращения области в регион такого типа; еще совсем недавно реальные показатели социально-экономического развития могли служить основанием для ее отнесения скорее к переходным кризисным регионам (да и сейчас опасность для области остаться в составе этого типа регионов полностью не преодолена).

Спецификой области как коридора развития является эксклавность, а именно то, что область расположена не между российскими регионами, а между регионами России и ЕС. Это затрудняет распространение инноваций между российскими регионами через область. Но зато через нее могут осуществляться международные инновационные потоки, причем как со стороны российских, так и со стороны западноевропейских регионов.

Поэтому уже сейчас Калининградскую область в какой-то мере можно рассматривать не только среди субъектов Российской Федерации, но и в ряду взаимодействующих друг с другом европейских регионов. На картосхеме (рис. 2) показан состав евро-региона «Балтика» (который, на наш взгляд, позиционирует себя, как и многие другие еврорегионы, как *коридор развития* в экономической системе всего Балтийского региона), в рамках которого реализуются проекты сотрудничества регионов Швеции, Дании, Польши, Литвы, Латвии и Калининградской области РФ.

---

<sup>12</sup> Перевод терминов Дж. Фридманна с английского на русский язык достаточно сложен. В этом отношении не вызывает сомнения только один тип регионов – коридоры развития. Мы дали названия остальным типам (отличающиеся от традиционного их перевода на русский язык) не столько на основе буквального перевода терминов, сколько исходя из оценки их места в национальной экономике.

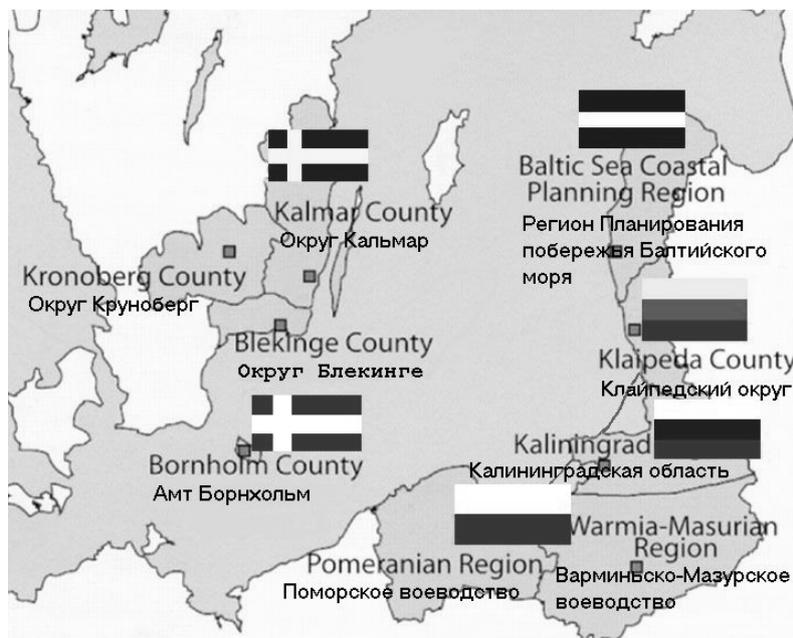


Рис. 2. Состав еврорегиона «Балтика»

Возвращаясь к сравнению Калининградской области с другими регионами России, приведем примеры типов российских регионов (табл. 3).

Таблица 3

**Типологические различия некоторых российских регионов**

Тип регионов	Примеры регионов
Регионы-ядра	Москва, Московская область, Санкт-Петербург
Переходные развивающиеся регионы	Республика Татарстан; Владимирская, Калужская, Костромская, Курская, Новгородская, Самарская области
Переходные кризисные регионы	Республики Дагестан, Ингушетия, Чечня, Тыва; Чукотский, Корякский автономные округа, Псковская область

Окончание табл. 3

Тип регионов	Примеры регионов
Периферийные ресурсные регионы	Архангельская, Мурманская, Магаданская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырский автономные округа
Коридоры развития	Калининградская область, Ленинградская область, Приморский край

Следует отметить, что в условиях переходной российской экономики данная типология имеет определенное сходство с классификацией регионов по другому важному для нынешнего этапа экономического развития страны показателю – степени развитости рыночных отношений. Регионы-ядра наиболее развиты в рыночном отношении; вслед за ними следуют коридоры развития, далее – переходные развивающиеся и периферийные ресурсные регионы. Крайне слабо развит рынок в периферийных кризисных регионах (что, в свою очередь, усугубляет кризисное состояние их экономики).

Отнесение регионов к определенному культурно-хозяйственному типу показывает их общность в поиске функции адаптации и самовоспроизводства, необходимой для развития региона<sup>13</sup>. Для регионов каждого типа целесообразно разработать близкие стратегии социального развития и активно использовать взаимные сопоставления для выработки мер социально-экономической политики. Применительно к Калининградской области до сих пор такую роль играет, прежде всего, механизм Особой экономической зоны. Определяя условия хозяйствования в области, механизм ОЭЗ уже частично способствует региону – «коридору развития» реализации его функций. В настоящее время это проявляется не только и не столько в обслуживании российских внешне-экономических связей (хотя и эта функция существенна), сколько в развитии импортозамещения на основе заимствования передовых западных технологий для переработки импортного сырья и использования полуфабрикатов для производства готовой про-

<sup>13</sup> Ковалев А. Регион как элемент геопространства: структура и эволюция // Регион. Проблемы и перспективы. 1997. №4. С. 24.

дукции. Кроме того, имеются и отдельные экспортные производства в машиностроении, использующие отечественное сырье и западные технологии. Но имеющиеся возможности используются не полностью, и регион имеет большие резервы как в развитии импортозамещения, так и в расширении экспортных производств.

В настоящее время в российской региональной практике обращается все большее внимание на развитие точек и полюсов роста (в противовес прежней идее выравнивания уровней экономического развития регионов)<sup>14</sup>. Калининградская область пока еще, к сожалению, редко рассматривается в качестве перспективного полюса роста (хотя некоторые эксперты все же говорят о ней как о возможном Гонконге или Люксембурге на Балтике; правда, в начале 1990-х гг. таких высказываний было больше).

В то же время и возможности расширения международного сотрудничества, и механизм Особой экономической зоны являются благоприятными предпосылками ускоренного развития региона. Так, Бюро экономического анализа утверждает, что весьма перспективным направлением развития российской экономики является «создание «точек роста» на основе формирования свободных экономических зон»<sup>15</sup>.

Развивая эту идею, можно утверждать, что Калининградская область, используя механизм особой экономической зоны и реализуя стратегию «региона сотрудничества»<sup>16</sup>, имеет возможность стать одним из полюсов роста российской экономики, «калининградским полюсом интеграции»<sup>17</sup>. Таким способом будет преодолена угроза того, что, как предупреждают некоторые экс-

---

<sup>14</sup> Теория полюсов роста, как известно, восходит к работам Ф. Перру (*Perroux F. Note sur la ville considéré comme pôle de développement et comme foyer du progrès. «Tiers monde», Paris, 1967, №32, vol. 8 и др.*); она получила значительное развитие на Западе.

<sup>15</sup> См.: *Обзор* экономической политики в России за 2001 год. М.: Бюро экономического анализа, 2002.

<sup>16</sup> Согласно реализуемой в области стратегии «региона сотрудничества», в регионе будут наиболее активно протекать процессы кооперации и интеграции России и ЕС; это предполагают и многие другие концепции регионального развития (см. 5.4).

<sup>17</sup> См.: *Бильчак В., Самсон И., Федоров Г.* Калининградский полюс интеграции /Ун-т Пьера Мендеса Франса. Гренобль, 2000.

перты, область может стать «двойной периферией» России и ЕС<sup>18</sup>. В противовес этому, Калининградская область превратится в их общий «полнос интеграции».

Понятие «регион сотрудничества» в самом своем названии раскрывает путь решения той узловой народнохозяйственной проблемы, которая для любого региона играет ключевую районобразующую роль<sup>19</sup>. Применительно к области роль ключевой проблемы играет ее эксклавнось. Понятие «регион сотрудничества» появляется с осознанием необходимости преодоления эксклавнось путем формирования такой стратегии развития для Калининградской области, которая, с одной стороны, обеспечивает взаимодействие РФ и ЕС, а с другой стороны, предполагает самостоятельное сотрудничество области с соседними регионами других государств. Теоретические предположения о путях устранения угроз, вызванных эксклавнось, должны найти свое воплощение в научно обоснованной стратегии регионального развития.

## 1.2. Экономика региона в 1991 – 1998 гг.

### *Спад производства и начало реструктуризации экономики*

Ожидания большого притока иностранных инвестиций не оправдались: хотя было создано большое количество совместных и иностранных предприятий, приток инвестиций из-за рубежа ока-

---

<sup>18</sup> Например, Н. Смородинская (2001).

<sup>19</sup> Такой подход, использовавшийся отечественными учеными, был заложен в работах В.М. Четыркина. – См.: *Четыркин В.М.* О районобразующих признаках в советском экономическом районировании // Вопросы географии: Экономическая география. М., 1957. Сб. 41; *Он же.* Проблемные вопросы экономического районирования. Ташкент, 1967.

Аналогично видят причины конкретного понимания региона в возникновении и конкретизации задачи многие зарубежные исследователи. – См., например: *Методы* регионального анализа: введение в науку о регионах. М., 1966; *Isserman A.W.* Lost in Space? On the History, Status and Future of Regional Science // *The Review of Regional Studies*. Vol 23, N1. Summer 1993.

заялся незначительным. Отечественные инвесторы также не стали вкладывать в экономику области сколько-нибудь значительные средства (за исключением освоения ЛУКойлом нефти на шельфе Балтики). Поэтому вплоть до 1998 г. спад в экономике области был более глубоким, чем в среднем по стране, и ОЭЗ стала рассматриваться не как способ ускорения регионального развития, а как механизм компенсации области ее эксклавного положения.

В 1998 г. промышленное производство в Калининградской области составило только 29% от уровня 1990 г. (в РФ – 46%), сельскохозяйственное – 48% (в РФ – 56%), розничный товарооборот – 42% (в РФ 86%). Объемы капитального строительства сократились в 6 раз (в РФ – в 4,5 раза). Но благодаря СЭЗ резко возросло обслуживание внешнеторговых операций (рис. 3).

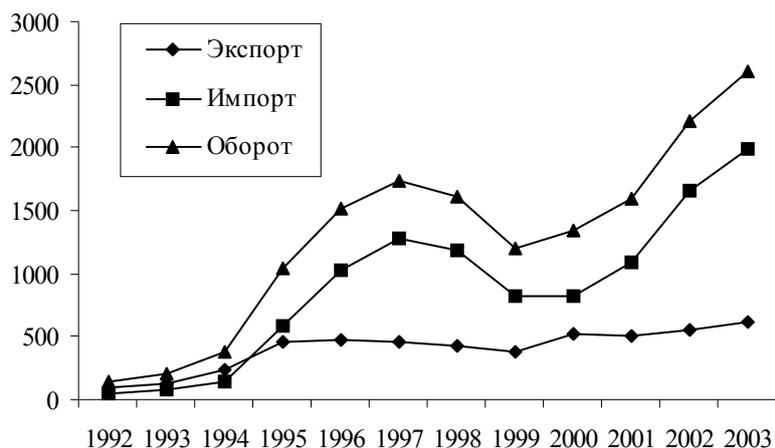


Рис. 3. Динамика внешней торговли Калининградской области в 1992 – 2003 гг., млн долларов

Льготы свободной таможенной зоны, к которым в конце концов свелся зональный механизм, оказались недостаточными не только для обеспечения экономического роста, но и для жизнеобеспечения области, и ей предоставлялась дополнительная фи-

нансовая поддержка<sup>20</sup>. В 1994 – 1996 гг. области был предоставлен налоговый кредит в размере 200 млрд неденоминированных рублей сроком на 5 лет. С 1998 г. на территории области реализовывалась Федеральная целевая программа «Развитие ОЭЗ в Калининградской области» на 1998 – 2005 гг. (но, к сожалению, эта программа почти не финансировалась, и в 2001 г. была утверждена программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 г.», реализуемая более успешно).

Таким образом, ОЭЗ в 1990-е годы, по сути, превратилась в механизм выживания экономики региона в изменившихся условиях. Таможенные льготы стали механизмом компенсации предприятиям и населению области высоких затрат на транзит грузов через территории зарубежных стран и в транспортном сообщении области с основной частью страны.

Вместе с тем, в этот период формировалась рыночная инфраструктура, устанавливались необходимые связи хозяйствующих субъектов региона с российскими и зарубежными партнерами. Появились экспортные и первые импортозамещающие производства. Создавались предпосылки последующего развития реального сектора.

#### *Оценка фактической стратегии регионального развития*

В 1990 – 1995 гг. акценты регионального развития, и даже основополагающие установки, менялись трижды. От концепции экономической самостоятельности области – к идее СЭЗ и, начиная с 1993 г., при сохранении установок на СЭЗ все больше внимания обращалось на необходимость федеральных инвестиций в развитие области, поскольку, несмотря на имевшиеся в то время льготы, иностранные инвесторы не вкладывали больших средств в развитие производства (хотя охотно участвовали в создании совместных предприятий,

---

<sup>20</sup> Не были обеспечены предусмотренные законом об ОЭЗ льготное налогообложение инвестиций и гарантии иностранных инвестиций в виде залога имущества Калининградской области. Лишь непродолжительное время действовал упрощенный порядок въезда, пребывания и выезда иностранных граждан на территории области.

внося в уставной капитал символические суммы). Во многом ставка делалась на федеральную программу с такими приоритетными отраслями, как транспорт, энергетика, рекреация, с конверсией и реструктуризацией экономики, с государственной поддержкой социальной сферы. Область стала получать больше дотаций и субвенций из федерального бюджета. В 1995 г. при утверждении российского бюджета регион был отнесен, благодаря активности областной администрации и Думы, к категории особо нуждающихся регионов. Определенную положительную роль сыграли многочисленные акты высших органов власти РФ, принятые в 1992 – 1994 гг. в отношении Калининградской области<sup>21</sup>.

Реализовывавшаяся в первой половине 1990-х годов концепция развития области теоретически основывалась на положении о СЭЗ «Янтарь», а практически – на попытке максимального использования и федеральных, и региональных, и зарубежных источников финансирования. Но эта правильная установка на сочетание различных интересов – общегосударственных, областных, иностранных – выдерживалась не всегда последовательно. Не в полной мере использовались имевшиеся возможности, например, в привлечении средств населения (попадающие в многомиллиардных размерах различным псевдоинвестиционным фирмам и банкам). Часто имел место возврат к прежним методам хозяйствования, когда государство создавало не условия для развития производства, а само производство. Поэтому первоочередной задачей стало нахождение нужного механизма управления экономикой, соответствующего рыночным условиям, регулирующего именно такие условия.

Вопрос о содержании регионального хозяйственного механизма является ключевым для обоснования концепции развития эксклавной Калининградской области. Ее пространственная изоляция от

---

<sup>21</sup> О социально-экономическом развитии Калининградской области: Постановление правительства РФ №573 от 12.08.92; Об обеспечении внешнеэкономических условий для развития Калининградской области: Указ Президента РФ №1625 от 23.12.1992; О Калининградской области: Указ Президента РФ №2117 от 07.05.1994; О неотложных мерах по стабилизации экономического положения Калининградской области: Постановление Правительства РФ №531 от 25.05.1994; О Калининградской области: Постановление Государственной Думы РФ от 09.12.1994.

основной территории страны и соседство с зарубежными странами предполагает специфику организации экономики региона по сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

С учетом реального опыта развития региона в первой половине 1990-х годов, казалось бы, нужно признать, что распространение механизма СЭЗ на территорию всей области было экономически необоснованным. Ведь «зональный» сектор получил преимущества за счет остальной части экономики региона, и его развитие (крайне медленное) не компенсировало угасание производственного потенциала региона в целом, поскольку большинство работавших на областной рынок предприятий, не имея средств на техническое и технологическое перевооружение, не могли конкурировать с дешевым беспощинным импортом. А кредитные ресурсы с их крайне высокими процентными ставками были для них недоступны.

В то же время отказ от механизма СЭЗ не позволял надеяться на перестройку экономики в будущем (которая впоследствии и произошла). С позиций геоэкономического подхода «зональный» механизм способствовал созданию довольно значительного по своим масштабам интернационализованного сектора экономики региона. Развитие этого сектора закономерно происходило частично за счет остальной, неинтернационализованной части экономики области. Видимо, был избран не самый эффективный вариант «зонального» механизма, с одной стороны, и он не был дополнен (в том числе из-за недостатка опыта работы в новых условиях) другими институтами, необходимыми для эффективного функционирования экономики эксклавного российского региона, – с другой.

### 1.3. Развитие экономики региона в период с 1999 г.

#### *Начало экономического роста*

В последние несколько лет, когда в области высокими темпами стало развиваться импортозамещающее производство, стали

чаще говорить о роли зонального механизма в решении стратегических проблем социально-экономического развития области. Экономический рост Калининградской области, как и в России в целом, начался после финансового кризиса августа 1998 года. Ценовые барьеры на пути импорта в Россию, дешевизна отдельных видов ресурсов обусловили возникновение предпосылок для притока инвестиций и наращивания производства в реальном секторе российской экономики. Стало быстро развиваться *импортозамещение* как результат существенного ослабления конкуренции импортных товаров на отечественном рынке. В первую очередь, это отразилось на пищевой промышленности и индустрии отдыха. Сразу после девальвации ежемесячный импорт сократился примерно наполовину. Увеличился рост *экспорта* продукции черной металлургии, химической, целлюлозно-бумажной и нефтехимической промышленности в результате снижения себестоимости российской продукции и благоприятной конъюнктуры мировых рынков. Усилия Правительства и Центробанка РФ по развязке неплатежей и «мягкому» наполнению экономики денежной массой привели к ослаблению «денежного голода» – снижению бартера и постепенному сокращению обращения денежных суррогатов, что обеспечило общее оздоровление российской экономики.

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

Наиболее быстро развивается импортозамещающее производство. Повышается роль области в российских внешнеторговых перевозках. Наблюдавшийся до этого более глубокий, чем в среднем по стране, экономический спад сменился более быстрым подъемом (табл. 4).

Таблица 4

**Динамика инвестиций и объемов промышленного производства,  
в процентах к предыдущему году**

Территория	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	Всего за 1999 – 2003 гг.
<i>Инвестиции в основной капитал</i>						
Калининградская область	122,0	139,7	137,1	122,2	150,5	430
Российская Федерация	105,3	117,4	108,7	102,6	112	154
<i>Промышленное производство</i>						
Калининградская область	103,9	132	112,5	110,2	114,8	195
Российская Федерация	108,1	109	104,9	103,7	107	137

За 1999 – 2003 гг. объемы промышленного производства в Калининградской области увеличились на 95% против 37% в среднем по РФ. В области быстрее среднего по России росли инвестиции (увеличившиеся более чем в 4 раза), транспортные перевозки, обслуживание экспортно-импортных связей, отечественный и зарубежный туризм.

Валовой региональный продукт в 2002 г. возрос на 9,5%, в 2003 г. рост составил 11,5%. Среднегодовые темпы роста ВРП в Калининградской области выше средних по стране (притом, что в Российской Федерации темпы роста ВВП выше, чем в странах Прибалтики, в Польше и странах ЕС) (табл. 5).

Таблица 5

**Среднегодовые темпы роста ВВП (ВРП)**

Территория	Среднегодовые темпы роста ВВП (ВРП), %	
	1995 – 1998 гг.	1999 – 2003 гг.
ЕС – 15	2,1	1,9
Эстония	5,7	4,7
Латвия	3,8	5,9
Литва	6,3	5,9
Польша	6,2	5,1
РФ	-2,9	6,2
Калининградская обл.	-11,1	8,9

Такая специфика экономического развития региона объясняется тем, что в условиях режима свободной таможенной зоны, установленного сначала Положением о СЭЗ «Янтарь» (1991 г.), а с 1996 г. законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», региональная экономика ориентирована на производство продукции на общероссийский рынок из импортного сырья и полуфабрикатов. Расширение внутреннего российского рынка после финансового кризиса 1998 г. явилось главным фактором развития новых для области импортозамещающих производств, обеспечивающих быстрое развитие промышленности в регионе. Положительным фактором в повышении роли области в обслуживании внешнеторговых связей России и развитии импортозамещения стала также покровительственная по отношению к калининградскому направлению тарифная политика российских железных дорог в 2001 – 2003 гг., снизившая негативные последствия дополнительных расходов на транзит грузов через территорию Литвы.

Из-за глубокого спада производства и инвестиций в 1991 – 1998 гг. даже сравнительно высокие темпы роста в последние годы пока еще не привели к объемам, которые были до начала 1990-х годов (рис. 4).



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

В последние годы обозначился значительный приток инвестиций (значительная часть которых не фиксируется статистикой, поскольку наращивание основных производственных фондов осуществляется на условиях аренды, лизинга, передачи во временное пользование). Вплоть до последнего времени по объему привлечения и отечественных, и зарубежных инвестиций в расчете на душу населения область существенно отставала от средних по стране показателей. Однако быстрый рост инвестиций в последние годы позволил преодолеть это отставание. Инвестиции в основной капитал в 2003 г. оцениваются в 14,9 млрд руб., из них 11 млрд руб. приходится на крупные и средние предприятия. Хотя общий объем инвестиций (в сопоставимых ценах) составляет пока только 59 % от уровня 1990 года, нынешняя доля области в общих по стране инвестициях в основной капитал составляет 0,68 %, что существенно превышает долю области в объемах промышленного производства (0,38 %) и выше доли в населении страны (0,66 %).

Кроме того, следует учесть, что официальные данные охватывают далеко не все реально поступающие в экономику области инвестиции. В области развит малый бизнес: зарегистрировано 5,6 тыс. малых предприятий. С учетом 5,8 тыс. фермерских хозяйств и 77,5 тыс. индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица насчитывается около 90 тыс. субъектов малого предпринимательства с общим числом работающих 148 тыс. человек (36 % занятых в экономике). Их доля в производстве валового регионального продукта достигает 20 %.

Статистический учет деятельности малого бизнеса неполон. Поэтому, хотя согласно официальным данным валовой региональный продукт на душу населения в Калининградской области составляет лишь около 80 % от среднероссийского уровня и уровень жизни населения уступает средним по стране статистическим показателям, реально уровень социально-экономического развития региона и инвестиционной активности в настоящее время, вероятно, выше среднего<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Мнения о более высоком уровне развития области по сравнению со средним по России придерживаются И. Самсон и И. Елисеева, выполнившие специальное исследование. – См.: *Самсон И., Елисеева И.* Новый образ Калининградской области // Вопросы экономики. №2. 2003.

Основную часть инвестиций в экономику области составляют отечественные. То есть, несмотря на ожидания, режим свободной, затем Особой экономической зоны не смог обеспечить значительный приток иностранных инвестиций. Их удельный вес в инвестициях в основной капитал по сравнению с серединой 1990-х годов даже снизился с 6% до 3%. Прямые иностранные инвестиции составили в 2001 году лишь 3 млн долларов, в 2002 г. – 6 млн долларов, в 2003 г. – 14 млн долларов. По состоянию на конец 2003 г. объем накопленных прямых иностранных инвестиций составил 48 млн долларов, а общий объем инвестиций из-за рубежа, включая кредиты, портфельные инвестиции и пр., достиг 106 млн долларов.

В промышленности накоплено 21 млн долларов прямых иностранных инвестиций. Значительная их часть направлена в импортозамещающее производство (машиностроение, пищевую промышленность), занявшее видное место в России по производству целого ряда товаров, а также в экспортно ориентированную целлюлозно-бумажную промышленность.

На долю области в 2003 г. приходилось 35% российского производства телевизоров и пылесосов, 16% – мясных консервов, 34% – рыбных консервов, 11% добычи рыбы и морепродуктов, 6% мебели, 4% целлюлозы, 2,1% общероссийского производства водки и ликеро-водочных изделий; в 2002 г. область обеспечила 24% российского экспорта водки (по стоимости).

В 2003 г. выпущено 9,2 тыс. автомобилей, 995 тыс. телевизоров, 250 тыс. пылесосов. Производится холодильное оборудование, видеокассеты, картриджи для водяных фильтров «БРИТА Евро». Значительны объемы производства и вывоза в другие российские регионы дорогостоящей мягкой мебели, синтетических ковровых покрытий из импортных полуфабрикатов.

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

В области быстрее, чем в большинстве других российских регионов, развивается инфраструктура рынка. Совершенствуется

система высшего образования. Расширяются международные связи, реализуются многочисленные международные проекты.

Вместе с тем, многие традиционные для области отрасли специализации (прежде всего, сельское хозяйство, добыча и обработка янтаря, ряд производств в машиностроении) продолжают оставаться в депрессивном состоянии. В сложном положении находится инженерная инфраструктура; обостряются экологические проблемы. Значительных размеров достигает теневой сектор экономики. Велика социальная дифференциация населения, не преодолена безработица.

Таким образом, благодаря предпринятым на федеральном уровне мерам экономика области успешно, хотя и не без проблем, развивается. Однако быстрый рост поставок из Калининградской области в другие регионы РФ товаров, произведенных из импортного сырья с использованием механизма ОЭЗ, вызвал обеспокоенность товаропроизводителей на основной территории страны. Это касается, прежде всего, поставок телевизоров, ковров, мебели, мясопродуктов. В результате были инициированы предложения об отмене режима свободной таможенной зоны в Калининградской области и установлении льготного налогообложения предприятий, осуществляющих инвестиционные проекты.

#### *Оценка факторов экономического роста*

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

1) на рост импортозамещающих производств – режим ОЭЗ, с одной стороны, и динамика экономического развития России в целом – с другой;

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

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

Факторы экономического роста явились одновременно и факторами инвестиционной привлекательности региона, хотя они прямо и непосредственно и не были направлены на привлечение инвестиций. Они имели более широкое значение, воздействуя на формирование, функционирование и развитие *регионального рынка*.

Многочисленная группа факторов влияет на инвестиционную привлекательность региона, воздействуя на нее через внешние для самого инвестиционного процесса условия – особенности рыночной среды. Рыночная среда в Калининградской области, хотя и более развита по сравнению с большинством российских регионов, существенно уступает требованиям развитого рынка и уровню стран ЕС. Экономика области в силу небольшого экономического потенциала не генерирует достаточного количества финансовых и других ресурсов для решения проблем структурной перестройки, достижения социальной стабилизации и устойчивого роста. В таких условиях привлечение капитала извне становится главным источником регионального развития.

Более последовательная реализация идеи свободной экономической зоны, возможно, принесла бы более ощутимые результаты в формировании развитой рыночной среды и темпах регионального развития, если бы государство внесло больший

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

К сожалению, после создания СЭЗ «Янтарь» и трудного налаживания ее механизма в первой половине 1990-х годов во второй половине десятилетия у областной администрации не было четкого представления и полноценной программы социального и экономического развития региона. Это подорвало его репутацию в глазах потенциальных инвесторов. И только на рубеже 2000 года ситуация стала меняться в лучшую сторону.

Для того чтобы возродить и усилить привлекательность региона, необходимо на основе принятой в апреле 2003 года Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества разработать детальную региональную программу, указав цели развития, его источники и приоритеты, гарантии и выгоды инвесторам, а также начать рекламную кампанию как в других регионах России, так и за рубежом. Требуется обосновать целенаправленную федеральную политику по отношению к Калининградской области и обеспечить внешнеэкономические и внешнеполитические условия ее развития путем заключения специального соглашения между РФ и ЕС о жизнеобеспечении и развитии Калининградской области.

## 2. Анализ подходов к формированию стратегии развития Калининградской области

### 2.1. Четыре подхода к формированию региональной стратегии

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

1. Относиться к области как к обычному субъекту Российской Федерации, требующему федеральной поддержки, при концентрации внимания на сохранении области в общероссийском экономическом пространстве и усилении экономической безопасности региона.

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

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

4. Попытаться сбалансировать три вышеназванных направления, первое из которых отражает, на наш взгляд, преимущественно федеральные интересы, второе – региональные, третье – интересы Запада (условно – международные интересы, поскольку другие страны имеют в регионе незначительные интересы). Такой подход представляется оптимальным, хотя и достаточно сложным в силу того, что различные группы интересов часто вступают в противоречие друг с другом и, более того, имеются несоответствия позиций акторов, формирующих каждую группу интересов.

С начала 1990-х годов фактически реализуется второе направление, пытающееся сбалансировать федеральные и региональные интересы. Международные аспекты принимаются во внимание по мере возникновения наиболее актуальных проблем, влияющих на жизнедеятельность региона (таких, например, как проблема транзита пассажиров и грузов, обострившаяся после вступления Литвы в ЕС). Правда, принятая на областном уровне путем подписания декларации о стратегическом партнерстве «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года»<sup>23</sup> предполагает сочетание общероссийских, региональных и международных интересов. Но для усиления ее международного аспекта стратегия должна быть реально поддержана через принятие и реализацию соответствующих документов, касающихся области, на федеральном и международном уровнях.

Остановимся подробнее на нашей оценке каждого из четырех направлений.

---

<sup>23</sup> Декларация подписана губернатором области, председателем областной Думы, мэром Калининграда, представителями неправительственных организаций и деловых кругов – ассоциации муниципальных образований, Общественной палаты, территориальных органов профсоюзов, Союза промышленников и предпринимателей, Балтийского делового клуба, Союза строителей, Союза фермеров.

## 2.2. Обычная область РФ с усилением федерального присутствия

*Этот подход предполагает, что к области следует относиться как к обычному субъекту Российской Федерации, требующему федеральной поддержки, при концентрации внимания на сохранении области в общероссийском экономическом пространстве и усилении экономической безопасности региона.*

Особое внимание обращается на необходимость сохранения области в общероссийском экономическом пространстве, решении проблем экономической безопасности и в конечном счете предполагается усиление федерального присутствия на территории области. Такие взгляды получили большое распространение во второй половине 1990-х годов, когда экономика области находилась в глубоком кризисе и было трудно предложить механизм выхода из него. Ряд исследователей стали рассматривать механизм Особой экономической зоны и сравнительную самостоятельность области в использовании этого механизма и средств, поступавших по линии сначала налогового кредита, а потом Федеральной целевой программы развития ОЭЗ как неприемлемый. Отмечалось, что дальнейшая дестабилизация экономической ситуации в эксклаве и отсутствие должного внимания к области со стороны федерального Центра представляют прямую угрозу интересам обеспечения национальной безопасности страны: «Вывод очевиден: на территории с особым хозяйственным режимом должен действовать и особый, отличный от других субъектов, режим государственного управления с усиленными функциями федеральной власти»<sup>24</sup>.

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

---

<sup>24</sup> 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.

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

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

Сходные идеи усиления федерального присутствия в регионе (но при сохранении механизма ОЭЗ) были поддержаны также в ряде публикаций, подготовленных на основе исследований, выполненных калининградскими экспертами<sup>25</sup>. Они нашли отражение в проекте нового закона об Особой экономической зоне в Калининградской области, где предусматривается централизация управления федеральной программой развития области.

Так, В.С. Бильчак, отмечает возникающие при этом угрозы, препятствующие нормальной жизнедеятельности экономики региона (энергетическую, транспортную, продовольственную, информационную, военно-политическую и идеологическую), реализация которых представляет угрозу для национальной безопасности России в целом. Для предотвращения этих угроз он предлагает разработать «стратегию обеспечения экономической безопасности эксклава и механизм ее реализации»<sup>26</sup>.

В.В. Ивченко отвергает рассмотрение «исключительности» области как причины, обуславливающей действие закона об ОЭЗ, и предлагает рассматривать область в ряду нескольких окраинных регионов России со сходными проблемами (то есть эксклавность идентифицируется с «окраинностью»). Он формулирует главные стратегические цели России в регионе следующим образом:

---

<sup>25</sup> См., например: *Абрамов В.Н.* Перспективы Калининградской области: Дискуссионные вопросы регионального развития // Регион сотрудничества. 2001. Вып. 17. С. 4 – 12; *Хлопецкий А.П.* Калининград как «зона свободы»: взгляд изнутри. Калининград: Янтарный сказ, 2000.

<sup>26</sup> *Бильчак В.С.* Приграничная экономика. Калининград: Янтарный сказ, 2001. С. 271.

- сохранение области в едином экономическом и политическом пространстве России;
- обеспечение устойчивого экономического развития области в интересах развития страны;
- сохранение военного присутствия в области<sup>27</sup>.

Основой реализации стратегии развития региона признается «прямая федеральная политическая, правовая и экономическая поддержка развития области с целью формирования на ее территории крупных очагов экономического роста и обеспечения высокого уровня занятости населения»<sup>28</sup>.

Рассматривая перспективы ОЭЗ, В.В. Ивченко считает невозможным переход в ближайшие 8 – 10 лет на экспортно-ориентированное производство и обосновывает целесообразность в ближайшие 10 – 12 лет импортозамещающей стратегии развития. Одновременно в качестве одного из главных (а возможно, и главного) отраслевых приоритетов регионального развития он рассматривает развитие морехозяйственного комплекса (включая добычу и переработку рыбы, морской транспорт). Второй приоритет – транспортная кооперация Калининграда и Санкт-Петербурга. Кроме того, обращается внимание на возможность создания российско-иностранного технополиса, стимулирование малого предпринимательства, создание локальных СЭЗ, образовательные и экологические проекты.

### 2.3. Область с особым режимом хозяйствования

*Необходимо рассматривать область как особый регион в составе России, решая проблемы регионального развития за счет специальной экономической политики Федерации по отношению к Калининградской области (включая особый механизм хозяйст-*

---

<sup>27</sup> Ивченко В.В. Программно-стратегическое развитие приморского региона России: Теория, методология, практика. Калининград: Изд-во КГУ, 2003. С.72.

<sup>28</sup> Там же, с.69.

*ования – Особую экономическую зону и финансовую поддержку в рамках Федеральной целевой программы).*

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

#### *Концепция СЭЗ «Янтарь» и ее реализация*

Впервые понятие «свободная экономическая зона» (хотя первоначально речь шла о локальных зонах) применительно к проблематике Калининградской области появилось в результате выполненного в 1988 г. исследования «Экспертиза направлений экономического развития Калининградской области – анализ плановых и предплановых документов и тенденций развития области». Для решения проблем регионального развития, темпы которого к тому времени сильно замедлились, В.М. Ходачек (Санкт-Петербург) рекомендовал «разработать предложения о создании в области «особых экономических зон» с возможным размещением их в районах Янтарный – Приморск и Пионерский – Зеленоградск»<sup>29</sup>.

В этот период стали популярными идеи «регионального хозяйствования» и основанные на этой концепции «экономической самостоятельности» республик и регионов, и администрация Калининградской области в 1989 г. объявила конкурс на лучшую концепцию «перехода области на принципы самоуправления и самофинансирования». Председателем конкурсной комиссии стал профессор Ю.С. Маточкин, будущий (1991 – 1996 гг.) глава администрации области. На основе проведенного конкурса первоначально была принята к реализации концепция регионального

---

<sup>29</sup> *Экспертиза направлений экономического развития Калининградской области / Рук. Г.М. Федоров. Калининград: КНТО, 1988. (Рукопись). 39 с.*

хозрасчета (экономической самостоятельности), утвержденная облисполкомом в начале 1990 г.<sup>30</sup>

Среди 23 представленных на конкурс работ была и концепция свободной экономической зоны, первоначально называвшейся зоной свободного предпринимательства<sup>31</sup>. Предложения о создании зон свободного предпринимательства, открытых экономических зон в конце 1980-х – начале 1990-х гг. в Советском Союзе были широко распространены. Зоны рассматривались как очаги рыночной экономики, чей опыт должен был распространяться по стране, и как способ получения дополнительных прав в управлении хозяйством региональными органами. Географическое положение области способствовало тому, что регион стал рассматриваться потенциально перспективным для организации подобной зоны. Лозунг создания «свободной зоны» позитивно воспринимался населением и часто использовался в политической борьбе. Так, первым этот лозунг включил в предвыборную программу на выборах в Верховный Совет РСФСР Ю.С. Маточкин, что в большой мере способствовало его избранию.

В процессе обсуждения документов по концепции свободной зоны в комиссиях областного Совета, на страницах областной печати и на областной научно-практической конференции по проблемам свободной зоны были высказаны многочисленные критические замечания. Была организована научная экспертиза, отметившая многочисленные недостатки концепции. Отмечалось, в частности, что «попытка резко изменить систему разделения труда... будет чревата катастрофическими результатами. Придется, по сути, заново создать (причем не взамен, а параллельно) другую промышленность, торговлю, сферу услуг, транспорт и сельское хозяйство, другие отрасли»<sup>32</sup>. Это и про-

---

<sup>30</sup> Концепция нового механизма хозяйствования Калининградской области на принципах самоуправления и самофинансирования // Калининградская правда. 1990. 10 янв.

<sup>31</sup> Концепция создания и функционирования специальной экономической зоны «Калининград» как одного из направлений реализации принципов регионального хозрасчета / Рук. А.Я. Баринев. Калининград: ГлавПЭУ, 1989.

<sup>32</sup> Никитин В.П. Переход к рынку и региональное хозяйствование // Географические проблемы экономической самостоятельности Калининградской области / Калинингр. ун-т. Калининград, 1991.

изошло после утверждения Положения о СЭЗ «Янтарь», кроме того, вновь созданный сектор стал вытеснять традиционные отрасли и производства.

Тем не менее, разработка идеи СЭЗ стала рассматриваться как стратегическое направление развития области. Речь шла о получении областью в целом режима СЭЗ с таможенными льготами (отменой всех видов сборов) и льготами по налогообложению совместных и иностранных предприятий, о свободном вывозе прибыли для иностранных инвесторов, централизованном финансировании (или налоговом кредите) для развития зональной инфраструктуры<sup>33</sup>. Облисполкомом была подготовлена соответствующая записка в вышестоящие органы; поддержка в Верховном Совете РСФСР была оказана народным депутатом Ю.С. Маточкиным. В итоге 14 июля 1990 г. Верховный Совет РСФСР объявил Калининградскую область (наряду с пятью другими регионами Российской Федерации) зоной свободного предпринимательства, и облисполкому было предложено в двухмесячный срок представить необходимые материалы для ее законодательного оформления. 3 июля 1991 г. Председателем Верховного Совета РСФСР было издано распоряжение «О хозяйственном статусе свободной экономической зоны в Калининградской области». Затем Постановление Совета Министров РСФСР от 25.09.1991 г. №497 утвердило «Положение о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ “Янтарь”)», включившей, за исключением оборонных объектов, всю область.

Создание СЭЗ «Янтарь» должно было способствовать социально-экономическому развитию территории и повышению жизненного уровня населения за счет расширения сотрудничества с зарубежными странами и привлечения иностранного капитала, наращивания производства экспортной и импортной продукции, развитие трансконтинентального транзита. Первоначально именно стимулирование иностранных инвестиций составляло основу зонального механизма, и лишь постепенно центр тяжести сместился на таможенные привилегии и стимулирование импор-

---

<sup>33</sup> *Концепция* зоны свободного предпринимательства в Калининградской области / Рук. Ю.С. Маточкин, А.Я. Баринев. Калининград, 1990.

тозамещения, а также обслуживание российской внешней торговли. Позднее стали говорить о СЭЗ как механизме компенсации области ее эксклавного положения.

Согласно Положению о СЭЗ «Янтарь», ее механизм включал:

- *режим свободной таможенной зоны*, то есть отмену всех видов сборов при экспорте и импорте продукции;

- *свободный обмен товарами между областью и основной территорией страны* (включая беспошлинный ввоз произведенных в области товаров в другие регионы страны);

- *стимулирование инвестиций (особенно иностранных) и хозяйственной деятельности, включая:*

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

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

- свободный вывоз прибыли иностранными инвесторами;

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

- централизованное финансирование развития зональной инфраструктуры и предоставление налогового кредита для финансирования инвестиционных проектов; области в 1994 – 1996 гг. был предоставлен налоговый кредит на пять лет в размере 200 млрд рублей (в текущих ценах, под ¼ ставки рефинансирования Центробанка).

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

Положение о зоне полностью или частично не учитывалось в деятельности Государственного таможенного комитета, Минэкономки, Министерства внешнеэкономических связей, налоговой инспекции. Для того, чтобы ранее предоставленные области налоговый и таможенный режимы функционировали, потребовалось три Указа Президента Российской Федерации (июнь и декабрь 1992 г., декабрь 1993 г.) и два Постановления Правительства РФ (август 1992 г. и май 1994 г.). Но именно Указ Президента от

06.03.1995 г. №244 отменил таможенные льготы и, несмотря на предполагаемое возмещение области 75% таможенных сборов, окончательно поставил СЭЗ «Янтарь» в критическое положение, поскольку из «зонального механизма» было изъято важнейшее звено, обеспечивающее функционирование региональной экономической системы. Поэтому областные органы власти сосредоточились на подготовке и лоббировании специального закона, призванного обеспечить стабильность льготных условий хозяйствования в регионе.

#### *Альтернативные предложения*

Первоначально принятая к реализации Концепция экономической самостоятельности региона имела определенное теоретическое обоснование и вытекала из создания нового механизма регионального хозяйствования в стране в целом. Речь шла о структурной перестройке экономики регионов в соответствии с потребностями рынков разных уровней (общегосударственного и регионального). В соответствии с этим в концепции экономической самостоятельности области были сформулированы приоритеты ее экономического и социального развития<sup>34</sup>.

В развитии местного хозяйства:

– экономические приоритеты: упрочение производственной инфраструктуры (стройиндустрии и строительства, энергетики, транспорта), ускоренное развитие агропромышленного комплекса, наращивание производства промышленных товаров народного потребления;

– социальные приоритеты: обеспечение социальной защиты населения, развитие социальной инфраструктуры.

В развитии отраслей и предприятий общегосударственного значения:

– возмещение предприятиям региональных затрат;

---

<sup>34</sup> Федоров Г.М. О приоритетах социально-экономического развития Калининградской области // Географические проблемы экономической самостоятельности Калининградской области / Калинингр. ун-т. Калининград, 1991. С. 3 – 12.

– льготы высокорентабельным предприятиям и предприятиям, производящим товары народного потребления для нужд местного населения;

– ограничение экологически вредных производств;

– государственное и региональное финансирование, привлечение средств из-за рубежа для развития перспективных отраслей – курортно-туристического, научно-технического комплексов.

В качестве перспективного компонента механизма регионального хозяйствования было предложено создание открытой особой экономической зоны для развития экспортных и наукоемких производств, начиная с локальных зон, и при положительном опыте распространение режима СЭЗ на всю или большую часть территории области<sup>35</sup>.

Указанные предложения были отчасти использованы в разработке исследовательской группы «Прогрессор», которая имела в виду несколько территориальных уровней экономического механизма для Калининградской области («принцип матрешки») <sup>36</sup>. Речь шла, во-первых, о статусе области в целом, а во-вторых, о локальных зонах с особыми льготами и преимуществами во внешнеэкономической и инвестиционной деятельности. Предусматривалось разделение управления областью и управления СЭЗ. Определялись приоритеты хозяйственной специализации области: а) на экспортно-импортных операциях; б) на производстве импортозамещающей продукции на российский рынок; в) на развитии экспортных производств. При этом предлагались такие механизмы их реализации, которые могут оказать решающее воздействие на приведение в действие факторов географического положения области, ее трудовых и интеллектуальных ресурсов – технопарки, корпорации регионального развития, фонды поддержки малого и среднего бизнеса и др. Утверждалась необходимость решения вопросов федерального финансирования, развития инфраструктуры области и локальных СЭЗ. Подчеркивалась важ-

---

<sup>35</sup> *Зверев Ю.М.* Особая экономическая зона: этапы, проблемы, перспективы // Географические проблемы экономической самостоятельности Калининградской области / Калинингр. ун-т. Калининград, 1991. С.70.

<sup>36</sup> *Концепция* социально-экономического развития Калининградской области как полуанклава России. М., 1995. С. 16. (Рукопись).

ность определения специального механизма финансирования развития (чтобы избежать монстров, подобных описанной выше РКГ). Так, предполагалось, что руководство области, СЭЗ может играть роль банка, выделяющего средства под перспективные проекты на конкурсной основе.

*Закон «Об Особой экономической зоне  
в Калининградской области»*

Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» №13-ФЗ от 22.01.96 повысил статус документов, регулирующих хозяйственную деятельность в регионе. Законом декларировано создание благоприятных условий для социально-экономического развития области, а ОЭЗ предусмотрено развивать на основе федеральной программы. Согласно закону, как и ранее Положению о СЭЗ «Янтарь», территория ОЭЗ распространяется на территорию всей области, кроме оборонных объектов, а функции администрации ОЭЗ выполняет администрация области. В то же время по своему содержанию он оказался в целом уже Положения о СЭЗ «Янтарь», так как не предусматривал достаточных механизмов стимулирования инвестиций.

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

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

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

Товары, импортируемые и затем вывозимые на остальную часть Российской Федерации, облагаются всеми ввозными таможенными пошлинами и другими платежами при таможенном оформлении. К таким товарам могут применяться меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности.

Для защиты внутреннего рынка с 1998 года используется механизм квотирования ряда импортируемых товаров, подпадающих под льготы ОЭЗ. Квоты на беспошлинный импорт продаются на аукционах, а полученные средства должны поступать в областной бюджет (хотя реально из-за отсутствия утвержденного порядка их расходования они оказываются в федеральном бюджете).

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

Но закон об ОЭЗ не является законом прямого действия, и конкретные положения, вытекающие из него, требуется согласовывать дополнительно. Он должен соответствовать вновь принимаемым законам. Часть положений закона перестала действовать с принятием Таможенного кодекса и Второй части Налогового кодекса РФ (льготы по уплате акцизов и налога на добавленную стоимость на импортируемые подакцизные товары, инвестиционная льгота при налогообложении прибыли). Фактическое содержание определяемого законом хозяйственного механизма свелось к таможенным льготам (за указанным выше исключением), квотированию беспошлинного импорта и порядку определения товаров, произведенных в области.

В соответствии с законом в 1997 году была принята Федеральная целевая программа развития ОЭЗ в Калининградской области на 1998 – 2005 годы. Но она почти не финансировалась (за 1998 – 2001 годы было получено лишь 3 % запланированных средств). Поэтому 7 декабря 2001 года Постановлением Правительства РФ №866 утверждена Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года». Для

ее реализации предполагается привлечь более 93 млрд руб., из которых 19% составляют средства федерального и 5% – областного бюджета. Остальную, большую часть инвестиций должны составить собственные средства предприятий, кредиты банков, иностранные кредиты и др. Особое внимание в программе уделено отраслям экономики, имеющим общероссийское значение, а также имеющих важное экономическое и геополитическое значение для региона в условиях превращения его в российский анклав внутри ЕС. Среди выделенных программой приоритетов – транспорт, энергетика, связь, рыбная, янтарная отрасли, курортно-рекреационный и агропромышленный комплексы. Намеченные программой объемы финансирования пока не достигнуты, тем не менее, область в рамках программы получает существенную поддержку из федерального бюджета на осуществление важных для региона, преимущественно инфраструктурных, проектов.

#### 2.4. Территория с особым политическим статусом

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

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

- переселение в область российских немцев и преобразование ее в Балтийскую немецкую республику в составе России;
- передача области Польше и (или) Литве;

- возврат области Германии;
- воссоздание Восточной Пруссии (на этот раз суверенной) на бывших прусских землях, находящихся ныне в составе России, Польши и Литвы;
- установление над областью кондоминиума – совместного управления при разных вариантах участников (среди них назывались Европейский союз, Россия, Германия, Польша, Литва, Швеция);
- превращение области в четвертое независимое Прибалтийское государство.

Первоначальные предложения с Запада о будущем развитии региона не основывались на научных исследованиях, а носили, скорее, характер деклараций о намерениях. Так, в начале 1988 г. член наблюдательного совета «Дойче банка» (ФРГ) В. Кристианс предложил советскому правительству в качестве далеко идущего российско-немецкого совместного предприятия организовать особую промышленную зону «К» (и «Калининград», и «Кенигсберг») с налоговыми и инвестиционными привилегиями<sup>37</sup>. Предложения о «Калининградской промышленной зоне» с особыми инвестиционными и налоговыми льготами для фирм ФРГ и на более позднем этапе других государств были опубликованы в российской прессе<sup>38</sup>. Эти предложения напрямую не были реализованы, но способствовали популяризации идеи зоны свободного предпринимательства (позднее СЭЗ «Янтарь»).

Первой попыткой комплексного изучения региона зарубежными специалистами являлась работа фирмы IEDC (International economical development corporation) США по договору с руководством области и города Калининграда, заключенному в 1991 году. Суть предложений, сформулированных в отчете по результатам исследования «перспектив восстановления экономики Калининградской области» (февраль 1992 г.), – установление экономического контроля над областью путем создания корпорации экономического развития под международным патронажем, с функциями осуществления инвестиционной политики и, главное, обеспечения ускоренной приватизации.

<sup>37</sup> *Christians F. Wilhelm. Wege nach Russland. Hamburg, 1990. S. 180.*

<sup>38</sup> *Кристианс В. Особая промышленная // Новое время. 1989. №37. С. 24.*

Идеи создания финансовой корпорации для развития области с иностранным участием и даже контролем господствуют и во многих других концепциях. Так, Штольц (Германия) в своей разработке (1992) среди различных вариантов наиболее эффективным считает установление над областью протектората Европейского сообщества.

Доклад международной группы исследователей по заказу Совета Эстонии «Ганзейский регион Прибалтики» (1992) предлагал вхождение области в прибалтийское сообщество, включающее Эстонию, Латвию, Литву и «еврорегион Кенигсберг». Сама по себе идея экономической интеграции заслуживает внимания. Но разработчики доклада обосновывают попытку отрыва Калининградской области от России, создание «еврорегиона Кенигсберг». Это выгодно, может быть, государствам Прибалтики, поскольку они, согласно докладу, собираются развивать свою экономику прежде всего за счет посреднических функций по обслуживанию внешнеэкономических связей Российской Федерации. А Калининградская область как ее полноценная часть – более серьезный конкурент в выполнении этих функций, чем «еврорегион Кенигсберг». Но отрыв от России невыгоден ни Калининграду, ни стране в целом, и потому любая подобная концепция неприемлема для Российской Федерации.

Первоначальные предложения западных экспертов не основывались на детальных исследованиях региона. Но с 1992 г. в Калининградской области стали осуществляться проекты программы ТАСИС<sup>39</sup>. А в 1994 финансовом году Калининградская область была утверждена в качестве приоритетного региона для реализации этой программы. Был одобрен «Основной пакет программ ТАСИС для Калининградской области» из шести программ общей стоимостью 8,1 млн ЭКЮ (затем бюджет был увеличен до 9,5 млн ЭКЮ). Правда, эти проекты были слабо скоординированы между собой, что затрудняло комплексную оценку ситуации. Тем

---

<sup>39</sup> Первым проектом программы ТАСИС на территории области был сельскохозяйственный проект «Наффилд – Россия» (1992 – 1995), который финансировался также британским фондом «Ноу-Хау». Общий бюджет проекта составил около 1,5 млн ЭКЮ. Как следует из публикаций, проект завершился неудачей.

не менее, в результате их реализации стали более активно внедряться рекомендации об усилении внимания к международным аспектам регионального развития, расширении роли международного сотрудничества в региональном развитии.

Имелись предложения (в духе финансовой корпорации, предлагавшейся IEDC) и российских исследовательских групп о создании монополии в сфере финансирования регионального развития. Центр политической конъюнктуры России предлагал региональное звено государственного управления оформить в виде «российских государственных концернов» (РГК) – акционерных обществ закрытого типа. Объекты их владения – земельные участки, природные ресурсы и полезные ископаемые, федеральные и региональные пакеты акций приватизированных госпредприятий, здания и иные капитальные сооружения федеральной и региональной собственности. А часть акций РГК предлагалось выделить в «государственную собственность сопредельных государств и ввести представителей их правительств в состав Дирекции РГК», что якобы «создаст прецедент международного управления территорией без какого-либо ущемления государственного суверенитета России»<sup>40</sup>.

Одиозный характер носили не имевшие никакого научного обоснования предложения так называемой «Балтийской республиканской партии» по созданию на территории области «четвертой балтийской республики» (позднее трансформировавшиеся в предложения о преобразовании области в республику в составе Российской Федерации).

Сейчас предложения стали не столь одиозными. Тем не менее, в подходе к области со стороны многих западных авторов преобладают политические аспекты, преувеличиваются недостатки и трудности развития, утверждается потенциальная конфликтность региона<sup>41</sup>. В качестве решения предлагается более активная экономическая интеграция области в балтийское экономическое

---

<sup>40</sup> Концепция регионального развития Калининградской области Российской Федерации / Центр политической конъюнктуры России. М., 1994. С. 28, 116. (Рукопись).

<sup>41</sup> См.: *Wellmann Chr.* Kaliningrad als Konfliktsyndrom / Die Friedens-Warte (Berlin) / №3 – 4. 2000. S. 391 – 406.

пространство, создание международной инвестиционно-финансовой корпорации под зарубежным контролем (иногда – при участии России), быстрая адаптация экономики области к нормам ЕС и пр.<sup>42</sup> Основание к таким предложениям могут формулироваться, например, следующим образом:

– «объективная действительность не оставляет Калининграду иного выбора, кроме *преимущественной ориентации на Европу* (альтернативный вариант – преимущественная ориентация на Россию – лежит за рамками экономической логики и требует огромных ресурсов, которые у России отсутствуют)»<sup>43</sup>. Содержание идеи пилотного проекта – это «путь экспортноориентированной интеграции в экономическое пространство ЕС»<sup>44</sup>.

– «Кильская международная целевая группа экспертов по Калининграду», также отстаивающая идею «пилотного региона», предлагает «создать совместную систему управления, адекватную реализации трансформации КО в пилотный регион». Для финансирования регионального развития (в дополнение к якобы неэффективно расходующимся средствам, выделяемым Калининграду из федерального бюджета) предлагается создать Калининградский фонд развития, в первую очередь странами-участниками «Северного измерения» с мобилизацией 40 млн евро ежегодно в течение 5 – 6 лет<sup>45</sup>.

С тех же позиций ее нежизнеспособности рассматривает экономику области еще одна группа исследователей, разработавших концепцию «*интеграции Калининградского субъекта Российской Федерации в Европейский союз*». Авторы ее утверждают, что «Калининградская область тяжело «больна» и уже находится в стадии

---

<sup>42</sup> В частности, речь идет о концепции «пилотного региона», которая разработана и продвигается Институтом Восток – Запад, Калининградским агентством регионального развития и другими организациями, включая группу экспертов, объединившихся в Ассоциацию международных экспертов по вопросам развития Калининградской области.

<sup>43</sup> *Сморodinская Н.* Калининградский анклав: перспектива трансформации в пилотный регион. М.: Институт экономики РАН, 2001. С. 36.

<sup>44</sup> *Сморodinская Н.В., Жуков С.В.* Калининградский анклав в Европе: заплыв против течения. Диагностика состояния и возможностей экономического развития. М.: Институт Восток – Запад, 2003.

<sup>45</sup> В фокусе – Калининград: Политические рекомендации с точки зрения разрешения проблем // *SCHIFF-texte* №67/russisch, 2002. С. 22.

«реанимации»<sup>46</sup>. Регион, по их мнению, уже находится за пределами российского экономического пространства и в силу объективных обстоятельств вынужден встраиваться «маленьким островком в экономическое пространство Запада». Однако этому мешает международно-правовая изоляция области от остальной Европы.

К тому же авторы полагают, что «в правовом плане Россия Калининградской областью никогда не владела и никаких правовых полномочий на это владение никогда не получала»; «юридически Германия за все эти годы не потеряла суверенитета над Кёнигсбергом (Калининградом), а СССР и Россия не приобрели его за эти годы»<sup>47</sup>.

Авторы концепции приходят к следующему выводу: «если Россия не справляется со своими обязательствами по отношению к жителям Калининградской области по созданию уровня жизни, сопоставимого с европейским, то найдутся другие государства и союзы государств, которые готовы выполнить эти задачи лучше и эффективнее»<sup>48</sup>.

Как же относится к подобным предложениям население области?

В июле 2001, 2003 и 2004 гг. нами были выполнены социологические обследования, в результате которых получены следующие данные (табл. 5)<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Данная концепция наиболее полно изложена в монографии: *Городилов А.А., Дударев М.С., Каргополов С.Г., Куликов А.В.* XXI век: интеграция Калининградского субъекта Российской Федерации в Европейский союз. Калининград, 2003. Книга является продолжением предыдущих работ указанных авторов: *Городилов А.А.* Россия в центре Европы. Калининград: Запад России, 1998; *XXI век: Свободная зона и особый статус: Монография / Городилов А.А., Гомин А.П., Каргополов С.Г., Куликов А.В.* Калининград: Янтарный сказ, 2001; *XXI век: Формирование правовых основ экономической деятельности субъектов Российской Федерации: Монография / Городилов А.А., Гомин А.П., Дударев М.С., Куликов А.В.* Калининград: Янтарный сказ, 2002.

<sup>47</sup> Указ. соч. С. 243, 305.

<sup>48</sup> Указ. соч. С. 418.

<sup>49</sup> Обследования проводились среди взрослого населения региона методом интервью по стратифицированной вероятностной выборке, репрезентативной по полу, возрасту и территории (Калининград – малые города – село). В опросах принимало участие по 500 респондентов.

Таблица 5

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

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

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

Другое обследование<sup>50</sup>, проведенное в июле 2004 г., позволило получить сходные данные (табл. 6).

Тем не менее, 6,7% поддержавших идею независимого государства, 6% – близкую концепцию территории под управлением совета государств (то есть кондоминиума) и 3,7% назвавших возвращение области Германии в совокупности составляют дос-

<sup>50</sup> Репрезентативная по тем же признакам выборка – 535 респондентов.

таточно заметную величину – 16% (что близко к результатам ответов на вопросы анкеты 1). Особенно высока эта доля в малых городах и на селе (где уровень и качество жизни населения ниже), существенно меньше – в областном центре. В Калининграде, где «зональный механизм» обеспечивает успехи в развитии экономики, более 60% опрошенных (против 50% в среднем по области, 47% – по данным анкеты 1) поддержали идею области с правами Особой экономической зоны.

Таблица 6

**Мнение населения о путях дальнейшего развития  
Калининградской области, % от числа опрошенных (анкета 2)**

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

В условиях укрепления российской государственности, упрочения вертикали власти вряд ли могут иметь практическое воплощение радикальные предложения в духе «концепции интеграции Калининградского субъекта Российской Федерации в Европейский союз».

Вряд ли следует абсолютизировать и идею развития Калининградской области как «пилотного региона», имея в виду территорию, где происходит апробация новых механизмов, технологий взаимодействия Российской Федерации и Европейского союза, которые отвечают прогрессивным тенденциям развития и могут затем тиражироваться на других территориях. Конечно, весьма полезно накопление технологического опыта ряда предлагаемых к реализации направлений, таких как:

– «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»<sup>51</sup>.

Но пока к разработке такого сложного проекта не готовы обе стороны. К тому же при предложении региональной стратегии необходимо рассматривать и другие аспекты развития области, которые, собственно, и делают возможным появление идеи «пилотного» региона. Ведь территория области не просто «полигон», «площадка» для экспериментов. Это достаточно сложный и в последние пять лет динамично развивающийся социально-экономический комплекс, имеющий множество противоречий и одновременно обладающий внутренним потенциалом развития.

В то же время важным практическим шагом в кооперации России и ЕС могла бы стать, например, реализация идеи зоны российско-европейской торговли, выдвинутой А.Ю. Игнатьевым и разрабатываемой в настоящее время Е.Ю. Винокуровым (экспертами, разрабатывающими различные аспекты концепции «пилотного» региона)<sup>52</sup>. Она рассматривается как часть процесса далеко идущей экономической интеграции России и ЕС (в конечном

---

<sup>51</sup> Смородинская Н. Калининградский эксклав: перспектива трансформации в пилотный регион. М.: Институт экономики РАН, 2001. С. 33.

<sup>52</sup> Игнатьев А. Российско-европейская зона свободной торговли как стратегическая перспектива развития Калининградской области / Морская индустрия. 1998. №3; Винокуров Е. Идея европейско-российской зоны свободной торговли в Калининградской области //Россия и Европейский союз. М.: РОО «Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук, 2004.

счете, речь идет о вхождении России в ЕС). Однако, даже если такое предложение выгодно Российской Федерации, пока не ясно, готов ли Европейский союз к такого рода интеграции.

Х. Тиммерманн, руководитель исследовательской группы по Российской Федерации Германского института международных дел и безопасности (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit), в августе 2001 г. опубликовал брошюру с обстоятельным анализом калининградской проблематики. Главные выводы автора – необходимы двусторонние усилия России и ЕС в решении проблем развития 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»<sup>53</sup>.

## 2.5. Область РФ с сильным федеральным присутствием, особым хозяйственным режимом и развитыми международными связями

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

Такой подход представляется оптимальным, хотя и достаточно сложным в силу того, что различные группы интересов часто вступают в противоречие друг с другом и, более того, имеются несоответствия позиций акторов, формирующих каждую группу интересов.

---

<sup>53</sup> Timmermann H. Kaliningrad: eine Pilotregion für Gestaltung der Partnerschaft EU- Rußland? SWP-Studie, Berlin, August 2001. S. 5.

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

Исследования, выполненные в рамках проекта ТАСИС «PROMETEE II» (*Разработка глобального плана социально-экономического развития Калининградской области*), а также другие работы калининградских ученых<sup>54</sup> дали основание для проработки стратегических принципов регионального развития, учитывающих многообразие интересов – региональных, общероссийских, международных, переплетающихся в области<sup>55</sup>.

Были сделаны выводы, что регион имеет предпосылки ускоренного развития, но для их реализации нужна последовательность действий областных и федеральных властей в соответствии с программой развития, предполагающей сохранение области в российском экономическом пространстве и использование ее в интересах интеграции страны в мировую экономику, вхождение области одновременно в российское и балтийское экономическое пространство. Большое значение придавалось стимулированию развития рыночной

---

<sup>54</sup> См.: Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеев В.С. Российский эксклав на Балтике / Калинингр. ун-т. Калининград, 1997; Федоров Г.М., Корнеев В.С. Балтийский регион. Калининград: Янтарный сказ, 1999; Хлопецкий А.П., Федоров Г.М. Калининградская область: регион сотрудничества. Калининград: Янтарный сказ, 2000.

<sup>55</sup> См.: Бильчак В., Самсон И., Федоров Г. Калининградский полюс интеграции. Гренобль – Калининград, 2000.

инфраструктуры в регионе, в том числе путем создания инвестиционно-финансовой корпорации (российской или международной), формирования локальных свободных экономических зон, совершенствования регионального законодательства и др. Разработка этой проблематики, направленной, прежде всего, на модернизацию регионального хозяйственного механизма, была продолжена<sup>56</sup>.

В дальнейшем эти идеи учета разнообразных интересов были положены в основу реализуемой сейчас в Калининградской области стратегии «региона сотрудничества»<sup>57</sup>.

Принятая на областном уровне путем подписания декларации о стратегическом партнерстве «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года»<sup>58</sup> обуславливает сочетание общероссийских, региональных и международных интересов. Но для реализации этого необходимо принятие соответствующих документов, касающихся области, на федеральном и международном уровнях.

Сходные подходы сочетания интересов используются сейчас многими исследовательскими группами.

А.А. Сергунин считает, что решение калининградской проблемы нужно осуществлять в двух направлениях:

- 1) разработка цельной внутренней стратегии РФ в отношении Калининградской области;
- 2) диалог с ЕС, а также со странами-кандидатами и другими европейскими организациями<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Хлопецкий А.П., Федоров Г.М. Калининградская область: регион сотрудничества. Калининград: Янтарный сказ, 2000.

<sup>57</sup> Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года. Калининград: Администрация Калинингр. области, 2003.

<sup>58</sup> Декларация подписана губернатором области, председателем областной Думы, мэром Калининграда, представителями неправительственных организаций и деловых кругов – ассоциации муниципальных образований, Общественной палаты, территориальных органов профсоюзов, Союза промышленников и предпринимателей, Балтийского делового клуба, Союза строителей, Союза фермеров.

<sup>59</sup> Сергунин А.А. Сотрудничество по Калининграду как фактор укрепления безопасности: Итоговый аналитический отчет по гранту БалтМИОН №КИ 098-2-02, 2004. (Рукопись).

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

Представляющие для региональной стратегии интерес положения можно найти в публикациях по проекту Европейской комиссии «Поддержка развития Калининградской области», целью которого является содействие совместно с Агентством регионального развития в формировании региональной политики экономического развития Калининградской области. Разработчики проекта утверждают, что будущее социально-экономическое положение и специализация Калининградской области определяются такими факторами, как расширение Европейского союза и изменение таможенного режима в связи со вступлением РФ в ВТО. Особое значение придается федеральной политике в отношении региона, а также реализации концепции общего экономического пространства ЕС и России. Отмечается противоречие нынешнего режима ОЭЗ правилам ВТО и необходимость его замены гипотетической «европейско-российской зоной свободной торговли». Рекомендуется резко изменить современную импортозамещающую специализацию значительной части экономики области и развивать экспортные производства<sup>60</sup>.

*Пути эволюции специализации области от импортозамещающих производств к экспортноориентированным* предлагает А.Н. Пилясов<sup>61</sup>. Он отмечает, что не существует абстрактной стратегии наращивания экспортного потенциала, а есть

---

<sup>60</sup> *Перспективы* внешнеторгового режима Калининградской области // Проект «Поддержка развития Калининградской области» EuropeAid/114287/C/SV/RU: Экономический бюллетень. №1. Калининград, 2004 (на правах рукописи).

<sup>61</sup> *Анализ* воздействия транспортных коридоров на социально-экономическое развитие Калининградской области (препятствия и предпосылки перехода к экспортноориентированной экономике Калининградской области) / Отв. исполнитель А.Н. Пилясов; СОПС по заданию Министерства экономического развития и торговли. М., 2003 (Рукопись).

конкретная стратегия укрепления уже имеющихся и развития новых конкурентных преимуществ. Поэтому нужно искать экспортноориентированные виды деятельности, позволяющие добиться быстрого успеха в тех нишах, где в силу ряда причин конкуренция у Калининградской области в европейских странах минимальная.

Но для этих видов деятельности нужны и новые институты. Поэтому в работе прежде всего рассматривался вопрос, какими новыми или трансформированными давно действующими институтами можно актуализировать потенциал позитивных факторов экономического развития региона.

Так, по мнению А.Н. Пилясова, одной из причин отсутствия в области промышленной политики является разрыв между бизнесом и властью. В связи с этим он предлагает организовать постоянно действующие советы для обмена информацией. Нужно создать специальные структуры по промышленной политике, относительно автономные от администрации, но ответственные за выработку и реализацию стратегии промышленной политики; развести структуры по сбору информации (средний уровень) и структуры принимающие решения (верхний уровень). Предполагается, что регулярные встречи на среднем уровне (между менеджерами среднего звена частного сектора, государственными чиновниками такого же уровня, экспертами и учеными) позволят вовремя корректировать неверные стратегические приоритеты и оперативные задачи государственных служб. А встречи на верхнем уровне позволят обсудить главные меры промышленной политики, направленные на постепенное наращивание экспортного потенциала, и скорректировать возможные ее последствия. Меры государственной политики должны выработываться только по рекомендации или с одобрения таких советов. Ожидается, что советы сделают процесс разработки и саму политику более прозрачной для всех участников, затруднят отдельным лицам или группам получение привилегий от государства, а госслужащим – выстраивание «особых» отношений с предпринимателями.

Обоснование трансформации импортозамещения в экспортноориентированную экономику на основе совершенствования «зонального» механизма и расширения кооперации России и ЕС

представлено в работах О.В. Кузнецовой и В.А. Мау<sup>62</sup>. Многие их предложения по совершенствованию зонального механизма учтены в проекте нового закона об ОЭЗ.

В качестве основной задачи политики федеральных властей определяется обеспечение высоких темпов социально-экономического развития Калининградской области как неотъемлемой части Российской Федерации<sup>63</sup>. При этом эксклавное положение Калининградской области в Европейском союзе должно рассматриваться не как недостаток, а как геополитическое преимущество. Перспективы развития области видятся в формировании в рамках общей политики России на сближение с ЕС (в экономическом, политическом и гуманитарном аспектах) региона особо тесного сотрудничества. В экономическом плане Калининградская область, используя свои сравнительные преимущества, должна ориентироваться на производство экспортной продукции (в том числе и в страны ЕС).

Авторы пытаются согласовать федеральные и региональные интересы и учитывают международные интересы (для более полного учета которых и согласования с российскими интересами предлагается заключение соглашения между РФ и ЕС). Вместе с тем, развитие отношений с ЕС не делает менее актуальными связи со странами, в него входящими. Отмечается, что с Литвой должны быть обеспечены договоренности о недискриминационных условиях транзита грузов по ее территории; перспективно создание консорциума калининградского и клайпедского портов с разделением сфер их специализации.

---

<sup>62</sup> Кузнецова О.В. Федеральная экономическая политика в отношении эксклавного региона // Вопросы экономики. 2001. №11; Кузнецова О.В., Мау В.А. Калининградская область: от «непотопляемого авианосца» к «непотопляемому сборочному цеху». М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2002.

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

<sup>63</sup> Мау В.А. Проблемы Калининградской области // Калининград: евромост или евротупик? М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2002. С. 22 – 27.

Закон об ОЭЗ, способствующий более эффективному решению проблем Калининградской области, рассматривается как часть более широкой федеральной социально-экономической политики России применительно к конкретному региону. Результаты деятельности ОЭЗ оцениваются неоднозначно, и в новых, изменившихся за последние годы условиях его положения требуют кардинального пересмотра.

«Поскольку из всего режима ОЭЗ реально действуют лишь некоторые льготы таможенного характера, именно к ним сводится вопрос о перспективах функционирования действующей СЭЗ», авторы рассматривают три гипотетических варианта: «во-первых, отмена таможенных льгот в ближайшее время, во-вторых, сохранение режима ОЭЗ в его нынешнем виде, в-третьих, трансформация режима ОЭЗ, подразумевающая либо постепенную отмену таможенных льгот (например, в течение 10 лет), либо постепенную отмену таможенных льгот с заменой их другими льготами в рамках режима ОЭЗ»<sup>64</sup>.

Первый вариант оценивается как неприемлемый из-за негативной реакции инвесторов и, главное, резкого ухудшения социально-экономической ситуации в области из-за прекращения деятельности большей части ее экономики, ориентированной на беспошлинный импорт потребительских товаров и особенно сырья и полуфабрикатов для импортозамещающего производства. Второй вариант не ведет к ухудшению ситуации, но не может обеспечить и ее кардинальное улучшение. Оптимальным представляется трансформация режима ОЭЗ.

При этом лучший вариант, по мнению О.В. Кузнецовой и В.А. Мау, состоит в отмене льгот по таможенным платежам для торговых организаций (что вначале приведет к росту цен, но в последующем будет компенсировано общим улучшением ситуации в регионе) при сохранении их для производителей. По мнению авторов проекта, льготы могут предоставляться вновь создаваемым предприятиям (за исключением тех, чья продукция и без льгот пользуется высоким спросом на мировом или российском рынках – электроэнергетика, топливная промышленность, черная и цвет-

---

<sup>64</sup> Там же, с.50.

ная металлургия, производство подакцизных товаров, вооружения и военной техники).

Вместе с тем отмечается, что практика функционирования режима Особой экономической зоны в Калининградской области показала: для привлечения инвестиций в этот регион льгот по таможенным платежам явно недостаточно. Поэтому необходимо осуществление дополнительных мер, направленных на поощрение инвестиций. Это могут быть только административные меры или наряду с ними могут применяться и экономические (налоговые) стимулы.

В настоящее время наибольшее число сторонников склоняется к мнению, что в Калининградской области для привлечения инвесторов должны предоставляться дополнительные налоговые льготы, исключающие превращение региона в оффшор. Авторы рассматривают ряд вариантов, но следует отметить, что, поскольку эта позиция нашла отражение в проекте нового закона об ОЭЗ (по состоянию на сентябрь 2004 г.), именно данный вариант, видимо, признан лучшим.

Кроме того, для улучшения предпринимательского климата и устранения административных барьеров предлагаются следующие меры:

- упрощенный порядок согласования разрешительной и проектной документации для начала реализации проекта;
- отмена лицензирования или дальнейшее упрощение его процедуры;
- ограничение числа проверок предприятий различными органами государственного контроля (например, введение правила, что на предприятии может проводиться только одна и только комплексная проверка в год продолжительностью не более 2 недель);
- упрощенный визовый режим для иностранных инвесторов и граждан, работающих на территории области;
- разрешение создавать филиалы иностранных банков. Федеральные административные меры поощрения инвестиций должны дополняться областными.

Необходимо принятие региональных нормативных актов, касающихся:

- лицензирования, находящегося в ведении региональных органов власти;
- расширения возможностей участия в приватизации областной собственности (в том числе иностранцев);
- устранения административных барьеров в области предпринимательства;
- создание областного консультативного (наблюдательного) совета инвесторов;
- организация прозрачной системы «индивидуального сопровождения» крупных инвестиционных проектов в области (для этого, вероятно, целесообразно принять региональный закон, регулирующий процедуру такого сопровождения).

Помимо совершенствования закона об ОЭЗ О.В. Кузнецова и В.А. Мау поддерживают идеи о принятии специального документа, определяющего федеральную политику в отношении Калининградской области, и в рамках этой политики о заключении соглашения между РФ и ЕС по Калининградской области (как пилотному региону сотрудничества). Они дают ряд предложений по содержанию соглашения и приводят проект Концепции федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области. По сути, речь идет не только о совершенствовании нынешнего и даже не о принятии нового закона об ОЭЗ, фактически предлагается новый, особый экономический статус Калининградской области (мы бы его назвали статусом «региона сотрудничества»), в котором закон об ОЭЗ составляет только его часть.

### 3. Пути решения проблем жизнеобеспечения и развития Калининградской области

#### 3.1. Общая оценка имеющихся концепций развития области и определение целей региональной стратегии

Итак, единого мнения о путях совершенствования управления развитием российского эксклава на Балтике не было в 1990-е годы, нет сейчас, и можно предположить, что вряд ли удастся и в будущем достичь единства в определении перспектив развития Калининградской области. Ведь даже оценка современного состояния экономики региона неоднозначна: от признания ее «черной дырой», в которой исчезают возможные доходы государства, до утверждений о динамичном развитии, способствующем наращиванию перспективных производств и притоку в Россию новых технологий. Также полярны и оценки уровня и качества жизни населения.

Но, несмотря на все многообразие концепций развития Калининградской области, они имеют и общее.

Во-первых, предложения по развитию области в лучшем случае носят характер концепций, стратегий, в худшем – политических деклараций. Существующие подходы часто односторонни, абстрагированы от практических рекомендаций по обеспечению устойчивого и динамичного развития области с учетом всего комплекса политических, социальных, демографических и экологических аспектов. Отсутствуют детально проработанные предло-

жения по реализации конкретных механизмов развития региона в тесной связи с социально-экономическим и политическим развитием всей Российской Федерации. Мало учитываются интересы ближайших соседей области по Балтийскому морю, конкретные возможности международной кооперации.

Во-вторых, общими являются и некоторые исходные положения, на которых базируются концепции развития области. Большинство из них основывается на выводах о том, что, во-первых, область по условиям своего развития существенно отличается от других субъектов Российской Федерации. Главной особенностью региона, определяющей специфику его политического, экономического, социального, демографического развития, признается эксклавное положение, пространственная изоляция от основной части страны территориями зарубежных государств.

В-третьих, несмотря на наличие как позитивных, так и негативных предпосылок регионального развития, все авторы утверждают, что для обеспечения устойчивого, динамичного развития (что обычно определяется в качестве главной цели региональной стратегии) область должна получить определенную поддержку – институциональную и (или) финансовую (по крайней мере, в течение какого-то периода).

Различия концепций состоят, прежде всего, в определении источников и способов поддержки региона. Большое значение имеет, кроме того, определение размеров и продолжительности этой поддержки, направлений ее использования и способов управления выделяемыми региону ресурсами.

Федеральная поддержка сейчас оказывается в разных формах: предоставление области режима свободной таможенной зоны законом об ОЭЗ, выделение финансовых ресурсов (прежде всего, в рамках Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года»), снижение железнодорожных тарифов на калининградском направлении. Проектом нового закона об ОЭЗ предполагается льготное налогообложение предприятий, осуществляющих достаточно крупные инвестиционные проекты по определенным направлениям хозяйственной деятельности (прежде всего, стимулирование экспортных производств).

Область получает и некоторое финансирование со стороны Европейского союза и развитых стран Балтийского региона: реализуются проекты технического содействия в рамках программы ТАСИС, а также многочисленные небольшие проекты, преимущественно в социальной сфере, поддерживаемые Скандинавскими странами и Германией.

Для усиления притока в область негосударственных инвестиций с начала 1990-х годов иницируются пока не реализованные концепции формирования в регионе инвестиционно-финансовой корпорации, действующей на коммерческой основе и финансирующей перспективные проекты в различных отраслях экономики. Имеются предложения и о чисто российском характере такой корпорации, и о совместной российско-иностранной структуре, и о преобладании зарубежных источников ее финансирования. Пока же иностранный капитал, несмотря на большое количество иностранных и совместных предприятий, действующих на территории области (более 2300), не вкладывает в развитие экономики сколько-нибудь значительные средства.

Одни концепции основываются на усилении федеральной поддержки в той или иной форме. Другие рассчитывают, повысив тем или иным способом инвестиционную привлекательность региона, привлечь частные инвестиции, отечественные и (или) иностранные. Третьи предполагают, что Российская Федерация не в состоянии обеспечить развитие своего эксклава и единственным выходом является помощь из-за рубежа (прежде всего ЕС).

Источники и способы поддержки региона часто определяются не на основе объективной оценки ситуации в области (и России), а, наоборот, предопределяют способы и результаты этой оценки, поскольку и оценка ситуации, и предложения по решению имеющихся и вновь возникающих проблем обуславливаются целями, которые ставят перед собой разработчики концепций. В зависимости от поставленных целей сложившаяся в области социально-экономическая ситуация оценивается по-разному. В данном утверждении нет ошибки: вовсе не объективный анализ ситуации позволяет, как правило, формулировать цели регионального развития. Одни и те же цифры трактуются различными экспертами

неодинаково; используются только выгодные для данной концепции факты, тогда как прочие игнорируются<sup>65</sup>.

Поскольку Калининградская область является субъектом Российской Федерации, постольку цель региональной стратегии должна быть определена следующим образом: обеспечение устойчивого, динамичного развития области *в общероссийском политическом, экономическом и культурном пространстве*. Ведь речь идет не о какой-то абстрактной территории, регионе как части мирового пространства, а о субъекте Федерации, развитием которого озабочена именно Россия, которая должна использовать Калининградскую область в своих собственных интересах, политических (в том числе оборонных) и экономических.

Любой другой подход является либо проявлением сепаратизма (если исходит из региона), либо попыткой обосновать аннексию российской территории (если исходит из-за рубежа).

### 3.2. Баланс интересов как условие успешной региональной стратегии

#### *Региональная стратегия, основанная на сочетании интересов*

В Калининградской области концентрируются интересы многочисленных российских и зарубежных акторов, поэтому концепции ее развития весьма многочисленны. Для устойчивого динамичного развития региона необходимо достижение баланса интересов – общероссийских, региональных, межрегиональных и международных. Баланс интересов может быть достигнут только на основе исследований, совместно осуществляемых российскими (в том числе калининградскими) и зарубежными учеными и специалистами.

---

<sup>65</sup> См. характерные примеры в книгах: *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М. Остров сотрудничества / Калинингр. ун-т. Калининград, 2002; Они же. Особая территория России / Калинингр. ун-т. Калининград, 2003.*

Прежде всего, следует различать *внутренние* (внутригосударственные) и *внешние* (связанные с международной деятельностью) российские интересы – политические, экономические, культурные (цивилизационные). Именно взаимодействие этих двух групп интересов лежит в основе наиболее распространенного взгляда на проблему Калининградской области, поскольку основная часть концепций сходится в том, что необходимо всемерно развивать функции региона как «моста», «ворот» между Россией и Европейским союзом. Безусловно, если не исходить из непродуктивных и, как мы надеемся, полностью изживших себя стратегий противостояния и не использовать данную формулу только в рекламных целях, это единственный разумный вариант развития региона, отвечающий и общероссийским, и региональным, и международным интересам.

#### *Общероссийские интересы*

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

Общероссийские интересы в регионе имеют и немаловажное военно-стратегическое значение. После вхождения в состав НАТО в 1999 году Польши и предстоящего включения в его состав Литвы, Латвии и Эстонии российская Калининградская область станет островом в окружении стран НАТО. С другой стороны, вслед за терактами в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 года и присоединением России к возглавляемой США антитеррористической коалиции ее отношения с Западом существенно улучшились. В дополнение к совместной программе «Партнерство во имя мира» создан новый совет Россия – НАТО в формате «двадцатки». Таким образом, при благоприятном развитии международных отношений в целом, и в Балтийском регионе в част-

ности, российские военно-стратегические позиции здесь могут поддерживаться на уровне, необходимом для обеспечения безопасности страны.

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

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

Общероссийские интересы в общем виде сформулированы в Федеральной целевой программе «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», целью которой является «создание

условий для устойчивого социально-экономического развития Калининградской области на основе расширения экспортноориентированных производств, достижение уровня жизни населения региона, сопоставимого с уровнем жизни сопредельных государств». К числу задач по обеспечению геостратегических интересов России в Балтийском регионе отнесены:

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

Задачи общефедерального значения определены следующим образом:

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

После происшедшего в 2004 г. расширения Европейского союза Калининградской области нужно не только строить систему приграничных экономических взаимоотношений с каждой соседней страной в отдельности, но и учитывать их интеграцию в структуры ЕС. Если эти процессы будут происходить без учета законных интересов России, то геополитическое и геоэкономическое положение Калининградской области может существенно ухудшиться.

### *Региональные интересы*

В определении региональных интересов следует исходить из не утратившего актуальности тезиса о том, что «региональный хо-

зыйственный механизм выступает органической составной частью хозяйственного механизма общества в целом и в то же время его относительно самостоятельной подсистемой. Собственно содержание регионального хозяйственного механизма будет заключаться в согласовании экономических интересов региона и страны, других регионов, министерств и ведомств, коллективов предприятий и отдельных работников»<sup>66</sup>.

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

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

И из общегосударственных, и из региональных интересов вытекает необходимость различать политический и экономический статус области в целом – особую юрисдикцию ОЭЗ с особым экономическим режимом в ее рамках. Однако о том, как кон-

---

<sup>66</sup> *Никитин В.П.* Анализ подходов к проблеме экономической самостоятельности регионов страны и принципы построения концепции Калининградской области // Географическое прогнозирование социально-экономического развития Калининградской области / Калинингр. ун-т. Калининград, 1990. С.17.

кретно, на каком уровне государственной власти – федеральной или региональной – обеспечить особый статус области и управление ОЭЗ, единое мнение и у экспертов, и у политиков отсутствует.

### *Международные интересы*

*Калининградская область как центр партнерства РФ – ЕС на Балтике.* Российские внешнеполитические и внешнеэкономические интересы в Калининградской области, с одной стороны, исходят из внешнеполитической доктрины России, с другой – не могут не учитывать политику зарубежных стран, прежде всего Европейского союза. В начале XXI века проблема Калининградской области стала одной из первоочередных в комплексе отношений между Россией и объединяющейся Европой, по-своему отражая процессы глобализации и представления различных международных субъектов о роли России в этих процессах. И в предстоящие годы ее актуальность, вероятно, будет нарастать. Ведь ни в 2002, ни в 2003 и 2004 годах в ходе встреч на высшем уровне в отношениях между Россией и Евросоюзом никакого прорыва не произошло. Главные проблемы остались в тени.

Речь идет не только и не столько о необходимости окончательного решения актуального транзитного вопроса. Главное – прийти к единому пониманию места Калининградской области в процессе интеграции России в общеевропейское пространство, что заявлено в качестве важнейшей совместной цели и России, и Евросоюза.

Судя по интересу, который проявляют к Калининградской области зарубежные политики, представители делового мира и политологи, проводя многочисленные исследования и конференции, посвященные области, можно с уверенностью утверждать, что самый западный российский регион является узлом переплетения международных интересов, в особенности интересов стран бассейна Балтийского моря. По числу документов, принятых за последние десять лет в отношении области федеральными властями, ясно и то, что здесь сконцентрированы жизненно важные интересы России. Если Балтийский регион вновь окажется сферой

противоборства, ни о каком ускоренном развитии области не может идти и речь. Если будет активно развиваться экономическое и культурное сотрудничество, Калининградская область может стать важнейшим его центром.

В настоящее время Калининград стал одним из важных центров международных контактов, объектом разработки многочисленных проектов и программ с участием российских и западных экспертов. Расширение ЕС на восток и предстоящее превращение Калининградской области в анклав внутри Евросоюза обуславливает возникновение в регионе целого ряда экономических, социальных и политических проблем, способ решения которых будет отражать реальную степень развития международного сотрудничества России с ее западноевропейскими партнерами. Калининградский опыт как позитивный, так и негативный, может оказаться весьма полезным для корректировки российской внешнеэкономической и внешнеполитической стратегии.

В условиях публично декларированного партнерства между Россией и Евросоюзом урегулирование политических, правовых и экономических проблем Калининградской области, возникающих в связи с расширением ЕС, имеет особое значение. Это урегулирование приобретает функцию безошибочного и ясного индикатора готовности обеих сторон – России и ЕС – перевести совместные политические заявления о партнерстве в плоскость реальных практических шагов. При этом решение возникших острых международно-правовых вопросов (включая технические, например, визовой) является не самоцелью, а лишь предпосылкой к формированию условий для ускоренного экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества России и ЕС в XXI веке. По мнению Президента В.В. Путина, достижение взаимоприемлемого компромисса по проблеме Калининградской области станет «проверкой качества нашего стратегического партнерства с ЕС»<sup>67</sup>.

*Позиция Европейского союза по Калининградской области.*  
Калининградская область, оказавшаяся в специфической геопо-

---

<sup>67</sup> [www.strana.ru](http://www.strana.ru). 05.06.2002.

литической ситуации, привлекла внимание ЕС сразу после распада СССР. Как указывалось выше, уже в 1992 г. в области началась реализация первого проекта программы ТАСИС. В 1993 г. состоялась недельная ознакомительная поездка делегации Европейского парламента во главе с депутатом от Германии М. Хофф. Результатом этой поездки стала резолюция Европарламента по Калининграду, принятая 9 февраля 1994 г.

В резолюции содержались следующие основные рекомендации:

- принять срочные меры по упрощению доступа в регион инвестиций, по выводу войск из региона и сокращению военного присутствия России в нем до «разумных пределов»;

- более интенсивно развивать трехстороннее сотрудничество между Литвой, Польшей и Калининградом, прежде всего в пограничных областях;

- в широком объеме включить Калининградскую область в европейскую систему транспорта и телекоммуникации;

- направить инвестиции на укрепление материальной базы туризма;

- совету Европы и Европейской комиссии при проведении переговоров о подписании Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Россией уделить особое внимание положению о торговле и сотрудничестве с Калининградом и дополнить вышеупомянутый документ протоколом, содержащим договоренности по развитию такого рода сотрудничества;

- правительству России следует наделить Калининград более широкими правами и предоставить ему статус, позволяющий вести самостоятельно переговоры с Мировым банком, ЕБРР, Европейским сообществом и другими международными институтами;

- предпринять все усилия, чтобы предотвратить превращение Калининградской области в «задворки» Балтийского региона, а также всячески содействовать тому, чтобы Калининградская область стала прочным звеном, связующим Западную Европу и Белоруссию, Россию и три Балтийских государства в единый европейский регион.

С позиций сегодняшнего дня очевидно, что резолюция носит достаточно сдержанный и конструктивный характер. Ряд выводов и предостережений европарламентариев, например, об углубле-

нии негативных тенденций в развитии экономики области на протяжении 1990-х гг. или о том, что механизм СЭЗ, распространенный на область в целом, не заработает в полную силу, к сожалению, оправдались. Некоторые рекомендации, к примеру, вызвавшее в момент принятия резолюции едва ли не наибольшее число возражений предложение о сокращении российского военного присутствия в области до «разумных» размеров, были так или иначе реализованы или реализуются. Это же можно сказать и о развитии сотрудничества с регионами Литвы и Польши, о включении области в европейские транспортные и телекоммуникационные сети, укреплении туристической инфраструктуры и т. д. Некоторые предложения остаются актуальными и сейчас. Это, прежде всего, принятие специального протокола по Калининграду в дополнение к СПС и превращение Калининграда в связующее звено между ЕС, Россией, Белоруссией и странами Балтии (позднее этот подход был развернут в концепции «пилотного региона» или «региона сотрудничества»).

Но в то время резолюция Европарламента была воспринята руководством и политической элитой России преимущественно негативно. Возражение вызвал, прежде всего, сам факт, что международный орган принял решение, касающееся части территории Российской Федерации (пусть даже и не оспаривая ее принадлежность России). Некоторые российские политики вообще усмотрели в достаточно взвешенном документе призыв к отделению области от России. Так, например, тогдашний вице-премьер России С.М. Шахрай в имевших большой резонанс статьях в «Независимой газете» обвинил Европарламент в том, что в его резолюции под «вкусной» экономической оберткой находится предложение разработать особый международный статус для этой территории и в перспективе создать фактически четвертое независимое прибалтийское государство<sup>68</sup>.

Получив такую отповедь, Брюссель «дал задний ход», чтобы избежать противоречий с Москвой и не вступать в сложные от-

---

<sup>68</sup> См.: Шахрай С. Калининград – Кенигсберг – Крелевец... // Независимая газета. 1994. 26 июля; Шахрай С. Калининградский ресурс российской политики // Независимая газета. 1994. 26 окт.

ношения между центром и регионами. ЕС продолжил осуществление в Калининградской области многочисленных проектов (прежде всего через программу ТАСИС), однако подчеркивая при этом, что они являются лишь частью более широкого сотрудничества ЕС и России в целом. Показательно, что в таком основополагающем документе, как «Коллективная стратегия Европейского союза по отношению к России», о Калининградской области было упомянуто лишь однажды, причем в самых общих словах. Речь шла об активизации трансграничного сотрудничества с соседними российскими регионами (включая Калининградскую область), особенно с учетом предстоящего расширения ЕС и включения в рамки «Северного измерения».

Именно в документах, касающихся «Северного измерения», ЕС вновь более подробно изложил свою позицию по поводу сотрудничества с Калининградской областью как с частью РФ. 17 – 18 мая 2000 г. Министерство иностранных дел Дании совместно с Еврокомиссией организовали международную конференцию ««Северное измерение” и Калининградская область: европейская и региональная интеграция». В ходе конференции были осуждены такие ключевые проблемы, как пересечение границ и свободное движение в регионе Балтийского моря, инвестиции, торговля и таможенные проблемы, здоровье, социальное обеспечение и борьба с преступностью, транспорт, окружающая среда и энергетика, региональное и субрегиональное сотрудничество. В дальнейшем многие идеи, высказанные в ходе конференции, были приняты во внимание при подготовке Плана действий ЕС «Северное измерение во внешней и пограничной политике ЕС 2000 – 2003».

В наиболее полном виде позиции Евросоюза по Калининграду сформулированы в докладах Европейской комиссии «ЕС и Калининград» (17 января 2001 г.), «Сотрудничество между ЕС и Россией по Калининграду: 2002 г. и далее» (23 мая 2002 г.), «Партнерство России и ЕС по Калининградской области» (12 июля 2002 г.), «Калининград: транзит» (18 сентября 2002 г.).

Согласно этим документам Евросоюз рассматривает Калининградскую область в качестве особого региона России, уникальность которого заключается в том, что он географически отделен от остальной территории страны. Особенностью области

является и то, что после расширения Европейского союза она неизбежно окажется в окружении стран – членов ЕС (что и произошло 1 мая 2004 г.).

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

По мнению ЕС, расширение этой организации сыграет положительную роль для ее соседей, включая Россию и российскую Калининградскую область, которая сможет наиболее полно воспользоваться новыми возможностями благодаря своему выгодному географическому положению.

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

Евросоюз подчеркивает, что ответственность за развитие Калининградской области лежит на России и самом регионе. Тем не менее, в связи с расширением ЕС и в контексте своей политики «Северного измерения» по развитию и интеграции Балтийского региона Европейский союз выразил готовность содействовать экономическому и социальному развитию области в рамках укрепления отношений с Россией и для того, чтобы максимально использовать преимущества, создаваемые расширением ЕС для России и Калининградской области. Сотрудничество по Кали-

нинграду является одним из элементов более широкого партнерства между Россией и ЕС. С 1991 г. Европейский союз выделил приблизительно 40 млн евро на различные проекты программы ТАСИС в Калининградской области.

Поддержка ЕС Калининградской области через эту Программу осуществляется по ряду ключевых направлений<sup>69</sup>:

**Частный сектор.** Чтобы поддержать действия Калининградской области по улучшению делового климата и экономического развития, ЕС сосредоточил свои усилия на реструктуризации предприятий, развитии людских ресурсов, содействии инновационным малым и средним предприятиям и на поддержке энергетического сектора.

**Приграничное сотрудничество.** С учетом географического положения Калининградской области приграничное сотрудничество и содействие торговле/транзиту представляют особую важность. В области реализуется ряд проектов, направленных на улучшение передвижения товаров и людей путем развития инфраструктуры (включая портовое хозяйство), совершенствование пограничных процедур и обучение сотрудников правоохранительных органов. ЕС предоставляет приоритетное финансирование для оборудования различных пунктов пересечения границы между Калининградской областью РФ, Польшей и Литвой.

**Окружающая среда.** В этой сфере поддержка включает в себя мониторинг состояния окружающей среды и управление им с целью повышения качества воды на границах с Литвой и Польшей, а также контроль за отходами в прибрежной зоне Калининграда для уменьшения их вредного воздействия.

ЕС поддерживает ряд мероприятий, реализуемых на местном уровне и неправительственными организациями с целью содействия реформе здравоохранения, лечению и профилактике ВИЧ-инфекции. ЕС также оказывает поддержку неправительственным организациям в социальной сфере с акцентом на социальную реинтеграцию бывших военнослужащих и их семей. В рамках про-

---

<sup>69</sup> Калининград и расширение ЕС: граница, но не барьер / Представительство Европейской комиссии в России [http://www.eur.ru/ru/cis\\_2.htm](http://www.eur.ru/ru/cis_2.htm).

граммы ТЕМПУС в области высшего образования поощряется сотрудничество между высшими учебными заведениями Калининграда и ЕС.

Текущее и планируемое содействие со стороны ЕС Калининградской области включает ряд крупных проектов, прежде всего связанных с региональным развитием, управлением отходами и очисткой сточных вод, укреплением и развитием образования в области бизнеса и администрирования. Реализуются проекты по энергоэффективности, по предотвращению и контролю за распространением инфекционных заболеваний, а также ряд малых проектов, направленных на содействие приграничному сотрудничеству со странами-соседями.

ЕС продолжит уделять особое внимание Калининградской области как в контексте своих инициатив в Балтийском регионе, так и в контексте расширения. Так, в будущем область будет по-прежнему получать приоритетное финансирование в рамках программы ТАСИС.

ЕС, как указывается в докладах Еврокомиссии, готов обсуждать и решать любые вопросы, связанные с Калининградом в рамках организационно-правовых механизмов, предусмотренных Соглашением по партнерству и сотрудничеству. Таким образом, ЕС фактически отвергает идею заключения отдельного соглашения (соглашений) по Калининградской области, которая ранее высказывалась рядом представителей российской стороны.

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

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

Вопрос о транзите людей, бывший «камнем преткновения» между Россией и ЕС по поводу Калининградской области, был решен на саммите ЕС – Россия в ноябре 2002 г. в Брюсселе. По мнению ЕС, было найдено удовлетворяющее обе стороны решение, заключающееся во введении упрощенного транзитного документа (УТД) и упрощенного проездного документа по железной дороге (УПД-ЖД). Особо отмечается, что в связи с этой уникальной договоренностью ЕС внес соответствующие дополнения в свои правила в контексте шенгенского законодательства.

В то же время, с точки зрения России, не все обстоит так благополучно. Так, упрощенный режим не распространяется на поездки калининградцев в Белоруссию и Украину, с которыми многие жители области связаны родственными связями. Кроме того, с 2005 г. при транзите через Литву потребуются заграничный паспорт. В связи с этим остро встает вопрос об обеспечении этим документом всех жителей региона.

Что касается движения товаров, то первоначально предполагалось, что после вступления в Евросоюз Литвы и Латвии будет предусмотрен свободный транзит через эти страны без взимания таможенных или каких-либо иных транзитных пошлин (за исключением транспортных и административных сборов). В дальнейшем, однако, в этом вопросе возникли противоречия.

Россия считает, что поскольку Калининградская область является одним из российских регионов, то и грузовой транзит между ней и основной частью России не должен подпадать под транзитную юрисдикцию Евросоюза. По мнению же чиновников ЕС, поскольку транзитные товары покидают (пусть и временно) таможенное пространство России, то транзит в Калининград и обратно должен регулироваться международными конвенциями транзитных перевозок товаров (TIR). Транспортировка грузов через территорию ЕС подразумевает не только пограничный и таможенный, но и фитосанитарный, ветеринарный и другие виды международного контроля. А за это теперь придется платить, что неизбежно приведет к снижению конкурентоспособно-

сти калининградских товаров и объемов международных транзитных перевозок через калининградский транспортный узел.

Вопрос о транзите грузов пока окончательно не урегулирован и его обсуждение продолжается. Так, в совместном заявлении о расширении ЕС и отношениях Россия – ЕС (27 апреля 2004 г., Люксембург) стороны подтвердили, что на основе статьи 12 СПС и статьи V ГАТТ они будут применять на практике принцип свободы транзита товаров, включая энергетические, между Калининградской областью и остальной территорией России. Это, в частности, предполагает, что транзитные товары не будут подлежать излишним задержкам или ограничениям и будут освобождаться от таможенных пошлин и транзитных и других сборов, связанных с транзитом<sup>70</sup>. Товарам, следующим транзитом в Калининградскую область, а также из нее будет предоставлен режим не менее благоприятный, чем тот, который был бы предоставлен таким товарам, если бы они перевозились без транзита через территорию ЕС. Запреты и ограничения в отношении товаров, следующих транзитом, могут вводиться только по причинам, связанным с общественной безопасностью или охраной здоровья и жизни людей, защитой интеллектуальной, промышленной или коммерческой собственности.

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

Обе стороны подтвердили обязательство, как только будут готовы, заключить в дальнейшем соглашение о стыковке режимов таможенного транзита России и ЕС, применимого также к транзиту товаров в/из Калининграда.

---

<sup>70</sup> За исключением сборов за транспортировку или таких сборов, которые покрывают административные расходы, связанные с транзитом или со стоимостью предоставленных услуг.

В документах Еврокомиссии также отмечено, что в контексте расширения необходимо проанализировать договоренности между Россией и Литвой о транзите военных грузов и военнослужащих. В дальнейшем глава представительства Европейской комиссии в России Р. Райт уточнил, что вопрос транзита военных грузов в принципе относится к вопросам правопорядка и общественной безопасности, которые регулируются на национальном уровне, и двусторонними соглашениями с Россией (например, соглашение между Литвой и Россией о военном транзите)<sup>71</sup>. Что касается ведения ЕС в данном вопросе, то применяются обычные правила транзита товаров.

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

ЕС не ожидал, что в связи с расширением границ возникнут какие-либо трудности с поставками в Калининградскую область газа по действующему газопроводу, который, однако, нуждается в обновлении, а также с другими транзитными поставками традиционных источников энергии. Исключение составляет сжиженный попутный газ (потребление которого в Калининградской об-

---

<sup>71</sup> В июне 2004 г. по итогам обсуждения этого вопроса на встрече премьер-министров России М.Е. Фрадкова и Литвы А. Бразаускаса накануне пленарного заседания Пятой встречи глав правительств Совета государств Балтийского моря было заявлено, что страны готовы к подписанию нового соглашения о транзите через территорию Литвы российских военнослужащих.

ласти составляет 30 тыс. т в год), перевозки которого по железнодорожным и автомобильным магистралям должны соответствовать стандартам ЕС по транспортировке таких потенциально опасных грузов.

ЕС выражает готовность способствовать экономическому развитию Калининграда прежде всего через поддержку малого и среднего предпринимательства. В связи с этим не исключалась возможность создания специального фонда Калининграда, основная цель которого состояла бы в стимулировании экономической деятельности, в частности, развитии бизнеса и связанной с ним малой инфраструктуры в регионе. В марте 2003 г. Европейская комиссия совместно с другими донорами начала Специальную программу с бюджетом в 25 млн евро по поддержке Федеральной целевой программы России по Калининграду.

В рамках указанной Специальной программы выделены следующие приоритеты:

- развитие административного потенциала региона;
- улучшение системы общего и профилактического здравоохранения;
- содействие развитию интеллектуального потенциала региона и целевого обучения в соответствии с потребностями рынка труда;
- поощрение приграничного сотрудничества через поддержку совместных проектов между Калининградом, Польшей и Литвой в рамках инициативы Нового добрососедства, которая включает конкретную программу для Калининграда<sup>72</sup>.

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

---

<sup>72</sup> Программа приграничного сотрудничества Польши, Литвы и Калининградской области рассчитана на три года. Ее примерная стоимость составит 10 млн евро. Финансирование для Польши и Литвы будет идти по программе «Интеррег», а для Калининградской области – по программе ТАСИС.

жает готовность помочь по всем указанным вопросам Калининградской области и определяет конкретные направления помощи и выделяемые суммы.

Отметим, что в официальных документах ЕС прямо не связывал введение визового режима для Калининградской области с распространением в регионе преступности, наркомании и инфекционных заболеваний (упор делается на борьбу с нелегальной иммиграцией). Тем не менее, создается впечатление, что главным для ЕС в отношении Калининградской области все же является минимизация так называемых «мягких рисков». Судя по публикациям и выступлениям официальных лиц, ЕС пока не готов к подписанию соглашения (соглашений) с Россией по Калининградской области, предпочитая работать в устоявшемся формате СПС и технической помощи в рамках программы ТАСИС. Показательно, что ЕС на официальном уровне никак не прореагировал на российское предложение превратить Калининградскую область в «пилотный регион» сотрудничества России и ЕС в XXI веке и принятую в Калининградской области «Стратегию социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года». Не то что бы эти идеи были отвергнуты – их попросту «не заметили». Справедливости ради надо отметить, что и российский федеральный Центр, похоже, устраивает существующее положение вещей. В результате и Россия, и ЕС вместо того, чтобы решать проблемы Калининградской области в комплексе, рассматривают их «по мере поступления», часто запаздывая, что порождает ненужную цепочку кризисных ситуаций.

*Международное измерение проблем Калининградской области.* Урегулирование проблем Калининградской области в связи с расширением ЕС не может носить одностороннего характера, быть исключительно «российским» или «европейским». Оно может иметь лишь международное измерение, что предполагает гармонизацию трех групп интересов: российских внутренних (федеральных и региональных) и внешних (по отношению к ЕС и особенно к странам Балтийского моря). Это, в свою очередь, предполагает, что развитие области, ее региональные интересы

должны быть органически встроены в федеральную (российскую) экономическую стратегию развития, а через нее – и в стратегию ЕС. Причем обе эти стратегии должны быть внятно изложены и состыкованы между собой.

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

Российскую Федерацию беспокоит, как сможет существовать российский регион, ставший анклавом внутри политического, правового, экономического пространства, с другими «правилами игры». Возникают закономерные опасения, что это приведет к ослаблению связей области с основной частью России и ее более или менее быстрому «дрейфу на Запад». Именно поэтому в принятых федеральных документах по Калининградской области основной акцент делается на том, чтобы «обеспечить необходимые внешние условия ее (Калининградской области) жизнедеятельности и развития как неотъемлемой части Российской Федерации...»<sup>73</sup> Средством создания этих условий видится превращение области в активного участника трансграничного и регионального сотрудничества, в российский регион сотрудничества с Европейским союзом в XXI веке<sup>74</sup>.

Позиция России выглядит вполне логичной, хотя и не лишенной недостатков. Главные из них два.

Во-первых, проблема жизнеобеспечения Калининградской области и возможного ослабления связи с Россией иногда представляется так, как если бы мы подозревали ЕС и соседей области в сознательных действиях в таком направлении. На самом деле

---

<sup>73</sup> См.: *Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000 – 2010 годы)* // Иванов И.С. Новая российская дипломатия: Десять лет внешней политики страны. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. С. 293.

<sup>74</sup> Там же. С. 293 – 294; *Концепция Федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области* // Кузнецова О.В., Мау В.В. Калининградская область: от «непотопляемого» авианосца к «непотопляемому сборочному цеху». М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2002.

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

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

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

Руководство ЕС неоднократно заявляло, что ответственность за развитие Калининграда лежит на России и на самом регионе<sup>75</sup>. Это действительно так. Но ЕС, в результате своего расширения на восток меняющий внешние условия развития области, должен взять и свою долю ответственности за ее развитие, и эта ответственность не должна сводиться только к выделению денежных

---

<sup>75</sup> См., например, документ Европейской комиссии «Сотрудничество ЕС и России по Калининграду: 2002 год и далее. 23 мая 2002 г.».

средств, значительная (если не большая) часть которых затем возвращается в Европу через зарплаты зарубежных экспертов и консультантов, поставки оборудования и т. д. Попытки же решать политический вопрос через массу технических деталей и приводит к тому, что мы сейчас имеем. Тем более что и в политических вопросах часто не сводятся концы с концами – возьмем хотя бы попытку совместить внутреннюю безопасность ЕС («граница на замке») с трансграничным сотрудничеством, созданием еврорегионов и т. д.

Очевиден вывод: решение проблем, связанных с влиянием расширения ЕС на Калининградскую область, не должно увязнуть в технических деталях и не может сводиться к ним, как подчас делают наши партнеры (взять хотя бы их позицию по пресловутой визовой проблеме). Россия должна еще раз максимально конкретно изложить свою программу будущего области в виде конкретного обязывающего документа (соглашения России и ЕС) и предложить нашим партнерам высказаться по каждому из пунктов этого соглашения. В случае отказа от такого обсуждения России, очевидно, придется вносить коррективы в свою европейскую политику.

Тем не менее, мы исходим из того, что нынешние политические трудности временны и столь активно дискутируемая сейчас визовая проблема (как и все остальные) будет решена к обоюдной выгоде. Это явится знаком того, что ЕС действительно считает Россию равноправным партнером и нацелен на дальнейшее развитие более тесного сотрудничества. Окончательным признаком такой стратегии могло бы стать согласие ЕС на подписание специального договора, касающегося жизнеобеспечения Калининградской области и ее развития как региона взаимного сотрудничества. Не исключено, на наш взгляд, что аналогичную роль Калининградская область могла бы играть и в отношениях России и НАТО (вспомним уже состоявшееся летом 2004 г. в Калининградской области совместные учения Россия – НАТО).

В вопросах экономического сотрудничества подходы России и ЕС совпадают в двух главных позициях: нельзя допустить экономической изоляции области; потенциал региона создает многообещающие возможности для сотрудничества между Россией и

ЕС. В дополнение к этому Россия рассматривает Калининградскую область как свою Особую экономическую зону, в условиях которой упрощены многие общероссийские правовые (таможенные, налоговые, регистрационные и пр.) процедуры, что объективно сделает область более привлекательной для иностранных и отечественных инвесторов. Здесь могут апробироваться новейшие экономические идеи и технологии или хорошо забытые старые (типа иностранных концессий). В частности, именно в Калининградской области могут быть отработаны правила ВТО, в которую через некоторое время вступит Россия.

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

Для иностранных инвесторов Калининградская область может представлять интерес не столько в плане организации экспортноориентированных производств (а на это рассчитывали многие идеологи СЭЗ «Янтарь»), сколько на особое расположение региона, позволяющее им получить доступ на обширный российский рынок. При этом речь может идти и об организации совместных предприятий на базе уже действующих, и о сооружении новых. С учетом высвобождения рабочей силы в ходе реструктуризации хозяйства и достаточно высокого уровня ее квалификации при относительной дешевизне новые предприятия могут быть вполне обеспечены местными кадрами.

Сотрудничество России и ЕС в Калининградской области начинается не на пустом месте. Механизм сначала свободной, затем Особой экономической зоны, по сути, уже превратил область в экспериментальную площадку международного сотрудничества, где отрабатываются новые интеграционные механизмы. Такую же роль играет развитие различных пространственных форм приграничного сотрудничества. В области создано около 2300 совместных и иностранных предприятий, что способствует развитию внешнеэкономической деятельности. Осуществляются много-

численные международные проекты, и не только в экономической, но и в социально-культурной сфере.

Международные проекты, реализуемые в области, особое внимание обращают на транспорт, телекоммуникации и энергетику, трудовые ресурсы и здравоохранение (в том числе борьба со СПИДом и наркология), развитие малого бизнеса. Они охватывают также такие сферы, как охрана окружающей среды, энергосбережение, образование (включая переподготовку военнослужащих), социальные вопросы. Речь идет о развитии в области производственной и социальной инфраструктуры, необходимой для привлечения инвестиций, а следовательно, и для формирования отраслей специализации регионального хозяйства. Основными спонсорами этих проектов выступают ЕС (прежде всего программа ТАСИС), Дания (экологические проекты) и Швеция (программа СИДА). В последние годы расширилось приграничное сотрудничество с Польшей и Литвой, вновь активизировались научно-исследовательские контакты с Германией; область стала участвовать в проектах межрегиональной балтийской кооперации.

Достигнутый уровень кооперации, конечно, не исчерпывает того огромного потенциала для международного сотрудничества, который представляет Калининградская область. К тому же большая часть начатых проектов затормозила в прединвестиционной фазе. Действующие в области иностранные и совместные предприятия работают в основном на российский рынок, поскольку встречных шагов по облегчению доступа калининградских товаров на рынок ЕС не последовало.

Сказывается и отсутствие надлежащей координации международных проектов. Агентство регионального развития пока не сумело зарекомендовать себя в выполнении этой функции. Созданная при администрации области комиссия по координации проектов ТАСИС имеет совещательные функции и только в отношении тематики в пределах сумм, выделенных ЕС непосредственно региону. Реализацией проектов по-прежнему занимаются зарубежные эксперты, на содержание которых и уходит львиная доля выделяемых «траншей». Не объединено единым замыслом и участие области и ее муниципальных образований в проектах приграничного сотрудничества, включая деятельность еврорегионов «Балтика» (с участием Польши,

Литвы, Швеции, Дании и Латвии), «Неман» (с участием Польши, Белоруссии и Литвы), «Сауле» (Польша, Литва, Латвия), инициативы «Северное измерение ЕС» и др.

Калининградская область может играть особенно важную роль в апробации взаимодействия Россия и ЕС в самых разных сферах деятельности: в разработке концепции «общего европейского экономического пространства», энергодиалоге и диалоге в сфере транспорта, взаимодействии в сфере телекоммуникации и инженерных технологий – создании «европейского информационного сообщества» и независимой общеевропейской глобальной навигационной системы на базе программ «Галилео» (ЕС) и «Глонасс» (РФ), а также системы космического мониторинга поверхности Европы.

Помимо рассмотренных крайне важных для региона непосредственных отношений с Европейским союзом, нельзя оставлять без внимания и возможную роль Калининградской области в обеспечении внешнеэкономических связей других российских регионов. Причем не столько Северо-Западного федерального округа, к которому относится область, сколько областей и республик Центра, Поволжья, Урала, для которых область является наиболее удобным морским выходом на мировой рынок.

В связи с перспективами упрочения интеграционных связей стран СНГ и формирования единого экономического пространства возрастает значение связей Калининградской области с регионами Белоруссии. Пока имеющийся здесь интеграционный потенциал используется не полностью, хотя значение калининградских портов в обслуживании белорусских внешних связей может существенно увеличиться.

Таким образом, Калининградская область может стать не только «пилотным» регионом сотрудничества России и ЕС, но и «регионом сотрудничества» в более широком смысле – имеется в виду сотрудничество с другими российскими регионами и расширение кооперации с регионами стран СНГ. Это создает предпосылки для более широкого маневра отраслевыми приоритетами регионального развития, большей диверсификации экономики региона, что сделает ее более гибкой, устойчивой и приспособленной к изменчивым внешним условиям развития.

### 3.3. Необходимость активной региональной политики по отношению к Калининградской области

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

По мнению отечественных исследователей, региональная политика направлена на обеспечение устойчивого, сбалансированного и социальноориентированного развития территории <sup>76</sup>.

Учитывая, что регионы (точнее – государственные органы власти регионов) и сами осуществляют меры по собственному развитию, мы предлагаем различать два уровня региональной политики:

- 1) федеральная политика в отношении регионов;
- 2) целенаправленная деятельность органов государственной власти субъекта Федерации по реализации стратегии регионального развития.

Кроме того, на территории региона осуществляют деятельность органы местного самоуправления, что не только влияет на развитие каких-то частей региона, но и (если ассоциации муниципальных образований осуществляют совместные действия) участ-

---

<sup>76</sup> Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. Изд. стереотип. М.: Эдиториал УРСС, 2003. 368 с.

вуют в формировании региональной политики. В отдельных случаях Федерация и регион, регион и муниципальные образования могут осуществлять совместные действия, что также является частью региональной политики.

Спецификой Калининградской области является особенно тесная взаимосвязь различных уровней региональной политики, более существенная, чем в большинстве регионов страны. Так, в исследовании московского Бюро экономического анализа (БЭА), посвященном законодательным рискам (снижение которых является важной задачей региональной политики), утверждается, что тип законодательных рисков в максимальной степени «подконтролен» региональным органам власти. По мнению экспертов БЭА, региональные власти должны предпринять первоочередные усилия по снижению инвестиционного риска своих регионов, поскольку это можно сделать относительно быстро, без особо больших затрат, и это принесет эффект в виде существенного повышения инвестиционной привлекательности региона<sup>77</sup>.

Эмпирические наблюдения в Калининградской области не подтверждают этот вывод: в период с 1991 года действенными законодательными инициативами оказывались только те, которые утверждались на федеральном уровне. При изменении федерального законодательства, особенно после введения Налогового кодекса, многие законы субъектов Федерации в части предоставления льгот по налогообложению вступили с ним в противоречие, что потребовало приостановки действия.

Региональные программы, основывавшиеся только на областных ресурсах (например, реализовывавшаяся в 1997 – 2000 гг. «Программа-1000», названная так по примерному количеству населенных пунктов в области и направленная на комплексное решение региональных социально-экономических проблем), не могли привести к существенным результатам. «Не работают» и многие региональные законы, касающиеся условий хозяйствования, – закон о локальных свободных экономических зонах, закон о поддержке инвестиций в форме капитальных вложений.

---

<sup>77</sup> *Политика* привлечения прямых иностранных инвестиций в российскую экономику / Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2001. С. 308.

То, что региональные законодательные акты должны быть согласованы и с интересами муниципалитетов, показывает опыт территориальной комплексной схемы градостроительного планирования развития территории Калининградской области и ее частей, которая до сих пор не утверждена областной Думой.

В то же время и Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», как считают многие специалисты, требует корректировки для того, чтобы в более полной мере отвечать потребностям региона.

Таким образом, федеральная региональная политика по отношению к Калининградской области должна в идеале включать собственную политику региона, которая, в свою очередь, не может не учитывать основные мероприятия, осуществляемые на муниципальном уровне и требующие областной поддержки. Кроме того, приграничное положение Калининградской области, ее участие в межрегиональном сотрудничестве регионов Южной Балтики позволяет использовать возможности международных проектов. Это также является компонентом региональной политики, определяющим ее специфику и отражающим географическое положение Калининградской области.

Согласование действий федеральных и региональных органов государственной власти и местного самоуправления, усиление вертикали власти создает предпосылки для обоснования и реализации комплексной трехуровневой региональной политики, учитывающей также приграничное межрегиональное сотрудничество. Эта политика должна иметь научное обоснование и через гласное обсуждение поддержку общественности. В таком случае, преодолевая недостатки и используя выгоды эксклавноности области, она имеет шансы на реализацию.

## 4. Эксклавность как важнейший признак региона

### 4.1. Эксклавность и экономика

#### *Эксклав и Особая экономическая зона*

Пространственный отрыв Калининградской области от остальной части России объективно определяет значительные дополнительные затраты и издержки экономики и населения региона. Эксклавное положение Калининградской области определяет дополнительные расходы на обеспечение ее жизнедеятельности. По оценке Главного управления экономического развития и торговли администрации области, общая сумма потерь экономики составит в 2004 г. 10,5 млрд рублей (в 2003 г. потери оценивались в 8 млрд руб.). Кроме того, существенно осложняют социально-экономическое развитие области многие не поддающиеся количественному учету факторы. Среди них – психологически обоснованное нежелание партнеров области из других российских регионов испытывать сложности в оформлении документов при реализации контрактов с предприятиями области, возрастающая замкнутость регионального рынка труда, товаров и услуг, усложнение культурных, бытовых, родственных связей жителей области с населением основной территории страны.

В мировой экономической практике государства применяют к таким оторванным от основной части страны территориям спе-

циальные компенсационные механизмы: государственные дотации и субсидии, налоговые льготы, таможенные преференции. Определяется и поддерживается со стороны государства «точечная» специализация эксклава в национальной экономической системе и его локальная интеграция с территориями соседних государств. Перераспределяются полномочия органов власти, расширяется местное самоуправление<sup>78</sup>.

В Калининградской области преодолению недостатков эксклавноности способствует «зональный» механизм. Размеры условно начисленных, но не уплаченных таможенных пошлин, вследствие действия согласно закону об ОЭЗ режима свободной таможенной зоны (под который не подпадают подакцизные товары), составили в 2002 г. 8,8 млрд руб., в 2003 г. – 13,8 млрд руб. Льготы выше затрат, что способствует ускоренному развитию основанных на импортозамещении отраслей промышленности области.

В качестве дополнительного источника поддержки местных производств предполагалось использовать введенный в 1998 г. механизм квотирования некоторых импортируемых в область товаров. Доходы от продажи на аукционах квот на беспошлинный импорт должны были поступать в областной бюджет, однако до конца 2003 г. не был утвержден порядок их расходования и они перечислялись в федеральный бюджет. Только в 2004 г. предусмотрено направить в областной бюджет субсидию в размере 40,0 млн руб.; эти средства должны быть использованы на компенсацию банковских процентных ставок по привлеченным кредитным ресурсам проектов Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года».

Содержанием Федеральной целевой программы является, прежде всего, развитие производственной и социальной инфраструктуры региона. Намеченные этой программой объемы финансирования пока не достигнуты. В 2002 г. на реализацию данной программы привлечено 1967 млн руб. Положение с привлечением внебюджетных средств несколько улучшилось в 2003 г. и

---

<sup>78</sup> См.: *Зверев Ю.М., Клемешев А.П.* Об использовании зарубежного опыта в решении проблем развития калининградского эксклава // Регион сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2003. Вып. 3(21). С. 23 – 35.

составило 7147 млн руб. При этом ближе к запланированным являются объемы средств, выделяемых федеральным бюджетом, затем следуют средства областного бюджета. Внебюджетные средства сейчас больше по объему, но в процентном отношении их выполнение ниже планового.

Несмотря на оказываемую региону финансовую поддержку из Центра, объемы средств, перечисляемых областью в федеральный бюджет, выше, чем размеры получаемых дотаций, субсидий и субвенций. В 2003 г. в федеральный бюджет было перечислено 4,2 млрд руб. налогов, а получено в виде федеральной помощи 2,2 млрд руб.

Режим Особой (свободной) экономической зоны с его главным компонентом – режимом свободной таможенной зоны – действует в Калининградской области уже 13 лет. Согласно авторитетному рейтингу регионов российского журнала «Эксперт», по степени развития нормативной базы инвестиционной деятельности (благодаря, прежде всего, наличию закона об ОЭЗ) Калининградская область занимает 3-е место в стране, уступая только Новгородской и Ярославской областям<sup>79</sup>. Накоплен опыт применения закона об ОЭЗ, проявились позитивные и негативные стороны принятого для региона механизма компенсации.

К позитивным аспектам режима ОЭЗ относятся:

- реструктуризация областной экономики в пользу передовых отраслей и производств, использующих новые технологии и выпускающих товары высокого качества;
- активное развитие малого бизнеса;
- более быстрые темпы развития рыночных отношений по сравнению с большинством российских регионов;
- формирование конкуренции на потребительском рынке, его наполнение товарами;
- активное развитие внешнеэкономических связей и приграничного сотрудничества;
- сохранение области в общероссийском экономическом пространстве и освоение ниши в территориальном разделении труда путем развития импортозамещения.

---

<sup>79</sup> См.: *Рейтинг регионов // Эксперт*. 2002. №45. С. 89 – 114.

*К негативным аспектам режима ОЭЗ относятся:*

- кризис в ряде традиционных отраслей специализации;
- преобладание среди новых производств сборочных технологий;
- неполное соответствие правилам и обычаям ВТО;
- жесткая конкуренция с рядом отечественных товаропроизводителей из других регионов России, не располагающих таможенными преференциями;
- нестабильность действия закона из-за противоречия с вновь принимаемыми на федеральном уровне законодательными актами (Таможенный, Налоговый кодексы и др.)<sup>80</sup>.

Эффективность закона об ОЭЗ в общероссийском масштабе трудно оценить. Неоднозначна и его оценка применительно к региону. Однако ясно, что в результате его действия создана, по сути, новая экономика Калининградской области. Ее ориентированность вовне, на экономические связи как с другими регионами Российской Федерации, так и с зарубежными странами показывает, что, по крайней мере, один важнейший недостаток эксклавноности – угроза автаркии – на настоящий момент преодолен. Область широко вовлечена в разноуровневые процессы территориального разделения труда, международной торговли; большое распространение получили межгосударственные отношения в социально-культурной сфере, межрегиональное сотрудничество в южной части Балтики.

Но пока не преодолена угроза того, что достигнутые успехи и возможности их развития будут сведены на нет в результате неожиданных политических противоречий между Россией и ее партнерами, возникновением напряженности по вопросам транзита грузов и пассажиров, экологических стандартов и другим вопросам, которые сейчас предусмотреть невозможно. В снижении риска подобного развития событий и заключается главная проблема, которую необходимо решить для обеспечения условий устойчивого развития эксклавного региона России.

---

<sup>80</sup> Отметим, однако, что если бы новый закон в полной мере соответствовал всем остальным действующим законам, то отсутствовала бы и необходимость в нем.

*Геоэкономический подход к определению целей  
развития экономики региона*

Часть исследователей допускает и в перспективе функционирование в регионе зоны, занимающей практически всю ее территорию, со специализацией на импортозамещении (например, по аналогии с бразильским Манаусом; приводится также сходный пример Гамбурга), тогда как другие эксперты считают, что калининградская ОЭЗ должна быть исключительно «ориентированной на экспорт». Некоторые специалисты склонны к поиску баланса между различными целевыми рынками и считают обсуждение торговой ориентации как центрального элемента дискуссии «несколько устаревшим»<sup>81</sup>. Но совсем недавно обозначилась идея (элементы которой ранее только прослеживались) рассмотреть развитие Калининградской области с позиций геоэкономического подхода<sup>82</sup>.

Разработка стратегии экономического развития России в целом и каждого из ее регионов в частности не может не опираться на основные категории геоэкономике и выводы о месте страны, региона в глобальном пространстве. С таких позиций Калининградская область среди российских регионов выглядит, на наш взгляд, одним из лидеров, способствующих завоеванию российской экономикой более перспективного места в мировом разделении труда, чем в настоящее время. Этому благоприятствуют складывающаяся в настоящее время структура региональной экономики и географическое положение области, приближенное к основным торговым партнерам России, а также стратегия развития Калининградской области как «региона сотрудничества».

Как известно, суть геоэкономического подхода состоит в том, чтобы активно включиться в международное разделение труда, заняв в нем наиболее выгодные позиции. Речь идет о том, что в любой национальной экономике имеются хозяйствующие субъекты, входящие в интернационализованное воспроизводствен-

---

<sup>81</sup> *Стенура Е.* Нежеланная реформа // Эксперт Северо-Запад. 2004. №6(163).

<sup>82</sup> *Щедровицкий П.* Промышленной политики не будет без политики региональной // Эксперт-Урал. 2004. №27(154).

ное ядро (ИВЯ), и неинтернационализированные части (выпадающие из общего контекста мирового развития, но служащие одним из источников развития национальных ИВЯ). Состояние ИВЯ определяет место страны в борьбе за мировой доход, то есть доход в мировом измерении от внешнеэкономической деятельности, который образуется при реализации товаров и услуг, произведенных в рамках ИВЯ с использованием всех видов национальных ресурсов (в том числе и ресурсов стран, не признанных в качестве участников этих ядер)<sup>83</sup>.

Доходы государства напрямую зависят от его места в международном разделении труда, то есть от наличия ИВЯ, обеспечивающих доступ к мировому доходу. Поэтому государство должно играть большую роль в формировании ИВЯ, стимулировании развития составляющих ИВЯ отраслей путем предоставления кредитов на закупку импортного оборудования, гарантий и страхования по кредитам, льготного обложения прибыли и имущества, внедрения ускоренной амортизации и др. Одним из специфических путей является механизм Особой экономической зоны в Калининградской области.

Наиболее подготовленные регионы применительно к инновациям в сфере экономики должны выступать полюсами развития. В завоевании Россией выгодных геоэкономических позиций должен все более активную роль играть калининградский регион («калининградский полюс интеграции»<sup>84</sup>).

Распространено мнение, что перспективны для формирования российских ИВЯ энергетическая, аэрокосмическая, металлурги-

---

<sup>83</sup> Кочетков Э.Г. Геоэкономика: освоение мирового экономического пространства. М.: БЕК, 2002. С. 48 – 49.

<sup>84</sup> Эти идеи начали обосновываться еще в 2000 г. (см.: Бильчак В., Самсон И., Федоров Г. Калининградский полюс интеграции. Гренобль – Калининград, 2000; Хлопецкий А.П., Федоров Г.М. Калининградская область: регион сотрудничества. Калининград: Янтарный сказ, 2000), сейчас они являются важным компонентом региональной стратегии, и важно, чтобы это было признано в федеральной региональной политике. По сути, сходную роль имеет концепция так называемого «пилотного» региона (см.: В фокусе – Калининград, 2002; Смородинская Н., 2003; Смородинская Н.В., Жуков С.В., 2003), но в ней, на наш взгляд, области отводится иное место – обслуживания западных ИВЯ.

ческая, инновационная сферы. Однако, на наш взгляд, нельзя игнорировать и необходимость завоевания позиций на рынке потребительских товаров (хотя бы сначала на отечественном рынке, где пока господствуют зарубежные конкуренты, с постепенным выходом на мировой рынок). В этом плане Калининградская область с ее специфическим геополитическим положением представляет уникальную возможность служить полюсом развития таких производств (что и происходит в настоящее время). Вероятно, из этого исходит политика российского правительства по отношению к новому закону об ОЭЗ в Калининградской области, предполагающая переориентацию региональной экономики с импортозамещения на экспортную ориентацию, всемерное выполнение регионом роли российской контактной территории, однако избираемый путь должен быть тщательно обоснован.

Необходимо оценить:

- а) степень участия региональной экономики в ИВЯ;
- б) степень прогрессивности этого участия (с точки зрения участия в присвоении большей или меньшей части «мирового дохода»);
- в) роль неинтернационализованного сектора, его участие в обслуживании ИВЯ и динамику.

Какова же с указанной точки зрения современная структура региональной экономики?

Безусловно, ее участие в функционировании ИВЯ намного выше, чем в большинстве российских регионов. Импортозамещение и экспортное производство составляют основу промышленности. Большую роль играет обслуживание внешнеэкономической деятельности других регионов страны. Делаются попытки интеграции высшего образования региона в систему международного образования, экологических проектов – в сеть охраны природы Балтики и др.

Калининградская область с ее уникальным геополитическим положением должна играть видную роль в процессе формирования российских ИВЯ. Вероятно, из этого исходит политика российского правительства по отношению к новому закону об ОЭЗ в Калининградской области, предполагающая переориентацию региональной экономики с импортозамещения на экспортную ориентацию.

Может возникнуть мнение, что, поскольку добавленная стоимость в импортозамещении составляет небольшую величину (значения критерия достаточной переработки в законе об ОЭЗ – 15 – 30%), постольку речь идет скорее об обслуживании не национальных российских, а «чужих» ИВЯ. Однако в области размещаются «верхние стадии» технологических процессов при импорте сырья и полуфабрикатов. Реальным же недостатком сложившейся структуры экономики региона является то, что значительный удельный вес ее составляет неинтернационализированный сектор и этот сектор пока слабо связан с ИВЯ. В значительной степени именно на его базе формируется своего рода самообеспечивающаяся региональная экономика (к чему стремятся сторонники ложно понимаемой идеи экономической безопасности региона, но что противоречит принципам экономической эффективности). Кроме того, процесс реализации товаров и услуг контролируется структурами, расположенными за пределами региона (как правило, в Москве и некоторых других крупных городах), которые и присваивают основную часть дохода.

Как сложилась современная ситуация в региональной экономике, и прежде всего в промышленности, в ходе изменений, происшедших с начала 1990-х годов? Необходимо оценить, насколько предлагаемые новые механизмы стимулирования регионального развития смогут действительно стать фактором, обеспечивающим решение двух взаимосвязанных проблем: обеспечение динамичного развития региона и усиление его роли в создании национальных ИВЯ в России.

*Структурные изменения в региональной экономике с начала 1990-х гг.*

За 1990 – 1998 годы вследствие спада производства товаров произошла деиндустриализация экономики. На треть сократились численность и доля занятых в промышленности, сельском хозяйстве и строительстве. Занятость в сфере услуг (почти на четверть) увеличилась в основном за счет роста занятости в торговле и

управлении, где численность работников увеличилась более чем вдвое. Соответственно, на сферу услуг стало приходиться 64,1 % всех занятых в экономике против 48,1 % в 1990 г. Но это кажущееся приближение по формальным показателям занятости к развитым странам объяснялось не переходом к постиндустриальной стадии экономического развития, а экономическим кризисом, характерным для переходного периода от административно-командной к рыночной экономике.

После 1998 года наблюдается, хотя и относительно невысокий, рост численности и доли занятых в производстве товаров. Объемы производства, благодаря более полному использованию имеющихся фондов и перераспределению работников в пользу новых производств, растут намного быстрее, чем численность занятых. В отраслях сферы услуг занятость немного сократилась, и доля численности занятых в этой сфере снизилась до 55,8 %. В структуре производства валового регионального продукта стала вновь возрастать доля промышленности, увеличившись с 24,4 % в 1996 г. до 31 % в 2002 г.

В производстве промышленной продукции, которое в период 1990 – 1998 гг. неуклонно сокращалось, меньший спад был характерен для топливной промышленности и электроэнергетики (табл. 7). Отрасли, относящиеся к «верхним этажам» (завершающим стадиям) обрабатывающей промышленности резко сократили производство. Особенно глубокий спад был характерен для машиностроения и легкой промышленности, а также для производства стройматериалов. Именно в этих трех отраслях наблюдались и более высокие темпы роста в 1999 – 2003 гг., когда российская экономика, а с ней и экономика Калининградской области стала выходить из кризиса. Но из них только машиностроение приблизилось по объемам производства к показателям 1990 г. в большей мере, чем в среднем промышленность области. Уровень машиностроения (в 2003 г. – 71 % производства 1990 г.) характерен также для пищевой промышленности и электроэнергетики. Выше среднего по промышленности показателя (56 %) в разрезе укрупненных отраслей имеет также топливная промышленность – 59 %.

Таблица 7

**Индексы физического объема промышленного  
производства по отраслям**

Отрасли промышленности	В сопоставимых ценах		
	1998 г.	2003 г.	2003 г.
	в % к 1990 г.	в % к 1998 г.	в % к 1990 г.
Промышленность, всего	29	196	57
Электроэнергетика	47	292	137
Топливная	59	100	59
Машиностроение	18	443	80
Лесной комплекс	22	194	43
Стройматериалов	11	322	35
Легкая	8	357	29
Пищевая	31	174	54
Другие отрасли	57	107	61

В силу различий в динамике производства, а также вследствие изменений ценовых соотношений в разрезе отраслей произошло утяжеление отраслевой структуры за счет повышения доли отраслей топливно-энергетического комплекса. За 1990 – 1998 гг. значительно снизилась доля отраслей специализации промышленности области (машиностроение, отрасли лесопромышленного комплекса и пищевой промышленности) – с 77 до 59 %. К 2003 г., вследствие начавшегося ускоренного роста, их доля вновь возросла до 71,4 %. При этом, если бы в промышленности сохранялись постоянные цены 1990 г., три эти традиционные отрасли специализации давали бы 80,9 % объема производства (табл. 8).

Таблица 8

**Динамика структуры промышленного производства, 1990 – 2003 гг.**

Отрасли промышленности	В ценах соответствующих лет			В ценах 1990 г.		В ценах 1998 г.
	1990 г.	1998 г.	2003 г.	1998 г.	2003 г.	2003 г.
	Промышленность, всего	100	100	100	100	100
Электроэнергетика	2,5	22,3	9,3	4,1	2,9	16,7
Топливная	1	8,3	13,8	2,0	0,9	3,8

Окончание табл. 8

Отрасли промышленности	В ценах соответствующих лет			В ценах 1990 г.		В ценах 1998 г.
	1990 г.	1998 г.	2003 г.	1998 г.	2003 г.	2003 г.
Машиностроение	27,2	11,9	25,3	16,9	29,9	21,9
Лесной комплекс	10,1	8,1	9,7	7,7	7,1	7,8
Стройматериалов	2,8	1,1	2,1	1,1	2,7	3,0
Легкая	4,4	1,7	1,4	1,2	1,5	2,2
Пищевая	39,4	39,3	35,8	42,2	43,5	42,3
Другие отрасли	12,6	7,3	2,6	24,8	11,5	2,3

Снижение доли пищевой промышленности в 1998 – 2003 гг. связано с изменениями ценовых соотношений между отраслями (более медленный рост цен на продовольственное сырье). Если рассматривать динамику производства в натуральном выражении или в постоянных ценах 1990 г., то именно в пищевой промышленности наблюдалась наилучшая динамика производства, что отражают данные табл. 8. Аналогичная тенденция продолжалась и в 1998 – 2003 гг.: доля пищевой промышленности в структуре индустриального производства в 2003 г. в ценах 1998 г. выше, а в текущих ценах ниже, чем в 1998 г.

Судя по показателям динамики производства и изменения доли укрупненных отраслей в совокупном объеме промышленного производства, казалось бы, можно сделать вывод, что в разрезе отраслей структурные изменения в промышленности не очень велики, и ее специализация не слишком изменилась (табл. 9).

Таблица 9

#### Динамика и структура промышленного производства

Отрасли промышленности	2003 г.	2003 г.	Доля отрасли в общем объеме производства, % (2003)
	в % к 1998 г.	в % к 1990 г.	
Вся промышленность	196	57	100,0
Электроэнергетика	292	137	9,3
Топливная	100	59	13,8
Черная металлургия	38	8	0,5
Химическая и нефтехимическая	62	32	0,1

Окончание табл. 9

Отрасли промышленности	2003 г. в % к 1998 г.	2003 г. в % к 1990 г.	Доля отрасли в об- щем объеме произ- водства, % (2003)
Машиностроение и металлообработка	443	80	25,3
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	194	43	9,7
В том числе:			
целлюлозно-бумажная	208	81	9,2
Промышленность стройматериалов	322	35	2,1
Легкая промышленность	357	29	1,4
Пищевая	174	54	35,8
В том числе:			
мясная	185	17	4,6
маслосырдельная и молочная	168	42	6,1
ликеро-водочная	207	...	...
рыбная	162	65	13,0
мукомольно-крупяная и комбикормовая	136	12	0,6
Полиграфическая	135	89	0,4
Прочие отрасли	...	...	1,0

На основе данных: *Калининградская область*: Краткий статистический сборник / Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2004. С. 63 – 64.

Однако анализ данных по производствам и предприятиям внутри отраслей, изучение изменений в номенклатуре и качестве продукции, источниках сырья и рынках сбыта товаров позволяет говорить о качественных изменениях калининградской промышленности за 1990 – 2003 годы. Особенно большие сдвиги произошли в 1998 – 2003 гг.: выделились лидирующие отрасли и производства, все более определяющие новый индустриальный облик региона.

*Современная структура промышленности  
и интернационализация производства*

Многие ранее существовавшие предприятия машиностроения, целлюлозно-бумажной, легкой, добывающей промышленности,

которые теперь большей частью являются совместными, производят продукцию на экспорт. Почти все новые производства в машиностроении, мебельной, легкой, пищевой промышленности связаны с развитием импортозамещения.

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

Рыбная промышленность в основном сохранила и номенклатуру, и географию поставок (российский рынок, со значительными экспортными поставками).

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

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

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

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

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

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

Динамику ввоза и вывоза товаров из Калининградской области за последние годы характеризуют данные табл. 10.

*Таблица 10*

**Динамика ввоза и вывоза товаров из Калининградской области за 2000 – 2003 гг., в % к предыдущему году**

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Импорт товаров	147	120	154	120
Экспорт товаров	147	96	103	113
Вывоз товаров в другие регионы РФ	...	146	123	148

Импорт товаров из-за рубежа и вывоз произведенной в области продукции в другие регионы России отражает новую импортозамещающую специализацию области. Вывоз калининградской продукции на остальную территорию России в денежном выражении достиг в 2003 г. 1120 млн долларов против 759 млн долларов в 2002 г., 619 млн долларов в 2001 г. и 424 млн долларов в 2000 г. Величина же ввоза товаров для потребления (в том числе произ-

водственного) из РФ сопоставима с величиной «переработанного импорта», отгружаемого на основную территорию России.

По состоянию на начало 2004 г., в промышленности области сформировалось следующее соотношение поставок товаров в другие российские регионы, на экспорт и для внутреннего потребления (в процентах к итогу) – 56:25:19. Внешние связи области в общем виде отражает рис. 5.

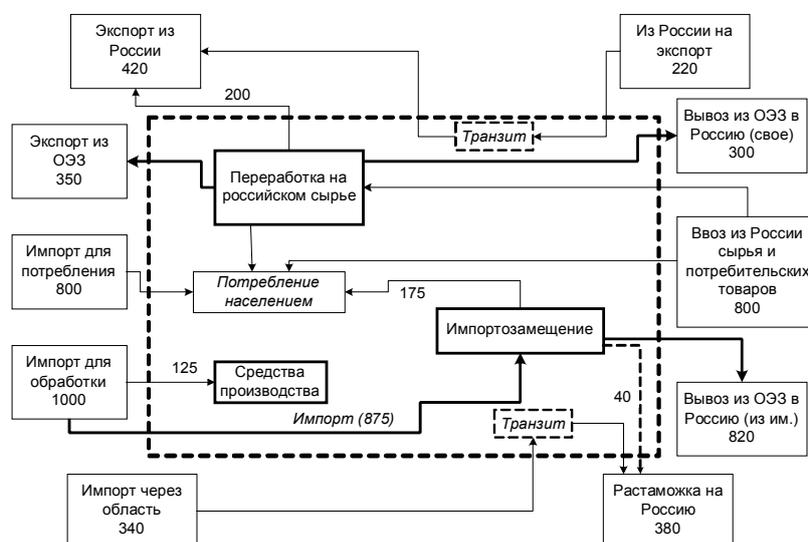


Рис. 5. Приблизительные итоги внешней и межрегиональной торговли с участием Калининградской области в 2003 г. (млн долларов)<sup>85</sup>

Наибольший удельный вес в вывозе товаров в другие российские регионы в 2002 г. составляли автомобили (14,1%), мясные консервы (11,4%), телевизоры (11,4%), рыбные консервы

<sup>85</sup> Гарева Т.Р., Волошенко К.Ю. К дискуссии о стратегии развития Калининградской области // Регион сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2004. Вып. 3(28). С. 35. Для сопоставления: в Калининградской области промышленной продукции в 2003 г., согласно данным Госкомстата, произведено на сумму 32,6 млрд руб.

(10,5%), самоходные транспортные средства и краны (7,1%), мороженая рыба (4,6%), ковры и напольные покрытия (4,0%).

Экономика Калининградской области, и в особенности ее промышленность, весьма интернационализирована. Неинтернационализированный сектор промышленности невелик по размерам – это часть предприятий, работающих на региональный рынок с использованием местного или российского сырья. То есть область в этом отношении относится к числу передовых российских регионов. Однако сейчас функции промышленности региона связаны преимущественно с обслуживанием зарубежных ИВЯ. Это поставки российского сырья и полуфабрикатов (включая произведенных в регионе) в экономически развитые страны, а также содействие поставкам западной продукции на российский рынок с использованием механизма ОЭЗ и небольшой добавленной стоимостью в регионе. В геоэкономическом смысле задача, которую федеральный Центр ставит перед регионом, заключается в том, чтобы область более активно участвовала в создании и развитии российских ИВЯ.

## 4.2. Эксклавность и социум

### *Актуальность исследований калининградского социума*

Социально-территориальная общность (социум) «калининградцы» относится к числу не вполне сформировавшихся, недостаточно устойчивых<sup>86</sup>. Ее зарождение началось немногим более полувека назад. В настоящее время местные уроженцы, по нашим подсчетам, составляют лишь 43% населения области. Из них 24% относится к первому поколению, 19% – ко второму. То есть и сейчас население области носит более чем наполовину переселенческий характер. Приток населения из других регионов России

---

<sup>86</sup> Калининградский социум в европейском контексте / Под ред. А.П. Клементьева. Калининград: Изд-во КГУ, 2002.

и стран ближнего зарубежья усиливает эту особенность области и не способствует формированию автохтонного населения. Характерной особенностью является и повышенная мобильность населения области, как миграционная, так и социальная, поскольку среди мигрантов преобладают лица трудоспособных возрастов с активным стремлением к повышению уровня жизни и социального статуса.

Национальный состав населения также неоднороден. По данным всероссийской переписи населения 2002 г., русские составляют более 82 % населения, по 5 % – белорусы и украинцы, 1,5 % – литовцы, по 1 % – армяне и немцы. Остальные 4 % – татары, поляки, азербайджанцы, чувашаи, мордва, евреи и др. Хотя родным для них является преимущественно русский язык (в крайнем случае, они им хорошо владеют), особенности культуры и менталитета представителей разных национальностей проявляются в регионе более заметно, чем в российских областях с более весомым преобладанием русского населения. К тому же русские прибывают из различных регионов России и стран ближнего зарубежья и имеют определенные этнографические различия и особенности ментальности, неодинаковые в разных частях страны.

Из всех российских территорий сходный характер формирования населения имеют только Карельский перешеек, приграничные районы Карелии и Мурманской области, Северный Сахалин и Курилы, также вошедшие в состав России по итогам войн – Советско-финской и Великой отечественной. Это районы «переселенческого социализма», население которых формировалось в значительной мере за счет организованного переселения. Но только Калининградская область является российским эксклавом, отделенным от основной части страны территориями зарубежных государств.

Эксклавность региона не вполне оцененный фактор не только экономического, но и социального развития. Синдром эксклава, обусловленность региональной специфики формирующейся социально-территориальной общности эксклавным положением региона требуют детального изучения. Не только население области не может не испытывать чувство отделенности, пространственной изолированности от основной части страны, но и жители других российских регионов страны (и, видимо, лица, принимающие

управленческие решения на федеральном уровне) часто воспринимают область как особую (а иногда, возможно, и не вполне российскую). Статус области как Особой экономической зоны, призванный смягчить недостатки ее эксклавного положения, подтверждает и усиливает эту «особость».

Формируясь сейчас в условиях зарубежного окружения, калининградский социум не может не испытывать влияния соседей. Это дополняет влияние неоднородности состава населения и эксклавности на формирование менталитета калининградцев, возникновению специфической этнографической общности, отличающейся от населения других областей России. Специфика калининградского социума выявлена пока не в полной мере, но его более глубокое изучение необходимо для проведения социально-культурной и образовательной политики в регионе, учитывающей его роль как цивилизационного форпоста России на Западе.

Одно из научных направлений Балтийского межрегионального института общественных наук (БалтМИОН) при Калининградском государственном университете как раз и посвящено изучению идентичности калининградцев. Оно тесно увязано с другими направлениями деятельности БалтМИОНа в рамках его общей специализации «Россия и Европа: прошлое, настоящее, будущее». Результаты такого изучения особенно важны в разработках стратегии регионального развития, интегрированной как в общую стратегию социально-экономического развития России, так и в стратегию стран Балтийского региона<sup>87</sup>. Особенности социума имеют большое значение также для образовательного направления деятельности БалтМИОНа – в обосновании рекомендаций по развитию региональной системы образования в контексте процессов, протекающих в образовательном пространстве всей Европы («Болонский процесс»).

В июле 2004 г. социологами КГУ выполнено два обследования, посвященных изучению калининградского социума. Одно из них касается, прежде всего, изучения идентичности социума (см. анкету 1

---

<sup>87</sup> См.: Калининградская область России и расширение ЕС: Проблемы общеевропейской интеграции: Аналитический доклад / БалтМИОН; Калинингр. гос. ун-т, 2003.

Приложения) и является аналогом обследований, выполненных в 2001 и 2003 гг., результаты которых освещены в ряде публикаций<sup>88</sup>. Проведенные по единой методике обследования позволили выявить изменения мнений населения за последние годы.

Другое, проводившееся впервые (см. анкету 2 Приложения), посвящено более подробному анализу социально-политической обстановки в регионе.

Обследования проводились среди взрослого населения региона методом интервью по стратифицированной вероятностной выборке, репрезентативной по полу, возрасту и территории (Калининград – малые города – село). В первом обследовании в опросах приняли участие 500, во втором – 535 респондентов. Результаты обследований показали, что население весьма озабочено социально-экономической обстановкой в регионе; нарастают негативные тенденции в развитии социальных и политических процессов, касающихся прежде всего ситуации внутри области; внешнеполитические проблемы, хотя и кажутся многим актуальными, все же не вызывают при этом озабоченности у основной части населения.

#### *Мнение населения об уровне и качестве жизни*

Хотя статистические показатели, характеризующие динамику развития большинства отраслей экономики (промышленность, строительство, транспорт и связь, туризм, внешняя торговля) и обобщенные индикаторы регионального развития (валовой региональный продукт) улучшаются, это, во-первых, характерно не для всех отраслей, а во-вторых, многие важнейшие показатели уровня и качества жизни населения из-за предшествовавшего глубокого спада все еще уступают даже средним по стране, не го-

---

<sup>88</sup> См.: Калининградский социум в европейском контексте / Под ред. А.П. Клемешева. Калининград: КГУ, 2002; *Клемешев А.П., Федоров Г.М., Алимтиева А.В.* Калининградский социум: проблемы консолидации и стратификации // Регион сотрудничества. 2003. №2(20); *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* Калининградский социум: по результатам социологических обследований 2001 – 2004 гг. // Регион сотрудничества. 2004. №6(31).

вора уже о наиболее развитых ее регионах. Так, в расчете на душу населения розничный товарооборот и доходы населения уступают среднероссийскому уровню более чем в 1,5 раза. Оборот общественного питания и платных услуг населению ниже на четверть. Средняя заработная плата ниже на 10%. А цены на большинство потребительских товаров и услуги, наоборот, относительно высоки: прожиточный минимум в Калининградской области на 10% выше среднего по стране.

Правда, точно рассчитать все эти цифры и оценить реальное отставание области по уровню и качеству жизни крайне сложно, так как Калининградская область отличается более высоким уровнем развития малого бизнеса и индивидуального предпринимательства по сравнению с большинством других регионов России<sup>89</sup>, к тому же данные по этим видам деятельности не отличаются полнотой. Благодаря более высокому удельному весу неформального сектора экономики доходы значительной части населения существенно выше официальных и в действительности неизвестно, уступает ли (и если да, то насколько) уровень жизни населения области средним показателям по России. Во всяком случае, стабильно положительное сальдо миграции служит основанием для достаточно благоприятной оценки условий жизни населения в области.

Вместе с тем, данные естественного движения населения менее благоприятны по сравнению со среднероссийскими, которые также являются неудовлетворительными. В расчете на 1000 жителей рождаемость в Калининградской области составила в 2003 г. 9,0 (в РФ – 9,6), смертность – 17,5 (в РФ – 16,3), естественная убыль – 8,5 (в РФ – 6,5). Младенческая смертность (число умерших детей до 1 года на 1000 детей родившихся живыми) в 2000 г. достигала 16,0 (в РФ – 13,3)<sup>90</sup>. Уступает средним по стране показателям и продолжительность жизни населения области, при этом

---

<sup>89</sup> Кстати, это еще одна специфическая черта калининградского социума – высокий удельный вес занимающихся предпринимательством, а с точки зрения профессионального состава населения – преобладание занятых в сфере услуг, особенно в торговле, туризме, на транспорте.

<sup>90</sup> См.: *Калининградская область*, 2004: Краткий статистический справочник / Калинингр. обл. комитет гос. статистики, 2004. С. 23.

численность населения, несмотря на миграционный приток, сокращается.

Данные проведенных обследований свидетельствуют о сильной неудовлетворенности населения уровнем и качеством жизни. В то же время как фактический миграционный прирост, так и результаты социологических обследований населения области свидетельствуют о большей ее привлекательности по сравнению с другими регионами страны.

Респонденты оценивают свой уровень жизни следующим образом (табл. 11): лишь 2% опрошенных ответили, что живут в полном достатке; 5% оценивают свой уровень жизни выше среднего. В ответах преобладают варианты оценки уровня жизни как «средний» – 48% и «ниже среднего» – 37%. Более высоко оценивают свой уровень жизни жители областного центра, а ниже всего – проживающие в малых городах.

Таблица 11

**Оценка уровня жизни населения (анкета 2)**

Параметр	Доля ответов, %			
	Область, всего	Калининград	Малые города	Село
Живут в полном достатке	2,1	2,3	1,4	2,4
Выше среднего	5,0	6,9	4,1	3,5
Средний	47,9	55,5	38,8	45,9
Ниже среднего	36,6	27,1	48,3	38,8
Не могут свести концы с концами	7,1	6,9	5,4	8,8
Затруднились ответить	1,3	1,4	2,0	0,6
Итого	100	100	100	100

Различия в оценке уровня жизни отражают, с одной стороны, большую социальную дифференциацию населения области, а с другой – уровень запросов различных слоев населения. Но, согласно официальным статистическим данным, степень дифференциации населения по уровню дохода меньше, чем в среднем по стране. Коэффициент концентрации доходов (индекс Джини) в 2003 г. в области составил 0,325, в Российской Федерации в целом – 0,400. Соотношение доходов 10%

наиболее и наименее обеспеченного населения составило 8,5 против 14,3 по РФ<sup>91</sup>. Менее полярное распределение населения по 20-процентным группам в соответствии с уровнем дохода в Калининградской области по сравнению с Россией в целом отражают данные рис. 6.

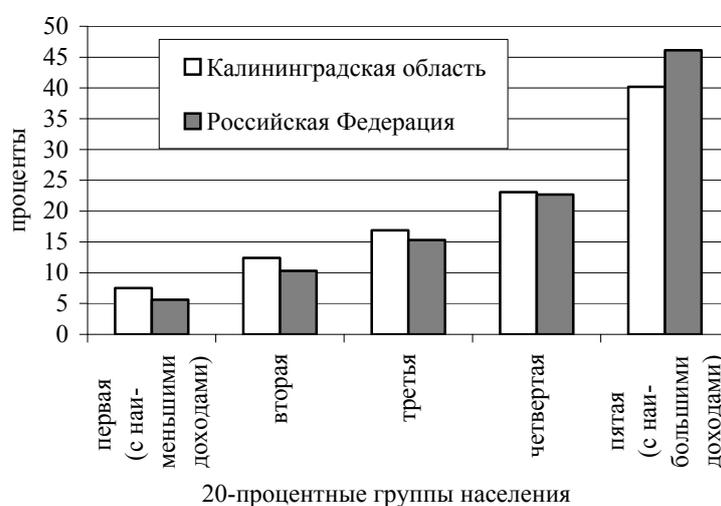


Рис. 6. Распределение общего объема денежных доходов населения Калининградской области и Российской Федерации, 2003 г.

Весьма велики различия в уровне доходов по различным типам населенных пунктов области (и между отдельными населенными пунктами)<sup>92</sup>. Официальные статистические данные фиксируют значительно более высокий уровень заработной платы на крупных и средних предприятиях в Калининграде – в 1,4 – 2,5 раза выше по сравнению с малыми городами и в 3 – 4 раза выше, чем в сельской местности. Вероятно, аналогично соотношение оплаты

<sup>91</sup> Там же. С. 37.

<sup>92</sup> См.: *Основные показатели развития экономики и социальной сферы в административно-территориальных образованиях Калининградской области. 2003 год* / Облкомстат. Калининград, 2004.

труда на малых предприятиях и доходов индивидуальных предпринимателей.

Распределение населения по уровню доходов различных типов населенных пунктов (Калининград, малые города, сельские поселения) отражает рис. 7.

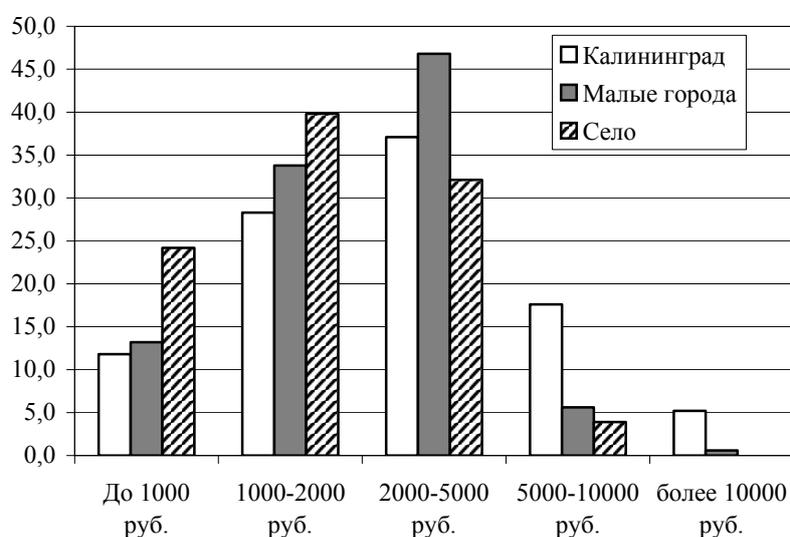


Рис. 7. Распределение населения по уровню доходов (анкета 1)

Областной центр характеризуется меньшим уровнем безработицы, а также возможностями получения дополнительных к основной работе доходов. Здесь наиболее развиты все элементы социальной инфраструктуры. То есть по уровню и качеству жизни населения Калининград сильно отличается в лучшую сторону от остальной области.

В малых городах, а особенно на селе, большую роль в получении доходов играет подсобное хозяйство, относительно развита деятельность «челноков» (табл. 12). Вместе с тем, во многих малых городах и на селе весьма высок уровень безработицы.

Таблица 12

## Оценка источника дохода (анкета 2)

Источник дохода	Доля ответов, %			
	Область, всего	Калининград	Малые города	Село
Зарплата (пенсия)	72,7	82,6	76,2	57,1
Подсобное хозяйство	21,3	10,1	15,6	40,6
Поездки за рубеж	1,9	0,5	2,0	3,5
Временные приработки	13,1	14,7	12,2	11,8
Другое	3,9	3,2	5,4	3,5

Подсобное хозяйство, как правило, обеспечивает меньший уровень дохода по сравнению с работой на предприятиях. Поэтому согласно нашим расчетам, полученным на основе обследования (анкета 1), среднедушевой уровень доходов населения Калининграда на 22% выше среднего по области, в малых городах – на 6% ниже, а на селе ниже на 31%. Более высокая сравнительная оценка уровня жизни жителями Калининграда соответствует объективно более высоким доходам его населения. Почему же население малых городов более критически оценивает свой уровень жизни по сравнению с сельскими жителями, хотя душевые доходы населения в малых городах выше, чем на селе? Вероятно, здесь более высок разрыв между уровнем запросов населения и их фактическим удовлетворением. Малые городские поселения, где сконцентрировано 31% населения области, становятся потенциально наиболее неблагополучными типами населенных пунктов с точки зрения социальной стабильности.

Анализ динамики ответов на вопросы обследований разных лет показывает тенденцию к ухудшению оценки населением своего материального положения и качества жизни. Согласно данным Анкеты 1, более трети опрошенных полностью не удовлетворены своим материальным положением, тогда как в 2001 и 2003 гг. аналогичный показатель составлял примерно 25%. В совокупности полностью не удовлетворенные и отчасти не удовлетворенные своим материальным положением респонденты составляют около двух третей опрошенных. Полностью удовлетворены материальным положением своей семьи 6% респондентов (что соответствует показателям прошлых лет).

Полностью не удовлетворены своей жизнью 15% опрошенных. Последний показатель значительно более высок по сравнению с данными 2001 г. и 2003 г., когда он составлял 6%. Особенно высок этот показатель среди сельских жителей – 27%, в малых городах он составляет 15%, в областном центре – 9%.

Чем можно объяснить специфику складывающегося в, казалось бы, успешно развивающемся регионе не слишком благоприятного общественного мнения о сложившейся социально-политической ситуации?

С одной стороны, речь идет о тенденциях, общих для всей страны и заключающихся в характерном для периода выхода из экономического кризиса более быстром увеличении потребностей при сравнительно медленных темпах роста возможностей их удовлетворения. Сказывается также интенсификация непопулярных среди значительной части населения социальных реформ – резкое повышение платы за коммунальные услуги, все большее распространение платных услуг в здравоохранении и образовании, обсуждение в Государственной Думе реформы социальных льгот.

С другой стороны, речь идет об эксклавной специфике Калининградской области. В силу пространственной оторванности от основной части страны в Калининградской области по сравнению со средним по стране уровнем выше цены на топливо и отчасти из-за этого установлены более высокие тарифы на жилищные и коммунальные услуги. В декабре 2003 г. по сравнению с декабрем 2002 г. цены на платные услуги населению возросли в Калининградской области на 40% (в том числе тарифы на жилищно-коммунальные услуги увеличились на 73%) против 22% в среднем по России.

К факторам, характерным для Калининградской области, относятся также введение ограничений в виде упрощенного транзитного документа при железнодорожном сообщении между областью и другими регионами страны, установление визового режима при посещении Польши и Литвы.

Весной 2004 г. Прибалтийские страны вступили в НАТО и стали (наряду с Польшей, которая вступила в НАТО раньше) членами Европейского союза. Российская Калининградская область стала анклавом внутри НАТО и ЕС. В прессе усилилась дискуссия

о перспективах развития области в изменившемся внешнем окружении.

Тем не менее, калининградцы, хотя и оценивают ситуацию в области (по совокупности факторов проживания) чаще негативно, все же считают ее более благоприятной по сравнению со средней по стране (табл. 13). Правда, доля считающих ситуацию хорошей почти одинаково низка, а катастрофической – практически одинаково высока. Зато нормальной ситуацию в области считает больше опрошенных – 34% (в России – 29%), а кризисной – меньше (46%, в России – 52%).

Таблица 13

**Оценка ситуации в области и России в целом (анкета 2)**

Оценка ситуации	Доля ответов, %	
	в области	в России
Хорошая	1,5	1,3
Нормальная	33,8	28,8
Кризисная	46,4	52,1
Катастрофическая	9,5	8,4
Затруднились ответить	8,8	9,3
Итого	100	100

То, что жители области оценивают ситуацию в регионе как более благоприятную по сравнению с другими регионами страны, подтверждают данные табл. 14. Их анализ позволяет сделать вывод, что из области готова уехать лишь пятая часть населения (на вопрос о том, переехали ли бы респонденты в другие регионы страны при представившейся возможности, «да» ответили 9,6% респондентов, «скорее да, чем нет» – 9,4%)<sup>93</sup>. В то же время половина опрошенных ответили, что они, с большей или меньшей степенью уверенности, желали бы переехать в Калининградскую область, если бы проживали в другом регионе страны (на соответствующий вопрос «да» ответили 28%, «скорее да, чем нет» – 21%).

<sup>93</sup> Сейчас ежегодно из области в другие регионы России выбывает около 14 тыс. человек, прибывает 16 тыс.

Таблица 14

**Распределение ответов о готовности к переезду  
в Калининградскую область или отъезду из нее, % (анкета 1)**

Варианты ответа	Представьте себе, что у Вас есть возможность переехать из Калининградской области в другой регион России. Переехали бы Вы?	Представьте себе, что Вы живете в другом регионе России. Переехали бы Вы жить в Калининградскую область?
Да	9,6	28,2
Скорее да, чем нет	9,4	21,2
Скорее нет, чем да	18,8	20,8
Нет	59,8	18,2
Затрудняюсь ответить	2,4	11,6
Вся выборка	100	100

*Ожидания и факторы улучшения жизни*

К сожалению, и ожидания опрошенных на ближайшее будущее не слишком оптимистичны, хотя в целом по области доля надеющихся на улучшение жизни выше доли тех, кто считает, что положение ухудшится. И опять же, наибольший скепсис характерен для ответов населения малых городов, тогда как наибольшие ожидания улучшения жизни встречаются у жителей областного центра (табл. 15).

Таблица 15

**Распределение ответов на вопрос «Как изменится Ваша жизнь  
в ближайшие несколько лет?», % (анкета 2)**

Вариант ответа	Область, всего	Калининград	Малые города	Село
Улучшится	24,7	34,9	15,6	19,4
Останется без изменений	38,9	44,0	32,7	37,6
Ухудшится	18,7	12,8	27,2	18,8
Затруднились ответить	17,8	8,3	24,5	24,1
Итого	100	100	100	100

По данным анкеты 2, наибольшее количество опрошенных (64%) в качестве фактора, вызывающего наибольшую тревогу, назвали низкую зарплату (пенсию). Среди других факторов выделяются такие негативные социальные явления, как пьянство и наркомания (39%), преступность (29%). На одном уровне с преступностью оказалось медицинское обслуживание (29%), 21% респондентов назвали безработицу, 18% – бюрократический произвол<sup>94</sup>.

На этом фоне доля назвавших другие факторы кажется невысокой: 11% обращают внимание на работу коммунальных служб; по 8% опрошенных назвали задержки зарплат (пенсий) и отсутствие нормального жилья, 7% – состояние системы образования, 6,5% – состояние Вооруженных сил; падение нравов отмечают 8%. Все еще небольшое количество людей осознает важность экологического фактора – его назвали менее 7%. Со многими недостатками население готово сейчас смириться, поскольку по приоритетности они уступают названным выше: только 3% обращают внимание на состояние дорог, 2% – на работу общественного транспорта.

Хотелось бы обратить внимание еще на один фактор, вызывающий тревогу: 9,5% опрошенных отметили в качестве такового оторванность области от России. Хотя по приоритетности этот фактор занял только 8-е место, степень его важности в предпочтениях населения достаточно высока – с учетом косвенного характера его воздействия на качество жизни населения, а также перечня факторов, занявших более низкие места.

Различия в озабоченности разными социальными факторами на основе средневзвешенной оценки ответов на соответствующий вопрос анкеты 2 отражает рис. 8.

Аналогичную оценку внутривнутриполитических факторов (к которым отнесены степень развития демократии, деятельность органов власти, развитие экономики в целом, социальной инфраструктуры и мер социальной защиты населения) отражает рис. 9.

---

<sup>94</sup> Данный вопрос предусматривал возможность указать в ответе до трех факторов.

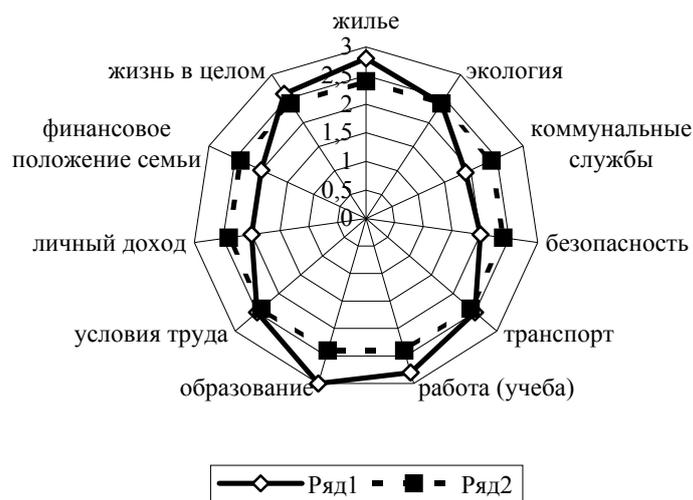


Рис. 8. Оценка<sup>95</sup> удовлетворенности населения социальными факторами (минимальная – 1, максимальная – 4):  
 ряд 1 – удовлетворенность состоянием конкретных факторов;  
 ряд 2 – средняя удовлетворенность по совокупности социальных факторов (2,4)

Отметим выявленную на основе балльной оценки более низкую степень удовлетворенности состоянием внутривластных факторов (средняя оценка по совокупности факторов – 2,0, что соответствует ответу «скорее не удовлетворены») по сравнению с факторами, отнесенными нами к социальным (средняя оценка – 2,4, ближе к «скорее не удовлетворены», чем «скорее удовлетворены»).

Каково же мнение о том, что повлияет на решение проблем улучшения жизни? 41% опрошенных считает, что повлияют сами люди. Но более высоки надежды на Президента России – 56% респондентов. На правительство страны возлагает надежды 38%.

<sup>95</sup> Ответам присваивались следующие баллы: вообще не удовлетворены – 1, скорее не удовлетворены – 2, скорее удовлетворены – 3, вполне удовлетворены – 4.

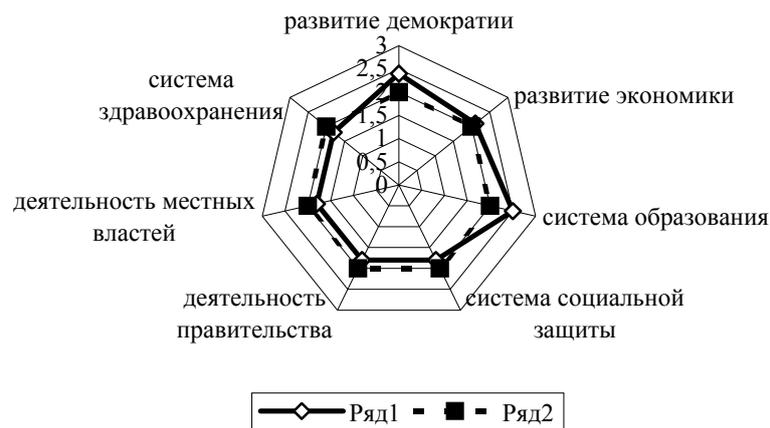


Рис. 9. Оценка удовлетворенности населения внутривнутриполитическими факторами (минимальная – 1, максимальная – 4):  
 ряд 1 – удовлетворенность состоянием конкретных факторов;  
 ряд 2 – средняя удовлетворенность по совокупности внутривнутриполитических факторов (2,0)

Областные и местные органы власти уступают в рейтинге: городские (районные) власти – 30%, губернатор области – 28%. Органы представительной власти называются реже: депутаты Государственной Думы – 17%, областная Дума – 14%. Руководителей предприятий назвали 8% опрошенных. И почти не называются партии, общественные организации (3%), профсоюзы (2%)<sup>96</sup>.

На вопрос, от чего в первую очередь зависит улучшение жизни в области, получено следующее распределение ответов<sup>97</sup>:

- от федеральных властей – 34%;
- от городских и областных властей – 40%;
- от деловых кругов города и области – 5%;
- от иностранных программ содействия – 6%;

<sup>96</sup> То же.

<sup>97</sup> Предлагалось указать только один фактор.

от самих жителей – 11 %;  
затруднились ответить – 4 %.

Таким образом, население ждет решения своих проблем прежде всего от органов власти. Законодательная власть менее авторитетна по сравнению с исполнительной. Значительно ниже число надеющихся на усилия самих жителей. Ни бизнес, ни политические и общественные организации в глазах населения не представляют собой силы, на которые можно надеяться в решении проблем регионального развития. Даже надежды на иностранные программы содействия (в целом не слишком значительные) более велики по сравнению с ожиданиями, возлагаемыми на деловые круги.

Патерналистские настроения (во многом являющиеся непреодоленным пережитком советской административно-командной системы) не способствуют активизации участия населения в решении своих собственных экономических и социальных проблем. Они затрудняют развитие партий и общественных организаций и потому не способствуют формированию в области развитой политической среды.

#### *Отношение к внешнему окружению*

Население области с точки зрения взаимодействия с внешним окружением региона путем поездок за рубеж в действительности не столь мобильно, как это принято считать. Географическое соседство с зарубежными странами как таковое является лишь предпосылкой поездок за рубеж с деловыми, культурными и иными целями. Для нашей страны традиционна низкая миграционная мобильность населения по сравнению с большинством европейских (даже восточноевропейских) стран. Осуществлению зарубежных поездок не способствуют и невысокий уровень жизни большинства населения, и известные трудности в оформлении виз, и частые длительные ожидания при пересечении границы.

О не слишком высокой мобильности населения области в отношении заграничных поездок свидетельствуют данные обследования, касающиеся частоты посещения зарубежных европейских стран (табл. 16). Более 60% опрошенных ни разу не посещали зарубежные

страны (не считая стран СНГ), свыше 25% посещают их реже одного раза в год. Несколько выше посещаемость у жителей Калининграда, среди которых 14% бывает за рубежом чаще одного раза в год, против 7–8% жителей малых городов и сельской местности.

Таблица 16

**Частота посещения европейских стран, кроме стран СНГ (анкета 2)**

Посещение европейских стран, кроме стран СНГ	Распределение ответов, %			
	Область, всего	Калининград	Малые города	Село
Чаще раза в неделю	0,2	–	0,7	–
2 – 4 раза в неделю	0,4	–	–	1,2
Примерно раз в месяц	1,1	0,9	1,4	1,2
Несколько раз в год	8,2	12,8	5,4	4,7
Реже раза в год	25,6	34,4	17,0	21,8
Никогда	60,6	50,5	68,7	66,5
Затрудняюсь ответить	3,9	1,4	6,8	4,7
Итого	100	100	100	100

Анализ идентификации респондентов с предложенными им социально-территориальными общностями показал, что лишь 5% населения относит себя к «европейцам» (несколько больше в Калининграде – 8%), зато более 12% (в Калининграде только 7%) все еще используют применительно к себе понятие «советский человек» (табл. 17). Большинство же (54%) считают себя в первую очередь гражданами России, второе меньше (14%) – жителями Калининградской области и примерно столько же – жителями конкретного города, поселка. Европейцами даже во вторую очередь называют себя тоже только 5% опрошенных.

С учетом идентификаций первой и второй очереди выделяют три основных группы опрошенных. Несколько менее 20% (как правило, лица старших возрастов) в той или иной степени соотносят себя с советским прошлым. Около 10% в большей или меньшей мере пытаются ориентироваться на Европу (здесь выше доля молодежи). И большая часть, свыше 70%, выстраивают свою идентификацию целиком в категориях «гражданин России», «житель области», «житель определенного города, поселка».

Таблица 17

**Идентификация с социально-территориальными общностями  
(анкета 2)**

Кем Вы себя считаете?	Распределение ответов, %							
	Область, всего		Калининград		Малые города		Село	
	А	Б	А	Б	А	Б	А	Б
Европейцем	5,0	4,7	8,3	7,3	0,7	3,4	4,7	2,4
Советским человеком	12,5	6,0	12,4	6,9	11,6	4,8	13,5	5,9
Гражданином России	54,2	20,7	56,0	26,1	66,0	11,6	41,8	21,8
Жителем своей области	13,6	37,0	8,3	30,3	7,5	49,0	25,9	35,3
Жителем своего города, поселка	14,0	29,3	14,7	28,9	14,3	31,3	12,9	28,2
Другое	0,6	2,2	0,5	0,5	–	–	1,2	6,5
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100

А: в первую очередь

Б: во вторую очередь

Результаты другого обследования (табл. 18) также показывают незначительную долю идентификаций опрошенных с общностями «европеец» и «гражданин мира». Причем обследование 2004 г. по сравнению с предыдущими показывает особенно малую долю идентифицировавших себя с этими социально-территориальными общностями. Полученные данные дают основание утверждать, что самоидентификация жителей Калининградской области далека от того, чтобы считать калининградцев в большей мере «европейцами», чем жителей других российских регионов.

Таблица 18

**Динамика идентификации с социально-территориальными общностями, 2001 – 2003 гг., % (анкета 1)**

Социально-территориальные общности	Дата опроса		
	2001 г.	2003 г.	2004 г.
Локальная общность (Я – калининградец, советчанин и т. д.)	32,2	27,5	40,0
Регион (Я – житель Калининградской области)	28,0	21,2	19,9
Страна как целое (Я – житель России)	24,6	31,5	32,5

Окончание табл. 18

Социально-территориальные общности	Дата опроса		
	2001 г.	2003 г.	2004 г.
Европа (Я – европеец)	2,6	7,6	2,4
Мир как целое (Я – гражданин мира)	6,6	6,7	4,1
Не знаю	5,5	6,7	1,0
Итого	100	100	100

Еще один вывод из данных табл. 18 показывает усиление роли локальных общностей (городов, поселков) по сравнению с региональной (областью). Можно констатировать меньшую значимость объединяющих регион социальных связей по сравнению со связями, присущими локальному уровню. Это, между прочим, подтверждает важность начавшейся в стране муниципальной реформы, предполагающей повысить значение местного самоуправления в системе управления территорией. Но в то же время следует предположить и ослабление региональной идеи, которая могла бы способствовать консолидации калининградского социума. Определенное время такую роль выполняла идея свободной (особой) экономической зоны. Сейчас же в идеологическом обеспечении регионального развития ощущается явный дефицит.

Оценка населением внешних угроз, в том числе связанных с расширением ЕС, неоднозначна (табл. 19). Но более половины опрошенных отвечает на вопрос, угрожает ли каким-либо образом вхождение Литвы и Польши в Евросоюз Калининградской области, «определенно да» или «скорее да, чем нет», а 43 % считают, что это уже оказало негативное влияние на ситуацию в регионе (тогда как 44 % придерживаются мнения, что не оказало).

Можно отметить все большую определенность в ответах с течением времени, вплоть до 2004 г., когда вступление Польши и Литвы в ЕС уже состоялось (1 мая 2004 г.).

Среди вероятных чаще всего отмечают угрозу полной изоляции области от остальной России (39%), ухудшение социально-экономического положения (35%). Меньше респондентов указывают на угрозу вторжения иностранной культуры и языка (13%) и перспективы выхода из состава России (8%). Другие варианты ответов не предлагались.

Таблица 19

**Оценка угрозы в связи с вхождением соседних стран в ЕС, %  
(анкета 1)**

Считаете ли Вы, что вхождение Литвы и Польши в Евросоюз каким-либо образом угрожает Калининградской области?	Год обследования			Считаете ли Вы, что вхождение Литвы и Польши в Евросоюз уже оказало негативное влияние на ситуацию в Калининградской области? (Обследование 2004 г.)
	2001	2003	2004	
Определенно да	30,3	28,0	33,8	24,6
Скорее да, чем нет	19,7	31,3	16,0	18,8
Скорее нет, чем да	18,7	19,8	19,4	19,4
Определенно нет	8,9	9,9	22,0	24,8
Затрудняюсь ответить	8,9	11,0	8,8	12,4
Итого	100	100	100	100

*Оценка путей дальнейшего развития области*

Оценка населением возможных путей регионального развития во многом зависит от того, каким видится жителям области будущее Российской Федерации в целом. В связи с этим представляют интерес ответы на вопрос о путях дальнейшего развития России (табл. 20).

Таблица 20

**Пути дальнейшего развития России (анкета 2)**

Путь дальнейшего развития России	Распределение ответов, %			
	Область, всего	Калининград	Малые города	Село
Нужно искать свой оригинальный путь	49,3	66,5	37,4	37,6
По пути стран Европы и США	18,1	16,5	24,5	14,7
Страна должна вернуться к социализму	12,5	5,0	15,0	20,0

Окончание табл. 20

Путь дальнейшего развития России	Распределение ответов, %			
	Область, всего	Калининград	Малые города	Село
По пути, которым она идет после распада СССР	7,5	6,9	5,4	10,0
По пути азиатских стран	1,7	0,9	3,4	1,2
Затруднились ответить	10,8	4,1	14,3	16,5
Итого	100	100	100	100

Преобладающее мнение, особенно характерное для жителей областного центра, – «нужно искать свой оригинальный путь» (49%). Второй по популярности ответ – «развитие по пути стран Европы и США» – поддерживают в 2,7 раза меньше опрошенных (18%). Нынешний путь одобряют только 7,5%, а 12,5% респондентов (в основном в малых городах и на селе) считают, что страна должна вернуться к социализму. Велико количество затруднившихся ответить на этот вопрос – 11%.

Для области, находящейся вблизи развитых европейских стран, доля тех, кто предпочитает для России путь этих стран, кажется слишком низкой. Показательно, что жители областного центра, наиболее продвинутого в рыночном отношении, быстрее развивающегося и характеризующегося более высокими доходами населения, особенно редко избирают вариант возврата к социализму, мало одобряют нынешний путь развития, не очень склонны к выбору пути западных стран и наиболее часто называют «особый» путь. Во всяком случае следует констатировать как отрицание возврата к прошлому, так и неодобрение настоящего, отсутствие успеха в пропаганде преимуществ западной экономики среди населения российского эксклава.

Вместе с тем, требует дальнейшего анализа понятие «особый путь России», поскольку его содержание пока недостаточно определено. Если предположить, что в него войдут компоненты других уже реализуемых путей (в том числе, прежде всего, предложенных в качестве вариантов ответа в ходе опроса), то явно непопулярен «азиатский» путь; наиболее приемлем путь стран Запада, и, кроме того, многим представляется привлекательным (надеемся, не во всех аспектах) социализм. Так что речь, скорее

всего, может идти о некоем гибриде рыночной экономики с социализмом, видимо, в чем-то похожем на скандинавскую модель.

Что касается ответов на вопрос о путях дальнейшего развития Калининградской области, то их распределение по предложенным вариантам в целом кажется вполне предсказуемым и не вызывает удивления. Половина опрошенных (а в Калининграде, где «зональный механизм» обеспечивает успехи в развитии экономики, более 60%) поддерживают вариант «область в составе Российской Федерации со статусом Особой экономической зоны».

Как известно, мнения о сохранении модифицированного режима особой экономической зоны в Калининградской области на обозримую перспективу (25 лет) придерживаются и большинство экспертов, и органы государственной власти региона. Но в малых городах и на селе, где экономический рост незначителен или вообще отсутствует, этот вариант поддерживают намного меньше опрошенных. Более того, в малых городах больше всего респондентов поддержали концепцию обычной области в составе РФ, которой в целом по области отдали предпочтение 22%. 11% опрошенных затруднились ответить на этот вопрос, а остальные варианты по отдельности набрали относительно немного голосов. Тем не менее, 7% поддержавших идею независимого государства, 6% – близкую концепцию территории под управлением совета государств (то есть кондоминиума) и 4% ожидающих возвращения области Германии в совокупности составляют достаточно заметную величину – 17%. Конечно, это скорее своего рода прогноз-предостережение, тем не менее все эти варианты рассматриваются политиками и прорабатываются различными зарубежными, отечественными и международными исследовательскими группами.

Подобные идеи особенно активно разрабатывались и пропагандировались в первой половине 1990-х годов<sup>98</sup>. Затем на какое-то время они стали малозаметны. И вот, в начале XXI века, концепции сепаратистского характера вновь оживились. Этому способствовали временные (как мы надеемся) сложности в обеспечении беспрепятственных коммуникаций между Калининградской областью и основной частью страны, что объясняется уста-

---

<sup>98</sup> Анализ таких концепций см. в книге: Федоров Г.М., Зверев Ю.М. Калининградские альтернативы / Калинингр. ун-т. Калининград, 1995.

новлением новых отношений между Россией и процессом вхождения в НАТО и ЕС Польши и Прибалтийских стран.

Ответы молодежи в возрасте 18 – 23 лет сильно отличаются, и эта особенность очень важна, так как показывает возможную тенденцию будущих изменений (табл. 21). 26% лиц данного возраста являются сторонниками идей независимого государства или территории в совместном управлении РФ и ЕС. Доля сторонников независимости убывает с увеличением возраста респондентов. А удельный вес поддерживающих идею республики в составе РФ и обычной области с возрастом, наоборот, возрастает.

Таблица 21

**Статус области в будущем, по возрастным группам (анкета 1)**

Желательный статус области в будущем	Распределение ответов, %						
	Возраст, лет						Всего *
	До 23	От 24 до 30	От 31 до 40	От 41 до 50	От 51 до 60	Старше 60	
Независимое государство	13,6	8,0	5,7	6,4	5,3	4,0	7,2 (10,8) ((11,1))
Территория в совместном управлении РФ и ЕС	12,5	0,0	4,6	5,6	5,3	6,7	6,2 (19,8) ((14,5))
Республика в составе России	4,5	2,0	8,0	6,4	12,0	12,0	7,6 (14,3) ((15,8))
Область РФ с правами ОЭЗ	35,2	64,0	51,7	55,2	41,3	33,3	46,6 (34,4) ((39,3))
Область в составе РФ	30,7	22,0	26,4	24,8	34,7	41,3	29,8 (14,1) ((10,3))
Другое; затрудняюсь ответить	3,4	4,0	3,4	1,6	1,3	2,6	2,6 (6,6) ((8,4))
Вся выборка	100	100	100	100	100	100	100

\* В скобках приводятся данные обследования 2003 г., в двойных скобках – 2001 г.

Статус «Область с режимом ОЭЗ» получил наибольшую поддержку у лиц 24 – 30 лет (64%) и одобрение 50% респондентов в возрасте 31 – 50 лет. Эта возрастная группа наиболее реально оценивает ситуацию. Но к числу принимающих решения лиц относятся, прежде всего, находящиеся в возрастной группе старше 50 лет, которая наиболее активна и на выборах. Здесь идеи резкого изменения статуса области малопопулярны. В возрастной группе 51 – 60 лет идея области с правами ОЭЗ все еще занимает первое место (41%), хотя сторонники обычной области уже составляют 35%. А среди лиц старше 60 лет больше всего сторонников обычной области в составе РФ (41%), области с правами ОЭЗ – 33%.

### 4.3. Эксклавность и региональная стратегия

#### *Поиск путей преодоления недостатков эксклавности*

В разработке региональной тематики имеется ряд сложных проблем. Так, трудно воспользоваться имеющимся историческим опытом. Слишком невелико количество прецедентов, к тому же многие из них (Восточная Пруссия между мировыми войнами, Западный Берлин, сектор Газа) внушают мало оптимизма.

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

Эксклав представляет собой «чистый» регион, в котором как бы накладываются и совпадают различные определения региона как социально-территориального феномена. На примере эксклавной территории мы имеем уникальный случай становления ре-

гионально-федерально-международной социально-экономической системы жизнедеятельности человека и общества, в условиях, когда для региона значимым становится комплекс проблем глобального развития. Проблемами современной Калининградской области, в частности, являются асимметрии экономического развития, деградация окружающей природной среды, социальная дифференциация, проблемы многоуровневого согласования интересов, проблемы транзакций и внешних воздействий, привлечения и эффективного использования инвестиций и т. д.

Что касается отечественных аналогий и попыток подготовить какое-то общее для ряда регионов решение, то здесь Калининградская область принципиально выделяется среди всех субъектов Российской Федерации. Правда, есть мнение, что Калининградская область может быть поставлена в один ряд со многими окраинными территориями России (такими, как Сахалин, Камчатка и пр.), и предлагается подготовить специальный документ, их касающийся<sup>99</sup>. Но удаленность и эксклавность – разные категории. Жителям Камчатки не требуется разрешение зарубежных стран для того, чтобы отправиться на «материк». Здесь не возникнет международных конфликтов, связанных с транзитом пассажиров и грузов, хотя государству и приходится платить надбавки к зарплате ее жителям.

Удаленность – категория экономическая, а эксклавность – политическая. Поэтому для Калининградской области и требуется не только особый экономический режим (его обеспечивает сейчас закон об ОЭЗ), но и специфика организации управления регионом, федеральная политика по отношению к области, международное соглашение об условиях ее жизнедеятельности.

Особенно сложен вопрос о специальном политическом статусе для региона, поскольку сразу возникает мысль о возможном сепаратизме, о постепенном «дрейфе» области от России. Именно эти возражения привели к отказу от придания области особого статуса в 1992 – 1996 годах, когда соответствующие предложения активно обсуждались областными законодателями<sup>100</sup>. А в настоя-

<sup>99</sup> *Ивченко В.В.* Программно-стратегическое развитие приморского региона России: теория, методология, практика. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

<sup>100</sup> *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Калининградские альтернативы / Калинингр. ун-т. Калининград, 1996.

щее время предложения о каком-либо особом статусе области к тому же противоречат тенденции к унификации российских регионов – субъектов Федерации – и укреплению вертикали власти. Для их воплощения требуются изменения действующей Конституции Российской Федерации.

Еще один, возможно наиболее часто дискутируемый среди отечественных исследователей актуальный вопрос – является ли ОЭЗ преференциальным по сравнению с другими регионами режимом хозяйствования или только компенсирует географическую «оторванность» (например, необходимость транзита через Литву). Сторонники закона об ОЭЗ ссылаются на то, что она позволила смягчить последствия более глубокого спада, чем в среднем по России. Противники доказывают, что основная цель ОЭЗ – привлечение инвестиций – полностью провалена.

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

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

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

Дискуссия отражает интересы различных политических кругов и бизнес-элит, которые в России слабо консолидированы и представляют собой скорее группировки, отражающие не общественные, а сходные личные интересы.

Нынешний механизм компенсации эксклавного положения (ОЭЗ как свободной таможенной зоны) должен быть оценен исходя из различных позиций: с точки зрения его соответствия федеральной экономической политике России (включая региональную политику); с позиций его соответствия меняющимся внешнеэкономическим условиям; с точки зрения действенности в обеспечении устойчивого и динамичного развития Калининградской области.

Развитие собственного российского законодательства, принятие и введение в силу новых законодательных актов (например, Таможенного и Налогового кодексов, а в ближайшем будущем, по-видимому, пакета законов социального характера) нередко приводит к тому, что те или иные положения закона об ОЭЗ становятся противоречащими вновь принятым законам. К тому же отдельные положения закона об ОЭЗ действуют только тогда, когда их финансовые последствия учтены в ежегодно утверждаемом федеральном бюджете<sup>101</sup>. В результате не обеспечивается надлежащая стабильность условий хозяйствования в регионе, что не способствует решению проблем социально-экономического развития Калининградской области.

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

Внешние условия развития области вновь резко меняются. С вхождением в 2004 г. Прибалтийских стран в НАТО Калининградская область стала российским анклавом внутри этой воен-

---

<sup>101</sup> См. подробнее: *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2002; *Они же.* Особая территория России. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

но-политической организации, а после вступления 1 мая 2004 г. этих стран и Польши в ЕС – и анклавом, окруженным странами Евросоюза. Поэтому необходимо оценить, какие меры должна принять Российская Федерация для жизнеобеспечения своего эксклава в новых условиях и предотвращения угрозы того, что область станет депрессивным регионом, изолированным от основной части страны внутри развивающегося Европейского союза.

Ситуация для Калининградской области усложняется и тем, что ожидаемое вступление России в ВТО может привести, во-первых, к отмене режима ОЭЗ как несоответствующего требованиям этой организации, если иное не будет предусмотрено в результате переговоров, ведущихся российскими представителями об условиях вступления России в ВТО. Во-вторых, снижение импортных тарифов после вхождения Российской Федерации в ВТО снизит эффективность нынешнего режима свободной таможенной зоны как фактора развития импортозамещения в регионе (правда, это произойдет не сразу, а после некоторого переходного периода).

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

*Комплексный подход к решению проблем развития  
эксклавного региона России*

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

От принципиального решения калининградского вопроса зависят интересы многих акторов как внутри России, так и за ее пределами. Поэтому для кардинального решения проблем развития калининградского эксклава необходим системный, с доминированием политической составляющей, подход к региону, то есть *идея стратегического развития области, совместимая с федеральными интересами, учитывающая возможности и опыт региона, устраняющая недостатки эксклавного положения, а также принимающая во внимание интересы соседних зарубежных стран*. Речь идет, во-первых, о разработке перспективной модели устойчивого развития региона в общероссийском политическом, экономическом и культурном пространстве с учетом зарубежного окружения области. При этом речь идет не только об отношениях между Россией и отдельными зарубежными странами или даже о многосторонней кооперации в Балтийском регионе, а об отношениях Российской Федерации и Европейского союза в целом. Калининградская область становится не только индикатором, но и пилотным регионом, позволяющим отработать перспективные механизмы кооперации в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским союзом.

Во-вторых, необходимо создать алгоритм планомерного, плавного перехода к этой перспективной модели, предупреждая возникновение в регионе кризисных явлений, связанных с оче-

редной реструктуризацией экономики, дестабилизацией регионального социума, изменениями управленческих структур. В течение переходного периода могут сохраняться, постепенно отмирая, элементы нынешнего хозяйственного механизма и политического устройства региона. И одновременно станут внедряться новые политические, экономические и социальные институты, с течением времени все более приближающие область к перспективной модели.

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

На федеральном уровне:

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

На международном уровне:

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

На региональном уровне:

*совершенствование регионального законодательства и уменьшение административных барьеров развития предпринимательства;*

*комплексная программа регионального развития (увязанная с документами федерального уровня, международными соглашениями, муниципальными интересами).*

## 5. Различные уровни воздействия на решение проблем региона

### 5.1. Федеральная политика по отношению к Калининградской области

До настоящего времени в Москве отсутствует четко сформулированная стратегическая линия по отношению к Калининградскому эксклаву, за исключением признания его неотъемлемой частью Российской Федерации. Область с позиций экономической политики часто рассматривается как «рядовой» российский регион, хотя и имеющий несколько особое географическое положение. Однако до последнего времени достаточно часто приходилось слышать доводы о том, что сложности коммуникаций области с другими регионами страны преувеличены, поскольку в России множество субъектов Федерации более удалены от центральных частей страны и потому имеют худшее транспортное положение по сравнению с Калининградской областью. В других случаях декларируется роль области как «моста между Востоком и Западом», «ворот России в Европу» без серьезного концептуального осмысления этой проблемы.

Создание СЭЗ «Янтарь», а позднее ОЭЗ не принесло более четкого понимания места области в экономике страны. Зональный механизм не рассматривается как метод реализации федеральной экономической политики. Для того чтобы СЭЗ-ОЭЗ работала,

администрации области приходилось и приходится доказывать в Москве необходимость нестандартного подхода к региону, вытекающего из его уникального геополитического положения. А положение это несет с собой не только выгоды, но и проблемы, что понимается не всегда и не всеми. Не вполне ясная политика центральных органов власти не способствует также пониманию намерений России по отношению к Калининградской области государствами Балтийского региона. Наконец, отсутствие упреждающей политики привело к кризису при изменении литовской стороной правил транзита российских граждан между основной территорией страны и Калининградской областью через Литву.

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

Со второй половины 2003 года область рассматривается как один из федеральных приоритетов – ей уделялось специальное внимание в деятельности комиссии при администрации Президента (во главе с И. Шуваловым), готовившей предложения по приоритетным направлениям деятельности российского руководства. С весны 2004 г. вопросы, связанные с жизнеобеспечением и развитием Калининградской области, курирует Помощник Президента, Специальный представитель Президента по вопросам развития отношений с Европейским союзом С.В. Ястржембский. Можно ожидать, что такой подход позволит сформулировать *федеральную политику по отношению к Калининградской области*, соответствующую основным принципам социально-экономической политики государства и учитывающую эксклавную специфику региона<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Проекты соответствующего документа разрабатывались и обсуждались с конца 1990-х годов; ряд принципиальных положений был отражен в федеральных целевых программах развития области. Необходимость разработки федеральной политики по отношению к региону подчеркнута в «Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года».

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

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

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

– компенсация эксклавноности региона не может заключаться только в финансовых дотациях: необходимо создать устойчивый хозяйственный механизм прямого действия, минимизирующего бюрократическое вмешательство в создание и деятельность хозяйствующих субъектов;

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

– необходимо учитывать положение области как анклава внутри ЕС, согласуя положения федеральной политики со странами Европейского союза путем специальной международной договоренности;

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

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

Внешняя политика РФ по отношению к ЕС – это политика партнерства и сотрудничества. Следовательно, Калининградская область должна быть регионом сотрудничества России и Евро-

пейского союза. И именно в развитии этой функции региона и должна заключаться специфика российской федеральной политики по отношению к Калининградской области в сравнении с остальными 88 субъектами Федерации, если, в свою очередь, и политика ЕС – это действительно политика партнерства и сотрудничества.

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

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

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

Полагаем также, что всякие упоминания о безусловной принадлежности Калининградской области России излишни. На-

сколько нам известно, никаких официальных притязаний на нее никто не предъявляет. И уж, во всяком случае, такие упоминания – не для внутривнутриполитического документа, каковым является федеральная стратегия по отношению к одному из субъектов РФ. Достаточно Конституции Российской Федерации. Если будет заключен международный договор с ЕС, в нем и следует подчеркнуть политический статус области.

Что же должно быть в документе?

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

Во-вторых, гарантии стабильности статуса Особой экономической зоны в Калининградской области. Речь идет о принятии нового федерального закона об ОЭЗ в Калининградской области и согласовании с его положениями других законодательных актов (особенно Таможенного и Налогового кодексов). Этот новый документ не должен ухудшать условия хозяйственной деятельности в регионе по сравнению с действующим законом. В нем должны быть учтены условия ожидаемого вступления России в ВТО таким образом, чтобы имели шанс развиваться созданные в области импортозамещающие производства; целесообразно предусмотреть стимулирование инвесторов, вкладывающих средства в реализацию ФЦП и других крупных инвестиционных проектов и т. д.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Само решение о подготовке нового закона об ОЭЗ было принято в условиях, когда в изменениях (хотя и разного характера) оказались заинтересованы две силы с противоположными интересами. Бизнес-элита региона и власти региона стали стремиться к получению дополнительных льгот, а предпринимательские круги других российских регионов и отражающие их интересы эксперты, наоборот, требовали отмены льгот. В действительности, достаточно было внести небольшие изменения в действующий закон для совершенствования режима свободной таможенной зоны. (По нашему мнению, вообще обойтись без изменений, используя имеющиеся инструменты хозяйственного регулирования, включая совершенствование квотирования беспошлинного импорта в ОЭЗ отдельных товаров). А льготы по налогообложению, рассматриваемые сейчас как содержание нового «зонального» механизма для области, можно было предоставить отдельным законом или как часть модернизированной Федеральной целевой программы развития области.

В-третьих, предложения по соглашению между РФ и ЕС о жизнеобеспечении Калининградской области, в которых должны быть предусмотрены взаимные обязательства сторон по отработке интеграционных механизмов, участию в совместных проектах, сотрудничестве в сферах культуры, образования, экологии и др.

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

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

В-пятых, целесообразно предусмотреть федеральное руководство реализацией ФЦП.

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

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

Этот механизм должен, с одной стороны, поддержать уже созданный в последние годы новый сектор экономики, обеспечи-

вающий производство товаров, успешно конкурирующих с импортными на российском рынке. С другой стороны, он должен содействовать экспортной ориентации производства, соответствующей экономической стратегии Российского Правительства (на наш взгляд, речь может идти не только о создании новых предприятий, но и о постепенной переориентации нынешнего импортозамещения на внешние рынки).

## 5.2. Международные соглашения

### *Договор Россия – ЕС об условиях жизнеобеспечения и развития Калининградской области*

Главным препятствием к росту экспорта произведенных в Калининградской области товаров является не столько качество или цена производимой в области продукции, сколько запретительная таможенная политика стран – потенциальных импортеров продукции (прежде всего, стран ЕС). Для ограничения ввоза продукции на территорию торговых партнеров области в качестве ограничений используются несоответствие стандартов, экологические требования к производству, квотирование импорта определенных товаров, антидемпинговые меры и пр. нетарифные ограничения. С учетом беспошлинного доступа товаров из-за рубежа (прежде всего, из стран ЕС) в Калининградскую область, следует добиваться предоставления рынка ЕС для калининградских товаров (хотя бы в размерах импорта в Калининградскую область).

Внешние условия (включая условия транзита грузов и пассажиров, отношение ЕС к режиму ОЭЗ при вступлении России в ВТО, особенности доступа произведенных в области товаров на рынок ЕС) настолько существенны для социально-экономического развития региона, что было бы желательно определить эти условия до принятия нового закона об ОЭЗ. Речь идет о том, что для стабилизации внешних условий регионального развития следует добиться подписания договора между РФ и ЕС об условиях

жизнеобеспечения и развития Калининградской области как региона взаимного сотрудничества. Основаниями к заключению договора могли бы стать Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС, а также Стратегии сторон по отношению друг к другу (Стратегии ЕС 1999 г. и Стратегии РФ 2000 г.). Инициативу заключения такого договора поддерживает, в частности, Калининградская областная Дума. Ряд предложений сформулирован в «Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года», разработанной областной администрацией с привлечением ученых КГУ, других научных центров Калининграда и Москвы. Соответствующие предложения в адрес Евросоюза выдвигались и Российским Правительством, но пока положительного ответа на них не получено (представители ЕС полагают достаточным развивать отношения в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 года).

Помимо условий транзита пассажиров и грузов через территорию стран ЕС для жизнеобеспечения Калининградской области, в договоре могут быть определены и многие другие аспекты, представляющие взаимный интерес.

С учетом эксклавного положения области и его изменений в результате расширения ЕС согласно международному праву страны ЕС должны возместить возможный экономический ущерб от своих действий, ухудшающих условия и стоимость транспортировки грузов и перевозок пассажиров между Калининградской областью и другими российскими регионами.

#### *Согласование региональной стратегии со стратегией стран Балтийского региона*

Для того чтобы региональная стратегия (как часть российской социально-экономической и политической стратегии на Балтике) могла быть согласована с общей стратегией стран Балтийского региона, она должна учитывать интересы ЕС и входящих в него стран. Если речь идет об экспортной ориентации производства, то это должна быть продукция, не конкурирующая с производимой в

этих странах, а, наоборот, импортируемая ими. И здесь речь может идти практически лишь о поставках сырья из России и его первоначальной обработке, с получением полуфабрикатов, поскольку на выпуск готовой продукции претендуют наши партнеры. Это не очень выгодная специализация, потому что создаваемая добавленная стоимость (а потому и прибыль) здесь не слишком велика, а экологические угрозы значительны. И наоборот, вполне приемлема нынешняя импортозамещающая специализация промышленности области, основанная на механизме свободной таможенной зоны и возможностях беспошлинного ввоза товаров на остальную территорию страны (при производстве в регионе некоторой добавленной стоимости).

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

Рекреационная специализация тоже ведет к конкуренции с прибалтийскими и польскими курортами. Но здесь возможно и взаимодополнение (например, путем организации общих туристических маршрутов с польским Трехградьем Гданьск – Гдыня – Сопот и литовскими Нерингой, Клайпедой, Палангой).

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

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

В то же время имеются проекты, в которых прямо заинтересованы страны Балтийского региона. Это, прежде всего, перевод экономики области на экологически чистые технологии, предотвращающие нынешнее загрязнение окружающей среды. Это организация транзитных перевозок вдоль восточного побережья Балтийского моря (проект «Виа Ганзеатика», специально под реализацию которого создан еврорегион «Сауле» вдоль маршрута от

Эльблонга через Калининград, Советск, Шяуляй на Ригу). Представляет интерес совместное использование Куршской и Вислинской кос, Куршского и Вислинского заливов. Безусловный интерес может представлять кооперация в добыче и обработке янтаря (которая сейчас тоже осуществляется, но только криминальными кругами и основана на контрабанде добываемого в области, а обрабатываемого в Польше и Литве янтаря). Перспективны совместные образовательные и научные проекты, включая совместное формирование научно-образовательных комплексов, центров компьютерных технологий для разработки поставляемых на мировой рынок программ и пр.

Весьма интересна идея для определения перспектив Калининградской области известного финского профессора Урпо Кивикари о формировании на юге Балтики «Южно-балтийского треугольника роста»<sup>104</sup>. Предлагается 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.

Западные партнеры, если они действительно заинтересованы в сотрудничестве, должны учитывать региональные интересы Калининградской области и более широко – общероссийские интересы на Балтике. Прежде всего, необходимо обеспечить беспрепятственный и дешевый транзит российских пассажиров и грузов через территорию Литвы. Эта проблема пока решена лишь частично и на небольшой период времени, после чего (с вступлением Литвы в шенгенское пространство, ужесточением экологических и прочих нормативов перевозок грузов и др.) может вновь обостриться.

Далее, должен быть облегчен доступ производимых в Калининградской области товаров на рынок ЕС. Это, как и другие

---

<sup>104</sup> Kivikari U., Lindström M., Lihuto K. The external economics relations of the Kaliningrad Region. Turku school of economics and business administration, Discussion C2/1998.

представляющие взаимный интерес вопросы (например, создание международной инвестиционно-финансовой корпорации регионального развития), могло бы быть учтено в специальном соглашении России и ЕС по поводу жизнеобеспечения и развития Калининградской области.

На основе анализа регионального потенциала с целью его наиболее полного использования, с учетом международных интересов, исходя из общегосударственных задач, должна быть сформулирована федеральная российская политика по отношению к Калининградской области. Сейчас можно говорить лишь об общих ее контурах, основанных на необходимости сохранения Калининградской области в российском экономическом, культурном (и, безусловно, политическом) пространстве.

Кардинально, раз и навсегда, решить все проблемы развития эксклавной территории в зарубежном окружении вряд ли возможно. Многообразие переплетающихся здесь общероссийских, региональных, международных интересов приводит и, видимо, будет приводить в будущем, к возникновению проблемных ситуаций, которые придется решать путем согласования интересов различных сторон. Но должен быть создан эффективный механизм решения этих вопросов, и желательно на самой ранней стадии их возникновения. И, конечно, необходим непрерывный мониторинг ситуации в регионе и вокруг него с тем, чтобы выявить возникающие противоречия между различными акторами, преследующими далеко не всегда совпадающие, а часто даже противоречащие интересы. Однако общие цели – политическая стабильность, экономическая выгода, социальное развитие, экологическая безопасность – должны помочь в преодолении возникающих время от времени трудностей.

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

### 5.3. Совершенствование закона об ОЭЗ

#### *Перспективы свободных (особых) экономических зон в России*

Российская практика 90-х годов XX века в отношении развития подобных зон, в отличие от опыта многих других стран, была в целом неудачной<sup>105</sup>. В ряду этих многочисленных проблем особое значение имел и тот факт, что законодательная база для их создания в России в указанный период была очень неразвитой. Эти экономические зоны создавались как на основе отдельных законов, так и постановлений Правительства и других правовых документов. Много лет обсуждался вопрос о том, что для проведения единой политики в отношении таких зон необходим единый закон, регулирующий их создание, функционирование и прекращение деятельности. Более того, разрабатывались различные проекты такого закона, один из которых даже прошел обсуждение в Федеральном Собрании Российской Федерации, но был отклонен Президентом РФ, после чего практически все подвижки в законодательстве прекратились на долгие годы. Вот почему не является неожиданным, что в настоящее время действуют лишь две особые экономические зоны – в Калининградской области и Приморском крае.

Министерство экономического развития и торговли РФ и Министерство промышленности, науки и технологий РФ полагают, что второй путь в отношении экономических зон является более прагматичным и перспективным, что нашло отражение в подготовленных к лету 2003 г. Минэкономразвития проектах законов «О принципах создания и функционирования особых экономических зон (ОЭЗ)» и «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Но в окончательном варианте Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 – 2005 годы) фрагмент

---

<sup>105</sup> См., например: *Политика* привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику: Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2001.

об особых экономических зонах отсутствует, хотя в проект он был включен.

В проекте закона о СЭЗ, который обсуждался в Федеральном Собрании РФ, основной упор делался на развитие экспорта. Данная точка зрения вполне имеет право на существование, тем более, если учесть, что подавления конкуренции в результате проведения промышленной политики не происходит, если поддерживаемые предприятия главным образом ориентированы на экспорт. Основные концептуальные идеи заключаются в том, что:

- такие зоны должны создаваться на основе общей государственной политики, устраивающей как федеральные власти, так и регионы;

- под ОЭЗ должна быть подведена достаточная для их жизнедеятельности правовая основа, чего не было раньше. Причем, делать это нужно в комплексе с другими законодательными и правовыми актами, в которые требуется внести изменения и дополнения в связи с принятием закона по ОЭЗ. В первую очередь, это касается документов, которые обеспечивают вступление в действие тех или иных льготных условий функционирования ОЭЗ;

- в отличие от ОЭЗ образца 90-х гг. новые ОЭЗ должны иметь ограниченную территорию, а не включать в себя целые республики, края, области (принцип экстерриториальности/анклавности);

- создаваться такие зоны должны в целях продвижения высокотехнологичных перерабатывающих производств или практического применения новых технологий;

- власти всех уровней должны быть готовы к инвестициям в инфраструктуру ОЭЗ, а не ждать результатов на пустом месте или вложений исключительно со стороны частного сектора;

- преимущества, которые дает ОЭЗ, должны предоставляться зарегистрированным в ней фирмам и предприятиям не только на основе «юридического присутствия» в ОЭЗ (что больше напоминает принцип организации оффшорных зон), но и на основе осуществления в ней реальных инвестиционных проектов.

Однако к Калининградской области в силу ее эксклавности необходим иной подход, сочетающий стимулирование экономической активности с компенсацией пространственного отрыва от основной территории страны и необходимости транзита через

территории двух зарубежных стран в коммуникациях с основной территорией страны. Тем более, не имеет смысла производить новые эксперименты с экономикой региона, которая с трудом смогла приспособиться к механизму, определяемому законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», и во многом зависит от развития импортозамещения, стимулируемого сейчас данным законом.

Как отмечает В.А. Мау, причиной отрицательного отношения к свободным (особым) экономическим зонам чаще всего является опасение финансовых нарушений, которые были очень распространены в России 1990-х годов и от которых только в последнее время удается избавляться. Он считает, что некоторый рост к настоящему времени административного ресурса (как способности власти обеспечивать достижение стоящих перед ней целей) позволяет надеяться на более эффективное использование специальных мер, включая создание новых и поддержание старых свободных – особых экономических зон, обеспечивающих необходимую диверсификацию российской экономики<sup>106</sup>.

Отметим, что и критика ОЭЗ в Калининградской области, которую некоторые даже называют «черной дырой», имея в виду якобы большие потери бюджета от ее функционирования, связана не столько с самим «зональным» механизмом, а с проблемами управленческого характера. Если действительно административный фактор будет действовать более эффективно, то многие претензии к функционированию ОЭЗ в Калининградской области, включая высокую долю теневого сектора, могут быть сняты.

#### *Варианты совершенствования механизма ОЭЗ*

Режим ОЭЗ, сформировавшийся под воздействием федеральной политики, естественным образом ориентировал региональную экономику на модель импортозамещения, хотя значительный потенциал имеется и сфере экспортной ориентации.

---

<sup>106</sup> Мау В.А. Экономическая политика и экономический рост: Российская экономика в 2003 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2004. С. 17 – 18.

Экспортная ориентация затруднена нетарифными ограничениями стран – потенциальных импортеров продукции калининградских предприятий (экспорт целлюлозы в страны ЕС ограничивается экологическими требованиями, рыбных консервов – различиями стандартов и т.д.). Ситуация может измениться в лучшую сторону после вступления России во Всемирную торговую организацию и особенно, если между РФ и ЕС будет заключен договор об условиях жизнеобеспечения и развития Калининградской области, предусматривающий среди прочего облегченный доступ калининградских товаров на рынок стран Европейского союза.

Импортозамещающая специализация стимулируется расширением потребительского спроса на российском рынке, выгодным географическим положением региона и режимом ОЭЗ. Недостатком является необходимость пересечения территории Литвы при транспортировке товаров на основную часть России.

Статьи Закона об ОЭЗ, которые могли бы стимулировать экспорт, оказались «мертворожденными». С этой связи утверждения специалистов о том, что механизм ОЭЗ не в состоянии решить проблемы регионального развития, вреден и закрепляет возможность взимания «политической ренты», не вполне корректны. На наш взгляд, попытки отмены действия режима ОЭЗ были связаны с нерешенностью вопроса об источниках конкурентных преимуществ калининградского бизнеса – соседство с европейскими странами или «эксклюзивные преференции». В любом случае, отмена режима ОЭЗ в Калининградской области неприемлема, так как может привести к долгосрочному (если не окончательному) отторжению со стороны инвесторов и партнеров.

Отказ от специализации на импортозамещении может привести к усилению эксклавноности области и к ее полной изоляции – не только экономической, но и политической. В таких условиях действительно может возникнуть проблема создания суверенного государства на территории Калининградской области. Торгово-посредническая специализация Калининградской области, по мнению исследователей, связана с развитием портового хозяйства, однако рассчитывать на увеличение грузопотока и превращение портов Калининградской области в транспортный узел,

представляющий особое значение в мировом масштабе, не приходится. Основная причина заключается в специфике конструкций и строений, а также в уровне их технического оснащения. Приведение портового хозяйства Калининградской области в соответствие с требуемыми параметрами требует его полной реконструкции и связано со значительными капиталовложениями, которые едва ли будут оправданными, если учесть, что уже действуют порты Литвы и Польши, полностью соответствующие мировым стандартам.

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 имелись и негативные последствия). 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.

Принимая во внимание особенности области, подавляющее большинство авторов концепций ее развития отмечают и специфику хозяйственного механизма по сравнению с другими субъектами Федерации. С учетом изменения внешних условий развития области существуют две базовые концепции ее дальнейшего развития, одна из которых основана на развитии импортозамещения, а другая – на экспортной ориентации производства. Соответственно различаются и предложения по изменению закона об ОЭЗ.

1. Имеются различные предложения, касающиеся дальнейшего стимулирования импортозамещения, например, изменение норматива добавленной стоимости при признании товаров произведенными в области.

Первая группа предложений – снижение норматива в два раза, его привязка к размеру импортных пошлин или установление на основе специальных соглашений администрации области с Государственным таможенным комитетом. Кроме того, предлагается умень-

шить число знаков классификации кода товаров, изменение которых необходимо при переработке импортного сырья и комплектующих для признания товаров произведенными в области. Такие условия приближаются к прямому импорту товаров и не способствуют развитию в регионе сопутствующих производств, обеспечивающих увеличение производства добавленной продукции.

Вторая группа, наоборот, предполагает повышение норматива. Если речь идет о более полном импортозамещении (а не 15 – 30%, как сейчас), то его проще постепенно организовать именно в Калининградской области, где уже созданы перерабатывающие предприятия, имеются резервы трудовых ресурсов, а часто и возможности наращивания производства сырья, например, животноводческой продукции. Областная администрация пытается содействовать этому процессу. В 2002 г. при организации аукционов по продаже квот на беспошлинный ввоз импортного мяса была сделана попытка связать объем квот с использованием при производстве продукции определенного количества мяса, поставляемого местными производителями. Однако это решение вызвало протесты предпринимателей и реализовать его не удалось. Но имеется возможность предусмотреть постепенное повышение норматива добавленной стоимости на правительственном уровне (согласно закону об ОЭЗ, этот норматив устанавливается по согласованию с администрацией области).

*В отношении изменения квот на беспошлинный импорт товаров существуют также разные предложения.* Первое – отмена квотирования. Большие нарекания вызывает организация аукционов на продажу квот, часть которых впоследствии не выбирается, а также чрезмерно большой перечень подлежащих квотированию товаров, многие из которых не имеют отношения к развитию импортозамещения и даже не производятся в области. Практическое значение сейчас имеют только квоты на ввоз мяса.

Альтернативный вариант – ужесточение квотирования беспошлинного импорта товаров. В одном из проектов сами таможенные льготы устанавливаются на основе соглашения между администрацией области и Правительством РФ. Вопрос заключается в том, кто сможет объективно оценить номенклатуру квотируемых товаров и размеры квот.

В областных органах власти, местных и связанных с областью деловых кругах существует мнение, что отмена закона об ОЭЗ ухудшила бы условия только что созданных импортозамещающих производств и вредна с позиций стабильности условий для бизнеса. Экономика области вновь должна будет претерпеть значительные трудности, вызванные изменением условий хозяйствования и обусловленной ими новой реструктуризацией. В связи с неизбежным спадом производства и уменьшением доходов населения потребуются многократное увеличение прямой финансовой поддержки региона со стороны Федерации.

Предлагается сохранить действующий порядок управления ОЭЗ, режим свободной таможенной зоны на территории всей области, снизить уровень требований к признанию товаров произведенными в области, ввести дополнительное стимулирование инвестиций<sup>107</sup>.

Но законодательная инициатива областных органов власти, подготовивших в 2001 г. соответствующие предложения о внесении изменений и дополнений в закон об ОЭЗ, не получила поддержки в профильных комитетах Государственной Думы РФ.

2. В правительственных кругах и некоторыми московскими учеными предлагается новая, экспортная, ориентация ОЭЗ. Основное значение придается льготам при выпуске товаров на экспорт. Режим свободной таможенной зоны на всей территории области должен быть отменен, при сохранении возможности создания локальных таможенных зон. Следовательно, предполагается новая реструктуризация созданной во второй половине 90-х гг. XX века импортозамещающей калининградской экономики. Особое значение придается Федеральной целевой программе развития области, реализация которой должна осуществляться федеральной структурой, подчиненной Правительству.

В рамках Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 г.» был объявлен тендер на

---

<sup>107</sup> *Егоров В.Г.* Российский регион в центре Европы // Вопросы экономики. 2001. №11; *Пирогов В.В., Жданов В.П., Федоров Г.М.* Калининградская область: видение и перспективы развития // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 87 – 95; *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества. Калининград: Изд.-во КГУ, 2002.

разработку нового закона. Проект был разработан Финансовой академией при Правительстве РФ и предполагал сочетание элементов свободной таможенной зоны на территории всей области на условиях, которые будут согласовываться между администрацией области и Государственным таможенным комитетом, с локальными экономическими зонами, принятие мер по стимулированию инвестиционной деятельности, а также передачу функций управления ОЭЗ на федеральный уровень. Однако этот проект не получил поддержки в регионе, и работа над новым законом об ОЭЗ была продолжена. Подготовленный проект будет рассмотрен ниже.

3. Наиболее перспективным для развития Калининградской области представляется сочетание импортозамещения и экспортной ориентации производства. Такой подход предусмотрен в «Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года».

По нашему мнению, экспортные производства в Калининградской области недостаточно развиваются не столько по причине их слабого стимулирования со стороны государства, сколько потому, что российские товары не имеют доступа на западные рынки в силу нетарифных ограничений. С помощью экологических требований, стандартов, антидемпинговых процедур осуществляется защита собственных производителей от конкуренции. Вступление России в ВТО и дальнейшее развитие сотрудничества между РФ и ЕС, реализация Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (включая создание совместной зоны свободной торговли) должно способствовать решению данной проблемы. Кроме того, большое значение могут иметь покровительственные тарифы российских железных дорог по перевозке грузов в калининградском направлении.

Большое значение имеет стабилизация условий хозяйствования и формирование позитивного имиджа региона. Область имеет объективные преимущества, связанные с ее географическим положением, и эти преимущества скажутся при организации экспортных производств.

Совместное развитие импортозамещения и экспортноориентированных производств может рассматриваться как универсальный подход, согласующийся со спецификой уже сложившейся

отраслевой структуры экономики области. Отказ от одного из направлений внешнеторговой ориентации может негативно отразиться на состоянии хозяйственного комплекса области. Наиболее целесообразным представляется требование постепенного увеличения доли добавленной стоимости или усложнение смены кода таможенной классификации.

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

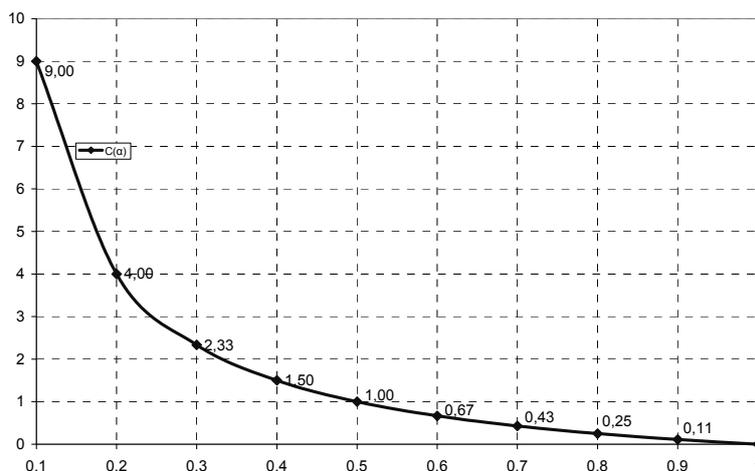


Рис. 10. Зависимость мультипликатора объема входящих (внешних) ресурсов  $C(\alpha)$  от фактической величины адвалорной доли  $\alpha$  (по Т.Р. Гарееву, 2004<sup>108</sup>)

<sup>108</sup> Гареев Т.Р., Волошенко Е.В. К дискуссии о стратегии развития Калининградской области // Регион сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2004. Вып. 3(28).

Итак, наиболее приемлемым вариантом региональной специализации является постепенный, а главное, естественный (инициируемый самими предприятиями-резидентами) переход от импортозамещения к экспортноориентированным производствам. Указанная схема развития региона соответствует «скандинавской модели» интернационализации<sup>109</sup>. По такому пути «импортозамещающее производство – экспортноориентированные отрасли – смешанная специализация» развивается СЭЗ «Манаус» в Бразилии<sup>110</sup>.

В качестве аргументов в поддержку указанной схемы регионального развития могут быть приведены результаты обследования основного массива предприятий региона в сфере импортозамещения и экспортноориентированных отраслей<sup>111</sup>.

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

На наш взгляд, попытки отмены действия режима ОЭЗ связаны с принципиальной нерешенностью вопроса об источниках

---

<sup>109</sup> Hollensen S. Global marketing: a market-responsive approach. FT: Prentice Hall, 2002.

<sup>110</sup> Зверев Ю.М. Мировой опыт «зон переработки импорта» и Калининградская особая экономическая зона // Регион сотрудничества. Калининград: Изд-во КГУ, 2003. Вып. 1(19).

<sup>111</sup> Исследование было проведено в 2003 года коллективом ученых КГУ по заданию администрации Калининградской области.

конкурентных преимуществ калининградского бизнеса – «соседство» с европейскими странами или «эксклюзивные преференции». В любом случае отмена режима ОЭЗ в Калининградской области не приемлема, так как может привести к долгосрочному (если не окончательному) отторжению со стороны инвесторов и партнеров.

*Оценка проекта нового закона  
«Об особой экономической зоне в Калининградской области»*

Остановимся подробнее на анализе последствий принятия нового закона «Об особой экономической зоне в Калининградской области» (в его последнем варианте, внесенном Минэкономразвития на согласование)<sup>112</sup>.

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

1. Участниками ОЭЗ являются юридические лица, реализующие на территории области инвестиционные проекты в форме капитальных вложений, которые осуществляются в течение трех лет, минимальная инвестиционная стоимость проекта – 300 млн руб. Инвестиционные проекты не могут быть направлены на добычу нефти, газа, производство водки, ликероводочных изделий, финансовое посредничество<sup>113</sup>, торговлю, государственное управление и т.д.

2. Контроль за реализацией инвестиционных проектов и деятельностью участников ОЭЗ, функциональное управление ОЭЗ осуществляется Агентством ОЭЗ<sup>114</sup>.

3. Вносятся изменения в регулирование хозяйственной деятельности в части применения таможенного режима и налоговых льгот.

---

<sup>112</sup> Проект закона «Об особой экономической зоне в Калининградской области» // Рабочие материалы администрации Калининградской области.

<sup>113</sup> Понятие «финансовое посредничество», на наш взгляд, требует расшифровки.

<sup>114</sup> Государственное агентство ОЭЗ (Агентство ОЭЗ) выполняет функции административного управления, руководитель назначается Президентом РФ по представлению Правительства РФ.

Деятельность в ОЭЗ осуществляется с использованием различных режимов хозяйствования – механизмов налогового и таможенного регулирования соответственно. Таможенные льготы продолжают в течение 10-летнего переходного периода действовать для ныне существующих юридических лиц и устанавливаются на:

- товары, ввозимые на территорию Калининградской области;
- иностранные товары, ввозимые на территорию ОЭЗ для производственных целей;
- российские товары, вывозимые с территории Калининградской области на остальную часть таможенной территории Российской Федерации<sup>115</sup>;
- иностранные товары и товары, произведенные на территории Калининградской области, вывозимые за пределы таможенной территории Российской Федерации.

4. Вводятся налоговые льготы для участников ОЭЗ – по налогу на прибыль, по операциям с ценными бумагами и налогу на имущество.

5. Устанавливается переходный период (10 лет) с начала действия нового закона, в течение которого сохраняются таможенные льготы в редакции «старого» режима ОЭЗ, однако при определении происхождения товара учитывается процент доработки (переработки) и изменение классификационного кода товара по ТН ВЭД России на уровне любого первого из пяти знаков.

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

---

<sup>115</sup> Российские товары – товары, полностью произведенные в РФ, выпущенные для свободного обращения на таможенной территории РФ. Товары, полностью произведенные в Калининградской области, имеют статус российских товаров.

вающая), где сосредоточены крупные региональные производства с высокой производительностью и рентабельностью<sup>116</sup>.

Таким образом, участниками «нового» режима ОЭЗ становятся крупные предприятия, основная же часть хозяйствующих субъектов Калининградской области будет действовать вне режима ОЭЗ. Причины кроются в отсутствии достаточного объема средств (в среднем 3,3 млн евро в год) для обеспечения минимальной стоимости инвестиционного проекта или в несоответствии отраслевой принадлежности предприятий производствам, допускаемым проектом закона.

Как показывают результаты конкретных исследований, нет необходимости ограничивать размеры инвестиций каким-либо нижним пределом (как это предлагается в проекте), поскольку именно малые и средние предприятия составляют сейчас и могут составить в будущем основу экономики региона. Не следует предъявлять требования и к отраслевой принадлежности предприятий, поскольку для успешного регионального развития это не имеет значения. Льготы могли бы предоставляться, прежде всего, по налогу на прибыль, в том числе в части, поступающей в федеральный бюджет. Расчеты, выполненные специалистами КГУ совместно с Главным управлением экономического развития и торговли администрации Калининградской области, показывают, что некоторое снижение налоговых поступлений в первые три года предоставления льгот будет не только компенсировано, но и значительно превышено поступлениями налогов в последующем<sup>117</sup>.

Выполненные расчеты показывают, что немедленная реализация предложений об отмене режима свободной таможенной зоны приведет к убыточности импортозамещающих производств. Даже полная отмена налогов на прибыль и имущество не компенсирует потери товаропроизводителей. Поскольку производство товаров

---

<sup>116</sup> По состоянию на начало 2004 года, по официальным данным, в торговле и общепите занято 36% предприятий, в промышленности – 14%, сельском хозяйстве – 11%, строительстве – 9%; 4% приходится на транспорт и связь.

<sup>117</sup> Цикель М.А., Жданов В.П., Федоров Г.М. Эффективность и совершенствование механизма Особой экономической зоны в Калининградской области. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

для других российских регионов составляет сейчас более половины всего промышленного производства региона, постольку отмена существующего в области хозяйственного механизма приведет к глубокому экономическому спаду.

Отмена действующего режима ОЭЗ в Калининградской области ведет к необходимости уплаты всех таможенных платежей при ввозе и вывозе продукции с территории региона: таможенные сборы, таможенные пошлины, налог на добавленную стоимость, акциз для подакцизных товаров.

Произведенная в Калининградской области продукция облагается НДС за вычетом величины ранее уплаченного «входящего» налога. Формируется цена «франко-завод» – цена продукции в Калининградской области. Далее товары вывозятся за пределы области, это приводит к увеличению исходной цены на величину транспортных тарифов, а также оптовую наценку и наценку ритейлера.

Расчеты стоимости товара в разных условиях (прямой импорт, режим ОЭЗ, отмена режима ОЭЗ, производство из местного сырья) приведены в Приложении 3. Производство продукции вне режима ОЭЗ в Калининградской области будет существенно дороже других вариантов, за исключением прямого импорта. Можно предположить, что при отмене ОЭЗ в Калининградской области российские рынки будут продолжать закупать товары калининградского производства, которые по цене являются более конкурентоспособными (разница в цене составляет 3%), чем импорт. Возможна и иная ситуация – российские предприятия переориентируются с калининградских товаров на импортные по причине худшего соотношения «цена/качество» у первых. Можно также ожидать, что даже отмена режима ОЭЗ в Калининградской области вряд ли заставит российские предприятия разрывать налаженные партнерские контракты с предприятиями области и формировать новые торговые коридоры с зарубежными странами. Поэтому как калининградский рынок, так и российские предприятия будут продолжать сотрудничество, хотя оно не будет уже столь выгодным для обеих сторон (удорожание продукции негативно скажется на финансовом состоянии всех групп предприятий).

В то же время следует учесть, что рост поставок продукции импортозамещающих производств из Калининградской области в другие регионы страны происходит обычно в условиях увеличения прямого импорта аналогичной продукции, то есть развивающееся в области импортозамещение конкурирует не столько с отечественным производством, сколько с ввозом товаров из-за рубежа. В условиях резкого сокращения потребительского спроса, сложившихся устойчивых предпочтений населения по отношению к «раскрученным» маркам импортных товаров замещение импорта отечественным производством потребительских товаров является непростой задачей. В рамках осуществления политики импортозамещения именно сейчас, в сложившихся относительно благоприятных условиях, необходимо заложить долгосрочные основы обеспечения реальной конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей. Поставки из Калининградской области, безусловно, предпочтительнее прямого импорта. Кроме того, их ограничение при необходимости возможно и без отмены режима свободной таможенной зоны – путем расширения перечня товаров, квотируемых для беспошлинного импорта.

В проекте закона предпринята попытка включения Калининградской области в производственную систему России (Калининградская область превращается из перевалочной базы в центр переработки российского сырья), что одновременно могло бы решить проблему эксклавного положения области. Это довольно странно, так как известно, что производство в Калининградской области из российских комплектующих по сравнению с производством других российских товаров оказывается менее выгодным на величину транспортной составляющей и в ряде случаев НДС.

В то же время анализ воздействия механизма Особой экономической зоны на экономику Калининградской области показывает сравнительную эффективность режима ОЭЗ, способного стимулировать развитие ключевых компонентов региональной экономики, работающих на рынки всех уровней – региональном, общероссийском и зарубежном. Более высокие темпы экономического развития региона в 2000 – 2004 годах по сравнению со средними по стране показателями дают основание утверждать, что в последние годы механизм ОЭЗ работает эффективно, способст-

вля динамичному развитию экономики региона и повышению уровня жизни населения.

С другой стороны, подход по совершенствованию регионального развития содержит новые предложения, реализация которых может дать положительные результаты по сравнению с действующими доктринами регионального развития.

1. Посредством реализации хозяйственного режима возможно проведение реструктуризации региональной экономики в направлении развития отраслей с точки зрения перспектив экономического и научно-технического сотрудничества стран Балтийского региона.

2. Отмена части действующих таможенных преференций с введением «нового» режима существенно не отразится на экономике Калининградской области, так как в законе предусмотрен переходный период (10 лет), а в свете будущего вступления России в ВТО регион сохранит таможенные преференции.

3. По сравнению с действующим законом об ОЭЗ в Калининградской области предусмотрено формирование более регламентированной системы управления ОЭЗ: создание Агентства ОЭЗ, участие в управлении ОЭЗ органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Калининградской области, Совета по развитию ОЭЗ, Апелляционной комиссии по делам ОЭЗ.

Предлагаемый вариант закона, судя по общественным обсуждениям, не устроил большинство сторон внутри Калининградской области (кроме, пожалуй, крупных импортозамещающих предприятий, для которых новый вариант открывает новые возможности экспансии)<sup>118</sup>. Основные претензии и опасения касаются урезания функций региональных органов управления и величины инвестиционного порога, а также экспансии столичных бизнес-кругов.

Поскольку малый и средний бизнес в нашей области представляет большую часть экономики по сравнению с другими регионами страны, его стимулирование не должно остаться без

---

<sup>118</sup> См., например: *Денисенков А.* Закон, который нельзя допустить: материалы круглого стола // *Королевские ворота*. 2004. Май. №5 (47). С. 24 – 28.

внимания. Поэтому представители области при согласовании нового закона об ОЭЗ настаивают на снижении нижнего порога объема инвестиций, необходимых для предоставления налоговых льгот, с 300 до 100 млн руб.

Что касается прямых иностранных инвестиций, то, на наш взгляд, зарубежному бизнесу в случае организации производства товаров на экспорт должны предоставляться те же налоговые льготы, что и российским предприятиям.

Сложность ситуации заключается в том, что в отношении Калининградской области «невозможны полумеры»<sup>119</sup>: регион не похож на другие, и при прочих равных условиях большинство типовых агентов будут получать либо сверхприбыль, либо относительный убыток. И совершенно очевидно, что агенты всегда будут стремиться культивировать сверхприбыльные виды деятельности и сворачивать относительно убыточные, хотя, в терминологии Н. Смородинской, это является ярким примером «рентоориентированного поведения».

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

В качестве целей регионального развития, достижение которых будет способствовать прогрессивному, сбалансированному и устойчивому экономическому росту, можно выделить следующие. Во-первых, следует стремиться к снижению импорта конечной продукции, которая соответствует номенклатуре ориентиро-

---

<sup>119</sup> В этой связи показательны предложения Е. Степуры о возможности установления равновесия выгод и затрат резидентов региона путем установления научно обоснованных ставок таможенных пошлин для Калининградской области (на уровне примерно 50% от «нормальных»). Такое решение предлагалось в начале 90-х годов, но подробно не рассматривалось из-за институциональных препятствий реализации данной схемы.

ванных на нужды региона производств (в том числе российских). Во-вторых, необходимо стимулировать устойчивый рост деловой активности предприятий укрупняющегося малого и среднего бизнеса (в экономическом смысле), в том числе за счет вовлечения средних предприятий из соседних стран. Для этого необходимо уделить внимание развитию деловой недвижимости, и делать это нужно быстро, пока складывается благоприятная конъюнктура. Запасы основного капитала в регионе возрастают, но пока ощущается дефицит качественных и доступных производственных, складских и коммерческих площадей. В-третьих, экономика региона за счет реализации первых двух целей должна ориентироваться на расширение экспорта товаров и услуг в западные страны и на организацию образцовых производств в регионах России. При этом приоритетными проектами в Калининградской области должны признаваться те, которые работают на смену имиджа и статуса региона во внутрироссийском разделении труда – с «перевалочной базы» на роль «международного посредника».

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

#### *Оценка импортозамещающей специализации экономики региона*

Для оценки перспективных направлений регионального развития необходимо, прежде всего, ответить на вопросы:

- является ли современная импортозамещающая специализация региона соответствующей общероссийским интересам сейчас?
- если соответствует, то как будет обстоять дело в ближайшем и более отдаленном будущем?
- а если не соответствует, то какая модель региональной экономики предпочтительна в перспективе и как эту модель можно реализовать?

Мы утверждаем, что импортозамещающая специализация области сейчас соответствует общероссийским интересам. Современная отраслевая структура производства будет эффективна и в будущем (хотя не исключена возможность ее некоторой переориентации в направлении экспорта продукции за рубеж).

В Калининградской области с использованием льгот ОЭЗ производятся на общероссийский рынок преимущественно товары, импорт которых в Россию не только покрывает большую часть их реализации на внутреннем рынке страны, но и возрастает. За 2000 – 2002 гг. доля импорта в товарных ресурсах на рынках РФ возросла: по мясу птицы с 53,5 до 57,3 %, по пищевой рыбной продукции (без консервов) с 10,8 до 15,3 %, по цветным телевизорам с 46,8 до 55,0 %, стиральным машинам с 33,4 до 64,8 %, холодильникам и морозильникам с 34,9 до 43,0 %, мебели с 37,0 до 50,2 %, коврам и ковровым покрытиям с 69,5 до 82,4 %; доля пылесосов в 2002 г. составила 80,0 %. В то же время, благодаря наращиванию импортозамещающего производства в Калининградской области, доля импортных мясных консервов на российском рынке снизилась с 10,3 до 9,2 % (хотя и это достаточно высокий показатель).

Таким образом, спрос на калининградские товары на общероссийском рынке весьма высок. Они конкурируют не столько с продукцией отечественных товаропроизводителей, но, в большей мере, с прямым импортом. Поэтому совершенно не ясно, зачем сейчас добиваться переориентации производства на внешний рынок; это становится понятным только в том случае, если дающие такие рекомендации эксперты отстаивают интересы зарубежных экспортеров.

Поскольку современная модель хозяйствования в регионе основывается на режиме ОЭЗ (прежде всего, свободной таможенной зоны), необходимо оценить, сохранится ли этот режим сохранен в перспективе. Доводами против режима свободной таможенной зоны являются, во-первых, недобросовестная конкуренция калининградских производителей (использующих льготы, которых не имеют предприятия других регионов) и, во-вторых, противоречия режима ОЭЗ требованиям ВТО.

Оценивая межрегиональную конкуренцию как фактор отмены режима ОЭЗ, следует отметить, что в данном случае режим сво-

бодной таможенной зоны является компенсацией калининградским производителям за эксклавность региона. Как уже отмечено, сейчас российский рынок недостаточно насыщен отечественными товарами и производители из других регионов страны имеют достаточно возможностей по вытеснению с рынка товаров импортного производства. Если говорить о будущем, когда в других регионах страны будут активно создаваться аналогичные производства, во-первых, их можно создавать с учетом того, что часть продукции уже производится в Калининградской области, экономя тем самым инвестиционные ресурсы для развития других, в том числе экспортноориентированных отраслей. Во-вторых, можно стимулировать развитие в регионе импортозамещения в направлении повышения доли добавленной стоимости, создаваемой на российских предприятиях, и прежде всего в самой Калининградской области. Здесь имеются значительные резервы увеличения производства мяса и добычи рыбы. В рамках предусмотренного проектом нового закона об ОЭЗ поощрения инвестиционной деятельности возможно создание ряда предприятий, производящих детали и комплектующие для производства сложной бытовой техники и электроники, автомобилей, мебели, ковров и других товаров, производство которых сейчас основано почти исключительно на импортных поставках полуфабрикатов.

Что касается ситуации, обусловленной ожидаемым вступлением России в ВТО, то обоснованные доказательства противоречия режима ОЭЗ в Калининградской области отсутствуют. Так, неубедительны утверждения о том, что изменения импортных пошлин после вступления России в ВТО приведут к трудностям внешней экономики региона. Исследования ученых Российской академии наук позволяют говорить о незначительном влиянии изменения тарифных пошлин на российскую экономику (ряд пошлин первоначально может даже возрасти<sup>120</sup>). Определенные коррективы должны быть внесены в связи с особенностями отраслевой структуры региона, но выполненные нами ранее иссле-

---

<sup>120</sup> *Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО: Доклад / Российская академия наук, Национальный инвестиционный Совет. М., 2002. С. 23 – 24.*

дования показывают, что большего снижения таможенных пошлин на импортируемые товары по сравнению со средними по РФ показателями не произойдет<sup>121</sup>.

Бездоказательно утверждение, что квотирование импорта в используемой в Калининградской ОЭЗ форме «противоречит требованиям ВТО»<sup>122</sup>. Ведь ВТО поддерживает все формы снижения таможенных барьеров, а используемый в Калининградской ОЭЗ механизм предоставляет более либеральные возможности для импорта товаров по сравнению с применяемым в России в целом (поскольку другая сторона квотирования – это беспошлинный ввоз товаров в пределах установленных квот). Во всяком случае, этот вопрос должен быть обсужден в ходе переговорного процесса о вступлении России в ВТО.

Непонятно и то, как противоречит правилам ВТО беспошлинный вывоз продукции, произведенной на территории Калининградской области, на российскую территорию<sup>123</sup>. Ведь правила ВТО касаются только межгосударственных отношений.

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

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

---

<sup>121</sup> Цикель М.А., Жданов В.П., Федоров Г.М. Эффективность и совершенствование механизма Особой экономической зоны в Калининградской области. Калининград: Изд-во КГУ, 2003. С. 30 – 34.

<sup>122</sup> Перспективы внешнеторгового режима Калининградской области: Проект «Поддержка развития Калининградской области» EuropeAid/114287/C/SV/RU // Экономический бюллетень. Калининград. 2004. №1. С. 12. (На правах рукописи).

<sup>123</sup> Там же. С. 19 – 20.

Предусмотренные проектом нового закона об ОЭЗ налоговые льготы инвесторам, безусловно, также будут очень полезны для региона. Но поддерживать, на наш взгляд, надо не собственно экспортноориентированные, а нынешние импортозамещающие и связанные с ними производства с целью повышения норматива добавленной стоимости.

Создание новых экспортных производств взамен действующих импортозамещающих представляется малоэффективным. Попытка экспертов проекта ТАСИС «Поддержка развития Калининградской области» дать рекомендации по поддержке экспорта из Калининградской области привела к описанию мер, хотя и полезных, но применимых к любому субъекту Российской Федерации<sup>124</sup>.

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

Если все же вести речь о повышении экспортной ориентации области, то наибольший интерес для инвестиций представляют нынешние импортозамещающие производства, так как постепенно, по мере повышения доли созданной в регионе добавленной стоимости и дальнейшего улучшения соотношения цена/качество, все большая часть их продукции сможет поставаться на экспорт. Это, конечно, не исключает и возможности создания новых экспортных производств с использованием отечественного сырья (в

---

<sup>124</sup> См.: *Поддержка экспорта в Калининградской области: Проект «Поддержка развития Калининградской области» EuropeAid/114287/C/SV/RU // Экономический бюллетень. Калининград. 2004. №2. (На правах рукописи).*

дополнение к уже существующим и поставляющим за рубеж продукции на 0,4 млрд долларов в год). Мы только подчеркиваем благоприятные возможности развития уже существующих предприятий, работающих на российский рынок.

Говоря о более отдаленном будущем, можно более детально рассмотреть предложения об организации европейско-российской зоны свободной торговли (что является главным выводом разработчиков проекта ТАСИС «Поддержка экспорта в Калининградской области»). Но для этого не нужно дискредитировать ни режим ОЭЗ, ни новую калининградскую экономику. Прежде чем переходить к созданию зоны свободной торговли, нужно детально показать, как эта новая зона будет создаваться (что это будет длительный и сложный период, понимают и сами авторы идеи), какие потери первоначально понесет область и кто эти потери будет компенсировать. Пока же, на наш взгляд, предложения по созданию такой зоны в гораздо большей мере противоречат российскому законодательству, законодательству ЕС и требованиям ВТО, чем действующий режим ОЭЗ в Калининградской области.

#### 5.4. Стратегия и программа регионального развития

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, вовсе не предусматривающую интеграцию РФ в ЕС, а предполагающую формирование особой системы РФ – ЕС, степень внутреннего единства которой не следует переоценивать (как и недооценивать).

Способом реализации общегосударственных задач и усиления участия России в интеграционных процессах, протекающих в

Балтийском регионе, и, что еще более важно, путем достижения динамичного и устойчивого социально-экономического развития российского эксклава на Балтике является «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года». Стратегия «региона сотрудничества» исходит из того, что экономический рост в последние три года в Калининградской области является прогрессивным и достаточно устойчивым. Можно говорить, что данное направление повлияло на новый вариант закона об ОЭЗ.

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

Стратегия основывается на следующих положениях:

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

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

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

Основные цели Стратегии: формирование благоприятной социальной среды и такой модели экономики области, которая обладала бы долгосрочным потенциалом динамичного роста, способным обеспечивать последовательное повышение благосостояния населения и человеческого потенциала, эффективное воспроизводство и модернизацию производственного аппарата, укрепление конкурентоспособности экономики и безопасности региона. Стратегия направлена на обеспечение устойчивого повышения уровня жизни населения области, сокращение разрыва в уровне благосостояния с ведущими экономически развитыми

странами. Достижение этих целей предполагается путем последовательного формирования в регионе рыночной и социально-ориентированной экономики со стабильным и ясным законодательством. Экономическое развитие должно основываться на максимальном использовании имеющегося в регионе потенциала, высвобождении частной инициативы с параллельным усилением роли органов власти в обеспечении благоприятных условий хозяйствования. Необходимо существенное повышение эффективности производства, ускорение структурных реформ.

Стратегией намечены следующие количественные параметры роста экономики области и уровня жизни ее населения к концу десятилетия по сравнению с 2002 годом. Валовой региональный продукт должен возрасти в 1,8 – 1,9 раза (при среднегодовых темпах роста 8%), а в расчете на душу населения увеличиться в два раза. Предполагается рост объемов промышленного производства в 3 раза (при среднегодовых темпах роста 14 – 15%), сельскохозяйственного производства – в 1,5 раза (при среднегодовых темпах роста 5%), объема перевозок грузов – в 2,2 раза (при среднегодовых темпах роста 10%), внутреннего товарооборота в 3 раза. Ожидаемый рост объема инвестиций в основной капитал – в 2,5 раза, объема накопленных прямых иностранных инвестиций – в 20 раз.

При таких условиях уровень реальных доходов населения должен возрасти в 2 раза (на 30% выше уровня Литвы 2002 г.). Ожидаемый уровень безработицы (по определению МОТ) оценивается в 6%.

Для того чтобы обеспечить намеченные высокие темпы регионального развития, содержание регионального хозяйственного механизма должно основываться на согласовании всех многообразных переплетающихся в области экономических интересов, отечественных и иностранных. Основа сотрудничества – взаимная выгода. Следовательно, нужно обосновать проекты, выгодные российской стороне (в том числе Калининградской области) и западным партнерам. Нужно 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 экспортноориентированных 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 экспортноориентированных производств, сколько как удобно расположенный регион, позволяющий получить доступ на обширный российский рынок, поскольку область входит в единое экономическое пространство России и поставки продукции из Калининграда в другие регионы страны осуществляются беспрепятственно. 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 преж-

ние объемы производства (рыбная промышленность). Поэтому наряду с привлечением 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 различным 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.

В рамках концепции «региона сотрудничества» декларируется развитие рыночной среды, предпринимательства, рыночной инфраструктуры с учетом социальных, экологических и пространственных аспектов.

Концепция в общем виде построена по следующей схеме:

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

Подчеркивается необходимость сохранения в области режима ОЭЗ, сложившегося социально-экономического потенциала и предлагается проведение на этой основе структурной перестройки. Структурная перестройка предполагает модернизацию традиционных отраслей за счет поддержки и развития крупных предприятий области, а также развитие новых производств – основная роль принадлежит предприятиям малого и среднего бизнеса. Однако в стратегии отсутствуют сведения о том, как будет происходить структурная перестройка производств в регионе, что будет выступать стимулом и факторами развития предпринимательства (кроме упрощенного доступа к финансовым ресурсам). Перечисленные мероприятия по созданию центров малого бизнеса, упоминание о необходимости развития условий кредитования малых и средних фирм выглядят поверхностными. Неочевидны конкретные алгоритмы развития предпринимательства, регламентация системы льгот и преференций.

Другой аспект проблемы – согласование интересов отечественных и иностранных субъектов, а также реализация в Калининградской области проектов с участием иностранного капитала. Выдвинуты предложения о создании международной инвестиционной корпорации, учредителями которой будут Правительство РФ, структуры ЕС и администрация области.

Концепция «региона сотрудничества» на сегодняшний день в большей степени соответствует внешне- и внутриэкономическим реалиям. Декларируемое в документе совместное развитие импортозамещения и экспортноориентированных производств может рассматриваться как универсальный подход, согласующийся со спецификой уже сложившейся отраслевой структуры экономики области. Справедливо отмечается принципиальная возможность сочетания экспортных и импортных производств, так как отказ от одного из направлений внешнеторговой ориентации может негативно отразиться на состоянии хозяйственного комплекса области.

Довольно четко прописано, что делать с производствами, работающими на импортном сырье для российского рынка. Обоснованными представляются требования постепенного увеличения доли добавленной стоимости или усложнения смены кода тамо-

женной классификации. Предлагается также ограничение беспошлинного ввоза на товары потребительского сектора. В свою очередь, предложения об изменении порядка взимания НДС с товаров, произведенных в регионе, в форме 100%-го поступления в консолидированный областной бюджет представляются труднореализуемым. Особого внимания в стратегии «региона сотрудничества» заслуживает поставленная задача упорядочения, дополнения и обновления законодательных актов, регулирующих хозяйственные процессы в экономике области.

Охват региональной стратегией большого количества направлений обусловлен попыткой учесть в наибольшей мере все разнообразие переплетающихся в регионе интересов и сориентировать деятельность областных органов государственной власти на конкретном решении всего многообразия проблем регионального развития. Но этот подход имеет и недостатки: при решении всех многочисленных проблем одновременно трудно вычленить главное направление. В чем конкретно состоят задачи «региона сотрудничества» – в развитии экономики региона, в преодолении кризисного, «депрессивного» состояния области или в использовании области в общероссийских и общеевропейских интересах?

Если Стратегия сможет дать четкие ответы на эти вопросы, то ее значение как политического документа, определяющего региональное развитие на обозримую перспективу, еще более возрастет. Во всяком случае, концепция «пилотного региона», близкая по определению, но менее всеохватывающая, формирует приоритеты более четко: отработка и внедрение механизмов российско-европейской интеграции на территории области, переход на европейские стандарты, привлечение западного капитала. Собственно, речь идет о «вестернизации» области. Стратегия «региона сотрудничества» считает это только одним, хотя и важным стратегическим направлением региона. Она предполагает сохранение Россией и областью как ее частью своего, особого пути развития по сравнению с западными странами. Но проблема в том, что хотя этот путь и декларирован, но пока для него не найдено даже общеупотребительное название.

В свое время весьма популярная идея «свободной зоны» в Калининградской области была своего рода знаменем региона. Под

лозунгом «свободной зоны» победил на выборах в Верховный Совет России, а потом стал губернатором Ю.С. Маточкин. Сменив название на «Особую», зона сразу же стала проигрывать в пиар-акциях. Сможет ли составить конкуренцию этим терминам «регион сотрудничества»? Думается, вряд ли, поскольку это понятие не несет в себе достаточного динамизма. Не случайно в публикациях западных экспертов понятие «регион сотрудничества» не получило признания, замалчивается и в лучшем случае упоминается как «пилотный регион сотрудничества». Поэтому следовало бы подумать о том, как, сохранив (и усилив) содержание этого понятия, найти ему новое название.

Еще один недостаток состоит в том, что Стратегия «региона сотрудничества» не получила дальнейшего развития в разработке региональной программы, хотя необходимость такой программы указана в самом содержании Стратегии. Для конкретизации Стратегии требуется разработка и реализации комплексной программы социально-экономического развития области, предусматривающей целенаправленную структурную, инвестиционную и научно-техническую политику, стимулирование деловой активности, решение социальных и экологических проблем, повышение эффективности управления. Для решения важнейших проблем нужны отраслевые (целевые) подпрограммы и в их составе конкретные проекты.

Отдельные отраслевые программы, касающиеся различных аспектов социального развития, образовательной политики, поддержки малого бизнеса и др., действительно уже имеются, и продолжают разрабатываться новые. Большое значение имеет разработанная Территориальная комплексная схема градостроительного планирования и развития территории Калининградской области и ее частей (ТКС). Она подготовлена Управлением архитектуры и градостроительства администрации области в числе первых такого рода документов в России по передовым методикам и технологиям в сотрудничестве с калининградскими, московскими и минскими учеными и специалистами. В настоящее время совместно с Немецким фондом защиты окружающей среды (DBU) начаты работы по ландшафтному планированию, учитывающие имеющиеся значительные наработки в изучении проблем охраны

природы и рационального природопользования, что поможет еще более усовершенствовать ТКС.

Выявлены «узкие места» регионального развития, требующие особого внимания со стороны областных органов власти, но пока недостаточно проработанные. Речь идет о нерешенных проблемах совершенствования политической и социальной среды в регионе.

В политической плоскости рассматривает проблемы развития Калининградской области С.И. Гинзбург<sup>125</sup>. Он также исходит из сочетания трех групп интересов (европейских, общероссийских и собственно калининградских), а также из повышения роли области в диалоге «Россия – ЕС» и подробнее останавливается на основных направлениях реализации трех главных групп региональных интересов: социальных, экономических и политических. Важнейшим социальным интересом он считает упрочение в регионе гражданского общества. Главный экономический интерес, по его мнению, как и в целом для России, либерализация и де бюрократизация экономики. К политическим интересам он относит:

– гармонизацию отношений с Москвой на основе повышения степени децентрализации управления экономикой; развитие публичной и открытой власти; региональный патриотизм рассматривается как препятствие угрозам возникновения сепаратизма;

– выработку европейской стратегии России и путей ее реализации в Калининградской области; обращает внимание на рекомендации заседания международного комитета «Россия в объединенной Европе» 27 марта 2003 г., направленные президенту страны и определяющие ряд приоритетов, включая подписание международного соглашения по Калининграду между РФ и ЕС.

Необходимость усиления *социальной ориентации* стратегии обосновывается в работах ученых Калининградского госуниверситета<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> Гинзбург С. Калининградские интересы в зеркале российско-европейского партнерства // Россия и Европейский союз. – М.: РОО «Содействие сотрудничеству института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук», 2004. С. 231 – 238.

<sup>126</sup> Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М. Указ. соч. 2002; 2003.

Авторы подчеркивают, что попытка резко изменить нынешнюю импортозамещающую специализацию региональной экономики на экспортноориентированную, даже если такие изменения и целесообразны, может привести к нарушению принципов устойчивости региональной социально-экономической системы. политическими следствиями чего могут стать социальное недовольство и усиление на этой основе сепаратизма.

Утверждается, что необходимо преодолеть традиционный технократический подход к определению перспектив развития Калининградской области, поскольку он недостаточен для стратегии, способной создать действительно развивающуюся на принципах устойчивости социальноориентированную 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.

Необходим учет фактора дифференцированности регионального социума. Более того, нужен учет интересов и возможностей различных социальных слоев (а не абстрактного социального фактора), а также существенно различающихся не только по социальным, но и другим (возрастным, половым, профессиональным, национальным) параметрам групп населения. Стратегия регионального развития должна дать ориентиры, цели и способы их достижения для каждой из групп населения. В идеале каждый человек должен 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 – взрыву недовольства, примеры которого легко найти не только в мировой, но и в отечественной истории.

Итак, несмотря на наличие отраслевых программ и исследовательских наработок, о комплексной программе пока нет и речи. Вместо этого ведется разработка Комплексного плана действий администрации области по реализации Стратегии (на 2003 – 2007 гг.). Это, безусловно, полезный документ, и в нем используются элементы индикативного планирования. Однако он не может за-

менить комплексную программу регионального развития, поскольку достаточная глубина проработки вопросов, обеспечение сбалансированности звеньев региональной экономики могут быть обеспечены только в рамках программы (доведенной, как показывает опыт ряда российских регионов, до комплекса конкретных проектов). К тому же в конце 2005 г. заканчивается срок полномочий действующего губернатора, а вместе с ним и нынешней администрации области. Не ясно, будет ли обеспечена преемственность разрабатываемого плана действий (хотя в любом случае полезность его разработки несомненна).

Наконец, немаловажная проблема, вытекающая из недостаточной сформированности в регионе политической среды, состоит в том, что Стратегия не утверждена областной Думой, хотя подпись ее председателя и стоит под декларацией о партнерстве в ее реализации. В то же время областная Дума приняла специальный региональный закон, определяющий порядок утверждения подобных документов. Обсуждение и последующее утверждение Стратегии областными депутатами повысило бы статус этого документа и придало ему большее политическое значение.

## 5.5. Региональная стратегия и совершенствование управления регионом

Выбор вариантов дальнейшего развития области, для разработки региональной стратегии включает два главных: обычный субъект Федерации или имеющий какие-то особенности. Все остальные варианты есть детализация этих основных<sup>127</sup>.

Мы полагаем, что область не может не иметь специфику механизма регионального хозяйствования, которая в настоящее время определяется законом об ОЭЗ. Если будет принят новый закон в его нынешней редакции, неизбежны и определенные политические изменения. Ведь по сравнению с действующим зако-

---

<sup>127</sup> Рассмотрение вариантов обособления области от России не конструктивно.

ном предусмотрено формирование более регламентированной системы управления ОЭЗ: создание Агентства ОЭЗ, участие в управлении ОЭЗ органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Калининградской области, Совета по развитию ОЭЗ, Апелляционной комиссии по делам ОЭЗ. Но эти предложения вызвали возражения администрации области, и вопрос требует дальнейшего согласования.

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

Итак, две стороны проблемы составляют содержание различных вариантов предложений об особом статусе области. Во-первых, четкое распределение властных полномочий и ответственности между федеральным и региональным уровнями государственной власти. Во-вторых, усиление контроля со стороны Федерации за развитием событий в регионе. Поскольку реализация известных предложений Президента России по перестройке системы исполнительной власти в стране, сделанных на расширенном заседании правительства 13 сентября 2004 г.<sup>128</sup>, обеспечит усиление вертикали исполнительной власти, постольку теперь можно сосредоточиться на обосновании правомочий региональных органов государственной власти для обеспечения наиболее эффективного управления регионом.

В условиях неопределенности, характерных для современного этапа развития Калининградской области и связанных с ее превращением в российский анклав внутри НАТО и ЕС, а также

---

<sup>128</sup> Российская газета. 2004. 14 сентября.

предстоящим вступлением России в ВТО, следует, с одной стороны, стабилизировать нынешний региональный хозяйственный механизм ОЭЗ, обеспечив дополнительно с помощью налоговых льгот привлечение инвестиций, с другой – готовить более широкий по содержанию документ федерального уровня, определяющий политические, экономические и социальные условия регионального развития. Это может быть закон «Об эксклавной (заграничной, федеральной) территории», определяющий особый статус области в составе РФ. Этапом реализации данного подхода может стать заключение нового договора между областью и Федерацией о разграничении предметов ведения и полномочий.

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

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

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

- сочетание различных источников финансирования (государственных и частных, отечественных и зарубежных);
- обеспечение налоговых, кредитных, таможенных и др. экономических льгот и гарантий для области, российских и иностранных инвесторов;

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

– федеральное финансирование инфраструктуры;

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

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

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

## Заключение

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

До сих пор при обсуждении проблем регионального развития дискутируются прежде всего проблемы функционирования региональной экономики, пространственно изолированной от основной российской территории. Эти проблемы отчасти решаются действием закона об ОЭЗ и Федеральной программы развития области<sup>129</sup>. Мониторинг реализации и соответствующее совершенствование этих документов (включая принятие нового закона об ОЭЗ) могут обеспечить жизнеспособность экономики области и на перспективный период. Но для окончательного преодоления недостатков эксклавноности необходим международный уровень решения проблем коммуникаций с основной территорией страны и соседними государствами.

---

<sup>129</sup> Имеются и другие способы поддержки региона: включение его объектов в другие федеральные программы, касающиеся развития отраслей и межотраслевых комплексов, снижение тарифов на перевозки грузов в калининградском направлении российскими железными дорогами, государственное регулирование цен на электроэнергию и газ и др.

В то же время та или иная компенсация эксклавного положения не обязательно обеспечит ускоренное развитие региона. Для того чтобы структура региональной экономики стала прогрессивной, налоговое стимулирование перспективных отраслей представляется важным элементом нового закона об ОЭЗ, способным дать дополнительный стимул желаемым изменениям в регионе. Кардинальным же решением задачи превращения области в «коридор развития», соединяющий регионы-ядра России и ЕС. Для этого необходима заинтересованность крупных транснациональных корпораций в размещении здесь производства. Стимулом к этому также может стать договор Россия – ЕС, подчеркивающий значение области как приоритетного, «пилотного» региона сотрудничества. Это позволит в полной мере использовать географическое положение области, которое создает предпосылки для обслуживания российской внешнеэкономической деятельности, развития как экспортноориентированных, так и импортозамещающих производств, осуществления масштабных российско-европейских проектов.

В условиях стабильного законодательства и целенаправленной федеральной политики по отношению к региону решающее значение, определяющее будущее региональной экономики, будет иметь экономическая ситуация в России в целом: с ее дальнейшим улучшением темпы развития региона, опирающиеся на приток отечественных и зарубежных инвестиций, будут выше средних по стране. В противном случае спад производства в области будет более глубоким.

Превращение области в один из полюсов роста российской экономики («полюс интеграции») вызовет приток инвестиций и как следствие повышение потребности в кадрах. Отчасти эта потребность может быть удовлетворена за счет притока мигрантов (преимущественно русских из ближнего зарубежья), что потребует соответствующей финансовой поддержки на федеральном уровне. Одновременно усилится потребность в подготовке квалифицированных кадров. Это, а также усиление роли области как российского «пилотного» региона в отношениях России и ЕС потребует формирования здесь мощного центра образования, науки и культуры. Роль ядра такого центра благодаря реализации федеральных и

международных научных и образовательных программ («Интеграция», МИОН, «Еврофакультет», ТЕМПУС, «Евразия» и др.) начинает играть Калининградский государственный университет. На основе калининградской демонстрационной площадки, представляющей полигон для взаимодействия ведущих отечественных и европейских университетов, возможно расширение и углубление интеграции российской и западноевропейской образовательных систем, формирование общего образовательного, культурного и научного пространства в Балтийском регионе. Уже имеются интересные предложения о создании в области крупного выставочно-делового комплекса Евро-ЭКСПО,<sup>130</sup> международного центра делового образования (с участием Академии народного хозяйства, Калининградского госуниверситета и других партнеров). Такие предложения в условиях расширяющегося российско-европейского сотрудничества, безусловно, будут реализованы.

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

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

---

<sup>130</sup> См.: *Кортунов С.В.* Становление политической безопасности. М.: Наука, 2003. С. 409 – 410.

## Summary

### *The situation in the region*

The Kaliningrad region (15 thousand sq km territory, 936 thousand inhabitants) is the exclave part of Russia, which is since 1991 geographically separated from the rest of the country. It borders with Poland and Lithuania, which are the EU member-states since 1st of May, 2004. Poland is the member of the NATO since 1999 and Lithuania since 2004. According to the estimates of the Central Department for Economic Development and Trade of the Kaliningrad administration the total losses of the economy will come to 10.5 billion rubles in 2004 (in 2003 the losses were estimated at 8 billion rubles).

The role of the compensatory mechanism for the region was initially played by the provisions of the FEZ «Yantar» (since 1992), and in 1996 a Federal law «On the Special Economic Zone in the Kaliningrad region» was adopted. The region, in accordance with the documents, was granted the regime of the Free Customs Zone with the exemption of all kinds of payments during importing and exporting of goods. As regards the goods, first imported and then exported to the rest of the Russian Federation, they are liable to all the import customs duties. But the goods are considered to be produced in the SEZ, only if the added value of their processing or treatment is not less than 30 %, and for the electronic goods and household appliances the figure is not less than 15 %. Moreover, the processing is to lead to a considerable change of the goods code in

accordance with the Goods list of foreign economic activities of the RF (it should apply to any of the first four signs, and for certain goods – to the fifth sign). Simple assembling operations, preparation of goods for selling and transportation are not considered as corresponding to the criterion of sufficient treatment.

Owing to mechanism of free customs zone the role of the oblast in the Russia's foreign trade (especially in import), has increased radically (Figure 1):

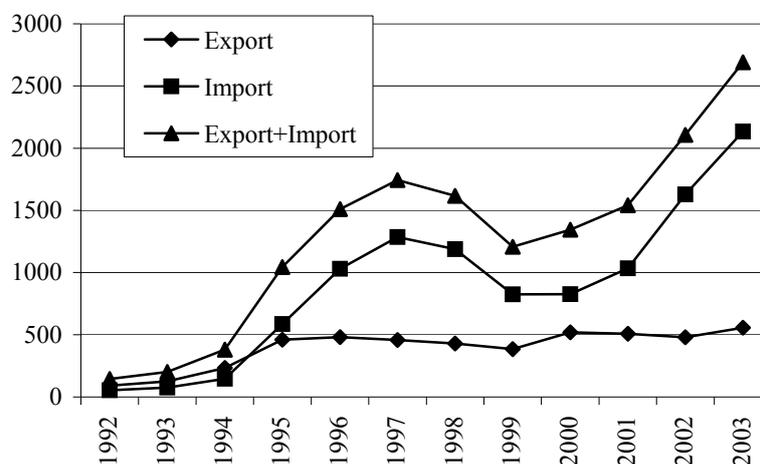


Fig.1. External Trade of Kaliningrad oblast, 1992 – 2003, ml USD

But the volume of the industrial and agrarian output in the Kaliningrad oblast has decreased in 1991 – 1998 dramatically. The recession was greater than in Russia on average. Import-substitution mechanism didn't work, because other Russian regions didn't have demand for such production. The volume of the industrial output in Kaliningrad oblast in 1998 was only 29 % as compared to the level of 1990, and the volume of the agricultural production is 46 %. In the Russian Federation these figures are 46 and 56 % correspondingly.

The situation changed after the financial crisis 1998 (the exchange rate of Russian rouble to dollar was 1:6, became 1:18 at thirist and it is

1:29 now). The main factor of the economic growth in the region after 1998 is the improvement of the economic situation in the RF on the whole. In this situation the SEZ mechanism gives an advantage for the import-substituting production. Non-taxable import of spare parts and technological equipment has significantly increased. This allowed for setting up a number of import-substituting production plants, including, for example, about 160 meat-proceeding plants, dozens of furniture enterprises, new capacities in the instrument-building and machinery, light industry, fish-proceeding.

At present the region's industry's ratio of internal consumption, goods deliveries to other Russian regions and for export is, according to our estimation, 56:25:19.

The goods deliveries to the mainland Russia increased from \$424 million in 2000 to \$619 million in 2001, and from \$759 million in 2002 to 1120 million in 2003. The main items of export in 2002 were cars (14,1 %), tinned meat (11,4 %), TV-sets (11,4 %), canned fish (10,5 %), cranes (7,1 %), frozen fish (4,6 %), carpets (4,0 %).

In 2003 the export of goods to foreign countries remained practically the same (\$556 million) as in the middle of the 1990s (\$400 – 450 million). In 2002 this included oil (45 %), fish (17 %), cellulose (16 %), metals (7 %), fertilizers (7 %), engineering products – ships, cranes (6 %), as well as furs (2 %) and amber.

Since 2000 the investment and industrial growth in the Kaliningrad oblast have been higher than in the RF on average (tables 1, 2).

*Table 1*

**Growth of Investments, % compared to previous Year**

		1999	2000	2001	2002	2003	2003 in % to 1998
Investment	Kaliningrad	122	140	137	103	169	407
	Russia	105	117	109	103	112	154
Foreign investment	Kaliningrad	46	105	128	194	118	143
	Russia	81	115	130	139	150	252

Table 2

### Dynamics of Industry and Agriculture

Index	Subject	% to previous Year					2003 in % to 1998
		1999	2000	2001	2002	2003	
Industry	Russia	108,1	109	104,9	103,7	107,0	137
	Kaliningrad	103,9	132,4	112,9	110,2	114,8	195
Agriculture	Russia	102,4	105	106,8	101,7	101,5	119
	Kaliningrad	101,0	105,4	92,9	101,7	101,8	103

During the period 1999 – 2003 the volume of industrial production in the Kaliningrad region increased by 95 % against 37 % on average in the RF. Investments (that increased more than four-fold), transportation, servicing of the import-export links, domestic and foreign tourism were growing faster in the region than on average in Russia. Growth can also be seen in a number of other industries: construction, transport and telecommunications. But the weak point is the unsatisfactory state of the agricultural sector. There are difficulties in the development of certain branches of the social sphere.

The average annual rates of growth of the GRP in the Kaliningrad region (9,5 % in 2002, 11,5 % in 2003) are higher than the national average (in the RF the rates of GDP growth are higher than in the Baltic states, Poland and the EU countries). But because of the deep recession in production and investment in 1991 – 1998 even relatively high rates of growth in recent years have not yet led to the volumes that the region enjoyed prior to the 1990s.

#### *The exclave status of the region and regional strategy*

There are various assessments of the conditions of the perspectives of the regional development by the experts. Along with the positive factors the negative ones are always emphasized, and the weighting of each is determined depending on how effective would be the expected measures of overcoming threats and exploiting the advantages of the region.

*Exclave status* is the most important but underestimated specific factor of the regional development. Both the economic, social, and

demographic development of the region as well as many environmental issues, let alone the geopolitical problems, are determined by the exclave position of the region.

From an *economic* point of view the exclave status means a certain isolation of the region within the framework of the Russian economic space. Thus, unlike the other entities of the Federation, in the case of goods that are supposed to be exported from the region an examination is needed to determine whether they have actually been produced there and not imported. There is added value for acknowledging the goods as having been produced in the region.

The other important specific aspects of the regional economic development are closer production links of enterprises with foreign markets, and a higher share of imported goods on the local market. This brings the specificity into the indices of economic security of the region; many experts begin to emphasize the necessity of more complete satisfaction of the regional market needs for the most important foods by local producers. In other words, instead of trying to enhance the region's role in the international territorial labor division, there are attempts to justify autarchy, and the self-imposed isolation of the region from its neighbors.

The *social* aspects are connected with the specificity of the Kaliningrad socium. This specificity is partially conditioned by the *demographic* factors – by the migratory character of the region's population, by the important role of migration (including migration from the CIS states) in the formation of the present population. Voluntary migration, the influx since the beginning of the 1990s of more than 300,000 migrants from other Russian regions and the CIS states, greatly affected the stability of the Kaliningrad socium, which even earlier had not been well established (approximately 60 % of the region's population was born outside it). This in its turn resulted in the absence of a regional elite, which hampers determination and implementation of the regional development strategy.

But perhaps it is the exclave character of the region that is of utmost significance – the spatial separation from the main body of the Russian population, on the one hand, and the proximity to areas populated by Poles and Lithuanians, on the other hand. Contact with Russia is difficult, whereas it is easy with foreign countries, although it has become

more difficult recently. In the consciousness of the population, especially recently, an exclave syndrome has emerged, a concern about the spatial isolation of the region both from Russia and from neighbors (following their accession to the EU).

The *ecological* peculiarities are associated not only with the need to take into consideration the requirements of the international agreements on the Baltic Sea protection. The ecological standards of the EU set heightened requirements for vehicles, providing not only for freight but also for passenger transport between the region and the mainland Russia.

The *geopolitical* factors are connected with the role of the region in ensuring the defensive interests of the Russian Federation in the Baltic Sea region, with the development of relations between Russia and NATO, Russia and the Baltic Sea states and EU.

The foreign experience of administrating exclave areas shows the necessity for finding a complex solution to political, economic, social, demographic and ecological issues that emerge in connection with such areas. However, the situation in the Kaliningrad region did not initially draw the due attention of the federal authorities since at that time even more complicated issues of establishment of the Russian state were being dealt with. Besides, the issues of passenger and cargo transit via the territories of the former union republics were not so acute. Those republics, which de jure became independent states, retained de facto some former economic relationships characteristic of the single country. The transit problems were not anticipated because Schengen agreements had not been signed at that point, and when they were signed it was not presumed that the Baltic states would enter the EU so soon and sign this agreement. Moreover, up to 1994 the possibility of the Russian Federation joining the EU had not been excluded, a move that could have led to overcoming most of the problems caused by the exclave position of the Kaliningrad region.

In the Kaliningrad region itself its exclave state had not been comprehended sufficiently either and had been considered as, first of all, a pre-condition for the rapid development of the region by means of entering the European economic space. The mechanism of the free economic zone that had been approved in many countries was supposed to be applied to meet this objective. It was expected that the mechanism

would attract foreign investment and advanced technologies for the modernization of the regional economy.

The consequences of the implementation of the mechanism of the Free (and later of the Special) Economic Zone turned out to be different from what had been expected by the developers. It failed to completely overcome the drawbacks of the exclave position of the region, especially because it only concerned the economic sphere without dealing with the social and political aspects of the regional development that with time are becoming more acute. Now that the Kaliningrad region is an enclave within NATO and the EU the objective of considering exclave characteristics of the region in the regional policy of the Federation has acquired special urgency.

The present mechanism of the compensation of the exclave position (SEZ as a free Customs zone) should be evaluated at several levels: from the point of view of its correspondence to the federal economic policy of Russia (including regional policy); from the stance of its correspondence to the changing external economic conditions; from the viewpoint of its effectiveness in ensuring sustainable and dynamic development of the Kaliningrad region. Depending on the results of the assessment, it is necessary to elaborate measures of compensation of the exclave position needed for the region's economy functioning under new conditions.

Besides, it is necessary to ensure sustainable social development of the region within the all-Russian cultural space taking into account collaboration with the neighboring states. It is also essential to ensure political stability in the region, efficient functioning of the authoritative bodies and the effectiveness of managerial decisions.

But the search for solutions to the region's problems features a number of difficulties. Thus, it is hard to make use of the existing historical experience. The number of precedents is too small, and besides many of them (East Prussia in the period between the World Wars, West Berlin, the Gaza strip, Northern Ireland) are far from being successful.

Foreign experience of administering exclave areas similar to the Kaliningrad region can help to a certain extent. But here we also encounter the non-elaboration of the theory of exclaves. Secondly, there is a significant specificity of the majority of such territories as compared

with the Kaliningrad region. And, thirdly, there is an inherent potential for conflict in many of them (e.g. Northern Ireland, Gibraltar, Nagorno-Karabakh, Nakhichevan, Kabinda).

*An Exclave* is a «pure» region in which different definitions of a *region* as a socio-territorial phenomenon overlap and coincide. Using the example of the exclave territory we have a unique case of the development of a regional-federal-international socioeconomic system of vital activity of the individual and society in conditions when the complex of problems of global development is of great significance for the region. The problems of the modern Kaliningrad region, in particular, are the imbalance of economic development, degradation of the natural environment, social differentiation, problems of the multi-level agreement of interests, problems of transactions and external influences, of attracting investment and its effective use etc.

As regards domestic analogies and attempts to elaborate a solution common to a number of regions, the Kaliningrad region clearly stands apart from all the other entities of the Russian Federation. Although some experts believe that the Kaliningrad region is comparable to many peripheral areas of Russia (such as Sakhalin, Kamchatka and others) and propose the elaboration of a special document regarding them. But remoteness and exclave status are very different. The citizens of Kamchatka do not need permission from foreign countries to travel to the «continent». There will be no international conflicts connected with transit of passengers and cargo though the state has to raise salaries.

Remoteness is an economic category, while exclave status is a political one. Therefore the Kaliningrad region does not only need a special economic regime (the law on the SEZ provides it at present), but also special political status different from other Russian regions, a federal policy regarding the region, and an international agreement on the conditions of its functioning and development.

The issue of special political status for the region is especially complicated since it automatically provokes the idea of potential separatism, of a gradual «drift» from Russia. These objections resulted in the refusal of special status for the region in 1992 – 1996 when the corresponding proposals were intensively discussed by the regional law makers. Nowadays, in addition to this, proposals of any special status for the region contradict the present tendency towards the unification of

Russian regions – the entities of the Federation and strengthening of the power hierarchy. It would be necessary to change the current Constitution of the Russian Federation to implement the proposals.

Another urgent issue that is quite often debated among domestic researchers is whether the SEZ is a preferential regime of economic activities as compared with the other regions, or it only compensates for the geographic «alienation» (for example, the necessity of transit via Lithuania). The adherents of the law on the SEZ refer to the fact that the SEZ resulted in deeper recession than is average in Russia. The opponents try to prove that the main objective of the SEZ, i.e. attracting investment, has failed completely, and that the transportation of goods (sometimes called import, as if Kaliningrad were situated outside the national border) from the Kaliningrad region to other Russian regions undermines the development of local production there.

#### *Balance of interests as a condition for successful regional strategy*

The discussion about the regional strategy reflects the interests of different political circles and business elite. The variety of concepts of the regional development reflects the ambiguity of the evaluation of conditions, specificity and prospects of the Kaliningrad region that is developing under difficult circumstances, being a Russian exclave surrounded by the EU countries and NATO. A strategy can only become viable when the combination of regional and federal interests is fully ensured and the international interests are taken into account, first and foremost the interests of the EU and its member states located in the Baltic Sea region.

The interests of many actors both in the region, in Russia and beyond its boundaries depend on the fundamental solution of the Kaliningrad issue. *That is why we need a concept of strategic regional development that would eliminate the drawbacks of the exclave status, and would be compatible with federal interests, while considering the possibilities and the experience gained in the region as well as taking into account the interests of neighboring states.*

Among the genuine and unquestionable *general Russian national interests* is *retaining the Kaliningrad region within the Russian Fed-*

eration, and in the all-Russian economic space. That is why any ideas of its political and (or) economic isolation are counterproductive. This is to become an axiom, a condition of any discussions on the prospects of the regional development.

The general Russian interests in the region also have quite an important *military and strategic dimension*. The Russian Kaliningrad region is at present an island surrounded by NATO states. On the other hand, following the terrorists attacks in New York and Washington on 11 September, 2001 and Russia's accession to the counter terrorist coalition headed by the USA, its relations with the West have improved considerably. In addition to the joint program «Partnership for peace» a new Russian – NATO Council has been established in the format of the «twenty». Thus, in the case of the favorable development of international relations in general and in the Baltic Sea region in particular, the Russia military and strategic positions here could be supported at the level necessary for ensuring the security of the country.

However, the *economic* aspects of development are of much greater significance for the region than military and strategic ones. The Kaliningrad region has the necessary prerequisites to fulfill important all-Russian economic functions. But, as this can be seen from the course of the implementation of the programs of the region's development, the federal Center has not conclusively decided yet what particular functions the region should perform in the all-Russian labor division, to what extent the region is capable of maintaining foreign economic links and what measures should be taken to develop the region.

The economic significance of the region in the long-term lies first of all in the exploitation of the advantages of its geographic position. So far these advantages are not so apparent that the Kaliningrad region can be acknowledged at the federal level as a region of priority development. It is therefore necessary to establish at the regional level a number of new projects aimed at satisfying all-Russian and interregional interests. Such projects – the use of ports, the establishment in the region of a complex of consignment warehouses and the relevant organization of international logistics, complex treatment of extracted amber, the production of some kinds of agricultural produce, development of resorts on the coast, the formation of a Russian-foreign technopolis based on the regional (and all-Russian) scientific and technical

potential with a number of export-oriented factories – should be worked out from the stance of the economic and social efficiency of their implementation in the Kaliningrad region (also in comparison with the possibility of realization of similar projects in the other regions of Russia). This will draw the attention of the federal authorities to the problems of regional development.

The *regional interests* proper have different aspects. The region is certainly interested in the rapid reconstruction of the economy, in bringing it into compliance with the new economic and geopolitical reality. That is why the region's attitude is very positive towards both Russian and foreign investment in its specialization sectors. However, one should bear in mind the ecological, social and other limitations regulated by the regional authorities in accordance with local interests, with the needs for normal every-day activities of the region's population. Thus, experts responded negatively to such projects as the construction of ports for the export of oil and vast ports that could destroy the ecosystem of the Kaliningrad bay.

At the same time the industries that provide for the every-day needs of the population require special attention at the regional level, such as the production of food stuffs and consumer goods, consumer services, trade and housing and communal services as well as social organizations. The objective of the regional administrative bodies is financing from the budget of non-commercial organizations and institutions as well as the formation of favorable economic conditions for commercial companies.

From both national and region interests comes the necessity to differentiate between the political and economic status of the region on the whole – and a special jurisdiction of the SEZ with a special economic regime within it. However, there is no unanimity of views among experts and politicians regarding how to ensure the special status for the region and the SEZ administration, and whether it should be done at the federal or regional level.

Judging by the interest that is shown the Kaliningrad region by foreign politicians and politologists, and by representatives of the business world, it can be stated with confidence that the westernmost Russian region is a knot of interlinked *international interests*, especially of the interests of the Baltic Sea states. The number of documents

on the region that has been adopted for the past decade by the federal authorities testifies to the fact that vitally important Russian interests are concentrated here. If the Baltic Sea region once again becomes an area of opposition, this will most certainly prevent the Kaliningrad region from accelerated development. If economic and cultural cooperation develops here intensively, the Kaliningrad region may become its main center.

At present Kaliningrad is one of the most significant centers of international contact, an object for the elaboration of numerous projects and programs with the participation of Russian and western experts. The EU enlargement to the East and the forthcoming transformation of the Kaliningrad region into an enclave within the European Union conditions the emergence in the region of a number of economic, social and political problems, the solution of which will reflect the real extent of development of international cooperation between Russia and its western European partners. The Kaliningrad experience, both positive and negative, could prove to be quite useful for the adjustment of the Russian external economic and foreign political strategy.

Under conditions when the partnership between Russia and the European Union has been publicly declared, the settlement of political, legal and economic problems of the Kaliningrad region that emerge in connection with the EU enlargement is of special significance. The settlement is a clear and unmistakable indicator of the readiness of both parties – Russia and the EU – to transfer the joint political declarations about partnership into the sphere of actual practical steps. Moreover, the solution of the acute international and legal problems (including technical ones, for example, the visa issue) is not the end in itself but only a precondition for the formation of the conditions of accelerated economic development of the Kaliningrad region as a region of cooperation between Russia and the European Union in the 21<sup>st</sup> century.

The cooperation between Russia and the EU in the Kaliningrad region is not starting from scratch. The mechanism of the initially Free, and later of the Special Economic Zone has in fact turned the region into an experimental ground of international cooperation where new integration mechanisms are being tested. A similar role is played by the development of various spatial forms of cross-border cooperation. In the region approximately 2300 joint and foreign companies have been

established, promoting the development of external economic activities. Numerous international projects are being implemented that enhance the development of production and social infrastructure necessary to attract investment. In the past few years the cross-border cooperation with Poland and Lithuania has increased, including the cooperation via the Euroregions «Baltika», «Neman», «Saule». The scientific and research contacts with Germany have been invigorated; the region has begun participating in projects of the interregional Baltic cooperation, including the EU program «Northern Dimension».

The approaches of Russia and the European Union coincide in two main points as regards the issues of economic cooperation on Kaliningrad: the economic isolation of the region can not be permitted; the potential of the region creates promising opportunities for cooperation between Russia and the EU. In addition to this Russia considers the Kaliningrad region as its Special Economic Zone, under whose conditions many all-Russian legal (customs, tax, registration etc) procedures have been simplified, which will objectively make the region more attractive for foreign and domestic investors. The latest economic ideas and technologies, or the well-forgotten old ones (like foreign concessions) can be approved here. In particular, the rules of the WTO, which Russia will soon join, can be adhered in the Kaliningrad region.

Certainly, the capacity of the local Kaliningrad market does not give grounds to describe it as a considerable factor for the economy of the whole of Russia. The Kaliningrad region is developing at present as a transit junction and a place for assembly enterprises, working on import-substitution in Russia. Export production that also has favorable prospects is of certain significance. For foreign investors (first of all from the EU) the Kaliningrad region can be of interest not from the point of view of setting up export-oriented production, but rather as a conveniently located region providing access to the wide Russian market. And the matter may concern both setting up of joint companies on the basis of the existing ones, and establishing new ones. Considering the release of the labor force in the course of restructuring of the economy and its fairly high quality and relative cheapness, the new companies can be provided with local staff.

Nevertheless, the level of cooperation achieved does not exhaust the enormous potential for international cooperation that the Kalinin-

grad region offers. It is necessary to fully settle the problems of the Kaliningrad region in connection with the EU enlargement so that they are not one-sided in nature or exclusively «Russian» or «European». This presupposes harmonization of the three groups of interests: internal Russian (federal and regional) and external (the interests of the EU and, especially of the countries of the Baltic Sea region). This in its turn means that the development of the region, and its regional interests should be organically fitted into the federal (Russian) economic strategy of development, and through it they should match the EU strategy. And both strategies (Russian and that of the EU) should be clearly stated and matched.

*A complex approach to solving the issues  
of development of the exclave Russian region*

A complex approach to the region means, firstly, an elaboration of a prospective model of sustainable development of the region within the common Russian political, economic and cultural space taking into consideration the foreign neighborhood of the region. And the matter now concerns not only the relations between Russia and individual foreign states or even a multilateral cooperation in the Baltic Sea region, but the relations between the Russian Federation and the European Union on the whole. The Kaliningrad region is not only becoming an indicator but also a pilot region facilitating the practice the prospective mechanisms of cooperation within the Partnership and Cooperation Agreement between the RF and the EU.

Secondly, it is necessary to elaborate an algorithm of systematic simplified transfer to this prospective model, avoiding the emergence in the region of crises connected with another restructuring of the economy, destabilization of the regional socium, or changes in the administrative bodies. During the transition period elements of the present economic mechanism and political structure of the region can be retained while gradually being phased out. And simultaneously new political, economic and social institutions will be introduced, bringing the region closer to the prospective model.

A complex approach, considering the whole variety of overlapping interests in the region, presupposes the elaboration of the following documents that create an institutional basis for sustainable development of the region:

*At the federal level:*

**Federal policy regarding the Kaliningrad region.** Its most significant elements are the law «**On the Special Economic Zone in the Kaliningrad region**» and the **Federal Special Program «Development of the Kaliningrad region for the period up to 2010».**

*At the international level:*

**A Treaty between the RF and the EU on conditions for ensuring viability and development in the Kaliningrad region as a region of mutual cooperation,** as well as the conclusion of other treaties and agreements with the Baltic Sea states and Belarus.

*At the regional level:*

**Improvement of the regional legislation and lowering of administrative barriers for the enterprise development.**

#### *Federal policy as regards the region*

The Kaliningrad region does not occupy a meaningful position in the regional policy of the RF (that is not active enough as such). The region is capable of performing much more important functions in the interests of the whole country, but for this to happen it is necessary to substantiate the efficiency of allocating funds for the regional development.

Since the second half of 2003 the region has been considered one of the federal priorities, it has been given special attention within the activities of the commission under the Administration of the President that was elaborating proposals on the priority directions of activities of the Russian leadership. Since the spring of 2004 the issues connected with ensuring the viability and development of the Kaliningrad region have been supervised by the President's ally S.V. Yastrzembsky, a special representative of the President on the issues of development of relationships with the European Union. It is expected that this approach will facilitate the formulation of the **Federal policy regarding the Kaliningrad region according** to the main principles of the socioeco-

conomic policy of the state, taking into account the exclave specificity of the region.

The main problem that has to be solved in the course of the implementation of the federal policy is the retention of Russian sovereignty over the Kaliningrad region. It is necessary to ensure retention of the socio-territorial community developing in the region as a part of the Russian socium, i.e. preserving Russian identity. And this means ensuring (maintaining):

- providing for the Russian political sovereignty on the territory of the region means in fact ensuring vital activities of the region, its *functioning*;

- enhancing the region's role in the development of the Russian Federation, i.e. the socioeconomic *development* of the region within the Russian economic and cultural space.

The matter does not only concern the legal aspect of the issue – in principle this issue is resolved by the Constitution of the RF and by the international treaties. It is necessary to ensure the economic and socio-cultural sovereignty of Russia and efficient administration in this region.

If we consider only the retention of political sovereignty, it is enough to set «the value of the issue» (the volume of grants, subsidies, subventions that the Center has to allocate to its exclave to maintain political stability, to prevent social unrest and separatism etc). In this case the *mission* of the region (for the Russian Federation) can be defined in the following way: retaining the territory within the Russian political, economic and socio-cultural space. If the region is considered important for the Federation in performing various functions, the aforementioned mission should be broadened.

First of all, the matter may concern defensive and economic functions. But the former, being of great significance, are unlikely to be regarded as primary, because if the region reverts to its former «garrison» character this will lead not to the planned cooperation with the West but to an unnecessary confrontation.

If the region can be viewed as «a point of growth», «a pole of growth», then its mission should be for example to ensure the transfer of innovation from economically advanced countries to Russia. This objective was already set in the early 1990s when the regime of the Free

Economic Zone «Yantar» was adopted, but it was not implemented. This objective is being set now as the main one within the concept of the «pilot region» and as one of the main objectives of the strategy of the «region of cooperation».

At present the mission of the region in the sphere of the economy, proceeding from the direction of its development, is import-substituting production. There are persistent proposals to switch over from import-substitution to export production. Some experts think that such sectoral priorities as sea transport and the fishing industry should be named clearly. But at the federal level there is no single opinion regarding the prospective specialization, just as the issue of the region as one of the poles of growth of the Russian economy is not considered.

After defining approaches to solving these principle issues, i.e. setting the aims of the regional strategy, it is necessary to solve the problem of the administration of the exclave.

If the decision is made on development of the region as a pole of growth of the Russian economy, and the number of sectoral priorities and, most importantly, the economic mechanism ensured by the legislation will be of this type, then legislative and financial provision at the federal level will be required. In this case the region's status could differ from that of an ordinary entity of the Russian Federation (at least, from the status of a region; because even with the equal rights set by the RF Constitution for all the entities of the Federation, some of them – cities of federal significance and republics – have even «more equal rights») And if the matter relates only to ensuring the viability of the region, it will not need any special regime of administration or a «special status».

The general principles of the **Federal policy regarding the Kaliningrad region** should be based on the following provisions:

- The aim is mitigation of the drawbacks of the exclave position of the Kaliningrad region and exploitation of certain advantages connected with its proximity to the EU;
- Options connected with the withdrawal of the Kaliningrad region from the single economic space of the RF can not be considered as alternatives;
- Compensation for the exclave character of the region can not be reduced to financial subsidies only: it is necessary to develop a sus-

tainable economic mechanism of direct operation that would minimize the bureaucratic interference with the establishment and activities of the economic actors;

- The federal economic policy should be combined with purposeful social, demographic and ecological policies, ensuring the formation of a sustainable socio-territorial community of the region's population as an entity of the Russian Federation;

- It is necessary to take into account the position of the region as an enclave within the EU by adjusting the provisions of the federal policy with the EU countries by means of special international agreement;

- The evolutionary nature of the socioeconomic changes, excluding the possibilities of a social disaster and development of separatism, should be taken into account.

The federal policy regarding the Kaliningrad region is a part of the Russian *domestic* policy and it should be aimed at enhancing the role of the region in the national economy, at the development of links with the other Russian regions, etc. But when formulating the aims of the federal policy and taking into account the enclave position of the region, the *foreign* policy of Russia should be considered to a greater extent than in the other Russian regions.

The foreign policy of the RF regarding the EU is a policy of partnership and cooperation. Consequently, the Kaliningrad region is to become *a region of cooperation between Russia and the European Union*. And the very support of this function of the region should form the specificity of the Russian federal policy regarding the Kaliningrad region as compared with the other entities of the Federation. If in its turn, as we hope, the policy of the EU is truly the policy of partnership and cooperation.

So what should the Federal policy regarding the Kaliningrad region include?

Firstly, guarantees of the implementation of the Federal Task Program of socioeconomic development of the Kaliningrad region.

Secondly, guarantees of the stability of the status of the Special Economic Zone in the Kaliningrad region.

*The matter concerns the adoption of a new federal law on the SEZ in the Kaliningrad region and adjustment of other legal acts (especially Customs and Tax Codes) to its provisions.* This new document should

not worsen the economic conditions in the region as compared with the current law. The new law should consider the conditions of the expected accession of Russia to the WTO in such a way, so that the import-substitution production established in the region has an opportunity to develop; it is expedient to encourage the investors into the implementation of the FSP and other large investment projects etc.

Thirdly, the proposals on the Agreement between the RF and the EU on ensuring viability of the Kaliningrad region should be included.

*The mutual commitments of the parties should be envisaged aimed at the elaboration of the integration mechanisms, of the participation in joint projects, cooperation in the sphere of culture, education, ecology etc.*

Fourthly, it is expedient to thoroughly study the proposals on the formation of an Investment-Financial corporation, a Guarantee Fund or other bodies, presumably international ones ensuring financing of the FSP and other investment projects implemented in the region.

*The establishment of the relevant body is necessary at the present stage of formation of the regional market in order to promote this process and attract investment. The participation of federal and regional state authorities, municipalities, large domestic and foreign investment banks, perhaps representatives of the EU Commission is advisable in the establishment of such a corporation (fund).*

Fifthly, it is expedient to envisage federal administration of the FSP.

Since the FSP reflects the federal interests, its requester is in fact the Government which should be responsible for and administer the implementation of the Program.

The law on the SEZ in the Kaliningrad region and the Federal Special Program of its development should become the most important component of the Federal policy regarding the region. Probable financial support for the region *instead* of the zonal mechanism cannot solve the problem of regional development since it has a different orientation – it is not aimed at the development of the economy but at the social support of the population. The region, completely dependent on federal subsidies, will inevitably turn into a depressed area with a stagnating economy. That is why a special economic mechanism ensuring the sustainable functioning and development of the economy of the exclave region should be in place.

### *The strategy of regional development*

The strategy of the regional development that is being elaborated on the basis of the programmed and purposeful approach and implemented by the regional authorities should be adjusted depending on the priorities defined in the federal policy.

The Strategy of the socioeconomic development of the Kaliningrad region as a region of cooperation for the period up to 2010 is based on the following provisions<sup>131</sup>:

– ***The social orientation*** that sets as the main objective of the Strategy increasing the living standards and the quality of life of the region's population;

– ***Sustainable development*** of the region as a necessary system of limitations for the required dynamics of the socioeconomic processes in the region, their balance and ecological character;

– ***The region of cooperation*** as a mission of the region for creating conditions for Russia and EU integration, for the combination of regional, interregional, all-Russian and international interests when solving the strategic problems of economic, social and territorial development.

The main aims of the Strategy are the following: the formation of a favorable social environment and of such a model of the region's economy that would have long-term potential for dynamic growth, capable of ensuring a consistent increase in the well-being of the population and human potential, effective reproduction and modernization of the production system, strengthening the competitiveness of the economy and security of the region. The Strategy is aimed at ensuring a sustainable increase in the living standards of the region's population, at reducing the gap in the well-being of the population as compared to that in the leading economically developed countries. The attainment of these objectives is presupposed through consistent formation in the region of a market and socio-oriented economy with stable and clear legislation. The economic development should be based

---

<sup>131</sup> *Strategy of the social and economic development of the Kaliningrad region for the period to the Year 2010* (2003). Kaliningrad: Administration of Kaliningrad region.

on the maximal use of the potential available in the region, on the liberation of the individual initiative with the simultaneous increase in the role of the authorities in ensuring favorable conditions for economic activity. A considerable increase in production efficiency, and acceleration of structural reforms are necessary.

In order to make the Strategy specific, it is necessary to elaborate and implement an integrated program of socioeconomic development of the region. This program should envisage a purposeful structural, investment and scientific and technical policy, encouragement of business activity, resolving social and ecological problems, enhancement of the efficiency of the administration. For the implementation of the integrated regional program of socioeconomic development of the region it was envisaged that a set of more specific sectoral (special) programs be elaborated, promoting the development of a favorable economic and social climate in the Kaliningrad region.

Some specific sectoral programs have actually been developed and are being elaborated. The Territorial Integrated Layout of town planning of the development of the Kaliningrad region (TIL) is of utmost significance. It was among the first elaborated in Russia on the basis of advanced methods and technologies; at present the landscape planning has been started jointly with the German Foundation for Environmental Protection (DBU) that should improve the TIL. However, an integrated program has not even been considered yet. Instead of this the Integrated Action Plan of the Administration of the region for the implementation of the Strategy (for 2003 – 2007) is being elaborated. This is definitely a useful document and elements of indicative planning are used in it. But it cannot replace the integrated program of regional development, since the necessary depth of the issues' elaboration, ensuring balance within the regional economy can be provided for only within the program (reduced to a set of specific projects, as the experience of a number of regions shows).

#### *International agreements*

The main obstacle for the growth of export of the goods produced in the Kaliningrad region is not the quality or the price for the products manu-

factured in the region, but rather the prohibitive customs policy of countries – potential importers of the products (first of all of the EU countries). The incompatibility of standards, the ecological requirements for production, the existence of quotas on the import of certain goods, antidumping measures and other non-tariff limitations are used to constrain the importation of products to the territory of trade partners of the region. Taking into consideration the duty-free access of goods from abroad (first of all from the EU countries) to the Kaliningrad region, it is advisable to penetrate the EU market (at least to match the value of goods imported from the EU to the Kaliningrad region).

The external conditions (including the conditions of cargo and passenger transit, the attitude of the EU to the SEZ regime in Russia's accession to the WTO, the specificity of the access of goods produced in the region to the EU market) are so important for the socioeconomic development of the region, that it would be advisable to determine these conditions before the new law on the SEZ is passed. The matter concerns the fact that it is necessary to sign **a Treaty between the RF and the EU on conditions of ensuring viability and development of the Kaliningrad region as a region of mutual cooperation** for the stabilization of external conditions of the regional development. The bases for concluding the Treaty could be the Partnership and Cooperation Agreement between the RF and the EU, and also the Strategy of the parties regarding each other (Strategy of the EU of 1999 and Strategy of the RF of 2000). The initiative of concluding this Treaty is supported by the Kaliningrad regional Duma. A number of proposals has been formulated in the Strategy of socioeconomic development of the Kaliningrad region as a region of cooperation for the period up to 2010 that was elaborated by the regional administration with the involvement of researchers from KSU, and from other research centers in Kaliningrad and Moscow. The relevant proposals to the European Union have been put forward by the Russian Government but so far there has been no positive response to them (the representatives of the EU believe it is sufficient to develop relationships within the Partnership and Cooperation Agreement of 1994).

Besides the conditions of passenger and cargo transit via the territory of EU countries for ensuring viability of the Kaliningrad region, many other aspects that are of mutual interest can be determined in the

Treaty. Thus, for the support of the development in the region of export production it is not enough to encourage investment only. The main obstacle to the growth of export of goods produced in the Kaliningrad region is not the quality or the price for the products manufactured in the region, but rather the prohibitive customs policy of the potential importers of the products (first of all of the EU countries). The incompatibility of standards, the ecological requirements to production, the existence of quotas on the import of certain goods, antidumping measures and other non-tariff limitations are used to constrain the importation of products to the territory of trade partners in the region.

Considering the duty-free access of goods from abroad (first of all from the EU countries) to the Kaliningrad region, it is advisable to penetrate the EU market (at least to match the value of the goods imported from the EU countries to the Kaliningrad region). Besides, taking into account the exclave position of the region and its changes as a result of the EU enlargement, according to international law, the EU countries should compensate for the possible economic loss from their activities that worsen the conditions and cost of passenger and cargo transportation between the Kaliningrad region and the other Russian regions.

The regional strategy should as far as possible be integrated into the common strategy of the Baltic Sea states, into the Euroregion «Baltica» strategy (uniting the regions of Sweden, Denmark, Poland, Lithuania, Latvia located in the southern part of the Baltic Sea and the Kaliningrad region). This objective was set by the project «Seagull» that is being implemented in the region with the support of the Tacis program and on which the researchers from Kaliningrad State University, the Institute of the Oceanology of the RAS and Swedish experts are working.

The presence of both integration opportunities and threats that emerge in connection with the insufficiently stable relationships within the Union State of Russia and Byelorussia must be taken into consideration. A temporary stoppage in the supply of natural gas via the territory of Byelorussia to the Kaliningrad region at the beginning of 2004 shows that unexpected problems can emerge in this geographic area as well. They should also be prevented within the **contractual Russian-Byelorussian relationships**.

*Regional strategy and improvement  
of the administration of the region*

The choice of options of the further regional development for the elaboration of the regional strategy includes two main possibilities: an ordinary entity of the Russian Federation, or one having certain specific characteristics. All the other options are the detailed elaboration of these two main ones.

We believe that the region can not but have its specificity of the mechanism of regional economic activities that at present is determined by the law on the SEZ. If the new law is passed in its present version, certain political changes are unavoidable. Since as compared with the present law, the formation of a more regulated system of the SEZ administration is envisaged: the establishment of a SEZ Agency, participation in the administration of the SEZ by the state authorities of the Russian Federation and the state authorities of the Kaliningrad region, of the Council on the SEZ development, and the Appellant commission on the SEZ affairs. But these proposals have been opposed by the regional administration and this issue should be agreed upon.

The need for a special political status for the region actually arises from the exclave status of the region. As a result of the exclave position the Kaliningrad region among all Russian regions is a special type of entity of the Federation. The specificity of the region presupposes more active international links, but at that the economic, social and political ties within the Russian Federation should be strengthened so as to prevent the preconditions for the emergence of separatism in the region. The regional authorities should have more freedom in the strategic administrative decision-making, but at the same time more efficient control over their activities is necessary. This is actually the essence of the concept of the special status of the region.

Thus, two sides of the problem constitute the essence of different options for proposals of the region's special status. Firstly, there should be a clear distribution of power and responsibilities among the federal and regional levels of state power. Secondly, tightening of control of the Federation over the situation in the region is necessary. Since the implementation of the proposals of the President of Russia on the reconstruction of the system of executive power in the country made at the broadened sitting

of the Government on September 13, 2004 will ensure strengthening of the hierarchy of the executive power, it is possible now to concentrate on the substantiation of the warrants of regional authorities in order to ensure more efficient administration of the region.

Under the conditions of uncertainty, characteristic of the modern stage of the Kaliningrad region's development and connected with its becoming a Russian enclave within NATO and the EU, as well as with the forthcoming accession of Russia to the WTO it is advisable to, on the one hand, stabilize the present regional economic mechanism of the SEZ, additionally ensuring attraction of investment with the help of tax benefits, and on the other hand it is necessary to prepare a broader document at the federal level determining the political, economic and social conditions of regional development. It could be a law «On the exclave (beyond-the-border, federal) territory» determining a special status of the region within the RF. A stage in the implementation of this approach could be the conclusion of a new treaty between the region and the Federation on differentiation of the competencies and powers.

The new status of the region should also be fixed by the relevant treaty between Russia and the EU determining the conditions of activities of the exclave Kaliningrad region surrounded by foreign states. At the same time, the idea of a joint *program* of the region's development raises objections. This is the competence of Russia, and the strategy of the region's development should be part of the regional policy of the Federation; otherwise the region will de facto become a condominium of Russia and the EU with the prospect of complete independence (to be more exact, of complete control by the EU or individual EU member states).

The changes in the region's administration should promote the formation of the sectoral pattern of the economy corresponding to the new conditions by means of the realization of the following preconditions:

- Combination of different sources of financing (state and private, domestic and foreign);
- Ensuring tax, loan, customs and other economic facilities and guarantees for the region, for Russian and foreign investors;
- Regulation of these facilities taking into account the interests of the economy of Russia in general and of the region in particular (for example, with the repeal of customs fees, thus protecting the interests

of the region's companies in the prospective but not yet competitive sectors in those cases when the importation of goods results in the stoppage of their production in the region);

- Federal financing of the infrastructure;

- Concluding equitable, mutually beneficial agreements between the RF and the Baltic Sea states, Byelorussia, Poland in order to retain the region within the Russian economic space with the simultaneous entering to the Baltic economic space;

- Achievement of a military presence that is acceptable to the neighboring states, conclusion of a joint agreement on military security in the Baltic Sea region with a mutual reduction of military forces; and the conversion of military production to commercial.

As a result the resources will be acquired (financial and organizational) that are necessary for the restructuring of the economy in accordance with the requirements of the market and geopolitical peculiarities of the region.

## Библиографический список

1. Об Особой экономической зоне в Калининградской области: Закон Российской Федерации от 22 января 1996 г. // Калининградская правда. 1996. 31 января.
2. О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2010 г.: Постановление Правительства РФ №866 от 7 декабря 2001 г.
3. О государственной поддержке организаций, осуществляющих инвестиции в форме капитальных вложений на территории Калининградской области: Закон Калининградской области от 27 июня 2002 г.
4. О локальных свободных экономических зонах в Калининградской области: Закон Калининградской области от 9 октября 1997 г. // Калининградская правда. 1997. 13 ноября.
5. *Абрамов В.Н.* Перспективы Калининградской области: Дискуссионные вопросы регионального развития // Регион сотрудничества. 2001. Вып. 17. С. 4 – 12.
6. *Бильчак В.С.* Приграничная экономика: Монография. – Калининград: Изд-во КГУ, 2001. – 372 с.
7. *Бильчак В.С., Захаров В.Ф.* Региональная экономика: Монография / Под ред. В.С. Бильчака. – Калининград: Янтарный сказ, 1998. – 314 с.
8. *Бильчак В.С., Самсон И., Федоров Г.М.* Калининградский полюс интеграции: Стратегия развития эксклавного региона России: Монография / Под ред. Г.М. Федорова. – Калининград: Янтарный сказ, 1999. – 686 с.
9. *Брынцев А.Н.* Промышленные инвестиции в условиях свободной экономической зоны: на примере Калининградской области: Автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – М., 1998. – 19 с.
10. *Верлин Е.* Янтарная дыра // Эксперт. 2002. №5(312).
11. *Винокуров Е.* Идея европейско-российской зоны свободной торговли в Калининградской области //Россия и Европейский союз. М.: РОО

«Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук», 2004.

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

13. *Гареев Т.Р.* Механизмы формирования полюсов развития: производственно-коммерческие зоны // Регион сотрудничества.– Калининград, Изд-во КГУ, 2004. Вып. 6 (24). – 43 с.

14. *Гареев Т.Р.* Проблема соотношения теории и практики в региональной экономике: эволюция концепции полюсного развития // Развитие экономики Калининградской области и сотрудничество в регионе Балтийского моря. – Калининград: Изд-во КГУ, 2002. – С. 19 – 29.

15. *Гинзбург С.* Калининградские интересы в зеркале российско-европейского партнерства: Россия и Европейский союз. – М.: РОО «Содействие сотрудничеству института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук», 2004. С. 231 – 238.

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

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

18. *Жданов В.П.* Инвестиционные механизмы регионального развития. – Калининград: БИЭФ, 2001. – 355 с.

19. *Жданов В., Кузнецова О., Мау В., Плюхин В., Приходько С.* Проблема экономического развития Калининградской области как эксклавного региона России. – М., 2002. – 250 с.

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

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

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

23. *Ивченко В.В.* Программно-стратегическое развитие приморского региона России: теория, методология, практика: Монография. – Калининград: Изд-во КГУ, 2003. – 207 с.

24. *Ивченко В.В., Самойлова Л.Б.* Свободные экономические зоны в зарубежных странах и России / Под ред. проф. В.В. Ивченко. – Калининград: Янтарный сказ, 1999. – 168 с.

25. *Игнатьев А.* Российско-европейская зона свободной торговли как стратегическая перспектива развития Калининградской области // Морская индустрия. 1998. №3. С. 18 – 20.
26. *Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и экономическая политика государства* // Научные труды. №38 / Под ред. В.А. Мау, О.В. Кузнецовой. – М.: Институт экономики переходного периода, 2002. – 203 с.
27. *Калининградская область в окружении ЕС: роль региона в общеевропейской интеграции: Материалы международной конференции «Европа и Россия: границы, которые объединяют».* – Калининград: Изд-во КГУ, 2003. – 241 с.
28. *Калининградская область в цифрах, 2003: Стат. сб.* / Калинингр. обл. комитет гос. статистики. – Калининград, 2003. – 332 с.
29. *Калининградская область: диагностика кризиса* / Под ред. И. Самсона; Калинингр. ун-т – Ун-т Пьера Мендеса Франса, Гренобль. – Калининград, 1998. – 332 с.
30. *Калининградская область России и расширение ЕС. Проблемы общеевропейской интеграции: Аналитический доклад.* – Калининград: Изд-во КГУ, 2003.
31. *Калининградская область: стратегия сотрудничества* / Администрация Калинингр. области. – М.: ОЛМА-Пресс, 2004. – 320 с.
32. *Калининградский регион 2010: Потенциал, концепции и перспективы* / Под ред. И. Самсона; Ун-т Пьера Мендеса Франса, Гренобль, 2000. – 343 с.
33. *Калининградский регион: Особенности экономики и предпринимательской деятельности: Учеб.-метод. справочное пособие.* – Калининград: Изд-во КГУ, 2002. – 432с.
34. *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Особая территория России: Монография.– Калининград: Изд-во КГУ, 2003. – 360 с.
35. *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Остров сотрудничества: Монография. – Калининград: Изд-во КГУ, 2002. – 326 с.
36. *Клемешев А., Люейер П., Федоров Г.М.* Управление региональным развитием. – Калининград: ГП «КГТ», 2000. – 244 с.
37. *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* Калининградский социум // Регион сотрудничества. – Калининград: Изд-во КГУ, 2001. №15. – 31 с.
38. *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* Калининградский социум: по результатам социологических обследований 2001 – 2004 гг. // Регион сотрудничества. – Калининград: Изд-во КГУ, 2004. №6(31).
39. *Клемешев А.П., Федоров Г.М., Алимтиева А.В.* Калининградский социум: проблемы консолидации и стратификации // Регион сотрудничества. – Калининград: Изд-во КГУ, 2003. №2(20). – 32 с.

40. *Комплексная оценка* уровня социально-экономического развития субъектов РФ в 2001 – 2003 гг. // Экономика и жизнь. 2002. Декабрь. №51. С. 6.
41. *Кортунов С.В.* Калининград – мегапроект для Большой Европы // Вестник аналитики. 2004. №4 (14).
42. *Кортунов С.В.* Становление политической безопасности. – М.: Наука, 2003. 612 С.
43. *Кретинин Г.В.* Калининградская область РФ и Республика Белоруссия: состояние и перспективы сотрудничества // Проблемы внешней и оборонной политики России: Сб. ст. – М.: РИСИ, 2000. Вып. 6.
44. *Кром Е.* В поисках мысли: Стратегия «пилотного» развития Калининград должна быть разработана в самом Калининграде // Эксперт-Северо-Запад. 2001. №15(44).
45. *Кузнецова О.* Федеральная экономическая политика в отношении эксклавного региона // Вопросы экономики. 2001. №11. С. 98 – 106.
46. *Кузнецова О.В., Мау В.А.* Калининградская область: От «непотопляемого авианосца» к «непотопляемому сборочному цеху»: Взгляд из России / Комитет «Россия в объединенной Европе». – М., 2002.
47. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. Изд. стереотип. – М.: Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
48. *Маточкин Ю.С.* На изломе. – Калининград: Янтарный сказ, 1999. – 240 с.
49. *Мнацаканян А.Г.* Бюджетно-налоговый механизм обеспечения инвестиций в Калининградской области // Калининградская область и ЕС: проблемы экономической интеграции. – Калининград: Изд-во КГУ, 2004. Вып. 2. – С. 117 – 136.
50. *Модель* развития Калининградской области России до 2010 г. Администрация Калининградской области. – Калининград, 2001. – 95 с.
51. *Обзор* экономической политики в России за 2002 год / С.Б. Авдашева, Е.И. Андреева, В.Д. Андрианов и др.; Бюро экономического анализа. – М.: ТЕИС, 2003. 527 с.
52. *Перспективы* внешнеторгового режима Калининградской области: Проект «Поддержка развития Калининградской области» EuropeAid/114287/C/SV/RU // Экономический бюллетень. – Калининград, 2004. №1. 40 с. (На правах рукописи).
53. *Пирогов В., Жданов В., Федоров Г.* Калининградская область: видение и перспективы развития // Вопросы экономики. 2001. №11. – С. 87 – 97.
54. *Поддержка* экспорта в Калининградской области: Проект «Поддержка развития Калининградской области» EuropeAid/114287/C/SV/RU

// Экономический бюллетень. – Калининград. 2004 №2. 52 с. (На правах рукописи).

55. *Регионы России: социально-экономические показатели*. 2003: Ст. сбор. / Госкомстат России. – М., 2003.

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

57. *Российский статистический ежегодник*. 2003: Стат. сб./ Госкомстат России. – М., 2003.

58. *Рубченко М., Шохина Е., Шошкин С.* Точки роста, или черные дыры: российские особые экономические зоны // Эксперт. 2002. №28(335).

59. *Самсон И., Елисеева И.* Новый образ Калининградской области // Вопросы экономики. 2003. №2.

60. *Сберегаев Н.А.* Справочник по внешнеэкономической деятельности предприятий / Под ред. М.Т. Ромашкиной. – Калининград: Янтарный сказ, 1997. – 224 с.

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

62. *Сморodinская Н.В., Жуков С.В.* Калининградский анклав в Европе: заплыв против течения: Диагностика состояния и возможностей экономического развития. – М.: Институт «Восток – Запад», 2003. – 316 с.

63. *Сморodinская Н., Капустин А., Малыгин В.* Калининградская область как свободная экономическая зона: оценка условий и результатов развития в 1994 – 1998 гг. // Вопросы экономики. 1999. №9.

64. *Социально-экономическое положение Калининградской области в 2003 году: оперативная информация* / Калинингр. обл. комитет гос. статистики. – Калининград, 2004. – 147 с.

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

66. *Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года* / Администрация Калинингр. области. Калининград, 2003. – 98 с.

67. *Тиммерманн Х.* Калининградская область как пилотный регион для формирования партнерства между ЕС и Россией / Комитет «Россия в объединенной Европе». – М., 2002.

68. *Федоров Г.М., Зверев Ю.М.* Калининградские альтернативы / Калинингр. ун-т. – Калининград, 1996. – 158 с.

69. *Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеев В.С.* Российский эксклав на Балтике: Калининградская область в балтийском экономическом пространстве / Под ред. Г.М. Федорова. – Калининград, 1997. – 312 с.

70. *Хлопецкий А.П.* Калининград как «зона свободы»: взгляд изнутри. – Калининград: Янтарный сказ, 2000. – 216 с.
71. *Хлопецкий А.П., Федоров Г.М.* Калининградская область: регион сотрудничества: Монография. – Калининград: Янтарный сказ, 2000. – 736 с.
72. *Цикель М.А., Жданов В.П., Федоров Г.М.* Эффективность и совершенствование механизма Особой экономической зоны в Калининградской области. – Калининград: Изд-во КГУ, 2003. – 88 с.
73. *Шаститко А.Е., Яковлева Е.Л.* Принципы организации особых экономических зон в Российской Федерации // Бюро экономического анализа: Информ.-аналит. бюллетень. 2003. №46.
74. *Экономика России: три года после кризиса / Минэкономразвития России.* – М., 2002.
75. *Экономическое программирование развития эксклавного региона России / Под ред. В.В. Ивченко.* – Калининград: Изд-во КГУ, 2002.
76. *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.
77. *Development in the Baltic Sea region towards the Baltic 21 Goals – an indicator based assessment // Baltic 21. – Series № 2/2000.*
78. *Fedorov G.* Russian Island in the Baltic Sea Region // 21<sup>st</sup> Century Challenges for the Baltic Sea Region and European Security. Helsinki, 1998. P. 103 – 108.
79. *Fedorov G.* The social and economic Development of Kaliningrad // Kaliningrad: The European Amber Region, Aldershot: Ashgate Publishing, 1998. P. 32 – 57.
80. *Fedorov G.* EU Enlargement and perspectives of the Kaliningrad Exclave. – Helsinki, Internatum, №1, 2000.
81. *Fedorov G.* Kaliningrad Alternatives Today. – ZEI, C80, 2000.
82. *Fyodorow G.* Das Kaliningrader Gebiet – eine Region der Zusammenarbeit zwischen der Russischen Foederation und der Europaeischen Union // Region der Zusammenarbeit / Kaliningrad: Universitaet Kaliningrad, 2004. Heft 7 (25). 31 S.
83. *Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland.* Hrsg. Vom Generalsekretariat des Rates. – Brüssel, 1999.
84. *Kaliningrad 2000 – 2010: Diagnosis, Concepts and Proposals for Future Development / Universite Pierre Mendes France – Kaliningrad state University.* – TACIS, Grenoble, 2000.
85. *Kaliningrad 2010: Concepts, prospects and recommendations for a global development plan / Universite Pierre Mendes France – Kaliningrad state University.* – TACIS, Grenoble, 2000.

86. *Kaliningrad* Region: The Diagnosis of a Crisis. Kaliningrad: TACIS-KSU, 1998. 271 p.
87. *Kaliningrad* Region of Russia and the EU Enlargement. Issues of the Pan European Integration. Analitic Report // Kaliningrad State University / Kaliningrad, 2003, 47 p.
88. *Kivikari U., Lindström M., Liuhto K.* The external Economics Relations of the Rfliningrad Region. Turku: Turku Scool of economics, 1998. 84 p.
89. *Klemeshev A., Kozlov S., Fedorov G.* The special territory of Russia // Kaliningrad state University / Kaliningrad, 2003.
90. *Korneevets V., Buchhover E.* Einzelhandel in Grenzstädten der russischen Exclave Kaliningrad // Europa Regional. 1998. №1. S.25.
91. *Palmovsky T., Fedorov G., Korneevets V.* (ed.). Economic, geopolitical and social problems of co-operation between Kaliningrad and Poland // Coastal Regions, №6. Gdynia – Peplin, 2003.
92. *Possibilities* for co-operation between Kaliningrad Region of Russia and Northern Poland within the EU Enlargement Process // Kaliningrad state University / Kaliningrad, 2003.
93. *Strategy* of the social and economic development of the Kaliningrad region for the period to the Year 2010. Kaliningrad: Administration of Kalinin-grad region, 2003. 100 p.
94. *The Baltic* Sea Region. Bollschweil: Hagbarth Publications, 1998. 120 p.
95. *Vision* and Strategies around the Baltic Sea 2010 // MATROS Seminar Report. – Gdansk: VASAB Secretariat, 2000.
96. *Wellmann Chr.* Kaliningrad als Konfliktsyndrom / Die Friedens-Warte (Berlin)/ №3 – 4, 2000. S. 391 – 406.
97. *Zänker A.* Zukunft liegt im Osten. Wien: Wirtschaftsverlag Überreuter, 1995.
98. *Zverev Yu.* The Kaliningrad Region of Russia // Conflictings Loyaltie and the State in Post-Soviet Russia and Eurasia. L.-Portland: Frank Cass, 1998. P. 80 – 117.

## Приложение 1



### АНКЕТА 1 «КАЛИНИНГРАДЦЫ – 2004»

**Здравствуйте!**

Лаборатория социологических исследований КГУ просит Вас принять участие в опросе, который проводится с целью изучения настроения и мнений жителей Калининградской области. Опрос носит анонимный характер. Просим Вас при ответах на вопросы анкеты быть искренними.

Выслушав вопрос и варианты ответа на него, выберите тот, который наиболее точно отражает Ваше мнение.

№ анкеты \_\_\_\_\_ Дата опроса \_\_\_\_\_ Населенный пункт \_\_\_\_\_

**1. Пол респондента:** 1. Мужской. 2. Женский.

**2. Укажите, пожалуйста, Ваш возраст:** \_\_\_\_\_ лет.

**3. Сколько человек в Вашей семье** \_\_\_\_\_ **В том числе детей?** \_\_\_\_\_

**4. Каков уровень Вашего образования?**

1. Начальное.
2. Неполное среднее (8/9 классов).
3. Общее среднее.
4. Начальное профессиональное (ПТУ, лицей).
5. Среднее специальное (колледж, техникум).
6. Неполное высшее.
7. Высшее.

**5. Укажите род Ваших занятий.**

1. Руководитель.
2. Специалист.
3. Военнослужащий, сотрудник органов правопорядка.
4. Служащий.
5. Квалифицированный рабочий.
6. Неквалифицированный рабочий.
7. Сельскохозяйственный рабочий.
8. Фермер.
9. Предприниматель, бизнесмен.
10. Безработный.
11. Пенсионер.
12. Домохозяйка.
13. Студент, учащийся.
14. Другое (что именно?) \_\_\_\_\_
15. Затрудняюсь ответить.

**6. Кем Вы себя считаете по национальности? \_\_\_\_\_**

**7. В какой степени Вы гордитесь своей национальностью?**

1. Совсем не горжусь.
2. Не очень горжусь.
3. Очень горжусь.
4. Затрудняюсь ответить.

**8. Что для Вас является Родиной?**

1. Место (город, село), где Вы родились.
2. Место (город, село), где прошло Ваше детство.
3. Место (город, село), где Вы живете сейчас.
4. Россия.
5. Другая страна (какая именно?) \_\_\_\_\_
6. СССР.
7. Затрудняюсь ответить.

**9. Считаете ли Вы себя коренным жителем нашей области?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**10. Какое из следующих суждений наиболее точно отражает Вашу жизненную ситуацию?**

1. Я родился, вырос и живу в Калининградской области. } ⇒ Переход к вопросу 15
2. Попал сюда в детстве.
3. Родился, провел здесь детство, но долго здесь не жил.
4. Жил здесь в детстве и вернулся будучи взрослым.
5. Попал сюда будучи взрослым человеком.
6. Переехал сюда недавно (в пределах пяти лет).

**11. С какого года Вы проживаете в Калининградской области?** \_\_\_\_\_

**12. Из какого региона, республики, страны Вы приехали в Калининградскую область?** \_\_\_\_\_

**13. Какие причины повлияли на Ваш переезд в Калининградскую область?**

1. Социально-экономические проблемы на прежнем месте жительства.
2. Политическая и межнациональная напряженность на прежнем месте жительства.
3. Неблагоприятная экологическая обстановка на прежнем месте жительства.
4. Семейные обстоятельства.
5. Намерение получить образование.
6. Перспектива улучшить свое социально-экономическое положение на новом месте жительства.
7. Другое (что именно?) \_\_\_\_\_
8. Затрудняюсь ответить.

**14. Живя в Калининградской области, ощущаете ли Вы себя переселенцем, мигрантом?**

1. Определенно да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Определенно нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**15. Когда Вам в другом регионе России задают вопрос о Вашем месте жительства, Вы обычно называете:** \_\_\_\_\_

**16. С какой группой людей Вы ощущаете духовную близость?**

**(КАРТОЧКА)**

	<i>Час- то</i>	<i>Ино- гда</i>	<i>Практически никогда</i>	<i>Трудно сказать</i>
1. ... с семьей, близкими	1	2	3	4
2. ... с друзьями	1	2	3	4
3. ... с людьми, проживающими с Вами в одном городе, селе	1	2	3	4
4. ... с людьми одной с Вами национальности	1	2	3	4
5. ... с людьми одного с Вами возраста	1	2	3	4
6. ... с людьми одного с Вами пола	1	2	3	4
7. ... с людьми одного с Вами рода занятий, профессии	1	2	3	4
8. ... с людьми одного с Вами достатка	1	2	3	4
9. ... с людьми одинаковых с Вами взглядов	1	2	3	4
10. ... с россиянами	1	2	3	4
11. ... с гражданами СНГ	1	2	3	4
12. ... с советским народом	1	2	3	4
13. ... со всеми людьми на Земле	1	2	3	4

**17. Принадлежность к какой из следующих географических групп Вы ощущаете в первую очередь? (КАРТОЧКА)**

1. Я в первую очередь ощущаю свою принадлежность к общности жителей той местности, города, села, где живу сейчас. Я – калининградец (черняховец) ...
2. Для меня важнее причастность к жителям того региона, в котором я живу. Я – житель Калининградской области.
3. В первую очередь я – россиянин, житель России, гражданин Российской Федерации.
4. В первую очередь я ощущаю себя жителем Европы. Я – европеец.
5. То, где я сейчас живу, для меня существенного значения не имеет. Я – гражданин мира, житель планеты Земля.
6. Затрудняюсь ответить.

**18. Какая из перечисленных групп скорее относится для Вас к категории «мы»? (ВНИМАНИЕ! Дайте респонденту возможность сделать выбор трижды, постепенно исключая названные группы из списка) (КАРТОЧКА)**

	1-й выбор	2-й выбор	3-й выбор
1. Представители одной с Вами национальности			
2. Россияне			
3. Калининградцы			
4. Славяне			
5. Европейцы			
6. Затрудняюсь ответить			

**19. В какой степени Вы горды тем, что Вы россиянин?**

1. Совсем не горжусь.
2. Не очень горжусь.
3. Очень горжусь.
4. Затрудняюсь ответить.

**20. В какой степени Вы горды тем, что Вы житель Калининградской области?**

1. Совсем не горжусь.
2. Не очень горжусь.
3. Очень горжусь.
4. Затрудняюсь ответить.

**21. Представьте себе, что у Вас есть возможность переехать из Калининградской области в другой регион России. Переехали бы Вы?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**22. Представьте себе, что Вы живете в другом регионе России. Переехали бы Вы жить в Калининградскую область?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**23. Представьте себе, что у Вас есть возможность переехать из России в другую страну мира. Переехали бы Вы?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**24. Представьте себе, что Вы живете не в России, а в другой стране. Переехали бы Вы жить в Россию?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**25. Как часто Вы выезжаете за пределы Калининградской области в Россию или за рубеж?**

1. Не реже одного раза в месяц.
2. Несколько раз в год.
3. Не чаще одного раза в год.
4. Несколько лет не выезжал(а).
5. Никогда не выезжал(а) за пределы области.
6. Затрудняюсь ответить.

**26. Считаете ли Вы, что получение виз в страны Евросоюза для жителей Калининградской области должно проходить по упрощенной схеме?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Да.
5. Затрудняюсь ответить.

**27. Насколько Вас беспокоит или не беспокоит эксклавное положение нашего региона, территориальная оторванность области от России?**

1. Совершенно не беспокоит.
2. Скорее не беспокоит, чем беспокоит.
3. Скорее беспокоит, чем нет.
4. Очень беспокоит.
5. Затрудняюсь ответить.

**28. Считаете ли Вы, что вхождение Литвы и Польши в Евросоюз каким-либо образом угрожает Калининградской области?**

1. Определенно да.
  2. Скорее да, чем нет.
  3. Скорее нет, чем да.
  4. Определенно нет.
  5. Затрудняюсь ответить.
- } ⇒ Переход к вопросу 30

**29. Чем именно, по Вашему мнению, вхождение Литвы и Польши в Евросоюз угрожает Калининградской области?**

1. Полной изоляцией от России.
2. Вторжением иностранной культуры и языка.
3. Ухудшением социально-экономического положения жителей области.
4. Перспективой выхода области из состава России.
5. Другое (что именно?) \_\_\_\_\_
6. Затрудняюсь ответить.

**30. Как Вы считаете, вхождение Литвы и Польши в Евросоюз уже оказало негативное влияние на ситуацию в Калининградской области?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**31. Как Вы считаете, представляет ли Калининградская область какую-либо угрозу для европейских стран?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**32. Чего, по Вашему мнению, опасаются европейцы, когда речь идет о Калининградской области? (КАРТОЧКА)**

1. Военного присутствия России в Балтийском регионе.
2. Экологической угрозы в связи с наличием устаревших производств и т. п.
3. Активной миграции в Европу через территорию Калининградской области.
4. Распространения социально опасных заболеваний (ВИЧ/СПИД, туберкулеза и пр.).
5. Распространения криминального влияния на соседние территории.

6. Другого (чего именно?) \_\_\_\_\_
7. Затрудняюсь ответить.

**33. С Вашей точки зрения, заинтересован ли Евросоюз в оказании финансовой и иной помощи Калининградской области?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**34. Считаете ли Вы, что Калининградская область должна активнее развивать связи с соседними европейскими странами и Евросоюзом в целом?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. Затрудняюсь ответить.

**35. Какой по статусу Вы бы хотели в будущем видеть Калининградскую область? (КАРТОЧКА)**

1. Независимым государством.
2. Республикой в составе Российской Федерации.
3. Территорией, находящейся в совместном управлении РФ и Европейского союза.
4. Областью в составе Российской Федерации.
5. Областью с правами особой экономической зоны в составе РФ.
6. Другое (что именно?) \_\_\_\_\_
7. Затрудняюсь ответить.

**36. Какой Вы видите Калининградскую область в данный момент? Укажите, в какой степени ей присущи перечисленные ниже качества? (КАРТОЧКА)**

	3	2	1	0	1	2	3	
перспективная								не имеющая перспектив
отсталая								процветающая
привлекательная								отталкивающая
самостоятельная								зависимая

бедная								богатая
дорогая								дешевая
развивающаяся								застойная
активная								пассивная
больная								здоровая
молодая								старая
чистая								грязная
теплая								холодная
гостеприимная								враждебная
родная								чужая
европейская								российская
большая								малая
уважаемая								игнорируемая
важная								ненужная

**39. С Вашей точки зрения, газетные публикации, теле- и радиопередачи в местных и центральных СМИ верно описывают положение дел в регионе?**

1. Да, то, что говорится о нашей области в СМИ, соответствует реальности.
2. СМИ преувеличивают неблагополучие региона.
3. СМИ приукрашивают положение дел в регионе.
4. Затрудняюсь ответить.

**40. Каков уровень дохода на одного члена Вашей семьи в месяц? (КАРТОЧКА)**

1. До 1000 руб.
2. От 1000 до 2000 руб.
3. От 2000 до 5000 руб.
4. От 5000 до 10000 руб.
5. От 10000 до 15000 руб.
6. Более 15000 руб.
7. Затрудняюсь ответить.

**41. Насколько Вы удовлетворены материальным положением своей семьи?**

1. Полностью удовлетворен.
2. Скорее удовлетворен.
3. Скорее не удовлетворен.
4. Полностью не удовлетворен.
5. Затрудняюсь ответить.

**42. Насколько Вы удовлетворены своей работой?**

(ВНИМАНИЕ! Вопрос задается только работающим респондентам)

1. Полностью удовлетворен.
2. Скорее удовлетворен.
3. Скорее не удовлетворен.
4. Полностью не удовлетворен.
5. Затрудняюсь ответить.

**43. Насколько Вы удовлетворены уровнем своего образования и квалификации?**

1. Полностью удовлетворен.
2. Скорее удовлетворен.
3. Скорее не удовлетворен.
4. Совершенно не удовлетворен.
5. Затрудняюсь ответить.

**44. Планируете ли Вы в ближайшие годы получить образование более высокого уровня, повысить свою квалификацию или пройти профессиональную переподготовку?**

1. Да.
2. Скорее да, чем нет.
3. Скорее нет, чем да.
4. Нет.
5. В данный период Вы уже заняты этим.
6. Затрудняюсь ответить.

**45. Насколько Вы удовлетворены жизнью в целом?**

1. Полностью удовлетворен.
2. Скорее удовлетворен.
3. Скорее не удовлетворен.
4. Полностью не удовлетворен.
5. Затрудняюсь ответить.

**46. Сейчас много говорят о том, какие цели должны быть поставлены перед нашей страной на ближайшие 5 – 10 лет. Вот список некоторых из них. Какую из этих целей лично Вы считаете наиболее важной? Какую Вы назвали бы следующей по степени значимости? (КАРТОЧКА)**

	1-й вы- бор	2-й вы- бор
1. Поддержание порядка в стране.		
2. Предоставление больших возможностей для выражения гражданами своего мнения при принятии важных государственных решений.		
3. Борьба с ростом цен.		
4. Защита свободы слова.		
5. Расширение участия людей при принятии решений по месту работы и жительства.		
6. Стабильная экономика.		
7. Затрудняюсь ответить.		

*Большое спасибо!*

© ЛСИ КГУ, 2004

## Приложение 2



### АНКЕТА 2 СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Здравствуйтесь! Я представляю Калининградский государственный университет. Мы регулярно проводим опросы жителей области. Пожалуйста, ответьте на наши вопросы.

**A1. Скажите, пожалуйста, насколько Вы интересуетесь политическими событиями?**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 1 постоянно        | <input type="checkbox"/> 3 практически не интересуюсь |
| <input type="checkbox"/> 2 время от времени | <input type="checkbox"/> 4 затрудняюсь ответить       |

**A2. Как Вы оцениваете в целом ситуацию в России в настоящее время?**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1 ситуация хорошая     | <input type="checkbox"/> 3 ситуация кризисная        |
| <input type="checkbox"/> 2 ситуация нормальная  | <input type="checkbox"/> 4 ситуация катастрофическая |
| <input type="checkbox"/> 5 затрудняюсь ответить |  |

**A3. Оцените нынешнюю ситуацию в Калининградской области в целом?**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1 ситуация хорошая     | <input type="checkbox"/> 3 ситуация кризисная        |
| <input type="checkbox"/> 2 ситуация нормальная  | <input type="checkbox"/> 4 ситуация катастрофическая |
| <input type="checkbox"/> 5 затрудняюсь ответить |  |

**A4. Как Вы оцениваете свой уровень жизни сегодня?**

- |  |
|--|
| <input type="checkbox"/> 1 живу в полном достатке      |
| <input type="checkbox"/> 2 уровень жизни выше среднего |
| <input type="checkbox"/> 3 живу средне                 |

- 4 жизненный уровень ниже среднего
- 5 не могу свести концы с концами
- 6 затрудняюсь ответить

**A5. Какой источник дохода Вашей семьи помогает выжить в наше время?**

- 1 зарплата (пенсия)
- 2 подсобное хозяйство, огород
- 3 поездки за рубеж
- 4 временные приработки
- 5 другое
- 6 затрудняюсь ответить

**A5. Как, на Ваш взгляд, изменится Ваша жизнь в ближайшие несколько лет?**

- 1 улучшится
- 2 останется без изменений
- 3 ухудшится
- 4 затрудняюсь ответить

**A6. Как Вы считаете, от чего зависит улучшение Вашей жизни?**

- 1 от изменения ситуации в стране
- 2 от собственных усилий
- 3 от изменения ситуации в области
- 4 от благополучия близких и родных
- 5 от изменения ситуации в районе, городе
- 6 от другого (укажите) \_\_\_\_\_
- 7 затрудняюсь ответить

**A7. Какие проблемы вызывают у Вас сейчас наибольшую тревогу?**

*Пожалуйста, выберите не более трёх вариантов ответа!*

- 1 низкая зарплата, пенсия
- 2 преступность
- 3 пьянство и наркомания
- 4 безработица
- 5 бюрократический произвол
- 6 медицинское обслуживание
- 7 состояние Вооруженных сил
- 8 задержки зарплат, пенсий
- 9 отсутствие нормального жилья
- 10 состояние дорог
- 11 падение нравов
- 12 состояние системы образования
- 13 работа коммунальных служб
- 14 загрязнение среды, экология
- 15 работа общественного транспорта

- 16** оторванность области от России
- 17** другие (укажите) \_\_\_\_\_
- 18** затрудняюсь ответить

**A8. Кто, по-вашему, может повлиять на решение этих проблем?**

Укажите **все возможные варианты ответа!**

- 1** Президент страны
- 2** правительство страны
- 3** губернатор области
- 4** сами люди
- 5** городские (районные) власти
- 6** депутаты Государственной думы
- 7** областная дума
- 8** руководители предприятий
- 9** профсоюзы
- 10** партии, общественные организации
- 11** другие (укажите) \_\_\_\_\_
- 12** затрудняюсь ответить

**A9. От кого в первую очередь зависит улучшение жизни в области?**

Только один вариант ответа!

- 1** от федеральных властей
- 2** от городских и областных властей
- 3** от деловых кругов города, области
- 4** от иностранных программ содействия
- 5** от самих жителей
- 6** затрудняюсь ответить

**B1÷7. Скажите, пожалуйста, насколько вы удовлетворены тем, что я сейчас Вам перечислю:**

	вполне удовлетворены	скорее удовлетворены	скорее не удовлетворены	вообще не удовлетворены	затрудняюсь ответить
1) развитием демократии в нашей стране	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
2) развитием экономики	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
3) системой образования	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
4) системой социальной защиты	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
5) тем, как правительство справляется со своими обязанностями	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
6) тем, как разрешаются региональные вопросы местными властями	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
7) системой здравоохранения в стране	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

**В1. Что для Вас является Родиной?**

- |                            |                                |                            |                                |
|----------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 | моя Родина – СССР              | <input type="checkbox"/> 4 | моя Родина – мой город/посёлок |
| <input type="checkbox"/> 2 | моя Родина – Россия            | <input type="checkbox"/> 5 | другое (укажите) _____         |
| <input type="checkbox"/> 3 | моя Родина – область, где живу |                            |                                |

**В2. Кем Вы себя считаете в первую очередь? Кем во вторую очередь?**

- |                                  | В первую очередь           | Во вторую очередь          |
|----------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1) Европейцем                    | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| 2) Советским человеком           | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| 3) Гражданином России            | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| 4) Жителем своей области         | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| 5) Жителем своего города/посёлка | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |
| 6) Другое                        | <input type="checkbox"/> 1 | <input type="checkbox"/> 2 |

**В3. Насколько вы гордитесь тем, что являетесь гражданином России?**

- |                            |                     |                            |                        |
|----------------------------|---------------------|----------------------------|------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 | очень гордитесь     | <input type="checkbox"/> 5 | Вам безразлично        |
| <input type="checkbox"/> 2 | скорее гордитесь    | <input type="checkbox"/> 6 | Вы не гражданин России |
| <input type="checkbox"/> 3 | скорее не гордитесь | <input type="checkbox"/> 7 | затрудняюсь ответить   |
| <input type="checkbox"/> 4 | вообще не гордитесь |                            |                        |

**В4. Насколько вы гордитесь тем, что являетесь жителем Калининградской области?**

- |                            |                     |                            |                      |
|----------------------------|---------------------|----------------------------|----------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 | очень гордитесь     | <input type="checkbox"/> 5 | Вам это безразлично  |
| <input type="checkbox"/> 2 | скорее гордитесь    | <input type="checkbox"/> 6 | Вы не житель области |
| <input type="checkbox"/> 3 | скорее не гордитесь | <input type="checkbox"/> 7 | затрудняюсь ответить |
| <input type="checkbox"/> 4 | вообще не гордитесь |                            |                      |

**В5. Часто ли Вы посещаете европейские страны, кроме стран СНГ?**

- |                            |                      |                            |                     |
|----------------------------|----------------------|----------------------------|---------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 | чаще, чем раз неделю | <input type="checkbox"/> 4 | несколько раз в год |
| <input type="checkbox"/> 2 | 2÷4 раза в месяц     | <input type="checkbox"/> 5 | раз в несколько лет |
| <input type="checkbox"/> 3 | примерно раз в месяц | <input type="checkbox"/> 6 | никогда             |
| <input type="checkbox"/> 7 | затрудняюсь ответить |                            |                     |

**В6. Как Вы считаете, по какому пути должна дальше развиваться Россия?**

- |                            |                                     |
|----------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 | нужно искать свой оригинальный путь |
| <input type="checkbox"/> 2 | по пути стран Европы и США          |

- страна должна вернуться к социализму
- по пути, которым она идёт после распада СССР
- по пути азиатских стран
- затруднились ответить

**В7. Каким Вы видите будущее Калининградской области?**

- обычная область в составе РФ
- область в составе РФ со статусом Особой экономической зоны
- область станет независимым государством
- здесь будет особая территория под управлением совета государств
- область будет возвращена Германии
- затрудняюсь ответить

<b>Г1÷11. Пожалуйста, скажите, насколько Вы удовлетворены тем, что я перечислю</b>	вполне удовлетворены	скорее удовлетворены	скорее не удовлетворены	вообще не удовлетворены	затрудняюсь ответить
1) своим жильём	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) экологией своего населенного пункта	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) работой коммунальных служб	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) безопасностью в своём городе/посёлке	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) работой общественного транспорта	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) своей работой, учёбой, основным занятием	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) своим образованием	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) условиями Вашего труда, деятельности	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) своим личным доходом	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10) нынешним финансовым положением семьи	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11) в целом своей жизнью сегодня	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Г12. Пожалуйста, оцените уровень материального благосостояния Вашей семьи?**

- 1 денег не хватает даже на питание
- 2 денег хватает только на питание и товары первой необходимости
- 3 денег хватает на покупку товаров длительного пользования (телевизор, холодильник и т. п.), однако приобретение автомобиля, квартиры нам недоступно
- 4 материальных затруднений не испытываем, при необходимости могли бы купить квартиру, автомобиль
- 5 затрудняюсь ответить
- 6 отказ

**Г13. Сколько процентов семейного бюджета занимают обязательные платежи (квартплата, коммунальные услуги, свет, газ)? \_\_\_\_\_**

**Д1. Пол**  1 мужской  2 женский

**Д2. Пожалуйста, скажите сколько Вам лет?** \_\_\_\_\_

**Д3. Ваше образование?**

- 1 незаконченное среднее
- 2 среднее
- 3 среднее специальное
- 4 незаконченное высшее, высшее

**Д4. В какой сфере деятельности Вы заняты?**

- 1 торговля и сфера услуг
- 2 промышленное производство
- 3 учреждения образования
- 4 здравоохранение
- 5 транспорт и связь
- 6 органы гос. власти и управления
- 7 сельскохозяйственное производство
- 8 искусство, культура, наука
- 9 строительство
- 10 другое

**Д5. Кто Вы по роду своей деятельности?**

- 1 неработающий пенсионер
- 2 рабочий
- 3 бюджетный служащий
- 4 коммерческий служащий
- 5 частный предприниматель
- 6 бизнесмен, владелец предприятия
- 7 студент
- 8 военнослужащий
- 9 фермер
- 10 домохозяйка
- 11 безработный

**Д6. Место проживания**

- 1 областной центр
- 2 малый город
- 3 село

*Благодарим Вас за участие в нашем опросе!*

### Приложение 3

**Расчет розничной цены (в условных денежных единицах)  
на продукцию, производимую в Калининградской области,  
при изменении механизмов хозяйствования\***

Структура цены	Прямой импорт в основную часть России	Отмена режима ОЭЗ в Калининградской области	Нынешний режим ОЭЗ в Калининградской области	Внутреннее производство в основной части России	Внутреннее производство на импортном сырье
<b>Внутренняя цена сырья</b>	<b>70,00</b>	<b>70,00</b>	<b>70,00</b>	<b>70,00</b>	<b>70,00</b>
Достаточная обработка (30 % от EXW)	30,00	–	–	–	–
Транспортные расходы (ввоз сырья/готового товара в Калининградскую обл./РФ)	4,00	2,10	2,10	–	3,50
Таможенная стоимость сырья/товара	104,00	72,10	72,10	70,00	73,50
Таможенный сбор	0,156	0,108	0,108	0,00	0,110
Таможенная пошлина	20,80	14,42	0,00	0,00	14,70
<b>Цена сырья/товара + таможенный сбор + пошлина</b>	<b>124,96</b>	<b>86,63</b>	<b>72,21</b>	<b>70,00</b>	<b>88,31</b>
НДС от стоимости сырья / товара (18 %)	22,49	15,59	0,00	12,60	15,90

Окончание табл.

Структура цены	Прямой импорт в основную часть России	Отмена режима ОЭЗ в Калининградской области	Нынешний режим ОЭЗ в Калининградской области	Внутреннее производство в основной части России	Внутреннее производство на импортном сырье
<b>Цена сырья для изготовителя с НДС</b>	–	<b>102,22</b>	<b>72,21</b>	<b>82,60</b>	<b>104,21</b>
Обработка сырья (30 % от EXW)	–	30,00	30,00	30,00	30,00
НДС от заводской стоимости товара (18 %)	–	20,99	18,40	18,00	21,30
Франко-завод	–	<b>137,62</b>	<b>120,61</b>	<b>118,00</b>	<b>139,61</b>
Транспортные расходы (вывоз продукции из Калининградской обл. / провоз по РФ)	2,95	6,88	6,03	2,36	2,79
<b>Цена товара для оптовика</b>	<b>150,40</b>	<b>144,50</b>	<b>126,64</b>	<b>114,96</b>	<b>142,40</b>
Наценка оптовика (10 %)	15,04	14,45	12,66	11,50	14,24
Оптовая цена	165,44	158,95	139,30	126,46	156,64
Норма прибыли ритейлера (20 %)	33,09	31,79	27,86	25,29	31,33
<b>Цена (включая НДС)</b>	<b>198,52</b>	<b>190,74</b>	<b>167,16</b>	<b>151,75</b>	187,97
<b>Цена розничная (без НДС)</b>	<b>168,24</b>	<b>161,65</b>	<b>141,66</b>	<b>128,60</b>	<b>159,29</b>

\* Расчеты Т.Р. Гареева, 2004

## Об авторах

*Клемешев Андрей Павлович* – ректор Калининградского государственного университета, академический директор БалтМИОНа;

*Федоров Геннадий Михайлович* – проректор по научной работе Калининградского государственного университета, руководитель научного направления БалтМИОНа.



Программа «Межрегиональные исследования в общественных науках» была инициирована Министерством образования Российской Федерации, «ИНО-Центром (Информация. Наука. Образование)» и Институтом имени Кеннана Центра Вудро Вильсона при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США), Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США) в 2000 г.

Целью Программы является расширение сферы научных исследований в области общественных и гуманитарных наук, повышение качества фундаментальных и прикладных исследований, развитие уже существующих научных школ и содействие становлению новых научных коллективов в области общественных и гуманитарных наук, обеспечение более тесного взаимодействия российских ученых с их коллегами за рубежом и в странах СНГ.

Центральным элементом Программы являются девять Межрегиональных институтов общественных наук (МИОНов), действующих на базе Воронежского, Дальневосточного, Иркутского, Калининградского, Новгородского, Ростовского, Саратовского, Томского и Уральского государственных университетов. «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)» осуществляет координацию и комплексную поддержку деятельности Межрегиональных институтов общественных наук.

Кроме того, Программа ежегодно проводит общероссийские конкурсы на соискание индивидуальных и коллективных грантов в области общественных и гуманитарных наук. Гранты предоставляются российским ученым на научные исследования и поддержку академической мобильности.

Наряду с индивидуальными грантами большое значение придается созданию в рамках Программы дополнительных возможностей для профессионального развития грантополучателей: проводятся российские и международные конференции, семинары, круглые столы; организуются международные научно-исследовательские проекты и стажировки; большое внимание уделяется изданию и распространению результатов научно-исследовательских работ грантополучателей; создаются условия для участия грантополучателей в проектах других доноров и партнерских организаций.

Адрес: 107078, Москва, Почтамт, а/я 231.

Электронная почта: [info@ino-center.ru](mailto:info@ino-center.ru)

Адрес в Интернете: [www.ino-center.ru](http://www.ino-center.ru), [www.iriss.ru](http://www.iriss.ru)

**Министерство образования и науки Российской Федерации** является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, воспитания, опеки, попечительства, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

**АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)»** – российская благотворительная организация, созданная с целью содействия развитию общественных и гуманитарных наук в России; развития творческой активности и научного потенциала российского общества.

Основными видами деятельности являются: поддержка и организация научных исследований в области политологии, социологии, отечественной истории, экономики, права; разработка и организация научно-образовательных программ, нацеленных на возрождение лучших традиций российской науки и образования, основанных на прогрессивных общечеловеческих ценностях; содействие внедрению современных технологий в исследовательскую работу и высшее образование в сфере гуманитарных и общественных наук; содействие институциональному развитию научных и образовательных институтов в России; поддержка развития межрегионального и международного научного сотрудничества.

**Институт имени Кеннана** был основан по инициативе Джорджа Ф. Кеннана, Джеймса Биллингтона и Фредерика Старра как подразделение Международного научного центра имени Вудро Вильсона, являющегося официальным памятником 28-му президенту США. Кеннан, Биллингтон и Старр относятся к числу ведущих американских исследователей российской жизни и научной мысли. Созданному институту они решили присвоить имя Джорджа Кеннана Старшего, известного американского журналиста и пу-

тешественника XIX века, который своими исследованиями и книгами о России сыграл важную роль в улучшении понимания американцами этой страны. Следуя традициям, институт способствует углублению и обогащению американского представления о России и других странах бывшего СССР. Как и другие программы Центра Вудро Вильсона, институт ценит свою независимость от политики и стремится распространять знания, не отдавая предпочтения какой-либо политической позиции и взглядам.

**Корпорация Карнеги в Нью-Йорке (США)** основана Эндрю Карнеги в 1911 г. в целях поддержки «развития и распространения знаний и понимания». Деятельность Корпорации Карнеги как благотворительного фонда строится в соответствии со взглядами Эндрю Карнеги на филантропию, которая, по его словам, должна «творить реальное и прочное добро в этом мире».

Приоритетными направлениями деятельности Корпорации Карнеги являются образование, обеспечение международной безопасности и разоружения, международное развитие, укрепление демократии.

Программы и направления, составляющие ныне содержание работы Корпорации, формировались постепенно, адаптируясь к меняющимся обстоятельствам. Принятые на сегодня программы согласуются как с исторической миссией, так и с наследием Корпорации Карнеги, обеспечивая преемственность в ее работе.

В XXI столетии Корпорация Карнеги ставит перед собой сложную задачу продолжения содействия развитию мирового сообщества.

**Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США)** – частная благотворительная организация, основанная в 1978 г. Штаб-квартира Фонда находится в г. Чикаго (США). С осени 1992 г. Фонд имеет представительство в Москве и осуществляет программу финансовой поддержки проектов в России и других независимых государствах, возникших на территории бывшего СССР.

Фонд оказывает содействие группам и частным лицам, стремящимся добиться устойчивых улучшений в условиях жизни людей. Фонд стремится способствовать развитию здоровых личностей и эффективных сообществ; поддержанию мира между государствами и народами и внутри них самих; осуществлению ответственного выбора в области репродукции человека, а также сохранению глобальной экосистемы, способной к поддержанию здоровых человеческих обществ. Фонд реализует эти задачи путем поддержки исследований, разработок в сфере формирования политики, деятельности по распространению их результатов, просвещения и профессиональной подготовки, практической деятельности.

Научное издание

**Андрей Павлович Клемешев  
Геннадий Михайлович Федоров**

**От изолированного эксклава – к «коридору развития»**

Альтернативы российского эксклава на Балтике

Редактор А.М. Соколова. Корректор О.В. Павлова  
Оригинал-макет подготовлен И.А. Хрустальевым

Подписано в печать 24.10.2004 г.

Бумага для множительных аппаратов. Формат 60×90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Гарнитура «Таймс». Ризограф. Усл. печ. л. 15,8. Уч.-изд. л. 12,4.  
Тираж 500 экз. Заказ .

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