



УДК 911.9

К. С. Колесникова

**ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

72

Грамотная федеральная экономическая политика – один из важнейших инструментов эффективного социально-экономического развития такого уникального региона, как Калининградская область. В связи с этим рассмотрены основные этапы ее формирования на протяжении нескольких десятилетий, что позволяет дать оценку деятельности федерального Центра. Освещаются также основные задачи по совершенствованию этой деятельности, сопряженные с теми политическими и экономическими реалиями, которые существуют на данный момент в регионе.

Coherent federal economic policy is one of the most important tools for an effective social and economic development of such a unique region as Kaliningrad. The article describes the main stages of its formation over several decades and offers an assessment of the activities of the federal government. The author highlights the main challenges associated with the new political and economic reality that the region faces now.

Ключевые слова: федеральная экономическая политика, Калининградская область, Особая экономическая зона.

Key words: federal economic policy, Kaliningrad region, special economic zone.

Под государственной экономической политикой принято понимать проводимую правительством страны генеральную линию экономических действий, воплощаемых в совокупность предпринимаемых мер, посредством которых достигаются намечаемые цели и задачи, решаются социально-экономические проблемы [6]. В экономической политике находит непосредственное отражение реализуемый правительством страны курс.

Экономика страны в целом является совокупностью региональных ее составляющих – экономик субъектов Российской Федерации. Поэтому без эффективного экономического развития регионов невозможно достичь сбалансированного экономического развития государства в целом. При этом очевидно, что российские регионы имеют различия, и зачастую существенные, в характере своего экономического развития, что, естественно, влияет на объем правового регулирования в данной сфере для каждого конкретного субъекта РФ. Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России, безусловно, оказывает значительное влияние на стратегию и тактику институциональных преобразований при проведении государственной экономической политики [6].



В настоящее время существует практика создания индивидуальных программ экономического развития тех регионов, которые, на взгляд федерального Центра, нуждаются в таком механизме поддержки. Одним из таких особых регионов России является Калининградская область — в силу своего географического и, как следствие, политического и экономического положения. Начиная с момента распада СССР этот экзавный регион нуждался и, несомненно, продолжает нуждаться в выработке подобной политики со стороны федерального правительства.

В период существования СССР Калининградская область развивалась, имея общую границу с союзной Республикой Литва, а в экономическом плане образуя вместе с тремя прибалтийскими республиками (Литва, Латвия, Эстония) единый Прибалтийский экономический район. Жители региона не чувствовали своей оторванности от основной части РСФСР, так как существовал свободный транзит через соседние союзные республики, входившие в единое государство [7]. В конце 1980-х гг. после объявленного руководством союзного государства курса на перестройку практически на всей территории СССР стали происходить необратимые политические и экономические процессы, которые привели к кризисному положению страны. Многие республики, области и края в качестве выхода из создавшегося положения пытались выработать свои пути развития, направленные на разрешения накопившихся проблем.

Свой путь дальнейшего развития искала и Калининградская область. Законодательные и исполнительные органы власти региона пытались выработать конкретные механизмы, в основе которых зачастую лежали две противоречащих друг другу идеи.

Первая идея заключалась в том, что федеральный Центр должен выделять значительно больше финансовых ресурсов на решение проблем, включая сугубо внутриобластные проблемы. В этих целях стимулировалось принятие различных нормативно-правовых актов на уровне РСФСР (указы Президента, постановления Правительства, программы социально-экономического развития области и др.).

Вторая идея — повышение региональной экономической и политической самостоятельности, расширение полномочий органов государственной власти региона. Это предлагалось реализовать в различных формах: региональный хозрасчет, самоокупаемость и самофинансирование, повышение статуса области, создание режима свободной (Особой) экономической зоны на территории всей области, локальных свободных зон в пределах Особой экономической зоны.

В качестве основных моделей развития региона рассматривались две по многим аспектам противоречащие друг другу модели — «форпоста» и «моста». Модель «форпоста» на официальном уровне активно поддерживалась С.М. Шахраем, в то время занимавшим должность общественного консультанта в Комитете по законодательству Верховного Совета СССР. По его мнению, приоритет должен был отдаваться военно-стратегическим интересам, а не экономическими. Выход заключался в придании области статуса федеральной территории. Чрез-



вычайно упрощенной, по мнению В. Ф. Захарова и Ю.С. Маточкина, выглядела и модель «моста», согласно которой область только благодаря своему выгодному географическому расположению могла легко стать связующим звеном между Востоком и Западом [2].

В 1989 г. руководство Калининградской области разрабатывает концепцию регионального хозрасчета, главная цель которой – переход региона на принципы самоуправления и самофинансирования. Параллельно разрабатывается постановление Совета Министров РСФСР по вопросам социально-экономического развития области за счет централизованных федеральных ресурсов. Как результат этой работы 14 июля 1990 г. Верховный Совет РСФСР объявляет Калининградскую область (наряду с пятью другими регионами России) зоной *свободного предпринимательства*.

Третьего июля 1991 г. издается распоряжение Верховного Совета РСФСР «О хозяйственном статусе свободной экономической зоны в Калининградской области», а постановлением Совета Министров РСФСР от 25.09.1991 г. № 497 было утверждено «Положение о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ "Янтарь")», куда входила, за исключением оборонных объектов, вся территория области [3] (табл.).

**Перечень документов, разработанных федеральным Центром
для Калининградской области с 1990-х по 2016 г.**

Документ	Вид документа	Основные приоритеты
1991 г. Постановление Совета Министров РСФСР № 497 от 25.09.1991 г. «О первоочередных мерах по развитию свободных экономических зон в Калининградской и Читинской областях»	Нормативно-правовой акт	Создание проекта по развитию СЭЗ «Янтарь», который предполагал: – повысить социально-экономический уровень региона; – привлечь иностранные инвестиции; – установить налоговые и финансовые льготы; – установить таможенные преференции; – развить производство экспортной и импортной продукции
Май 1994 г. Постановление Правительства РФ № 531 от 25.05.1994 г. «О неотложных мерах по стабилизации экономического положения Калининградской области»	Нормативно-правовой акт	Выделение инвестиционных налоговых кредитов, субвенций и дотаций на развитие отдельных отраслей региона. Разработка федеральной программы развития региона
Январь 1996 г. Закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»	Федеральный закон	Создание благоприятных условий для социально-экономического развития области путем введения таможенных преференций, привлечение инвестиций. Развитие импортозамещающего производства



Окончание табл.

Документ	Вид документа	Основные приоритеты
1997 г. Федеральная целевая программа развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998 – 2005 гг.	Федеральная целевая программа	ФЦП предполагала: – обеспечение суверенитета России на данной территории; – использование территории области в интересах обороноспособности страны; – ускорение развития внешнеэкономических связей России с европейскими странами; – превращение области из дотационного региона в регион-донор федерального бюджета
Декабрь 2001 г. Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2010 г. (продлена до 2015 г.)	Федеральная целевая программа	Создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата; обеспечение уровня жизни населения области, сопоставимого с уровнем жизни граждан сопредельных государств; увеличение валового регионального продукта на душу населения
Январь 2006 г. Федеральный закон № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»	Федеральный закон	Создание новой структуры экономики с увеличением капиталоемкости предприятий, организацией новых экспортно ориентированных производств. Установление в течение 10-летнего периода таможенных и налоговых льгот. Привлечение крупных инвесторов

Намеченные в этих документах мероприятия стали первыми шагами по формированию в современной России федеральной политики по отношению к Калининградской области, и основывалась данная политика на предоставлении региону условий, позволяющих снизить остроту вопросов, связанных с социально-экономическим развитием области.

Первоначальной задачей создания СЭЗ «Янтарь» было улучшение положения региона за счет расширения сотрудничества с зарубежными странами и привлечения иностранного капитала, наращивания производства экспортной продукции и увеличения объемов импортной, развития трансконтинентального транзита. Однако после 1991 г., когда произошел распад СССР, для региона наступил совершенно новый этап социально-экономического развития, обусловленный принципиально иным геополитическим его положением. И постепенно центр тяжести механизма СЭЗ сместился в сторону таможенных при-



вилегий и стимулирования импортозамещения, а также обслуживания российской внешней торговли. Свободную экономическую зону стали воспринимать как компенсационный механизм. Но Положение о СЭЗ (полностью или частично) не учитывалось Государственным таможенным комитетом, Минэкономки, Министерством внешнеэкономических связей, налоговой инспекцией, что продолжало затруднять развитие региона.

В изменившихся условиях требовались принципиально новые пути решения сложившихся проблем. Уже в 1992 г. в Российской Федерации началось проведение экономических реформ, породивших совершенно новые задачи. К октябрю 1994 г. Совет безопасности РФ принимает постановление «О федеральной политике в отношении Калининградской области Российской Федерации», на основе которого Государственная дума приняла в январе 1996 г. федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», повысивший статус документов, регулирующих хозяйственную деятельность в регионе. Законом об ОЭЗ 1996 г. было заявлено создание благоприятных условий для социально-экономического развития области, а саму Особую экономическую зону предусматривалось совершенствовать на основе федеральной программы.

Важно отметить, что принятый Закон об ОЭЗ во многом повторял по своему содержанию Положение о СЭЗ «Янтарь» и, к сожалению, тоже не предусматривал достаточных механизмов стимулирования инвестиций. Закон об ОЭЗ регулировал в первую очередь внешнеторговые операции – предоставлением таможенных льгот. Но он не был законом прямого действия, и конкретные положения, сформулированные в нем, требовалось согласовывать с вновь принимаемыми законами, прежде всего с Таможенным кодексом и II частью Налогового кодекса РФ. В результате фактическое содержание хозяйственного механизма, прописанного в законе, свелось к таможенным льготам, квотированию беспошлинного импорта и порядку определения товаров, произведенных в области.

В 1997 г. была принята Федеральная целевая программа (ФЦП) развития ОЭЗ в Калининградской области на 1998–2005 гг. Но вследствие экономического кризиса в стране она практически не финансировалась (за 1998–2001 гг. было получено лишь 3 % запланированных средств). Для исправления возникшей ситуации в 2001 г. постановлением Правительства РФ №866 утверждается Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года».

Большое внимание в ФЦП уделяла отраслям региональной экономики, имеющим общероссийский уровень и стратегическое значение для региона в контексте превращения его в российский анклав внутри ЕС. Среди выделенных Программой приоритетов – транспорт, энергетика, связь, рыбная и янтарная отрасли, курортно-рекреационный и агропромышленный комплексы [3].

Девяностые годы для Калининградской области характеризуются поиском собственного уникального пути развития. Предпринимались неоднократные попытки федерального Центра создать механизмы, по-



звolyающие реанимировать и укрепить экономику региона, однако множество противоречий — как политических, так и экономических — не давало возможности территории полноценно развиваться в совершенно новых условиях, что, естественно, не всегда положительно сказывалось на ситуации в целом.

Несмотря на это, темпы развития региона продолжали расти. Прозвошедшие в Калининградской области, России и мире изменения диктовали необходимость приведения существовавшего режима Особой экономической зоны в соответствие с реалиями. Результатом активной работы на региональном и федеральном уровнях стало принятие федерального закона от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Вместе с тем продолжали действовать и отдельные положения Закона об ОЭЗ 1996 г., касающиеся таможенных льгот в отношении предприятий, осуществлявших внешнеэкономическую деятельность до 2006 г. [1].

По логике Закона об ОЭЗ 2006 г. в регионе планировалось создавать новую структуру экономики с увеличением капиталоемкости предприятий, организацией новых экспортно ориентированных производств. При этом старые предприятия должны были в течение переходного периода, составившего 10 лет, перестроить свою деятельность, подготовившись к отмене в 2016 г. таможенных льгот. Кроме того, новым законом предусматривалось предоставление юридическим лицам специального правового статуса ведения деятельности на территории Калининградской области — *резидент ОЭЗ*.

Данные мероприятия способствовали увеличению темпов экономического роста в регионе в 2006—2007 гг., по многим параметрам даже опережая соответствующий среднероссийский показатель. Однако созданная преференциями экономика Калининградской области в 2008—2009 гг. получила два серьезных удара.

Первый удар стал следствием стремления России полноправно войти в глобальное экономическое пространство, то есть принятия решения о вступлении России в ВТО, и созданием Таможенного союза России, Казахстана и Беларуси. Взятые на себя Российской Федерацией обязательства по приведению регулирования внешнеторговой деятельности страны в соответствие с принципами ВТО фактически ставили запрет на поддержание правовой и экономической «исключительности» региона в формате режима таможенных льгот. Это сделало невозможным продление 10-летнего переходного периода бесповоротным, хотя многие предприятия региона надеялись на его продление. Второй удар вызван мировым финансово-экономическим кризисом 2008—2009 гг., который отразился на экономике региона не менее сильно (а в некоторых аспектах и сильнее), чем на экономике мира и России.

Вплоть до начала 2016 г. Калининградская область функционировала в условиях, которые были созданы в 2006-м. С одной стороны, некоторые предприятия в своей хозяйственной деятельности использовали льготы и преференции, которые давал Закон об ОЭЗ 1996 г. При



этом долгое время на региональном уровне считалось, что действие закона будет продолжено и после 2016-го, в результате чего многие предприятия области, по сути, не готовились к варианту, при котором они потеряют свои таможенные и налоговые преференции. С другой стороны, в регионе стали появляться предприятия, которые, получая статус резидента ОЭЗ, получали и льготы в рамках Закона об ОЭЗ 2006 г. Многие предприятия работали в поле сразу двух законов: реализовав инвестиционный проект, становились резидентами ОЭЗ и продолжали получать таможенные преференции в рамках Закона 1996 г.

Стремительная трансформация внешних экономических и геополитических условий, в которых функционировала Калининградская область с 2014 по 2016 г., стала причиной, по которой федеральный Центр начал выработку механизмов экономической поддержки региона, в том числе с целью не допустить негативных последствий для его социально-экономического развития после 1 апреля 2016 г. — даты, с которой прекращал действовать режим ОЭЗ 1996 г.

Федеральным Центром было предусмотрено два вида субсидий из федерального бюджета для местных предприятий:

- субсидии на обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории региона, и резидентов Особой экономической зоны в Калининградской области [5];

- субсидии для компенсации предприятиям региона части затрат на перевозку готовой продукции с его территории на основную территорию страны железнодорожным транспортом [4].

Предпринятые меры федеральной поддержки, несомненно, имеют ограничения по объему выделяемых средств и носят временный характер, что связано с политикой сокращения расходов федерального бюджета из-за экономического кризиса в стране (есть реальная опасность, что в последующие годы из федерального бюджета могут быть выделены средства в недостаточном для региона объеме).

К началу 2016 г. стало очевидно, что экономические и геополитические условия требуют нового механизма экономической поддержки Калининградской области. При этом федеральным Центром начата активная работа по разработке предложений экономических мер поддержки всеми заинтересованными региональными участниками (органы власти, бизнес-сообщество, социальные институты, научное сообщество и пр.). В таких условиях появляется реальная надежда на то, что региональным сообществом коллегиально будет создан и поддержан федеральным Центром — документ долговременного действия, который предоставит региону реальные возможности для формирования эффективной, конкурентоспособной экономики, не зависящей от внешнеполитических и внешнеэкономических влияний. Регион нуждается не в преференциях, а в формировании экономических условий, которые смогут нивелировать негативные последствия эксклюзивного положения Калининградской области, а также позволят создать долгосрочные, понятные и привлекательные для инвесторов правила производственной и предпринимательской деятельности на территории региона.



Список литературы

1. Богданенко П. П. Калининградская Особая экономическая зона: результаты и эффективность деятельности // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. №2(22). С. 162.
2. Захарова В. Ф., Маточкин Ю. С. Основы региональной экономики и управления // Стратегии развития Калининградской области / под ред. А. П. Клемешева, В. А. Мау. Калининград, 2007. С. 95 – 104.
3. Клемешев А. П., Латин Ф. Ф., Гутник В. П. и др. Стратегии развития Калининградской области / под ред. А. П. Клемешева, В. А. Мау. Калининград, 2007.
4. О предоставлении из федерального бюджета бюджету Калининградской области иных межбюджетных трансфертов на компенсацию части затрат российских юридических лиц на перевозку железнодорожным транспортом общего пользования готовых товаров, произведенных на территории Калининградской области, на территорию Российской Федерации, а также перевозку с территории Российской Федерации сырья, строительных материалов и комплектующих для производства указанных товаров на территории Калининградской области : постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 423. URL: <https://rg.ru/2015/04/30/perevozka-site-dok.html> (дата обращения: 28.06.2016).
5. О предоставлении из федерального бюджета бюджету Калининградской области иных межбюджетных трансфертов на обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов Особой экономической зоны в Калининградской области : постановление Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 1275. URL: <http://economy.gov39.ru/upload/dokumenty/1275pprf.pdf> (дата обращения: 28.06.2016).
6. Проблемы правового регулирования экономического развития субъектов Российской Федерации в период кризиса. URL: <http://egpu.ru/lib/elib/Data/Content/128867568291875325/Default.aspx> (дата обращения: 28.06.2016).
7. Федоров Г. М., Зверев Ю. М. Социально-экономическое и геополитическое развитие Калининградской области / под ред. А. П. Клемешева, В. А. Мау. Калининград, 2002.

Об авторе

Ксения Сергеевна Колесникова — студентка, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: ksenia.ru.94@mail.ru

About author

Ksenia Kolesnikova, student, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: ksenia.ru.94@mail.ru