

ДОКАЗАТЕЛЬНОСТЬ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Е. Г. Кропинова¹ 
А. Е. Шаститко^{2, 3} 



¹ Балтийский федеральный университет им. И. Канта, 236041, Россия, Калининград, ул. А. Невского, 14

² Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, 119991, Россия, Москва, ул. Ленинские Горы, 1, стр. 46

³ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 119571, Москва, просп. Вернадского, 82, стр. 1

Поступила в редакцию 04.09.2024 г.

Принята к публикации 25.10.2024 г.

doi: 10.5922/2079-8555-2024-4-1

© Кропинова Е. Г., Шаститко А. Е., 2024

Переосмыслены подходы к выбору альтернатив регионального развития с позиции как предложенных ранее, так и новых возможностей, связанных с политикой в отношении регионов, претерпевающих наибольшие сложности с адаптацией к новым геоэкономическим условиям. Основа для переосмысления подходов — применение методологии сравнительного анализа дискретных структурных (институциональных) альтернатив как необходимого компонента обеспечения доказательности в выборе инструментов экономической политики наряду с другими применяемыми инструментами научных исследований. Наиболее отчетливо и последовательно варианты развития — структурные альтернативы — одной из самых сложных с точки зрения географической обособленности и исторической ретроспективы субъекта Российской Федерации — Калининградской области — представлены в работах Г. М. Федорова. Объяснена целесообразность при разработке сценариев развития самого западного субъекта Российской Федерации опираться на идеи регионального, пространственного экономического развития Калининградской области, нашедшие отражение в работах профессора Балтийского федерального университета им. И. Канта и его соратников за период с 1991 по 2023 г. Основным достоинством данных исследований считаем тот факт, что они представлены через призму междисциплинарного дискурса, в котором со стороны экономической науки задействованы концепции из новой институциональной экономической теории. Раскрыты основные идеи, заложенные в концепции геодемографической обстановки, «матрицы Федорова» (структурные альтернативы развития Калининградской области), пространственно распределенных кластеров. Описана эволюция режима регулирования экономической деятельности в регионе, прослеженная на трех стратегиях развития Калининградской области, проанализированных Г. М. Федоровым, и сделан вывод, с одной стороны, о востребованности инструментов промышленной политики для развития экономики региона, с другой — о недостаточной эффективности их применения. На примере планирования пространственно распределенного туристско-рекреационного кластера оценена реалистичность прогнозов Г. М. Федорова, представленных в его работах.

Ключевые слова

региональная экономика, стратегии развития, геодемографическая обстановка, дискретные структурные альтернативы, кластеры, туризм, мастер-планирование, Калининградская область

Для цитирования: Кропинова Е. Г., Шаститко А. Е. Доказательность в экономической политике на региональном уровне // Балтийский регион. 2024. Т. 16, № 4. С. 12–30. doi: 10.5922/2079-8555-2024-4-1

Введение

Применение принципа доказательности в экономической политике — один из способов реабилитации экономической науки в публичном дискурсе. Проблема невысокого уровня доверия к экономическим исследованиям была подмечена и обсуждалась, например, в работе А. Банерджи и Э. Дюфло «Экономическая наука в тяжелые времена. Продуманные решения самых важных проблем современности» [1, с. 16—17], где была признана также сложность задачи по исправлению ситуации. Отчасти это было связано с тем, что многие экономические теории «не дружили» с фактами. Но и это только часть проблемы. Несмотря на всю очевидность данного принципа — обеспечения доказательности в принятии решений в области экономической политики — реализовать его оказывается не так просто. Действительно, как принимать решения, когда данные, факты ему противоречат? На каком основании и что можно и нужно прогнозировать в терминах ожидаемых эффектов применяемых мер экономической политики? А что если оценки не вполне согласуются с выбранными приоритетами?

Данные вопросы вполне могут быть отнесены и к исследованию актуальных проблем социально-экономического развития в междисциплинарном дискурсе, причем не только на наднациональном, национальном, но и на региональном уровне. В рамках данной статьи мы предлагаем взгляд на проблематику применения принципа доказательности экономической политики в контексте междисциплинарного дискурса.

После погружения в контекст обозначенной проблематики мы покажем один из важнейших методологических принципов в исследованиях и экспертной деятельности, которым руководствовался Г. М. Федоров и который хорошо помещается в сферу междисциплинарного дискурса в свете возможностей применения концепций из новой институциональной экономической теории к обсуждению вариантов определения статуса, перспектив и механизмов развития Калининградской области. Особого внимания заслуживает вопрос о режимах регулирования экономической деятельности в Калининградской области в последние 35 лет.

Контекст

В период распада Советского Союза и перехода к рыночным отношениям на рубеже 1990-х гг. обострились вопросы относительно перспектив развития отдельных регионов, входивших в состав Российской Федерации. Не стала исключением и Калининградская область. Более того, в силу непростой истории этого края исследование возможностей, ограничений, сценариев развития Калининградской области представляло особый интерес, особенно для специалистов в области региональной экономики. При этом речь шла как о региональной экономике в целом, так и ее отдельных отраслях. Дискуссии, начавшись на рубеже 1990-х гг., продолжают до сих пор. Причина не только в историческом контексте, но и в череде событий, которые произошли менее чем за тридцать пять лет.

Обсуждение проблематики регионального развития далеко не всегда было основано на знании фактических обстоятельств понимания происходящего. Данная проблема особенно остро ощущалась применительно к Калининградской области, поскольку решения по многим важным вопросам развития региональной экономики принимались в федеральном центре, тогда как знания, которые необходимы для выработки такого рода решений, были в остром дефиците. Отчасти это было обусловлено особым статусом Калининградской области в советский период, въезд на территорию которой был ограничен даже для граждан СССР. Более того, в силу

драматических изменений демографической ситуации в данном регионе в конце 1940 — начале 1950-х гг., а также его геополитического позиционирования особенно важными были исследования, которые проводились на стыке вопросов особенностей географического положения региона, демографической ситуации, условий социально-экономического развития.

Между тем запрос на комплексность прикладных исследований, всестороннее понимание проблематики развития российского региона, в начале 1990-х гг. ставшего российским полуанклавом для ЕС и эксклавом для России¹, усиливался. Объективно это было обусловлено, с одной стороны, настоятельной потребностью выстраивания отношений с государствами Балтийского региона, особенно граничащими с Калининградской областью, с другой — ограниченностью финансовых ресурсов, которые могли быть выделены на выбранные приоритеты развития федеральным центром в рамках применения инструментов промышленной политики в отдельно взятом регионе. Ведь даже Федеральная целевая программа ОЭЗ в Калининградской области на 1998—2005 гг.² была профинансирована лишь на 3 % [2].

Для оценки эффектов режима особой экономической зоны, вероятно, количество затраченных ресурсов важно, но не столь показательно. «Развитие области в гораздо большей мере определяется факторами, которые являются международными по своему содержанию: условиями транзита грузов через территорию иностранных государств, визовым режимом сопредельных стран, экономической политикой и состоянием рынка товаров и услуг в Центральной Европе» [3, с. 2]. Например, именно «покровительственная по отношению к калининградскому направлению тарифная политика российских железных дорог в 2001—2003 гг.» позволила в значительной степени снизить дополнительные расходы на транзит грузов через территорию Литовской Республики [4, с. 5]. Вместе с тем в качестве одной из причин, не позволившей полноценно использовать режим СЭЗ-ОЭЗ до принятия новой редакции закона об ОЭЗ в 2006 г., стало то, что не были обеспечены предусмотренные законом об ОЭЗ льготное налогообложение инвестиций и гарантии иностранных инвестиций в виде залога имущества Калининградской области [4].

В связи с этим стоит напомнить, что инструменты промышленной политики, к которым относятся особые экономические зоны, предполагают не только выделение ресурсов, но и создание эффектов наделенности ресурсами [5; 6] за счет особых условий хозяйствования без прямой передачи ресурсов в виде грантов, разного рода субсидий. Некоторые из инструментов, не предполагающие передачи государственных ресурсов частным компаниям, могут оказаться не менее, а в ряде случаев более, эффективными. Один из известных примеров — создание в России в начале первого десятилетия XXI в. масштабного производства труб большого диаметра (ТБД) для строительства магистральных трубопроводов, в первую очередь газопроводов в рамках инфраструктурных проектов ПАО «Газпром», а также международных проектов «Северный поток», «Северный поток-2», «Турецкий поток». Для этого не потребовалось ни рубля из государственного бюджета, но лишь гарантии относительно будущего спроса на трубы и временные преференции по отношению к импортным ТБД [7].

¹ В отличие от анклав полуанклав имеет выход к морю.

² О Федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998—2005 годы, Постановление Правительства РФ от 29.09.1997 г. № 1259 (ред. от 31.12.1999), *Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов*, URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16494/ (документ утратил силу в 2001 г.) (дата обращения: 28.07.2024).

В значительной мере запрос на комплексность оценки текущей ситуации и перспектив развития Калининградской области удовлетворялся благодаря активной вовлеченности в общественную дискуссию группы исследователей во главе с Г. М. Федоровым. Работы с его участием охватывают практически весь спектр значимых вопросов социально-экономического развития региона: начиная с географических, демографических аспектов и заканчивая развитием отдельных отраслей. Особенно важным с учетом исторического контекста был выбор методологической основы исследований и рекомендаций по их результатам, ядром которой стала теория геодемографической обстановки (ГДО), разработанная Г. М. Федоровым [8; 9].

Особенностью концепции ГДО, предложенной Г. М. Федоровым, является учет факторов как системного, так и ситуационного характера. При этом если первые (системные) являются внутренними, обусловленными демографическими процессами, фиксируемыми в статистических данных о населении (рождаемость, смертность, миграция и др.), то ситуационные как раз представлены внешними (преимущественно социально-экономическими) факторами (влияние которых может исходить как из территориальной социально-экономической системы (ТСЭС), внутри которой протекают данные процессы, так и из внешних ТСЭС посредством экономико-, расселенчески-, социально- и эколого-демографических связей. «ГДО имеет двойную сущность: системную и геоситуационную. Как геоситуация ГДО показывает наличие внешних причин, а как система содержит относительную устойчивость состояния, возможности саморазвития», отмечал Г. М. Федоров в автореферате докторской диссертации¹.

Данная концепция как нельзя лучше подходила для стратегирования региона, в формировании и функционировании которого геополитические, геоэкономические и демографические факторы играли (и продолжают играть по сей день) ключевую роль, поскольку обеспечивала «комплексное изучение региональных особенностей демографических процессов в их обусловленности как внутренними (демографическими), так и внешними (экономическими, расселенческими, социальными, этническими, экологическими, политическими) факторами» [10, с. 8].

Еще задолго до распространения в российском научном дискурсе понятия «устойчивое развитие» теория ГДО в значительной степени отвечала положениям концепции устойчивого развития. Неслучайно уже почти через 20 лет после разработки научных основ концепции ГДО Г. М. Федоров отмечал: «То, что называется устойчивым развитием, — динамичное и сбалансированное развитие региона — как раз и характеризуется не столько экономическими или социальными показателями, сколько геодемографическими» [10, с. 10]. К сожалению, до сих пор геодемографическая составляющая часто «выпадает» из стратегий устойчивого развития регионов, в которых основной упор делается на экономические показатели развития. Однако поскольку меры социально-экономического развития регионов прежде всего нацелены на улучшение жизни людей, которое выражается через качество населения, то качество населения — это и результат, и своего рода индикатор проводимых социально-экономических преобразований. Неслучайно именно качество населения выделено Г. М. Федоровым как наиболее общая категория геодемографической обстановки [9].

В обсуждении всех вопросов, затрагиваемых в исследованиях Г. М. Федорова, прослеживается важный принцип — отсутствие идеализации желаемого на осно-

¹ Федоров, Г. М. 1987, Научные основы концепции геодемографической обстановки, авторефер. дис. ... д-ра геогр. наук, Ленинград, с. 9.

ве фактического признания несовершенства любого из реалистичных вариантов и вместе с тем на основе сравнения доступных вариантов — выбор предпочтительного.

Следование такому принципу особенно важно в рамках новой институциональной экономической теории [11—13], систематическое применение инструментов которой для обсуждения структуры, возможностей и ограничений развития экономики региона все еще ждет своего часа. В данной статье мы обсуждаем вопросы развития экономики Калининградской области с применением некоторых элементов исследовательского подхода, принятого в новой институциональной экономической теории.

Наиболее общим следует считать вопрос о выборе статуса данного региона, в обсуждении которого Г.М. Федоров принимал участие с начала 1990-х гг. [14—18]. На основе обсуждения данного вопроса мы и предложим наше понимание возможностей применения методологии институционального анализа. Далее мы даем более подробное объяснение и описание принципов, которые были в основе исследований, проводимых Г.М. Федоровым в свете эволюции режима регулирования хозяйственной деятельности в экономике региона.

Структурные альтернативы определения статуса Калининградской области

«Визитной карточкой» новой институциональной экономической теории является сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив в отличие от предельного анализа, который ориентирован на выявление условий оптимального размещения ресурсов, соответствующее также условиям максимизации прибыли и полезности участвующих в обменах субъектов [12; 19; 20]. В отличие от континуума количество структурных альтернатив всегда конечно (и более того — вполне обозримо), что особенно важно для исследований, имеющих прикладное значение, результаты которых могут быть использованы для принятия как регулирующих решений, так и решений в сфере бизнеса.

В числе наиболее известных в институциональных исследованиях структурных альтернатив — механизмы координации¹ [19; 20], режимы собственности² [21], способы интернализации внешних эффектов³ [22]. Важность данного метода состоит в том, что в его рамках очевидна недостижимость наиболее привлекательного и, возможно, наиболее желаемого состояния вещей, так как обещает «все и сразу». В несовершенном мире выбирая что-то важное вместе с тем приходится от чего-то

¹ Механизмы координации предметно исследуются в экономической теории трансакционных издержек как в одном из направлений новой институциональной экономической теории. Вслед за О. Уильямсоном обычно выделяют три базовых варианта организации трансакций: механизм цен, иерархию и гибриды [19; 20].

² В экономической теории прав собственности исследуют четыре базовых режима: открытый доступ, коммунальная, частная и государственная собственность. Причем, что важно, режим собственности может не совпадать с формой собственности. У них могут быть лишь похожие названия. Формально, как отмечают Л. Дж. Алстон и соавторы (1995), ресурс может быть в государственной собственности, но использоваться в режиме свободного доступа или даже в режиме частной собственности [21].

³ Внешние эффекты — не отраженные в системе цен выгоды и издержки — одна из наиболее известных форм проявления сбоев в механизмах координации, что дает основание ставить вопрос о вариантах корректировки данного механизма. В числе таких вариантов находятся не только компенсирующие данный сбой регулирующие меры (самая из известных — налог / субсидия Пигу), повышение степени совершенства собственно механизма цен, но и, о чем часто забывают, сохранение статус-кво [22].

отказываться. Другое дело, что ценность того, от чего приходится отказываться, совсем необязательно должна превышать ценность выбранного варианта. Как раз наоборот! Но для реализации данного принципа нужно хорошо знать детали, из которых складывается картина целого. Неслучайно, в стратегиях социально-экономического развития в последнее время разработчики уходят и от временных вариантов планирования (кратко-, средне- и долгосрочное), и от классических (оптимистичный, пессимистичный, реалистичный) и все больше останавливаются на планировании в рамках базового, оптимистичного и целевого сценариев развития. При этом целевой сценарий, как показывает практика, ориентируется на достижение не конкретных целей, отвечающих первостепенным задачам отдельно взятого региона, а, например, обозначенных в Государственных программах в целом.

Обсуждение структурных альтернатив определения статуса Калининградской области и связанных с ним вариантов социально-экономического развития предполагает вычленение таких характеристик региональной политико-экономической системы, совокупности которых в сравнении друг с другом выглядели бы как взаимоисключающие. Наиболее полный набор структурных альтернатив был представлен Г. М. Федоровым в ряде работ (в том числе выполненных в соавторстве) [3; 14; 18]. Эти альтернативы (в той или в иной мере представленные в публикациях как российских, так и зарубежных исследователей в 1990—2000-х гг.) систематизированы в «матрице Федорова» — аналитической рамке, позволяющей исследовать возможности, перспективы и сценарии развития Калининградской области через призму дискретных структурных альтернатив, каждая из которых специфицируется на основе двух базовых характеристик — политических и экономических правил, формирующих институциональные рамки функционирования и развития региональной экономики (табл.). Фактически мы имеем дело с политико-экономическим подходом к обсуждению вопросов регионального развития через призму инструментария, который по-разному обозначается в рамках общественных научных дисциплин, но вместе с тем указывает на значительный потенциал междисциплинарного взаимодействия.

Матрица Федорова

| Политика | Экономика | | | |
|--|---|---|--------------------------------|--|
| | 1 Регион, зависящий от федеральных дотаций | 2 Обычный для регионов РФ режим хозяйствования | 3 Особая экономическая зона | 4 Выход из экономического пространства РФ |
| А: федеральная территория, управляемая из Центра | A1 | A2 | A3 | A4 |
| Б: обычная область, субъект РФ | B1 | B2 | B3 | B4* |
| В: особый политический статус | V1 | V2* | V3 | V4 |
| Г: независимое государство | G1* | G2* | G3* | G4 |

*Нереализуемые в принципе варианты.

Источник: [23, с. 11].

Хотя методологически этот подход — построение матрицы структурных альтернатив — можно считать универсальным, но конкретное наполнение требует глубо-

кого понимания специфики исследуемого региона. В «матрице Федорова» насчитывается 16 вариантов. Причем, что важно отметить, с точки зрения прикладной значимости данной разработки некоторые структурные альтернативы признаны нереализуемыми, нежизнеспособными в силу несовместимости правил, регламентирующих политический статус региона и экономических правил, определяющих режим регулирования хозяйственных связей внутри региона и с сопредельными территориями (в том числе и зарубежными), в их числе варианты Г1-Г3, Б2 и Б4. Фактически в этой матрице реализован принцип слабой формы отбора как один из фундаментальных в сравнительном анализе дискретных институциональных альтернатив [19; 20]: нормативные выводы можно делать только на основе сравнения достижимых, реализуемых альтернатив, а их в матрице 11. Попадание в матрицу выбора недостижимой альтернативы (иногда идеального и потому желаемого положения вещей) может приводить к ошибкам в принятии решений с тяжелыми последствиями.

На момент разработки данной матрицы статус Калининградской области определялся структурной альтернативой Б3: обычная область, субъект РФ; особая экономическая зона. В настоящее время данную матрицу можно было бы дополнить еще одной составляющей, создающей дополнительные условия для социально-экономического развития региона (прежде всего за счет привлечения зарубежного бизнеса и инвестиций, в том числе с российскими «корнями», из иностранных юрисдикций¹): создание на территории Калининградской области специального административного района (САР) на острове Октябрьском (входит в состав городского округа Калининград)².

Специальные административные районы созданы в России в 2018 г. в качестве альтернативы зарубежным офшорам. Для резидентов САР действуют налоговые льготы и ряд других преференций³. Создание САР — также ответ на изменения систем налогообложения в зарубежных офшорах, связанных с прекращением действия в РФ соглашений об избежании двойного налогообложения (СИДН). Введенные санкции в отношении российских компаний, ведущих деятельность за рубежом, стали дополнительным стимулом их перерегистрации на территории обозначенных в Федеральном законе офшорных зон (остров Октябрьский в Калининградской области и остров Русский в Приморском крае). Например, только за прошедший период 2024 г. резидентов на острове Октябрьском стало на 23 % больше, и их сейчас 327 (для сравнения: по состоянию на 31 мая 2024 г. в реестре резидентов ОЭЗ в Калининградской области насчитывается триста пятнадцать действующих инвестиционных проектов).

С декабря 2023 г. к обозначенным ранее условиям регистрации и ведения бизнеса на территории САР появились дополнительные возможности получения максимального льготного режима хозяйствования, инициированные группой российских

¹ Специальные административные районы, *Министерство экономического развития Российской Федерации*, URL: https://economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/specialnye_administrativnye_rayony/ (дата обращения: 28.07.2024).

² О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края, Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 291-ФЗ (ред. от 04.08.2023), *Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов*, URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304082/ (дата обращения: 28.07.2024).

³ Число резидентов САР с начала года увеличилось на треть, 15.07.2024, *СБЕР. Про*, URL: <https://sber.pro/publication/chislo-rezidentov-sar-s-nachala-goda-velichilos-na-tret/> (дата обращения: 28.07.2024).

сенаторов¹. Согласно поправкам в Налоговый кодекс, закрепленными ФЗ-595 от 19.12.2023 г., компании в русских офшорах смогут внести непосредственно в бюджет Калининградской области или Приморского края 300 млн руб., которые регионы-реципиенты смогут потратить на инфраструктурные проекты². Это особенно актуально в свете развития приоритетных для региона отраслей, которые смогут определять региональные органы власти³. Насколько компании захотят воспользоваться максимальными льготами — покажет время, но рост числа компаний и до введения данного закона уже показал, что основной стимул регистрации в САР — это желание избежать политических рисков и связанных с ними организационно-экономических сложностей ведения бизнеса за рубежом.

Разумеется, выбор каждой из альтернатив сопряжен как с выигрышами, так и с потерями (издержками), рисками. Более того, указанные выгоды, издержки и риски так или иначе распределяются между различными группами интересов, что определяет направленность их действий в части поддержки, неприятия или нейтрального отношения к выбору той или иной альтернативы. Конечно, не всегда ожидаемое и даже фактическое распределение очевидно, что вполне совместимо с сосуществованием различных, конфликтующих друг с другом теорий, основанных на фрагментарной и некорректной информации. Вот почему принципиально важным моментом в сравнительном анализе структурных альтернатив являются исследования, направленные на получение знаний фактических обстоятельств, с одной стороны, и понимание тенденций изменений (необязательно только развития) — с другой.

Даже если определена структурная альтернатива и она воспроизводится как статус-кво, все равно есть необходимость расшифровки ее наполнения — варианта институционального выбора. В этой связи ключевой вопрос — эффекты применения механизма особой экономической зоны. В зависимости от результатов его исследования мы можем получить ответ и на другой, еще более чувствительный вопрос: была ли (и стала ли) Калининградская область регионом экономического роста, или же режим особой экономической зоны маскировал поддержание за счет ресурсов федерального центра бесперспективную периферию.

Исследования Г. М. Федорова показывают, что у экономики Калининградской области есть значительный потенциал развития, причем развития, основанного на внутренних, региональных, в том числе территориально-специфических, источниках. Однако для того чтобы его раскрыть, необходимо было создать ряд условий, которые позволили бы преодолеть ограничения, возникшие в прошлом⁴ [24; 25].

¹ В том числе А. В. Шендерюком-Жидковым, заместителем председателя Комитета по бюджету и финансовым рынкам, представляющим Калининградскую область в Совете Федерации.

² О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 9 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 2, Федеральный закон от 19.12.2023 г. № 595-ФЗ, *Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов*, URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_464781/ (дата обращения: 28.07.2024).

³ Бизнесу в русских офшорах предложили пожертвовать деньги регионам в обмен на льготы. 5 декабря 2023 г., 05.12.2023, *Forbes.ru*, URL: <https://www.forbes.ru/finansy/501853-biznesu-v-russkih-ofsorah-predlozili-pozertvovat-den-gi-regionam-v-obmen-na-l-goty> (дата обращения: 28.07.2024).

⁴ Среди работ, посвященных поиску путей развития региона, есть и такие, которые изучают так называемый «эффект колеи» — концепцию, показывающую, как прошлое влияет на настоящее и будущее. Эти работы (см., например, публикации Р. М. Нуреева и Ю. В. Латова [24; 25]) могли бы быть полезными для обсуждения проблематики развития Калининградской области.

Косвенным подтверждением того, что с этой позицией согласны и те, кто принимает решения относительно построения режима регулирования хозяйственной деятельности на федеральном и региональном уровнях, служит широкое разнообразие применяемых инструментов — это не только механизм сначала свободной, а затем особой экономической зоны¹, но и специальный административный район, национальные проекты на региональном уровне, индустриальные (промышленные) парки, технопарки, кластеры, изучением результативности и эффективности которых занимались представители целых исследовательских институтов и научных школ: Н. В. Смородинская (2011) [26], О. В. Кузнецова (2016) [27], К. Н. Нилов (2018) [28], А. Б. Себенцов, М. В. Зотова (2018) [29], А. В. Стрельцов и Г. И. Яковлев (2018) [30], Л. Б. Вардомский (2022) [31] и др.

Результаты исследований на сравнительно длинном временном интервале (особенно в плане насыщенности разнообразными событиями, имеющими значение для регионального развития) показали, что Калининградская область, являясь «средняком» с точки зрения уровня и темпов развития российских регионов, вместе с тем характеризуется важными особенностями, среди которых — повышенная волатильность экономической динамики. В условиях экономического спада экономика региона демонстрирует результаты существенно хуже, чем в среднем по России, тогда как подъем обычно происходил более высокими темпами. Однако и структурные эффекты — в отраслевом разрезе — также имели значение [32–34].

При этом в одной из своих недавних работ Н. В. Зубаревич пишет о невозможности перехода регионов из категории «отстающих» в категорию «средняков» или из «средняков» в «лидеры», что указывает на наличие «ловушек» низкого и среднего уровней развития. Еще один оставшийся без конкретизации вывод — в исследуемом периоде происходит поляризация внутри самой многочисленной группы «средняков», включающей почти три четверти регионов [35]. О том, что Калининградская область относится как раз к такого рода «среднякам», позволяют судить данные статистики рассматриваемого периода [36; 37, с. 6, 8–9; 34, с. 25]. Таким образом, можно предположить, что, несмотря на разностороннюю поддержку экономики региона, меры и механизмы, направленные на компенсацию ее неустойчивого геоэкономического положения, остаются недостаточно эффективными, чтобы вырваться из лидеры по уровню и долгосрочным темпам социально-экономического развития.

Режимы регулирования хозяйственной деятельности в Калининградской области в 1991–2022 годах

Структурные альтернативы, о которых шла речь в предыдущем разделе, имеют важное временное измерение, поскольку изменяющийся мир не оставляет неизменной и матрицу дискретных структурных альтернатив, включая и ту альтернативу, которая является актуальной (обладает свойствами статус-кво). Вот почему отдельный вопрос — эволюция режима регулирования экономической деятельности в обозначенный нами период. Эта эволюция прослеживается в работе Г. М. Федорова «Три стратегии развития Калининградской области (1991–2018 годы)», в которой выделены основные стратегии развития региона, одновременно и формирующие альтернативы регионального видения будущего (в рамках базовой варианта БЗ «матрицы Федорова»), и последовательно сменяющие одна другую с 1991 по 2018 г., а именно:

- особая (свободная) экономическая зона;
- регион сотрудничества;

¹ При этом особенность заключается в том, что в отличие от обычной практики целый регион был объявлен особой экономической зоной.

— международный коридор развития [38];
— пространственно-распределенные кластеры приоритетной специализации региона [34].

Механизмы Особой экономической зоны, введенные еще в 1996 г. (первый закон о Свободной экономической зоне «Янтарь»), хотя и меняющиеся с течением времени (в 2006 г. на смену закону о СЭЗ принимается федеральный закон об Особой экономической зоне¹), остаются актуальными и составляют ядро стратегий регионального развития и по настоящее время. Несмотря на некоторую критику в адрес концепции их использования как инструмента экономической политики [26], они призваны выполнять важнейшую для региона функцию компенсации эксклавно-го положения области — тем самым обеспечивая, по выражению Н. В. Зубаревич, геополитические текущие приоритеты региональной политики [39], что особенно актуально в современных геополитических и геоэкономических условиях. Параллельно с ними на централизацию работали и продолжают работать федеральные целевые программы (после 2013 г. — Государственные программы). Регион сотрудничества («остров» сотрудничества, площадка взаимодействия Россия — ЕС и др.) — стратегия, получившая развитие в конце 1990-х гг. в связи с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС (1997), утвержденная в 2003 г. как «Стратегия развития Калининградской области как региона сотрудничества»² (документ утратил силу в 2007 г.), с момента вступления приграничных с областью стран в НАТО ставшая нереалистичной.

Эксперты БФУ им. И. Канта еще до окончательного свертывания стратегии «региона сотрудничества» рассматривали вариант концепции «Большой Евразии» (в развитие продвигаемой на уровне правительств КНР и РФ идеи «Один пояс, один путь»). И здесь как нельзя лучше подходила концепция «коридора развития» (предложена Дж. Фридманом [40]), что было обусловлено географическим положением Калининградской области между регионами-ядрами, связь между которыми может обеспечиваться по морским путям. Реализация данной концепции стала возможной благодаря приморскому положению региона и работе «морского фактора» [41]. Уже сегодня мы видим реализацию данной стратегии «в действии», когда логистические компании предлагают калининградскому бизнесу новый вариант транспортировки грузов до/из Калининграда: из Китая (г. Шанхай) через Архангельск по Севморпути, далее железнодорожным транспортом до Санкт-Петербурга и затем морским путем до Калининграда (продолжительность 40—45 дней, что сопоставимо по времени с существующим вариантом через Индию и Суэцкий канал, но в современной геополитической обстановке является перспективным)³.

¹ Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.03.2024), Федеральный закон от 10.01.2006 г. №16-ФЗ (ред. от 25.12.2023), *Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов*, URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57687/ (дата обращения: 28.07.2024).

² О Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года, Постановление администрации Калининградской области от 15.07.2003 г. №392, *Электронный фонд правовых документов*, URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=126019878&backlink=1&&nd=126012532> (утратил силу в 2007 г.) (дата обращения: 28.07.2024).

³ Из выступления директора по логистике и развитию В. Фоминского, группа компаний «Новик» (с 2005 г. резидент ОЭЗ) на форуме «Восток» (г. Черняховск, 26.07.2024) ; По Севморпути запустили доставку из Китая в Петербург. Деловой Петербург: электронный новостной портал. 6 августа 2024 г. URL: <https://www.dp.ru/a/2024/08/06/dostavku-iz-kitaja-v-peterburg> (дата обращения: 08.08.2024).

Также есть новая, еще не оформленная в документ, но уже описанная профессором Г. М. Федоровым концепция формирования пространственно-распределенных кластеров, включающих хозяйствующие субъекты Калининградской области и Санкт-Петербурга с Ленинградской областью. Основываясь на концептуальных разработках проблематики кластеров [42], авторы разделяют мнение Г. М. Федорова с соавторами о том, что кластеры могут сформироваться прежде всего в судостроении, рыбопромышленном комплексе, IT-индустрии, автомобилестроении (с включением других субъектов РФ), в сферах образования, здравоохранения, туризма и рекреации [43]. В частности, кластеризация соответствует государственной политике в сфере туризма, поддерживающей развитие межрегионального туризма. В условиях географической реструктуризации внешних связей России балтийское побережье становится одним из приоритетных направлений развития отечественного туризма. Актуально формирование кластеров не только в границах соседних регионов, но и разделенных морскими акваториями. В качестве примера можно привести туристический маршрут «Серебряное ожерелье»¹, представляющий один из прототипов пространственно-распределенного кластера туристической специализации. При этом, несмотря на территориальную (заграничную) отделенность от других территорий-участников данного кластера, Калининград является вторым среди городов, входящих в данный маршрут, по динамике роста туристов после Санкт-Петербурга (+ 26 % в июне 2024 г. по сравнению с аналогичным периодом 2023 г.)². Сам же Северо-Западный федеральный округ лидирует среди других федеральных округов по интенсивности как внутреннего, так и международного туризма [44]. Концепция пространственно-распределенного кластера хорошо вписывается в описанную выше стратегию «коридора развития» и в некоторой степени представляет собой ее дальнейший вариант. Наличие регулярного транспортного сообщения — значимый шаг в формировании устойчивых кластерных структур.

Таким образом, Г. М. Федоров, очерчивая рамки развития региональной экономики, по сути, сформировал его «генеральный план». В современных реалиях можно с уверенностью сказать, что большая часть его личных работ или работ, выполненных под его руководством, представляла стратегическое мастер-планирование территории, поскольку мастер-план — это инструмент планирования развития территории, видение будущего ее развития с учетом всего набора экономического, географического (в том числе картографического) инструментария.

Например, ряд работ, выполненных под руководством Г. М. Федорова (в том числе при участии авторов статьи), посвящен изучению Приморской туристско-рекреационной зоны Калининградской области [45—47 и др.]. Его подход еще 20 лет назад предопределил в качестве знакового места для развития Приморской функциональной зоны территорию в районе пос. Янтарный (рис.), почти полностью совпадающую с территорией, выделенной в 2023 г. под размещение одного из курортов, получившего название «Белая Дюна»³, в составе федерального проекта «Пять морей и озеро Байкал», создаваемого по поручению президента РФ В. В. Путина в рамках

¹ «Серебряное ожерелье» — туристический маршрут, объединяющий культурные и природные объекты, расположенные в 11 регионах Северо-Запада России.

² Россияне стали активнее посещать города «Золотого кольца» и «Серебряного ожерелья», *Туризм.рф. Корпорация развития территорий* : официальный портал, URL: <https://xn--g1abnnjg.xn--p1ai/news/rossiyane-stali-aktivnee-poseshchat-goroda-zolotogo-koltsa-i-serebryanogo-ozherelya/> (дата обращения: 28.07.2024).

³ «Белая Дюна» размещена в пределах того же муниципального образования — Янтарный городской округ, что и туристская ОЭЗ, отмеченная на рисунке, только несколько южнее, с ориентиром — побережье в районе пос. Поваровка.

нацпроекта «Туризм и гостеприимство»¹. Примечательно, что в качестве ключевого механизма привлечения дополнительных и масштабных инвестиций, кроме существующих и планируемых по состоянию на 2006 г., Г.М. Федоров называл инвестиционно-финансовую корпорацию (ИФК), функцию которой в настоящее время призваны выполнять корпорация «Туризм.РФ», Правительство Калининградской области, «Газпромбанк» и «Специализированный застройщик «Гольфстрим», подписавшие на Петербургском международном экономическом форуме — 2024 соглашение о взаимодействии и сотрудничестве по вопросам реализации проекта федерального круглогодичного курорта «Белая Дюна» в Калининградской области².

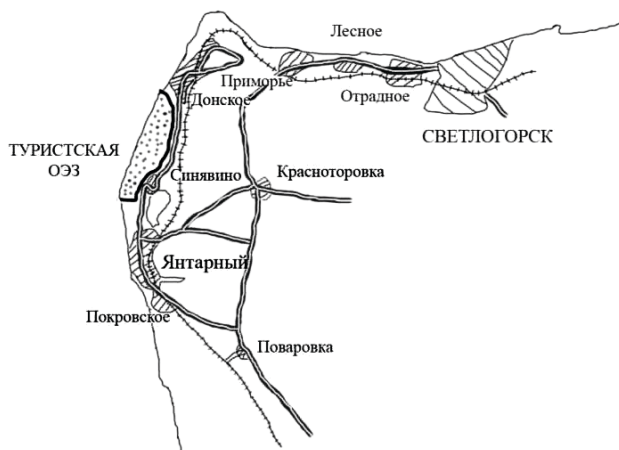


Рис. Схема размещения туристической ОЭЗ — площадки реализации крупномасштабного проекта ИФК, 2006 г.

Источник: [46, с. 15].

Авторы разделяют позицию Н. В. Зубаревич о том, что «оценка «коридора возможностей» является ключевой задачей при разработке стратегии, которая должна увязывать цели и механизмы их реализации с ограничениями, обусловленными устойчивостью сложившихся трендов пространственного развития» [48, с. 51]. Для Калининградской области именно сфера туризма является одним из таких «коридоров возможностей», которая позволяет региону (находящемуся в «средняках» по прочим показателям социально-экономического развития) даже в условиях сложной геоэкономической ситуации прочно удерживать рейтинги туристической привлекательности, войдя в первую, «золотую», группу рейтинга (с 1-го по 30-е место) под названием «Лидеры», заняв 17-е место с показателем в 85,8 балла (для сравнения: 1-е место и 110,2 баллов набрала Москва, на 18-м разместилась Ленинградская область, набрав 84,5 балла)³.

¹ Путин поручил до ноября утвердить федеральный проект «Пять морей и озеро Байкал», *Известия*, 29.05.2024, URL: <https://iz.ru/1703772/2024-05-29/putin-poruchil-do-noiabria-utverdit-federalnyi-proekt-riat-morei-i-ozero-baikal> (дата обращения: 28.07.2024).

² На ПМЭФ-2024 подписано соглашение о сотрудничестве в части реализации проекта «Белая Дюна», 07.06.2024, *Корпорация развития территорий Туризм.рф*, URL: <https://xn--g1ab-nnjg.xn--p1ai/news/na-pmef-2024-podpisano-soglashenie-o-sotrudnichestve-v-chasti-realizatsii-proekta-belaya-dyuna/> (дата обращения: 28.07.2024).

³ Центр информационных коммуникаций «Рейтинг», *Отдых в России*, URL: [Национальный-туристический-рейтинг-2023.jpg](https://russia-rating.ru) (2480 × 3508) (russia-rating.ru) (дата обращения: 06.08.2024).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в экономике Калининградской области в сравнительно короткой исторической ретроспективе были применены разнообразные меры промышленной (структурной) политики, что подчеркивает значимость данного региона, а исследования по данным вопросам — относительно более высокоую востребованность.

Заключение

Обобщая, можно отметить, что исследования проблематики регионального развития под руководством и с участием Г.М. Федорова фактически базируются на методологии, которая широко используется в рамках новой институциональной экономической теории, а применяемые подходы — сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив развития в политико-экономическом контексте, комплексные региональные исследования с применением концепции геодемографической обстановки, оценка перспективных пространственно-распределенных кластеров развития отраслей региональной экономики — служат хорошей основой для обеспечения доказательности в построении политики (в первую очередь промышленной) на региональном уровне, а также плодотворного развития междисциплинарных исследований.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Список литературы

1. Банерджи, А., Дюфло, Э. 2021, *Экономическая наука в тяжелые времена. Продуманные решения самых важных проблем современности*, М., Изд-во Института Гайдара, Санкт-Петербург, Факультет свободных искусств и наук СПбГУ. EDN: IJXRUC
2. Гимбицкий, К.К., Кузнецова, А.Л., Федоров, Г.М. 2014, Развитие экономики Калининградской области: этапы реструктуризации, *Балтийский регион*, № 1, с. 56—71, <https://doi.org/10.5922/2074-9848-2014-1-4>
3. Клемешев, А.П., Федоров, Г.М. 2003, Возможные пути трансформации статуса Калининградской области, *Регион сотрудничества*, № 3, с. 11—16. EDN: KUAWGB
4. Клемешев, А.П., Федоров, Г.М. 2004, О совершенствовании управления развитием Калининградской области, *Регион сотрудничества*, № 1, с. 5—20. EDN: KUDUWT
5. Шаститко, А.Е. 2014, Зачем конкурентная политика, если есть промышленная?, *Экономическая политика*, № 4, с. 42—59. EDN: SJWFRX
6. Kurdin, A., Shastitko, A. 2020, The new industrial policy: A chance for the BRICS countries, *BRICS Journal of Economics*, vol. 1, № 1, p. 60—80, <http://doi.org/10.38050/2712-7508-2020-5>
7. Шаститко, А.Е., Шабалов, И.П., Филиппова, И.Н. 2018, Организация российского производства труб большого диаметра: контекст, результаты, перспективы, *Российский журнал менеджмента*, т. 16, № 3, с. 435—464, <https://doi.org/10.21638/spbu18.2018.306>
8. Федоров, Г.М. 1984, *Геодемографическая обстановка: теоретические и методические основы*, Ленинград, Изд-во «Наука», 112 с. EDN: XVWGLL
9. Федоров, Г.М. 1991, *Научные основы концепции геодемографической обстановки*, Ленинград, Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета, 180 с. EDN: XVOTMF
10. Федоров, Г.М. 2014, Об актуальных направлениях геодемографических исследований в России, *Балтийский регион*, № 2, с. 7—28, <https://doi.org/10.5922/2074-9848-2014-2-1>
11. Фуруботн, Э., Рихтер, Р. 2005, *Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории*, СПб., Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета, 701 с.
12. Шаститко, А.Е. 2010, *Новая институциональная экономическая теория* : монография, М., Изд-во Московского гос. ун-та им. М.В. Ломоносова. EDN: QTUZBD
13. Эггертссон, Т. 2001, *Экономическое поведение и институты*, М., Дело, 408 с.

14. Федоров, Г. М., Зверев, Ю. М. 1995, *Калининградские альтернативы. Социально-экономическое развитие Калининградской области в новых геополитических условиях*, Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, 158 с. EDN: YVFBTQ
15. Федоров, Г. М., Зверев, Ю. М., Корнеевец, В. С. 1996, *Балтийские сравнения и прогнозы*, Калининград, Изд-во Калининградского университета, 45 с.
16. Федоров, Г. М., Зверев, Ю. М., Корнеевец, В. С. 1997, *Российский эксклав на Балтике*, Калининград, Изд-во Калининградского университета, 312 с.
17. Klemeshev, A., Kozlov, S., Fyodorov, G. 2001, *The concept of federal social-economic policy towards the Kaliningrad oblast*, Коммерсантъ Наука, р. 6.
18. Клемешев, А. П., Федоров, Г. М. 2004, *От изолированного эксклава — к «коридору развития»*. Альтернативы российского эксклава на Балтике, Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, 250 с. EDN: XYCQLN
19. Уильямсон, О. 1996, *Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция*, СПб., Изд-во Лениздат, 702 с.
20. Williamson, O. E. 1996, *Mechanisms of Governance*, New York, Oxford University Press.
21. Alston, L. J., Libecap, G. D., Schneider, R. 1995, Property Rights and the Preconditions for Markets: The Case of Amazon Frontier, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, № 150 (1), p. 89—107.
22. Шаститко, А. Е., Павлова, Н. С. 2022, Коузианство против пигувианства: идеи, ценности, перспективы, *Вопросы экономики*, № 1, с. 23—46, <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2022-1-23-46>
23. Клемешев, А. П., Мау, В. А. (ред.). 2007, *Стратегии развития Калининградской области*, Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, 472 с. EDN: YVFBPM
24. Нуреев, Р. М., Латов, Ю. В. 2010, Страницы институциональной экономической истории Кёнигсберга/Калининграда, *Балтийский регион*, № 2, с. 78—102, <https://doi.org/10.5922/2074-9848-2010-2-8>
25. Нуреев, Р. М., Латов, Ю. В. 2009, Россия и Европа: эффект колеи (опыт институционального анализа истории экономического развития), Калининград, 294 с.
26. Смородинская, Н. В. 2011, Организация особых экономических зон в мировой и российской практике: концептуальные аспекты, *Вестник Института экономики Российской академии наук*, № 3, с. 16—36. EDN: SZCBIF
27. Кузнецова, О. В. 2016, Особые экономические зоны: эффективны или нет?, *Пространственная экономика*, № 4, с. 129—152, <https://doi.org/10.14530/se.2016.4.129-152>
28. Нилов, К. Н. 2018, Особая экономическая зона в Калининградской области: совершенствование правового режима, *Балтийский регион*, т. 10, № 4, с. 74—87, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2018-4-5>
29. Себенцов, А. Б., Зотова, М. В. 2018, Калининградская область: вызовы эксклавноности и пути ее возможной компенсации, *Балтийский регион*, т. 10, № 1, с. 89—106, <https://doi.org/10.5922/2074-9848-2018-1-6>
30. Стрельцов, А. В., Яковлев, Г. И. 2018, Особенности ведения предпринимательской деятельности в особых экономических зонах РФ, *Российское предпринимательство*, № 4, с. 895—906, <https://doi.org/10.18334/rp.19.4.38973>
31. Вардомский, Л. Б. 2022, Особый режим как фактор экономического развития Калининградской области в меняющихся внешних условиях, *Тихоокеанская география*, № 1, с. 35—44, https://doi.org/10.35735/26870509_2022_9_3
32. Федоров, Г. М. (ред.). 2021, Волатильность темпов роста региональной экономики. Вызовы и перспективы развития Калининградской области: геополитика и геоэкономика, Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, с. 99—101. EDN: GJHTNR
33. Федоров, Г. М. (ред.). 2021, Удельный вес Калининградской области в экономике Российской Федерации, *Вызовы и перспективы развития Калининградской области: геополитика и геоэкономика*, Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, с. 90—98. EDN: KETQDO
34. Федоров, Г. М. 2022, Экономика регионов России на Балтике: уровень и динамика развития, структура, внешнеторговые партнерства, *Балтийский регион*, т. 14, № 4, с. 20—38, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2022-4-2>
35. Зубаревич, Н. В., Сафронов, С. Г. 2024, Межрегиональное неравенство в России и постсоветских странах в XXI веке, *Региональные исследования*, № 1, с. 4—18, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2024-1-1>

36. Зубаревич, Н. В. 2022, Регионы России в новых экономических условиях, *Журнал Новой экономической ассоциации*, № 3 (55), с. 226—234, <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2022-55-3-15>

37. Федоров, Г. М. 2024, *Россия на Балтике — 2023*, Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, 41 с. EDN: KKQYAS

38. Федоров, Г. М. 2019, Три стратегии развития Калининградской области (1991—2018 годы), *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта, Сер.: Естественные и медицинские науки*, № 3, с. 5—19. EDN: НХРУРА

39. Зубаревич, Н. В. 2009, Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста, *Журнал Новой экономической ассоциации*, № 1-2 (1-2), с. 161—174. EDN: KZCXVN

40. Friedmann, J. 1968, *Regional development policy. A case study of Venezuela*, Cambridge.

41. Дружинин, А. Г., Дун, Я. 2018, «Один пояс, один путь»: возможности для регионов западного порубежья России, *Балтийский регион*, т. 10, № 2, с. 39—55, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2018-2-3>

42. Шаститко, А. Е. 2009, Кластеры как форма пространственной организации экономической деятельности: теория вопроса и эмпирические наблюдения, *Балтийский регион*, № 2, с. 9—31, <https://doi.org/10.5922/2074-9848-2009-2-2>

43. Федоров, Г. М., Волошенко, К. Ю., Жданов, В. П. 2023, *Стратегия развития и экономическая безопасность Калининградской области*, Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, 72 с. EDN: YJLJWD

44. Кондрачева, С. В. 2023. Туристские предпочтения российских граждан: дестинации и тенденции, *Региональные исследования*, № 4, с. 95—104, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2023-4-8>

45. Дедков, В. П., Федоров, Г. М. 2006, *Пространственное, территориальное и ландшафтное планирование в Калининградской области*, Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, 185 с. EDN: QRNWAV

46. Федоров, Г. М. 2006, О формировании единой туристско-рекреационной системы «Калининград — Приморская зона», В: Корнеев, В. С. (ред.), *Актуальные проблемы туризма*, Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, с. 6—20. EDN: YSLNZZ

47. Пустовгаров, В. И., Федоров, Г. М. 2002. *Приморская зона*, Калининград, Изд-во КГУ.

48. Зубаревич, Н. В. 2008, Стратегии пространственного развития в период экономического роста, *Вестник Московского университета. Сер. 5: География*, № 1, с. 51—57. EDN: JVNBP

Об авторах

Елена Геннадиевна Кропинова, доктор географических наук, профессор, ОНК «Институт управления и территориального развития», Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: EKropinova@kantiana.ru

<https://orcid.org/0000-0002-6971-7275>

Андрей Евгеньевич Шаститко, доктор экономических наук, профессор, ведущий кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета, МГУ им. М. В. Ломоносова; директор Центра исследований конкуренции и экономического регулирования, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Россия.

E-mail: aes@ranepa.ru

<https://orcid.org/0000-0002-6713-069X>



EVIDENCE-BASED ECONOMIC POLICY AT THE REGIONAL LEVEL

E. G. Kropinova¹ 

A. E. Shastitko^{2,3} 

¹ Immanuel Kant Baltic Federal University,
14 A. Nevskogo St., Kaliningrad, 236106, Russia

² Lomonosov Moscow State University,
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russia

³ Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration,
82 Vernadsky Ave., Moscow, 119571, Russia

Received 07 August 2024

Accepted 21 October 2024

doi: 10.5922/2079-8555-2024-4-1

© Kropinova, E. G., Shastitko, A. E. 2024

This article revisits approaches to regional development by exploring both previously proposed and new policy opportunities for regions facing the greatest challenges in adapting to emerging geo-economic conditions. This revision is based on the methodology of comparative analysis of discrete structural (institutional) alternatives – an essential component for ensuring the necessary evidential level in selecting economic policy instruments, complementing other applied research tools. The Kaliningrad region is one of Russia’s most complex due to its geographical isolation and historical background. The most comprehensive and consistent review of development options, or structural alternatives, for this area is found in the works of Gennady Fedorov, a professor at the Immanuel Kant Baltic Federal University. This study elucidates the need to draw on the ideas of regional and spatial economic development of the Kaliningrad region reflected in the works of Prof. Fedorov and his colleagues from 1991 to 2023, when developing scenarios for Russia’s westernmost region. The main advantage of their findings is that they are presented through the lens of interdisciplinary discourse, utilising concepts from new institutional economic theory to provide an economic perspective. This study reveals the fundamental ideas behind the concept of the geo-demographic situation, the so-called ‘Fedorov matrix’ highlighting structural alternatives for the development of the Kaliningrad region and the spatially distributed clusters. The article examines the three main development strategies of the Kaliningrad region, as analysed by Fedorov, to trace the evolution of the region’s economic activity regulation regime. A conclusion is drawn regarding the demand for industrial policy instruments for the development of the region’s economy, while also emphasising their insufficient efficiency in application. The viability of Fedorov’s forecasts, as outlined in his works, is assessed through the example of planning a spatially distributed tourism and recreation cluster.

Keywords:

regional economy, development strategies, geodemographic situation, discrete structural alternatives, clusters, tourism, master planning, Kaliningrad Oblast

References

1. Banerjee, A., Duflo, E. 2021, Good economics for hard times. Better answers to our biggest problems, Moscow, Gaidar Institute Publishing House, Saint Petersburg: Faculty of Liberal Arts and Sciences, St. Petersburg State University (in Russ.).
2. Gimbitsky, K.K., Kuznetsova, A.L., Fedorov, G.M. 2014, The development of the Kaliningrad region economy: A new stage of restructuring, *Baltic Region*, vol. 1, № 19, p. 41 – 53, <http://doi.org/10.5922/2079-8555-2014-1-4>

3. Klemeshev, A. P., Fedorov, G. M. 2003, Possible Paths to Transforming the Status of the Kaliningrad Oblast, *Region of Cooperation*, № 3, p. 11–16. EDN: KUAWGB (in Russ.).
4. Klemeshev, A. P., Fedorov, G. M. 2004, On improving the management of the development of the Kaliningrad region, *Region of cooperation*, № 1, p. 5–20. EDN: KUDUWT (in Russ.).
5. Shastitko, A. E. 2014, Why competition policy, if there is industrial?, *Economic policy*, № 4, p. 42–59. EDN: SJWFRX (in Russ.).
6. Kurdin, A., Shastitko, A. 2020, The new industrial policy: A chance for the BRICS countries, *BRICS Journal of Economics*, vol. 1, № 1, p. 60–80, <http://doi.org/10.38050/2712-7508-2020-5> (in Russ.).
7. Shastitko, A. E., Shabalov, I. P., Filippova, I. N. 2018, Russian Production of Large-Diameter Pipes Organization: The Context, Results, and Prospects, *Russian Management Journal*, vol. 16, № 3, p. 435–464, <https://doi.org/10.21638/spbu18.2018.306> (in Russ.).
8. Fedorov, G. M. 1984, *Geodemographic situation: theoretical and methodological foundations*, Leningrad, “Nauka” Publishing House, 112 p. EDN: XVWGLL (in Russ.).
9. Fedorov, G. M. 1991, *Scientific foundations of the concept of geodemographic situation*, Leningrad, Publishing house of St. Petersburg State University, 180 p. EDN: XVOTMF (in Russ.).
10. Fedorov, G. 2014, Current Issues in the Geodemographic Studies in Russia, *Baltic Region*, № 2, p. 4–21, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2014-2-1>
11. Furubotn, E., Richter, R. 2005, *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan, University of Michigan Press.
12. Shastitko, A. Y. 2010, *New institutional economic theory*, 4th ed., Moscow, TEIS, 828 p. EDN: QTUZBD (in Russ.).
13. Eggertsson, T. 1990, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609404>
14. Fedorov, G. M., Zverev, Yu. M. 1995, Kaliningrad Alternatives. Socio-Economic Development of the Kaliningrad Region in the New Geopolitical Conditions, Kaliningrad, IKBFU Publishing House, 158 p. EDN: YVFBTQ (in Russ.).
15. Fedorov, G. M., Zverev, Yu. M., Korneevets, B. S. 1996, *Baltic comparisons and forecasts*, Kaliningrad, KSU Press, 45 p. (in Russ.).
16. Fedorov, G. M., Zverev, Yu. M., Korneevets, B. S. 1997, *Russian exclave in the Baltic*, Kaliningrad, KSU Publishing House, 312 p. (in Russ.).
17. Klemeshev, A., Kozlov, S., Fyodorov, G. 2001, The concept of federal social-economic policy towards the Kaliningrad oblast, *Kommersant Nauka*, p. 6 (in Russ.).
18. Klemeshev, A. P., Fedorov, G. M. 2004, From an isolated exclave to a “development corridor.” Alternatives for a Russian Exclave in the Baltic, Kaliningrad, IKBFU Press, 250 p. EDN: XYCQLN (in Russ.).
19. Williamson, O. E. 1985, *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, and Relational Contracting*, London, Collier Macmillan, New York, Free Press.
20. Williamson, O. E. 1996, *Mechanisms of Governance*, New York, Oxford University Press.
21. Alston, L. J., Libecap, G. D., Schneider, R. 1995, Property Rights and the Preconditions for Markets: The Case of Amazon Frontier, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, № 150 (1), p. 89–107.
22. Shastitko, A. E., Pavlova, N. S. 2022, Pigouvian vs. Coasian approach: Ideas, values, perspectives, *Voprosy Ekonomiki*, № 1, p. 23–46, <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2022-1-23-46> (in Russ.).
23. Klemeshev, A. P., Mau, V. A. (eds.). 2007, Development strategies of the Kaliningrad region, Kaliningrad, IKBFU Press, 472 p. EDN: YVFBPM (in Russ.).
24. Nureev, R., Latov, Yu. 2010, Chapters of the institutional economic history of Königsberg/Kaliningrad, *Baltic Region*, vol. 2, № 4, p. 78–102, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2010-2-8> (in Russ.).
25. Nureev, R. M., Latov, Yu. V. 2009, Russia and Europe: path dependence (an attempt at institutional analysis of the history of economic development), Kaliningrad, 294 p. (in Russ.).
26. Smorodinskaya, N. V. 2011, Organization of the special economic zones in the world and the Russian practice: conceptual aspects, *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, № 3, p. 16–36. EDN: SZCBIF (in Russ.).

27. Kuznetsova, O. V. 2016, Special economic zones: effective or not?, *Spatial Economy*, № 4, p. 129—152, <https://doi.org/10.14530/se.2016.4.129-152> (in Russ.).

28. Nilov, K. N., 2018. The special economic zone in the Kaliningrad region: towards a more effective legal regime, *Baltic Region*, vol. 10, № 4, p. 74—87, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2018-4-5>

29. Sebentsov, A. B., Zotova, M. V. 2018, The Kaliningrad region: challenges of the exclave position and the ways to offset them, *Baltic Region*, vol. 10, № 1, p. 89—106, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2018-1-6>

30. Streltsov, A. V., Yakovlev, G. I. 2018, Peculiarities of doing business in special economic zones of the Russian Federation, *Russian Journal of Entrepreneurship*, vol. 19, № 4, p. 895—906, <https://doi.org/10.18334/rp.19.4.38973> (in Russ.).

31. Vardomskiy, L. B. 2022, Special regime as a factor in the economic development of the Kaliningrad region in changing external conditions, *Pacific geography*, № 1, p. 35—44, https://doi.org/10.35735/26870509_2022_9_3 (in Russ.).

32. Fedorov, G. M. 2021, Volatility of regional economic growth rates, In: Fedorov, G. M. (ed.), *Challenges and Prospects for the Development of the Kaliningrad Region: Geopolitics and Geoeconomics*, Immanuel Kant Baltic Federal University Press, p. 99—101. EDN: GJHTNR (in Russ.).

33. Fedorov, G. M. 2021, The Share of the Kaliningrad Region in the Economy of the Russian Federation, In: Fedorov, G. M. (ed.), *Challenges and Prospects for the Development of the Kaliningrad Region: Geopolitics and Geoeconomics*, Immanuel Kant Baltic Federal University Press, p. 90—98. EDN: KETQDO (in Russ.).

34. Fedorov, G. M. 2022, The economy of Russian Baltic regions: development level and dynamics, structure and international trade partners, *Baltic Region*, vol. 14, № 4, p. 20—38, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2022-4-2>

35. Zubarevich, N. V., Safronov, S. G. 2024, Interregional Inequality in Russia and Post-Soviet Countries in the 21st Century, *Regional Studies*, № 1, p. 4—18, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2024-1-1> (in Russ.).

36. Zubarevich, N. V. 2022, Regions of Russia in the new economic conditions, *Journal of the New Economic Association*, № 3, p. 226—234, <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2022-55-3-15> (in Russ.).

37. Fedorov, G. M. 2024, *Russia in the Baltic — 2023: Information and analytical report*, Kaliningrad, Immanuel Kant Baltic Federal University Press. EDN: KKQYAS (in Russ.).

38. Fedorov, G. M. 2019, Three development strategies of the Kaliningrad region (1991—2018), *Vestnik of Immanuel Kant Baltic Federal University. Series: Natural and Medical Sciences*, № 3, p. 5—19. EDN: HXPYPA (in Russ.).

39. Zubarevich, N. V. 2009, Regional development and regional policy in Russia during ten years of economic growth, *Journal of the New Economic Association*, № 1-2 (1-2), p. 161—174. EDN: KZCXVN (in Russ.).

40. Friedmann, J. 1968, *Regional development policy. A case study of Venezuela*, Cambridge.

41. Druzhinin, A. G. Dong, Ya. 2018, One Belt — One Road Initiative: A Window of Opportunity for Russia's Western Border Regions, *Baltic Region*, vol. 10, № 2, p. 39—55, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2018-2-3>

42. Shastitko, A. 2009, Clusters as a Form of Spatial Organisation of Economic Activity: Theory and Practical Observations, *Baltic Region*, № 2, p. 7—25, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2009-2-2>

43. Fedorov, G. M., Voloshchenko, K. Yu., Zhdanov, V. P. 2023, Development Strategy and Economic Security of the Kaliningrad Region: Analytical Report, Kaliningrad, Immanuel Kant Baltic Federal University Press. EDN: YJLJWD (in Russ.).

44. Kondratieva, S. V. 2023. Travel preferences of Russian Citizens: Destinations and Trends, *Regional Studies*, № 4 (82), p. 95—104, <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2023-4-8> (in Russ.).

45. Dedkov, V. P., Fedorov, G. M. 2006, Spatial, Territorial and Landscape Planning in the Kaliningrad Region, Kaliningrad, Immanuel Kant State University of Russia Press. EDN: QRNWAV (in Russ.).

46. Fedorov, G. M. 2006, On the formation of a single tourist and recreational system “Kaliningrad — Primorskaya zone”. In: Korneevets, V. S. (ed.), *Actual problems of tourism*, Kaliningrad, Immanuel Kant Baltic Federal University Press, p. 6—20. EDN: YSLNZZ (in Russ.).

47. Pustovgarov, V. I., Fedorov, G. M. 2002, *Primorskaya zone*, Kaliningrad, Publishing House of Kaliningrad State University (in Russ.).

48. Zubarevich, N. V. 2008, Strategies of the spatial development of Russia during the period of economic growth, *Vestnik Moskovskogo Universiteta, Seriya Geografiya*, № 1, p. 51–57. EDN: JVHBPL (in Russ.).

The authors

Prof Elena G. Kropinova, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: EKropinova@kantiana.ru

<https://orcid.org/0000-0002-6971-7275>

Prof Andrey E. Shastitko, Head of the Department of Competition and Industrial Policy, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Russia; Director, Centre for Competition and Economic Regulation Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia.

E-mail: aes@ranepa.ru

<https://orcid.org/0000-0002-6713-069X>



SUBMITTED FOR POSSIBLE OPEN ACCESS PUBLICATION UNDER THE TERMS AND CONDITIONS OF THE CREATIVE COMMONS ATTRIBUTION (CC BY) LICENSE ([HTTP://CREATIVECOMMONS.ORG/LICENSES/BY/4.0/](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/))