

УДК: 910.3

*С. С. Артоболевский*

**КАЛИНИНГРАДСКАЯ  
ОБЛАСТЬ:  
УНИКАЛЬНЫЙ РЕГИОН  
И ТИПИЧНЫЙ ЦЕНТР**



*Многолетние усилия федеральных властей по развитию Калининградской области не дали ожидаемого результата. Область может быть отнесена к депрессивным территориям, характеризуется и неустойчивостью социально-экономической жизни. Основная причина невысокой эффективности деятельности государства состоит в применении стандартных инструментов государственного регулирования регионального развития, не учитывающих уникальность этого российского региона: анклавно/эксклавное положение, история заселения, зависимость от внешних рынков и т. д. Для решения проблем Калининградской области государству необходимо пересмотреть часть своей идеологии, в том числе относительно внешних связей субъектов РФ; кроме того, необходимо координировать свою деятельность на Балтике, особенно учитывая повышенную чувствительность Калининградской области.*

*The longstanding efforts of federal authorities aimed at the development of the Kaliningrad Region did not meet the expectations. The region can be considered as a depressed one; it is characterised by the instability of the socioeconomic situation. The main reason for the reduced efficiency of state activity is the application of standard mechanisms of governmental regional development regulation that neglect the unique nature of this Russian region: the enclave/exclave status, the inhabiting of the region, the dependence on external markets etc. To solve the problems of the Kaliningrad region, the state should partially revise its ideology, including the views on external connections of constituents. Moreover, Russia should coordinate its activity in the Baltic Sea States taking in account the increased sensitivity of the Kaliningrad Region.*

**Ключевые слова:** Калининградская область, региональное развитие, региональная политика.

**Keywords:** Kaliningrad Region, regional development, regional policy.

### Две разные страны, две разные области

Нынешние социально-экономические проблемы Калининградской области во многом связаны с такими объективными процессами, как распад

СССР и превращение региона в эксклав РФ<sup>1</sup>. В результате возросла транспортная изолированность области, распались устоявшиеся связи, продукция традиционных отраслей специализации оказалась невостребованной. Область уже более 15 лет функционирует в абсолютно ином, «равнодушном» социально-экономическом и политическом пространстве.

Возникшие в результате социально-экономические и политические проблемы могли быть решены лишь на федеральном уровне. И это объясняется не столько масштабом проблем, сколько их отношением к сфере внешних сношений, которая в РФ в высшей степени централизована. Пока Центр<sup>2</sup> запаздывает с решениями, не учитывает все действующие факторы, заменяет проведение последовательной стратегии и политики в отношении региона шумными разовыми кампаниями (например, начало и середина 1990-х гг. и 2001—2002 гг.). Масштабы его помощи области, предоставляемые ей права недостаточны для предотвращения роста ее изолированности, достижения устойчивого развития. Можно утверждать, что у Центра пока нет (или, во всяком случае, до недавнего времени не было) в отношении региона адекватной его проблемам стратегии и политики.

Стало почти общепринятым подчеркивать благоприятное географическое положение Калининградской области. Говорят о ее близости к Западной Европе и странам ЕС, транспортным магистралям «общеευропейского значения», историческом «тяготении» к Западной Европе и т. п. При этом область рассматривается сама по себе, а не как часть страны и, главное, эксклав РФ. Оторванность региона от «материка», необходимость пересечения государственных границ позволяют не столь оптимистично оценивать географическое положение области. Кроме того, ее положение таково, что основные транспортные потоки Балтийского региона проходят недалеко, но не через территорию области. Вопрос о грядущем обслуживании значительных транзитных потоков весьма проблематичен. Не следует забывать и неустойчивость взаимоотношений РФ со странами ЕС (Западной Европы).

### Расширение ЕС и изоляция Калининградской области

Как уже отмечалось, эксклавное положение области во многом определяет ее кризисное состояние. Значимость этого фактора для развития региона еще более возросло после вступления Литвы и Польши в ЕС, что чревато для Калининградской области прежде всего усилением экономической (а не политической и гуманитарной) изоляции. Центр настолько озабочен решением политических проблем, сохранением своего лица в решении вопроса виз, в том числе транзитных, что практически игнорирует иные аспекты расширения ЕС, в том числе и особо

---

<sup>1</sup> Общие для всех российских регионов проблемы, связанные с переходом к рынку, здесь не рассматриваются. Это же относится и к изменениям на политической карте Европы после Второй мировой войны.

<sup>2</sup> Далее речь пойдет преимущественно об исполнительной власти.

важные для Калининградской области. Не исключено, что имеет место и недопонимание или упрощенное понимание процессов европейской интеграции, особенно их влияния на «третьи» страны.

После вступления новых стран в Евросоюз идет очевидное усиление барьерной роли границ с третьими странами, переориентации связей новой периферии ЕС на его ядро. Следует учитывать, что часть связей области с соседями следует отнести к серому/черному сектору экономики и именно они пострадают в первую очередь — как объект особого внимания институтов ЕС. Все это усилит изолированность области, и намного сильнее, чем введение любых виз, а также потребует значительно больше времени для решения возникших проблем. И бороться с этой изолированностью можно лишь на федеральном уровне, учитывая уровень принятия решений в ЕС (а также бюрократизированность Евросоюза) и отдельных входящих в него странах, масштабы необходимой финансовой интервенции.

Привычка действовать в «режиме скорой помощи» привела к тому, что федеральный Центр запоздало отреагировал на очевидно возникающие в связи с европейской интеграцией проблемы области, ограничившись в значительной мере внешнеполитической сферой (да и то недостаточно эффективно<sup>3</sup>). Уже с начала 1990-х гг. было абсолютно ясно, что Польша и Литва начнут быстро переориентироваться на Запад, а с середины 1990-х — что обе страны войдут в ЕС (вопрос касался лишь сроков и очередности). Центр же начал реагировать на «уход» соседей лишь в 2001 г., потеряв 10 лет. Не учитывается огромная инерционность, свойственная процессам регионального развития. Даже если сегодня принять правильные решения, их позитивные последствия скажутся еще не скоро.

Для реальной интеграции области в общеевропейское пространство, сохранения и расширения связей с соседями необходимо ее ускоренное социально-экономическое развитие, увеличение открытости региона. Это единственный путь сохранения и расширения связей с соседями. Альтернатива — рост изоляции и перманентный кризис. Собственных ресурсов развития очевидно мало. Надежды на помощь других стран явно преувеличены. Роль катализатора развития может выполнить только Центр, который «вне очереди» может дать власти и населению регионов особые права в сфере внешних сношений.

«Отделяет» область от остальной РФ еще и Беларусь. Транзит через эту страну уже сегодня значительно увеличивает транспортные издержки для калининградских грузов. Непредсказуемость решений руководства Беларуси общеизвестна. Попытки шантажа экономических партнеров (в том числе и российских) уже имели место. Кроме того, Беларусь вполне можно рассматривать как потенциального конкурента Калининградской области в сфере транзитных перевозок между РФ и странами Центральной и Западной Европы. Как результат — вполне возможно, что политика Беларуси будет способствовать существенно-

<sup>3</sup> Высшее достижение: спасая реноме нового Президента РФ, удалось договориться о другом названии литовской транзитной визы.

му увеличению изолированности Калининградской области, что также потребует вмешательства федеральных властей.

В настоящее время в политике федерального Центра в отношении Беларуси калининградский фактор практически не учитывается. Речь обычно идет лишь о потенциальной обработке белорусских грузов в Калининградском порту для блага последнего. В принципе, Калининградский порт вполне мог бы увеличить переработку белорусских грузов, но ограничителями выступают кризисная экономика Беларуси и то состояние полуизоляции, в котором страна находится.

Как уже говорилось, после вступления Польши и Литвы в ЕС грядет очевидное усиление барьерной роли границ с третьими странами, переориентации связей новой периферии ЕС на его ядро. Положение региона «в рамках» РФ и ЕС периферийно и не особенно привлекательно для потенциальных инвесторов с обеих сторон. Область может стать полигоном сотрудничества РФ и ЕС только при постоянных усилиях обеих сторон, в определенной мере даже искусственно. Но это невозможно без усилий Центра, его постоянного «давления» на институты власти ЕС и отдельных стран Балтийского региона.

Наверное, для Литвы и Польши тоже важно быть окраинной периферией ЕС, или центром «Евразии». Эта логика явно прослеживается при формировании политики Финляндии в отношении РФ и Польши в отношении Украины.

Улучшить географическое положение Калининградской области может только большая вовлеченность региона в процессы европейской интеграции, что в перспективе вполне вероятно. Но это может быть осуществлено только при последовательной политике федеральных властей.

## А Центр и ныне там

С самого своего образования область была в сфере особого внимания Центра: сначала как военная база, затем как самый западный регион, позднее как регион, имеющий границу с государствами ЕС. Причины этого внимания находились и находятся в сферах политики и национальной безопасности.

Федеральные приоритеты развития Калининградской области многократно формулировались и обсуждались. Суммируя имеющиеся высказывания и публикации, можно сказать, что речь идет о преодолении минусов анклавно/эксклавного положения региона, развитии диверсифицированной экономики (ориентированной на экспорт и импортозамещение), налаживании сотрудничества с ЕС, резком повышении качества жизни населения. Но основной вопрос состоит в том, достаточно ли имеющиеся ресурсы для достижения указанных целей. Вполне обоснованы некоторые сомнения в этом.

При сравнительном анализе базовых федеральных документов разного времени, касающихся области, видно их значительное сходство (совпадают даже конкретные цифры). С одной стороны, это показатель

преимущества в политике Москвы, с другой — ее хронической неэффективности. В достаточной мере удалось добиться лишь одной цели — за счет таможенных льгот роста импорта с последующей его переработкой и вывозом в другие регионы РФ. На этом основывается экономика области, но ее уязвимость очень высока (как и любой филиальной экономики), что и показывает нынешний кризис.

Вся территория Литвы и Польши вошла в число «отстающих» регионов ЕС, и оба государства получают значительную помощь от структурных фондов. Часть территории обеих стран получает помощь в рамках национальных региональных политик. Эта помощь усиливает инвестиционную привлекательность Польши и Литвы, что может иметь негативные последствия для Калининградской области из-за оттока потенциальных иностранных инвестиций в эти две страны.

В последние 8—9 лет в РФ очевидна тенденция к централизации власти. Центр сосредотачивает в своих руках все больше прав и средств, отбирая их у регионов (подобные попытки предпринимались и в отношении Калининградской области), выстраивая вертикаль власти. Наверное, принятие принципиальных решений, мониторинг и контроль следует закрепить за федеральными институтами власти (в Москве и Калининграде), а повседневную деятельность оставить за Правительством области (используя уже имеющуюся у нее институциональную инфраструктуру). Можно подумать и о делегировании некоторых полномочий на муниципальный уровень (с учетом его прошедшей реформы).

### Стабильный кризис

Оценка эффективности 15-летних усилий Центра по решению проблем Калининградской области является основной задачей не только данного раздела, но и статьи в целом.

По состоянию экономики, качеству жизни населения Калининградская область уступает средним по РФ показателям и может считаться типичным депрессивным регионом.

Депрессивным районом сейчас называют разные территории. Но существуют его четкие признаки: высокий уровень развития в прошлом (и это основное отличие депрессивного региона от слаборазвитого) и кризис/застой в последние годы; потребность в помощи государства для решения своих проблем. В качестве критерия (единственного или одного из нескольких) применяется уровень душевого ВРП. Так, в 2007 г. в Калининградской области он составлял менее 70% от среднего по стране. По нормам ЕС (а РФ своих еще не ввело) этого достаточно для признания района объектом региональной политики. Область никак не отнесешь к слаборазвитым, так что вполне логично назвать ее депрессивной. При этом нельзя не заметить улучшение указанного показателя в последние годы.

Область не относится к самым кризисным территориям РФ, но отличается большей степенью неустойчивости социально-экономического

развития, чем многие кризисные регионы. Ее выживание обеспечивается преференциями Особой экономической зоны, отмена или значимое ограничение которых может иметь для области «фатальные» последствия. Затрудняет развитие региона и его негативный имидж — как в РФ, так и за рубежом (для чего есть вполне объективные основания).

Как и другие депрессивные регионы, область имеет довольно значимый потенциал развития, сохранившийся от предыдущего этапа (инфраструктура, квалифицированная рабочая сила, культурное и природное наследие и т. д.). Но он может быть реализован лишь при достаточно масштабной помощи извне, компенсирующей все минусы реализации инвестиционных проектов в регионе.

### Федеральная региональная политика и развитие Калининградской области

Федеральный Центр не имеет законодательно оформленной региональной стратегии и региональной политики ни в отношении всей территории страны, ни в отношении отдельных ее частей. Центр исходит из вульгарно трактуемой идеи полного равноправия субъектов<sup>4</sup> Федерации, стараясь максимально ограничить федеральное вмешательство в процессы территориального развития и не учитывая при этом остроту региональных проблем в стране. Излишние надежды возлагаются на регулирующие возможности свободного рынка. Опыт развитых стран однозначно отвергает сам принцип одинакового подхода государства к различным своим регионам и подтверждает, что чрезмерные социально-экономические диспропорции реально угрожают единству страны и требуют интервенции государства.

Все слабости российской региональной политики отразила Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, одобренная в феврале 2001 г. Она предусматривает интенсификацию приграничного сотрудничества, но на пути его централизации и унификации. Практически все это сотрудничество пойдет через федеральные органы власти, мало что оставив региональным и местным уровням. Вряд ли такой подход рационален при практической реализации приграничного сотрудничества, особенно когда речь идет об эксклавной Калининградской области. Последняя отдельно в Концепции не упоминается, что вполне логично для документа данного жанра. Плохо другое: предлагаемая повсеместная унификация приграничного сотрудничества, без учета особенностей российских регионов и соседствующих с ними территорий (такая возможность практически не предусматривается документом). В случае Калининградской области подобный подход сильно сужает возможности использования приграничного сотрудничества в качестве инструмента развития региона.

Отсутствие в РФ последовательной и прозрачной региональной политики дает особо негативные последствия именно для Калининград-

---

<sup>4</sup> Правильная идея равноправия регионов подменяется положением об одинаковом отношении к ним Центра.

ской области<sup>5</sup>. Она не имеет дополнительных прав, средств и институтов ни как депрессивный, ни как приграничный регион. Конечно, еще в 1996 г. был принят (и частично действует) федеральный закон «Об Особой экономической зоне...», реализуется уже вторая по счету Федеральная целевая программа развития области. Но и они не способны полностью компенсировать отсутствие последовательной и, главное, долгосрочной региональной политики (подробнее ниже).

В отсутствие долгосрочной (и масштабной) региональной политики Центр постоянно меняет территориальные объекты приложения усилий, преимущественно по политическим соображениям. В результате идет борьба с проявлениями, а не причинами кризиса. Естественно — и опыт Калининградской области это подтверждает — Центр вынужден по несколько раз возвращаться к недорешенным им же проблемам одних и тех же регионов.

Федеральные органы власти воспринимают область как точку, не уделяя достаточно внимания ее внутренним социально-экономическим диспропорциям. В то же время «разрыв» между центром и периферией региона весьма значителен. Соответственно политика федерального Центра не способствует сглаживанию внутриобластных диспропорций, что затрудняет развитие региона. Более того, концентрируя свою помощь в «столичном» ареале, Центр способствует росту указанных диспропорций.

Как уже отмечалось, после вступления Польши и Литвы в ЕС развитие большей части их территории будет стимулироваться в рамках единой региональной политики ЕС<sup>6</sup>. Особенно интенсивна она будет в периферийных районах обеих стран, к числу которых относятся и территории, примыкающие к Калининградской области. Увеличатся масштабы национальных региональных политик и их помощи своей «периферии». Как результат — прилегающие к Калининградской области территории получат новые стимулы развития за счет помощи институтов ЕС (структурных фондов), национальных правительств, притока привлеченных частных капиталовложений. Увеличится социально-экономический и даже структурный «отрыв» этих территорий от Калининградской области. Как уже отмечалось, сократятся возможности и заинтересованность данных территорий Польши и Литвы в приграничном сотрудничестве с Калининградской областью. В этих условиях требуется адекватный ответ федеральных российских властей. Нынешние масштабы федеральной помощи недостаточны для поддержания конкурентоспособности Калининградской области в окружении стран Евросоюза.

Первая Федеральная целевая программа (на 1998—2005 гг.) слабо финансировалась со стороны Центра (в период 1998—2000 гг. поступило 3 % обещанных средств) и в значительной мере не была реализо-

<sup>5</sup> В период между двумя мировыми войнами территория области уже находилась в положении германского анклава и была включена в сферу национальной региональной политики в качестве слаборазвитого региона.

<sup>6</sup> В отношении своих эксклавов, например заморских департаментов Франции, ЕС проводит интенсивную региональную политику.

вана. Сейчас реализуется новая программа — на 2002—2010 гг. (уже упомянутая Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года»).

Принимаемые Центром в отношении Калининградской области решения (в том числе Федеральный закон об ОЭЗ и первая Федеральная целевая программа) стали результатом лоббистской деятельности властей региона, местного бизнеса и связанных с ним столичных структур (и отражали их видение проблем). Нет реальной инициативы федеральных властей по развитию региона, не просматривается их видение территориальной организации страны и роли Калининградской области в ней. И до сих пор властные институты области активнее центральных на федеральном уровне (можно вспомнить многочисленные законодательные федеральные инициативы Областной думы).

Федеральный закон «Об Особой экономической зоне ...», принятый в 1996 г., способствовал развитию торговли, созданию новых рабочих мест, стабилизации уровня жизни населения. Но он мало помогал достижению устойчивого развития, и это следует считать недоработкой Центра. Прописанные им инвестиционные льготы (основа западной региональной политики) оказались недостаточными для привлечения необходимых инвестиций (для новых проектов и модернизации существующих мощностей). Упор был сделан на предоставлении таможенных льгот по ввозу и вывозу товаров, и поставленные в этой сфере задачи были решены. Но, во-первых, в результате пострадали традиционные отрасли производства. Во-вторых, область попала в зависимость от одного вида деятельности, к тому же весьма уязвимого. Все это не способствовало увеличению стабильности ее социально-экономического положения. Таким образом, федеральный закон более пролоббировал интересы определенных региональных групп, нежели федерального уровня управления. Недаром управление Особой экономической зоной было передано в ведение администрации области. Да и в названии первой федеральной программы декларировалось развитие Особой экономической зоны, а не области, как во второй программе.

В 2006 г. был принят новый федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Он местами более «стратегичен» — дает 10-летний переходный срок, обещает неизменность правил игры на 25 лет. Но коренной децентрализации он не предусматривает. Некоторые эксперты предполагают, что этот закон привлечет прежде всего российский капитал.

Можно добавить, что реально режим свободной экономической зоны действовал еще с 1991 г., когда Правительство РСФСР утвердило его для области (свободная экономическая зона «Янтарь»). И в течение более чем 10 лет федеральные органы управления не нашли возможности изменить ситуацию для достижения своих целей. Ограничения, периодически накладываемые Государственным таможенным комитетом, скорее сеяли неуверенность среди инвесторов (в том числе потенциальных) и имели и для области, и для Центра негативный эффект. И в целом политика Центра в отношении региона сильно «страдает» от постоянных изменений, уточнений, поправок.



Вторая Федеральная целевая программа — документ, безусловно, более взвешенный, более ориентированный на достижение устойчивого развития, в нем четче прописаны федеральные интересы (чем в предшествующем). Эта программа уже значительно ближе к западным образцам такого «жанра». Впервые в российской практике разработки региональных программ упор делается не только на реализации некоторых уже зафиксированных проектов, но и на комплексном повышении инвестиционной привлекательности региона. Это предполагается достичь за счет развития инфраструктуры, повышения качества жизни населения, улучшения состояния среды, увеличения открытости региона и т. д. Недаром в программе всего 60 инвестиционных проектов (и при этом много инфраструктурных) и 89 некоммерческих мероприятий, преимущественно ориентированных на улучшение инвестиционного климата (и имиджа области). Полная реализация программы может сделать федеральную политику реальным фактором притяжения инвестиций в область.

Основная проблема — реализация программы. Как Центр будет выполнять свои институционально-правовые и финансовые обязательства в течение всего срока? Не много ли намечено приоритетов? Достаточен ли уровень государственной поддержки программы (в среднем 11,5%) для привлечения частных инвесторов? Не выпадут ли из программы отдельные компоненты, что девальвирует ее ценность? Удается ли достичь поставленных целей за намеченный срок? Ответы на эти вопросы будут получены через 2—3 года. Опасения вызывает и тот факт, что некоторые институционально-правовые обязательства Центра сформулированы в программе не очень конкретно, декларируется лишь намерение решить проблему.

### Проблемы Калининградской области на федеральном уровне

Проблемы Калининградской области слабо учитывались и в «отраслевых» решениях Центра. Оба транспортных Министерства (транспорта и путей сообщения) реально не считают калининградское направление приоритетным для своей деятельности. Так, стратегия развития транспорта в РФ отдает приоритет (на Балтике) развитию портов в Ленинградской области. На втором плане находится и проблема укрепления железнодорожных и автомобильных связей с областью. Министерства иностранных и внутренних дел, Государственный таможенный комитет не обеспечили необходимую степень открытости области («проницаемости» границ) — в этом она недостаточно отличается от других регионов страны, и это странно, если учитывать ее эксклавность, зависимость от внешних связей. Министерство внутренних дел ограничивает приток внешних и внутренних мигрантов в область (особенно в последнее время), хотя никто не оценивал потребность местной экономики в них.

В условиях слабости федеральной региональной политики приоритеты развития области слабо учитываются в деятельности практически всех федеральных институтов. Центр признает уникальность положения региона, но не готов признать его право на особый подход во всех сферах. Предполагается, что новая федеральная программа и (в перспективе)

улучшенный федеральный закон решат все проблемы области. Однако не менее важно обеспечить учет интересов региона не только в рамках указанной программы, но и в текущей деятельности федеральных институтов.

Сложилась довольно интересная ситуация. Региональные органы власти четко представляют себе, что им нужно от Центра: особые права и дополнительное финансирование. Лоббируя свои интересы, они справедливо ссылаются на уникальность геополитического положения области. А вот федеральные власти не совсем четко представляют себе, что они «хотят» от региона, его роль в социально-экономическом ландшафте страны<sup>7</sup>. Они вынуждены принимать нестандартные решения, действовать под своего рода международным контролем, что вызывает их «скрытое» раздражение. Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года» была разработана и принята в период резкого сокращения региональных программ федерального уровня и, в определенной степени, противоречит проводимой в стране региональной политике.

Боязнь предоставления особых прав Калининградской области часто связывается с возможностью дезинтеграции РФ («все регионы потребуют особые права») и потерей области (выходом ее из состава РФ). Оба эти опасения представляются необоснованными. В РФ нет больше субъектов-анклавов, которые могут потребовать аналогичных прав. Федеральный закон об ОЭЗ действует уже более 10 лет и остался уникальным явлением в российском правовом поле. На область не посягает ни одна из европейских стран, ни ЕС в целом, она не может выйти из состава РФ ни теоретически, ни практически. А расширение прав региональных и местных властей могло бы значительно повысить уровень развития области, сняв многие социально-экономические и политические проблемы.

Но можно обеспечить развитие региона и в рамках идущей централизации, хотя и не столь эффективно. Самое важное, чтобы Центр понял: развитие региона невозможно без перераспределения в его пользу дополнительных прав и средств. Эти права и средства могут быть переданы на региональный и местный уровень, могут остаться в руках федеральной власти. Но должен быть официально признан особый правовой статус области и реализован принцип ее позитивной дискриминации (основа региональной политики развитых стран).

Есть огромная вероятность того, что, достигнув политического компромисса в вопросе о визах, Центр опять забудет о социально-экономических проблемах региона. И этому уже есть косвенное подтверждение. Так, на заседании Государственного совета Российской Федерации в январе 2003 г. достаточно подробно рассматривались проблемы приграничного сотрудничества российских регионов. Но при этом Калининградской области было уделено минимальное внимание — как в подготовленных документах, так и в процессе обсуждения.

---

<sup>7</sup> Политика ЕС в отношении Калининградской области тоже четко не сформулирована, но это вполне допустимо в отношении территории, не находящейся под юрисдикцией Евросоюза.

Единственная страховка от этого — законодательное оформление «исключительности» региона, с закреплением за ним ряда преференций (хотя бы в той же транспортной сфере они пока явно недостаточны, а также в оформлении иностранных паспортов).

Область не обделена вниманием Центра, получает от него помощь. Основные претензии — к «качеству» этой помощи. Она предоставляется главным образом в результате регионального лоббирования и из чисто политических соображений, а не исходя из долгосрочных федеральных приоритетов. Последние пока четко не сформулированы.

### Международное сотрудничество и развитие Калининградской области

Как уже отмечалось, положение региона «в рамках» РФ и ЕС очевидно периферийно и не очень привлекательно для потенциальных инвесторов с обеих сторон. Область может стать полигоном сотрудничества РФ и ЕС только при постоянных усилиях обеих сторон и определенном воздействии Центра на властные институты ЕС и отдельных стран Балтийского региона.

Уникальное положение области (ее эксклавность) не позволяет рассматривать ее в качестве пилотного региона сотрудничества с ЕС. Ее опыт вряд ли может быть использован в других пограничных с ЕС регионах, ибо они территориально не отделены от остальных субъектов РФ и т. д.

Переговоры с зарубежными партнерами было бы вести значительно легче, если бы федеральные власти сделали все необходимые шаги для развития области. Необходимо четко сформулировать стратегию и политику Центра в отношении региона во всех сферах, законодательно закрепить его особый статус и преференции, принять необходимые институциональные решения, обеспечить открытость области и т. д.

Не оправдан «обвинительный» уклон федеральных властей при переговорах с ЕС, властями Польши и Литвы. Почему последние должны уделять проблемам Калининградской области больше внимания, чем российские власти, нести ответственность и платить за их решение? В конечном счете, именно российские власти (и прежде всего федеральные), признав в начале 1990-х гг. независимость Литвы, не позаботились об интересах Калининградской области, за 10 лет не сумели привлечь в регион достаточно инвестиций, оперативно не обеспечили население области иностранными паспортами и достаточными доходами для покупки авиационных билетов (или постоянные низкие цены на них), не справились с преступностью и т. д.

Политическая декларация «проблемы Калининградской области — внутреннее дело РФ» включает в себя и обязанности Центра в социально-экономической сфере, которые он пока выполняет неудовлетворительно. В этих условиях апелляция к соседям (странам ЕС) со стороны российских властей некорректна.

## Основные выводы

1. Эксклавное положение (отягощенное повышением барьерной функции границ после расширения ЕС) — это безусловно существенный недостаток для региона, и для его устранения ничего другого, кроме льгот, мир еще не придумал. Весь вопрос в том, какие льготы предоставлять. Они должны стимулировать не просто рост экономики, но ее устойчивость, повышать качество жизни населения. В идеале область должна бы стать одним из направлений федеральной региональной политики с особым статусом (как Северная Ирландия в Соединенном Королевстве Великобритании или Заморские территории Франции) и особым набором мер помощи. Но ждать, пока страна получит вынужденную региональную политику, нельзя, а вот использовать ее принципы можно.

2. В западной региональной политике налоговые льготы — явление редкое. Они считаются самыми непрозрачными из всех видов финансовой помощи, с неясной эффективностью. Предпочтение отдается субсидиям (оплата определенной доли стоимости проекта или каждого рабочего места), льготным займам и созданию инфраструктуры (в самом широком ее понимании). Система льгот организована таким образом, что стимулируют и новые капиталовложения, и функционирование действующих мощностей. Это достигается при таких мерах помощи, как плата за каждое рабочее место, субсидирование модернизации производства, создание инфраструктуры и т. д. Кроме того, указанные меры позволяют выбирать отрасли, оказывать более интенсивную помощь малому и среднему бизнесу.

3. Льготы, предоставляемые официальным проблемным территориям, не противоречат правилам ВТО (на этом дозволенном исключении держится вся региональная политика ЕС). Надо просто озаботиться легализацией статуса области как проблемной территории.

4. Расширение самостоятельности региона — такая же льгота, как и финансовая помощь. Поэтому можно рекомендовать и безвизовое посещение области, и особые ее права в сфере приграничного сотрудничества, связей с ЕС и т. д.

5. В развитых странах льготы предоставляются не до фиксированной даты, а до исправления ситуации. И это прерогатива Центра. В Западной Европе есть ареалы, получающие помощь уже более 50 лет.

6. Лучше не рассматривать всю область как точку, а выделить на ее территории несколько зон, различных по интенсивности и набору мер помощи. При этом надо соблюсти баланс между территориальной справедливостью и развитием полюсов роста.

7. Никаким пилотным регионом в отношениях РФ и ЕС область быть не может (если считать, что пилотный регион — это образец («первопроходец»), на который ориентируются другие), даже для других соседствующих с ЕС регионов. Географическое положение делает Калининградскую область *уникальной*, как и меры по стимулированию ее развития. Лучше сделать регион пилотным в сфере сокращения регулирующей роли государства (прежде всего Центра).

8. Область получила от Центра много привилегий. Основная проблема состоит в «качестве» федеральной политики. Социально-экономические проблемы области во многом связаны с отсутствием у Центра последовательной и ясной стратегии и политики ее развития. Очередная ФЦП (до 2014 г.) пока энтузиазма не вызывает.

9. Решение проблемы Калининградской области возможно лишь на пути ее ускоренного социально-экономического развития как основы преодоления ее эксклавности и периферийности. Упор Центра на решении политических проблем не оправдан.

10. Развитие области — это проблема общероссийского масштаба, она может быть решена только на федеральном уровне. Регион должен стать объектом масштабной, долговременной и четко ориентированной федеральной политики (предпочтительнее в рамках общестрановой региональной политики), закреплённой законодательно и институционально, обеспеченной материально и рассчитанной на длительный период времени. Только таким образом можно обеспечить постоянный интерес Центра к области.

11. Привлечение капиталовложений за счет прямых инвестиционных льгот и общего улучшения инвестиционного климата (а не только преференций Особой экономической зоны) может обеспечить устойчивость развития области. Упор следует делать на максимальной диверсификации экономики региона.

12. Расширение ЕС, общий «поворот» новых независимых государств на Запад усиливают изолированность региона. Но страны Европы (в том числе и члены ЕС) не имеют никаких обязательств перед РФ по развитию области. Их можно лишь привлечь к данному процессу, предоставив уже указанные льготы и обеспечив открытость территории региона.

13. Усиление приграничного сотрудничества с Литвой и Польшей — наиболее эффективный способ вовлечения области в процессы европейской интеграции. Именно через соседей региону будет легче интегрироваться в общеевропейское пространство.

Попытки найти в РФ «территориальные аналоги» Калининградской области привели автора к Курильским островам. Главное их сходство — многие годы федеральные власти, исходя из политических соображений, «накачивали» их деньгами с к. п. д. первого парового двигателя. Обе территории явно отличаются от «материковых» субъектов РФ и требуют нестандартных решений. Но как совместить их с бесполезной для России нормой равноправия субъектов РФ (и муниципальных образований одного уровня)?

Не вызывает сомнения сам факт необходимости специального экономического режима в Калининградской области, закреплённого федеральным законом. Уникальное для России анклавное положение региона в ЕС требует особых подходов к вопросам его экономического развития.

Уникальность региона вступает в противоречие с политикой Центра, часто оперирующего «простыми» истинами, иногда уходящих эпох (промышленность — это хорошо, а тяжелая еще лучше).

Будущее области зависит от ее включения в западноевропейскую интеграцию. И без передачи прав и денег от Центра региону этого не достичь. Нынешний переход страны от федеративного государства к унитарному процессу децентрализации не благоприятствует.

### *Использованные документы<sup>8</sup>*

1. *Договор* о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Калининградской области (подписан 12 января 1996 г.).

2. *Концепция* приграничного сотрудничества в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р.

3. *Концепция* федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области (подготовлена Правительством РФ). URL: [www.komersant.ru/documents/doc23.htm](http://www.komersant.ru/documents/doc23.htm)

4. *О государственной* политике в отношении Калининградской области: постановление Государственной думы. (от 13 декабря 2001 г. N 2198-ГД).

5. *О государственной* политике в отношении Калининградской области: постановление Совета Федерации. (от 25 сентября 2002 г. N 373-СФ).

6. *О первоочередных* мерах по развитию свободных экономических зон в Калининградской и Читинской областях: постановление Совета Министров РФ. (от 25 сентября 1991 г. № 497).

7. *О внесении* изменений и дополнений в Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (№ 101961-3): проект федерального закона.

8. *Сайт* представительства Европейской комиссии в России. URL: [www.eur.ru](http://www.eur.ru)

9. *Территориальное* социально-экономическое развитие РФ на период до 2004 года. URL: [www.economy.gov.ru/socsec2004.html](http://www.economy.gov.ru/socsec2004.html)

10. *О Калининградской* области: указ Президента РФ (от 7 декабря 1993 г. № 2117).

11. *Федеральная* целевая программа "Модернизация транспортной системы России (2002—2010 гг.)» (утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г., № 848). URL: [www.mintrans.ru/Pressa/Modern\\_Soder.htm](http://www.mintrans.ru/Pressa/Modern_Soder.htm)

12. *Федеральная* целевая программа «Развитие Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998—2005 гг.» (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1259).

13. *Федеральная* целевая программа «Развитие Калининградской области на период до 2010 года» (утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 866).

14. *Федеральная* целевая программы развития Калининградской области на период 2009—2014 гг. (утв. Постановлением Правительства РФ от сентября 1997 г.).

15. *Об особой* экономической зоне в Калининградской области: федеральный закон (№ 13-ФЗ; подписан Президентом 22 января 1996 г.).

16. *Об особой* экономической зоне в Калининградской области. ...: федеральный закон (№ 16-ФЗ; от 10 января 2006 г.; начал действовать с 1 апреля 2006 г.).

---

<sup>8</sup> Если не указано особо, то документы имеются в базе справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».