

## МОДЕРНИЗАЦИЯ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В РЕЖИМЕ РЕГИОНА СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС <sup>1</sup>

### Суть проблемы

По своему конституционно-правовому статусу Калининградская область (территория – более 15 тыс. кв. км, население – около 1 млн. чел.) является рядовым российским регионом, но по фактическим условиям жизнедеятельности она во многих отношениях уникальна – даже по мировым меркам. Здесь специфически сочетаются проблемы эксклавноности и анклавности, режим свободной зоны с задачами военной базы, ограниченные суверенные права субъекта Федерации с имиджем самостоятельного игрока в международной политике. Теперь к этой специфике добавляется объективная экономико-правовая коллизия, связанная с двойственным положением региона: как неотъемлемая часть России он находится вне территории ЕС, но как часть рыночного пространства, - одновременно внутри этой территории (т.н. «калининградская головоломка», не имеющая регулирующих норм международного права).

В частности, со вступлением в мае 2004 г. Польши и Литвы в ЕС Калининград попадает под прямое воздействие глобализированной рыночной среды, к чему он абсолютно не готов. По уровню развития область выглядит сегодня одной из самых отсталых европейских территорий: ее валовой продукт в расчете на душу населения (\$4300 в 2003 г., при расчете по ППС в версии Евростата 2001 г.) меньше половины, чем у вступивших в ЕС соседей (трех балтийских государств и Польши), и в 6-7 раз меньше, чем у развитых стран ЕС.<sup>2</sup> При этом в отличие от быстро реформирующихся балтийских стран Калининград продолжает критически зависеть от искусственных стимуляторов экономического роста, накапливая структурные деформации и инфляционный потенциал. Существует реальная угроза, что даже при нынешнем стремительном подъеме (в среднем на 10% в год за последние пять лет), область не сможет экономически вписаться в европейское окружение и будет развиваться вразрез с Европой по качеству роста и технологическому укладу.<sup>3</sup> Россия в целом тоже не готова к жестким конкурентным требованиям глобализации. Но в условиях анклавной экономики эта асимметрия в развитии ведет к образованию в центре Европы зоны разлома, что создает особые риски и для расширенной Европы, и для России.

---

<sup>1</sup> Доклад построен на базе результатов исследования, проведенного автором совместно с С. Жуковым (ИМЭМО РАН) в 2002-2003 гг., и в отдельных частях воспроизводит предыдущие публикации автора в России и за рубежом (см., в частности, *Pro et Contra*, т.8, №2, 2003; *Европа*, № 1, 2004)

<sup>2</sup> Смородинская Н. Калининградская область в единой Европе: риск асимметричного развития. – Европа, № 1, 2004 (Warszawa)

<sup>3</sup> Подробнее см. Смородинская Н., Жуков С. Калининградский анклав в Европе: заплыв против течения. М., Институт Восток-Запад, 2003

Переломить тенденцию асимметричного развития Калининграда – это не просто одна из региональных задач России, а сложная международная проблема, фактически - вызов нового типа, адресованный одновременно и России, и ЕС. Рано или поздно обеим сторонам придется принять этот вызов, ибо альтернативный сценарий – нарастающее отставание региона – их явно не устроит. На практике это значит, что Москве и Брюсселю придется, наконец, начать предметное взаимодействие по вопросам модернизации анклава, нацеливаясь на объединение усилий и разделение ответственности.

Идея трансформации Калининграда в пилотный регион сотрудничества России и ЕС была предложена Россией еще в 1999 г., в ее Среднесрочной стратегии для ЕС (статья 48). За прошедшие 5 лет разработкой идеи плотно занимался наш центр в Институте экономики, Институт Восток-Запад, калининградские специалисты, международные экспертные группы и общественные организации.<sup>4</sup> Но несмотря на эти усилия, практических шагов на данном направлении российские власти так и не сделали. Между тем, актуальность модернизации Калининграда в режиме согласованных действий России и ЕС лишь только повысилась – и не только по политическим соображениям (для поддержания сторонами стратегического диалога), но прежде всего по экономическим.

#### **Режим особой зоны – изначальная ошибка**

Калининград однозначно нуждается и будет нуждаться в полноценной поддержке Центра. Это объясняется не только издержками его эксклавно-анклавного положения и не только его заведомо невыгодной позицией относительно вступивших в ЕС соседей. Не менее существенно, что область имеет изначальные изъяны в экономическом потенциале.<sup>5</sup> Вместе с сопредельными, наиболее бедными районами Польши и Литвы она образует треугольник отсталого развития, объективно не способный к самостоятельному экономическому рывку.

Проблема, однако, заключается в том, система федеральной поддержки Калининграда, сложившаяся за годы реформ, по существу контрпродуктивна. Она не имеет под собой осмысленного экономического курса и базируется на порочном принципе - компенсация конкурентных слабостей территории за счет индивидуальных льгот. Наряду с дотациями и прямыми ассигнованиями из федерального бюджета область уже больше десяти лет пользуется режимом Особой экономической зоны (ОЭЗ), имея эксклюзивное право на свободную

---

<sup>4</sup> См. Смородинская Н. Калининградский эксклав: перспектива трансформации в пилотный регион. М., ИЭ РАН, 2001; Kiel International Ad-hoc Group of Experts on Kaliningrad. Kaliningrad in Focus: Policy Recommendations in the Perspective of Problem-solving, Kiel, SHIFF-text, 67, 2002; «Стратегия социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 г.». Калининград, 2003; Report on the 2003 Baltic Development Forum Summit: Developing a Joint Strategy for Kaliningrad. [www.bdforum.org](http://www.bdforum.org).

<sup>5</sup> Находясь в зависимости от привозного снабжения и внешнего спроса, Калининград не может при этом эффективно опереться ни на массовый сырьевой экспорт, ни на потенциал портового комплекса (его перспективы заведомо хуже, чем у портов стран Балтии и Ленинградской области РФ), ни на торговые связи с удаленной «большой» Россией (по рыночным меркам, они слишком затратны).

торговлю без уплаты таможенных платежей<sup>6</sup> Введя этот режим в 1993 г., российские власти фактически вывели регион за пределы национального таможенного пространства, что оказалось принципиально ошибочным решением: калининградская экономика лишилась нормальных макрорегуляторов, ее рыночная трансформация пошла по тупиковому пути (как в институциональном отношении, так и в структурном), а все участники хозяйственного процесса (местный бизнес, областное руководство и сам федеральный центр) стали заложниками искаженных правил игры.<sup>7</sup>

### **Главный институциональный порок – рентная экономика**

Эксклюзивный характер внешнеторговых льгот (их отсутствие у других регионов) облегчил положение области после распада СССР, но поставил ее в зависимость от искусственных монопольных привилегий и устойчивых рентных мотиваций.<sup>8</sup> В дальнейшем эта зависимость была усилена за счет других квази-рыночных стимуляторов – индивидуального занижения тарифов МПС на областные грузоперевозки (ради поддержания связей региона с Большой Россией) и общероссийского дотирования внутренних цен на топливо и энергию (Калининград имеет здесь особые ценовые выигрыши из-за удаленности российских рынков). Вкупе вся эта поддержка сформировала мощные антистимулы к модернизации, так что сегодня Калининград не способен конкурировать на равных даже с соседями по Северо-Западу, не говоря уже о соседях по ЕС.

### **Главный структурный порок – ориентация на наращивание импорта**

Благодаря режиму ОЭЗ экономика области супероткрыта: внешнеторговый оборот в 1,5-1,7 раза больше валового продукта (в России в целом – 50-60% ВВП). Это обстоятельство можно было бы считать достижением, будь оно связано с ростом экспорта. Но вопреки законам рынка и географии вся система калининградских льгот выстроена так, что вместо развития экспорта для валютных поставок в соседнюю Европу регион сконцентрирован на наращивании импорта и его продвижении за рубли в удаленную Россию. Как видно из **таблицы**, импорт растет в патологических объемах, доходя до \$1,7 - 2,1 млрд. в год, или 130% ВРП, тогда как экспорт находится на несопоставимо низкой отметке и, более того, неуклонно сокращается - 52% ВРП в 2000 г. и уже только 33% в 2003 г., причем собственно калининградский экспорт

---

<sup>6</sup> До принятия в январе 1996 г. федерального Закона об ОЭЗ особая экономическая зона, созданная в 1993 г. в пределах всей территории области, именовалась как свободная экономическая (СЭЗ «Янтарь»).

<sup>7</sup> Об этих и других негативных последствиях данного решения автор предупреждал российские правительственные и парламентские круги еще в 1995 г., в момент разработки федерального Закона «Об ОЭЗ в Калининградской области». См., в частности, *Смородинская Н. Организация свободных экономических зон в Российской Федерации.. М.:НИИ Банка России, Информационно-аналитические материалы., 1996, №3).*

<sup>8</sup> Подробнее см.: Smorodinskaya, N. Rent-seeking in the Regions: the Politics of Economic Privilege in Kaliningrad.// In: Segbers, Klaus (ed.). Explaining Post-Soviet Patchworks, Vol. 3: the Political Economy of Regions, Regimes and Republics. Ashgate, England.

(без учета российского транзита) – составляет лишь половину всего экспортного потока (15% ВРП в 2003 г.). В результате регион имеет астрономический внешнеторговый дефицит, величина которого хронически растет и сегодня почти сравнялась с величиной ВРП (95% в 2003 г.).

#### Калининградская область: торговые потоки и прямые иностранные инвестиции

	1997		2000		2001		2002		2003	
	млн. долл.	доля ЗРП, %	млн. долл.	доля ЗРП, %	млн. долл.	доля ЗРП, %	млн. долл.	доля ЗРП, %	млн. долл.	доля ЗРП, %
<b>Внешняя торговля</b>										
Оборот	1746	118	1345	154	1542	140	2203	173	2691	162
Весь экспорт	458	24	519	52	508	46	547	43	556	33
• экспорт в режиме ОЭЗ *	...	...	229	26	206	19	216	17	250	15
Весь импорт	1286	92	826	94	1034	94	1656	130	2135	128
Сальдо	-828	<b>-70</b>	-307	<b>-50</b>	-526	<b>-48</b>	<b>-1109</b>	<b>-87</b>	<b>-1540</b>	<b>-95</b>
<b>Вывоз товаров в Россию в режиме ОЭЗ</b>	...	...	432	49	619	56	759	60	1118	67
<b>Приток прямых иностранных инвестиций</b>	<b>10,6</b>	0,76	<b>6,6</b>	0,76	<b>3,2</b>	0,29	<b>5,9</b>	0,46	<b>14,0</b>	0,84
<i>Справочно</i> ВРП по офиц. обменному курсу, млн. долл.	1403	-	874	-	1100	-	1270	-	1666	-

*Примечание:* ВРП - валовой региональный продукт

\* Собственно калининградский экспорт, без учета транзитных российских потоков

*Источники:* Данные Облкомстата Калининградской области; Смородинская Н. Судьба Калининграда – глобальное измерение. // Pro et Contra, т.8, №2, 2003

Если исключить собственное потребление, то примерно треть импортных закупок поступает в сферу приграничной челночной торговли (для перепродажи в Польшу и Литву), а две трети – проходят мизерную доработку на месте (сборка-склейка-упаковка) и направляются в Россию без уплаты таможенных платежей как продукция собственного производства.<sup>9</sup> Эти массовые поставки из ОЭЗ в Россию (от мясных консервов и телевизоров до автомобилей BMW) считаются импортозамещением, но фактически Калининград лишь опосредует беспрошленный вход зарубежных товаров на рынки всей страны, зарабатывая на эксклюзивных таможенных льготах.

В сферу импортного посредничества вовлечена половина областной экономики, а отдельные отрасли (машиностроительная, мебельная, пищевая) – и целиком, что сопровождается массовым уклонением от налогов и беспрецедентным разрастанием теневого сектора - до 60-95% от величины официального. При этом налоговый потенциал территории

дополнительно сокращается из-за того, что рост «импортозамещения» минимизирует долю добавленной стоимости в структуре ВРП. В итоге, **при любом ускорении экономического роста финансовое положение Калининграда не улучшается, а ухудшается**: налоговая отдача экономики (доля налогов в ВРП) автоматически падает, а бюджетный дефицит - автоматически, растет.<sup>10</sup> При такой модели роста регион обречен на дальнейшее усиление дотационной зависимости от Центра (сегодня она фактически составляет не менее 30-40%) и дальнейшее наращивание заведомо безнадежных долгов, особенно – в периоды форсирования темпов. И власти всех уровней здесь объективно бессильны!

### **Модель роста - порочная спираль неплатежеспособности**

Говоря строже, логика импортоориентированного роста такова, что любое ускорение темпов инерционно удерживает движение экономики в русле порочной спирали - «дефицит-дотации-рост-дефицит-дотации» (причем под дефицитом имеется в виду параллельное нарастание и внешнеторгового, и бюджетного дисбалансов, а под дотациями – расширение любых видов федеральной помощи, включая льготы.). «Точкой входа» в эту спираль служит, очевидно, то, что импорт растет быстрее производства, а естественной «точки выхода» из нее нет. Целые отрасли реального сектора, подавляемые импортом (например, животноводство), и все хозяйство в целом функционируют в режиме нарастающей убыточности, а рост теневой активности и обоих видов дисбаланса (бюджетного и внешнеторгового) ничем макроэкономически не ограничен.

В условиях рынка ни одна территория не смогла бы выжить при таком подрыве платежеспособности. И имей Калининград суверенные права, он попал бы под сокрушительный дефолт. Но как субъект Федерации он может переносить макроэкономические риски на российскую экономику – так, что его финансовая несостоятельность переводится в скрытую форму, а внешнеторговый дефицит автоматически покрывается из российских валютных поступлений.

### **Цена вопроса для Центра и системный риск региона**

Считается, что доля скоро валовой продукт области составляет менее половины процента от общероссийского, отрицательное влияние режима ОЭЗ на национальную экономику ничтожно и что наличие эксклюзивных льгот лишь едва уравнивает эксклавно-анклавное положение Калининграда с другими регионами. По расчетам администрации,

---

<sup>9</sup> По Закону об ОЭЗ 1996 г. к товарам собственного производства может относиться любая импортируемая продукция при условии, что участники ОЭЗ добавляют к ее стоимости 15-30% .

<sup>10</sup> Начиная с 1995 г. область испытывает хронический дефицит бюджета. В 2002 г. он практически дошел до предела в 15% (к величине собственных доходов), допустимого Бюджетным кодексом РФ, а 2003 г. – был почти наполовину переведен в скрытую форму.

совокупные потери области от расходов по транзиту в Россию через иностранные территории и от предстоящего расширения ЕС составляют 8 млрд. руб в год - и это как раз та сумма, которую Центр недополучает от региона по таможенным платежам.<sup>11</sup> Однако такое прямолинейное представление о цене поддержки Калининграда – слишком далеко от реальности. На самом деле Центр несет колоссальные и неоправданные потери от сложившейся здесь модели роста, а ее влияние на российскую экономику крайне негативно.

Нарушив однажды законы рынка при создании ОЭЗ, федеральные власти вынуждены теперь постоянно расширять масштабы поддержки территории ради сохранения здесь социального спокойствия. Сегодня эта поддержка оборачивается для Центра не только дополнительными бюджетными затратами на калининградские льготы, субсидии, дотации и ассигнования, но и нарастанием прямых валютных потерь.. Уже в 2002 г. затраты на покрытие калининградского внешнеторгового дефицита, составили, по нашей оценке, более 4% актива платежного баланса России по текущим операциям или около 10% чистого притока в страну инвалюты.<sup>12</sup> И если областная экономика будет продолжать расти в прежнем алгоритме, а экспортные доходы страны начнут уменьшаться, то калининградская нагрузка на российский платежный баланс может стать ощутимой проблемой, особенно - в свете обязательств России по внешнему долгу.

Все эти растущие затраты Центра лишь оттягивают, но никак не предотвращает экономическую дестабилизацию Калининграда – либо внезапную (под воздействием внешних шоков), либо постепенную (из-за накопления внутренних деформаций и критического оголения бюджета). Сегодня ситуация такова, что любое внешнее событие - падение мировых цен на нефть, повышение внутрироссийских энерготарифов, подготовка России к вступлению в ВТО - могут лишить калининградскую экономику привычных стимуляторов и тем самым вызвать ее резкий обвал..

### **Выпадение из европейского окружения**

При ориентации на обслуживание импорта и низком качестве роста (отставание от соседей по производительности труда, модели энергопотребления, структуре производства и занятости) Калининград испытывает все большую экономическую зависимость от территориально удаленной России и одновременно - все большее экономическое самоудаление от территориально приближенной Европы. Не имея экспортных ниш на рынках Балтии, он фактически выпадает из европейской системы производственных связей и международного

---

<sup>11</sup> «Федеральная экономическая политика в отношении Калининградской области», декабрь 2003 г. (материалы рабочей группы помощника президента РФ И. Шувалова).

<sup>12</sup> Чистый приток инвалюты равен активу текущего счета баланса за минусом выплат по внешнему долгу. Наша оценка в 10% составлена на базе статистики Банка России и с учетом фактических выплат России по внешнему долгу. С учетом же плановых выплат (а они выше фактических) калининградская нагрузка возрастает до 13%.

разделения труда. А низкий инвестиционный потенциал и высокие системные риски все больше отчуждают его от европейских рынков капиталов.

Так, за весь постсоветский период область привлекла в совокупности лишь \$106 млн. иностранных инвестиций (на начало 2004 г.), что в десятки раз меньше, чем у Литвы и Латвии, и в сотни раз меньше, чем у Эстонии и Польши.<sup>13</sup> Причем накопленный объем прямых инвестиций составляет всего \$42 млн., а величина их ежегодного притока в расчете на душу населения не превышает \$15 (2003 г.)<sup>14</sup> - и это, несмотря на бурный экономический рост. Более того, ведущие страны-инвесторы и, в частности, Германия, не только не расширяют здесь свое присутствие, но напротив, выводят отсюда активы<sup>15</sup>

На место немецких, шведских и швейцарских инвестиций в регион приходят иностранные капиталы российского происхождения из оффшоров Великобритании и США (в 2003 г. львиная доля инвестиций пришла с Кипра), а также капиталы из Польши и Литвы. Однако этот приток, во-первых, сопровождается еще большим оттоком, а во-вторых, направляется либо в местный ТЭК (благодаря присутствию в регионе ЛУКойла), либо на использование режима ОЭЗ для облегченного входа на российские рынки сбыта.

Все это приводит к тому, что Калининград остается на обочине внимания тех стратегических инвесторов, чья деятельность будет определять развитие экономического пространства Балтии на ближайшие десятилетия. Это значит, что ему грозит положение маргинала в единой Европе, закрепляющее хроническую отсталость.

### **Расширения ЕС – продолжение инерции**

С расширением ЕС Калининград в значительной мере потеряет сектор неформальной приграничной торговли,<sup>16</sup> но одновременно еще больше расширит масштабы обслуживания российского импорта.

Дело в том, что Польша и Литва, да и другие зависящие от экспорта транзитные экономики Европы, будут активно использовать калининградский режим беспошлинной торговли для продвижения своих товаров на Восток, потому что по ряду причин завоевать западноевропейские рынки им не удастся. Причем как только их экспортная экспансия на рынки России и стран СНГ будет развернута, к калининградскому каналу обслуживания

<sup>13</sup> Усанов А. Калининградская область в 2003 г. Калининград, Агентство регионального развития, май 2004.; Смородинская Н., Жуков С. 2003. Указ. соч.

<sup>14</sup> Усанов А., 2004. Указ. соч.

<sup>15</sup> Только за 2001 г. доля Германии в накопленном регионе объеме прямых иностранных инвестиций сократилась вдвое (до \$4,5 млн.), а доля Швеции - в 6 раз (до \$0,4 млн.). Смородинская Н., Жуков С., 2003, Указ. соч.

<sup>16</sup> Это произойдет вследствие ужесточения Польшей и Литвой пограничного и таможенного контроля и одновременного усиления контроля со стороны ЕС над финансовыми расчетами этих стран с третьими странами, в т.ч. с Россией.

импорта активно подключится российский бизнес - в силу его «голландской болезни».<sup>17</sup> При этом руководство и старые члены ЕС будут рассматривать такой ход событий как фактор укрепления стабильности на новой восточной границе ЕС, а российская федеральная бюрократия – как фактор укрепления стабильности в отношениях с регионом.

Наращивая рублевые поставки в Россию, калининградская экономика будет продолжать разгоняться по порочному кругу, накапливая кризисный потенциал и издержки для страны, содействуя массовому сбросу сюда наименее технологичной европейской продукции.

### **Калининградская политика Центра**

При всех разговорах Москвы о сближении с ЕС ее **практическая политика в отношении Калининграда всегда диктовалась классическими представлениями о безопасности**: первое - сохранить подъездные пути к калининградским портам ради их военно-стратегической функции; второе - удержать экономический контроль над областью в случае усиления здесь влияния Запада. Эти мотивы негласно доминируют и в переговорах Москвы с Брюсселем по калининградскому транзиту, и в Федеральной программе развития области до 2010 г., с ее суперзатратными схемами энерго- и транспортного обеспечения анклава.<sup>18</sup> Правда, еще с ельцинских времен Минэкономразвития пытается сформировать более осмысленный экономический курс. Но проработка вопроса традиционно сводится к удовлетворению заявок области на очередные преференции и ассигнования – без оценки макроэкономических последствий принимаемых решений.

К марту 2004 г. федеральные власти подготовили новую редакцию федерального Закона об ОЭЗ 1996 г.<sup>19</sup> Она призвана устранить недостатки прежнего хозяйственного режима, улучшить местный инвестиционный климат, привлечь в регион крупный капитал за счет широких налоговых льгот (они даются компаниям, инвестирующим не менее 10 млн. евро в течение трех лет) и помочь области подтянуть уровень развития (среднедушевую величину ВРП) к среднебалтийским показателям. При этом права региона на управление особой зоной урезаются (в т.ч. дабы избежать риска создания в Калининграде внутреннего офшора) и для этой цели вводится уполномоченный федеральный орган.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Именно этим стремлением - создать площадки для выгодной эксплуатации режима ОЭЗ на ближайшие несколько лет - объясняется неожиданная волна притока в Калининград московских, питерских и оффшорных капиталов российского происхождения, поднявшаяся с конца 2002 г. (*Эксперт. Северо-Запад, № 6, 2003*)

<sup>18</sup> Вызывает вопросы экономическая целесообразность таких проектов, как строительство в регионе новой мощной ТЭЦ стоимостью \$1 млрд, (с переброской сюда топлива за тысячу километров), спешное создание паромной переправы Калининград-Санкт-Петербург спешная прокладка подъездных путей к порту гражданского назначения в г. Балтийске без строительства самого порта.

<sup>19</sup> Этот документ, подготовленный рабочей группой во главе с помощником Президента РФ И. Шуваловым, передан в мае 2004 г. на рассмотрение в Правительство РФ. Ожидается, что обновленный Закон будет принят Госдумой уже в 2004 г. и начнет действовать с января 2005 г.

<sup>20</sup> Подробнее см. S. Prihodko, *Kaliningrad as a Pilot Region for Russia-EU Cooperation (Paper presented at Turku School of Economics and Business Administration, on April 1, 2004)*.



Хотя новая редакция Закона вызывает активное сопротивление местного сообщества (областные власти недовольны урезанием прав, а местный бизнес опасается конкурентного вытеснения со стороны крупных российских и иностранных компаний), с точки зрения общефедерального подхода он выглядит на первый взгляд логичным. Однако при более внимательном рассмотрении в нем обнаруживается прежняя доминирующая установка Центра: главная задача – не столько сблизить регион с Европой, сколько предотвратить его возможный отрыв от России, не допустить здесь роста сепаратизма из-за социального контраста с соседями. При такой установке предлагаемые экономические меры неизбежно бьют мимо цели, не затрагивая системных вопросов модернизации. Так, вместо качества роста акцент сделан на высокие темпы и малообоснованную замену одних эксклюзивных льгот (таможенные) на другие (налоговые), причем при продлении первых еще на десятилетие. Вместо поощрения эффективного малого бизнеса почему-то поощряется крупный (хотя глобальных инвесторов льготами в регион не завлечь, а конъюнктурные капиталы, нацеленные на обслуживание импорта, идут сюда и так). Вместо функциональной реформы системы управления под задачу стимулирования экспорта идет традиционное расширение бюрократической надстройки, хотя и с федеральным креном.

Похоже, нынешняя попытка усилить в Калининграде федеральное присутствие (вполне оправданная с точки зрения характера его реформаторских задач) направлена не в ту сторону. Для удержания региона в орбите своего влияния Москве не требуется сегодня никаких специальных усилий. Однако положение, при котором регион становится каналом массового сброса на российский рынок технологически вчерашней для Запада продукции, проедаая при этом валютные накопления страны для погашения внешнего долга, равносильно для России экономическому абсурду.

Все это лишний раз убеждает, что для реального решения калининградского вопроса России потребуется всерьез повернуться лицом к Европе.

### **Выбор позиции**

Между тем, в этом вопросе возникает трудноразрешимая дилемма.

С одной стороны, объективный расклад обстоятельств в ходе расширения ЕС будет удерживать регион в русле традиционной импортной ориентации, стимулируя до поры до времени его ускоренный экономический рост. С другой стороны, инерционное развитие Калининграда в нынешнем режиме сопряжено для России с неоправданными потерями: регион никак не застрахован ни от внезапной дестабилизации, ни от растущего расхождения с Европой по качественным параметрам (уровню производительности труда, модели энергопотребления, структуре производства и т.п.). Наоборот, высокие темпы лишь усилят эту асимметрию - даже если Калининграду и удастся удвоить валовой продукт, в т.ч. – в расчете на душу населения.

В этой противоречивой ситуации выбор политической линии в отношении анклава ограничен для России, и для ЕС двумя альтернативами.

*Первая* – это продолжать эксплуатировать посреднические функции региона, фактически игнорируя задачу его модернизации. В таком случае экспортная экспансия новых членов ЕС в Россию автоматически станет тормозом для интеграции Калининграда в Европу. В конечном счете инерционный ход событий приведет к деградации анклава, а влияние калининградского фактора на европейскую безопасность станет непредсказуемым

*Вторая опция* – это повернуться лицом к проблеме и реально осознать, что единственная разумная для Калининграда стратегия, позволяющая разорвать порочный круг, - это не просто улучшение его инвестиционного климата и не просто развитие его инфраструктуры, а изменение самой модели его экономического роста, переход от импортной ориентации на экспортную. Для такого перехода региону потребуется новая система стимулов, позволяющая мягко, но однозначно свернуть наращивание импорта для поставок в Россию, найти экспортные ниши на рынках Балтии и встроиться на основе производственных связей в систему пан-европейского разделения труда. Иначе говоря, применительно к Калининграду интеграция в европейскую экономику является не просто оптимальным сценарием, а условием выживания и устойчивого развития в глобализированной рыночной среде.

Экспортный разворот калининградской экономики в сторону Европы потребует нестандартных экономических решений и особых политических усилий. В сложившихся условиях ни Москве, ни Брюсселю, ни тем более самому региону с этой задачей самостоятельно не справиться. Поэтому в оптимальном варианте усилия в отношении модернизации анклава должны строиться на базе единой стратегии и согласованного плана действий России и ЕС.<sup>21</sup> Институционально этот совместный проект может быть оформлен как самостоятельный пункт политики «Расширенная Европа» (“Wider Europe”), которую ЕС намечает на период после расширения в отношении стран-соседей, и в частности России. Такая постановка вопроса оправдана тем, что Калининград принципиально отличается от остальных непосредственно граничащих с ЕС территорий (как высоко уязвимая анклавная экономика; как одна из наименее рыночных постсоветских систем, ослабленная эксклюзивными льготами; как регион, чья модернизация потребует от России и ЕС объединения различных видов ресурсов в непривычных форматах).

---

<sup>21</sup> Такая постановка вопроса содержится в рекомендациях 2002 г Кильской целевой международной группы экспертов по Калининграду (*Kiel International Ad-hoc Group of Experts on Kaliningrad. Kaliningrad in Focus: Policy Recommendations in the Perspective of Problem-solving, Kiel, SHIFF-text, 67, 2002*), в выступлениях участников и решениях 5-го саммита Балтийского форума развития в Риге в 2003 г. (*Report on the 2003 Baltic Development Forum Summit: Developing a Joint Strategy for Kaliningrad. [www.bdforum.org](http://www.bdforum.org)*).

### Логика модернизации региона

Разумная экономическая политика в отношении Калининграда состоит, на мой взгляд, в том, чтобы двигаясь между двумя экстремумами – продолжением инерции, с одной стороны, и резким вбрасыванием региона в условия открытой конкуренции, с другой, - постепенно подготовить территорию к новому режиму хозяйствования и новой системе государственной поддержки.<sup>22</sup> Фактически речь идет об особом варианте промышленной политики, который предусматривает следующее:

- в качестве исходной задачи - воссоздание в регионе здоровой макроэкономической среды, позволяющей разблокировать естественные рыночные регуляторы конкурентных процессов;
- значительно более мягкую (но не менее глубокую), чем у новых членов ЕС, адаптацию региона к условиям европейской конкуренции. (ввиду особой деформированности областной экономики);
- введение 2-3-х лет переходного режима для создания в регионе новой институциональной среды, позволяющей ему идти на последующий структурный поворот, минуя рыночные и социальные шоки. В частности, калининградскому бизнесу потребуется несколько переходных лет для адаптации своих производственных планов к планируемым изменениям в режиме ОЭЗ и в системе федеральных стимулов;
- программный метод стимулирования экспорта с акцентом не на материалоемкие продукты, а на массовый экспорт услуг и перспективу подключения области к проектам создания новой экономики, которые планируют Финляндия, Швеция, Дания и другие страны Балтийского региона;
- поощрение любых видов горизонтальных партнерских взаимодействий, способных генерировать инновационную среду и помочь местному бизнесу снижать уровень производственных затрат, высвобождая средства для модернизации;
- паритетные начала финансирования Россией и ЕС различных программ и проектов модернизации региона (с привлечением средств международных финансовых организаций и деловых кругов)

### Пилотность проекта

Помимо главной цели модернизации анклава замысел проекта состоит в том, чтобы начать на опыте Калининграда отработку новых (пилотных) технологических подходов к решению конкретных экономических проблем конкретной постсоветской территории в

---

<sup>22</sup> Смородинская Н., Жуков С., 2003. Указ. соч.; Smorodinskaya, N. 'The Kaliningrad Situation in Economic Growth Dimension'. In: Hanne-M. Birckenbach and Christian Wellmann (eds), *The Kaliningrad Challenge: Options and Recommendations*, Munster/Hamburg/London: LIT Verlag, 2003.

условиях объединения Европы и глобализации мирового хозяйства. Эти новые технологии будут касаться как управления развитием самого региона, так и выстраивания партнерских взаимодействий России и ЕС в качестве стратегических партнеров.

Кроме того, подобный проект, с его амбициозной реформаторской задачей (экспортный разворот региона в сторону Европы) и конкретными критериями ее достижения, неизбежно повлечет за собой институциональные преобразования национального масштаба. В этом и состоит задумка. Пилотность проекта заключается не в том, что опыт калининградских реформ может быть скопирован и растиражирован по всей России, а в том, что сам характер и ход этих реформ может стать спусковым крючком для общероссийских процессов модернизации, одной из первых точек входа российской экономики в режим «преобразования – рост – преобразования» (т.н. благая спираль).<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Кузнецов Е. Пробудиться, догнать и устремиться вперед. Механизмы запуска инновационного роста России. М., ГУ ВШЭ, 2002