

Ослон А.А. 2012. Апология умной толпы. — *НГ-сценарии (Независимая газета)*. Доступ: http://www.ng.ru/scenario/2012-02-28/9_apologia.html (проверено 25.05.2014).

Терентьев К. 2014. *Краудсорсинг — власть толпы*. Доступ: http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=65566 (проверено 16.05.2014).

УДК 332.146.2

МЕЛАМЕД Игорь Ильич —

к.тех.н., генеральный директор Международного центра развития регионов.

129515, Россия, Москва, ул. Акад. Королева, 13, оф. 722.

info@mfr.ru

ДЯГИЛЕВ Алексей Александрович —

заместитель генерального директора Международного центра развития регионов

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

CURRENT ISSUES IN SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE KALININGRAD REGION

В условиях вступления России в ВТО обострились вопросы социально-экономического развития Калининградской обл., что потребовало от федеральных властей корректировки инструментов развития данного региона. В статье на основе анализа подходов, примененных в государственных документах, посвященных развитию Калининградской обл., выделены основные направления государственной политики развития этого региона, предложены подходы к ее дальнейшему совершенствованию.

Ключевые слова: программа развития, Калининградская обл., механизмы финансирования, экономическая эффективность

The problems of the socio-economic development of the Kaliningrad region are intensified in the context of Russia's accession in WTO. And this situation requires the adjustment of mechanisms for the development of the region from the federal government. On the base of analysis of government documents on the Kaliningrad region development the basic directions of state policy directed to the further improvement of the region is discussed.

Keywords: development program, Kaliningrad region, funding mechanisms, economic efficiency

Авторы выражают признательность Правительству Калининградской области и Министерству регионального развития Российской Федерации за многочисленные полезные дискуссии.

Калининградская обл. — самый западный регион России. Важнейшей особенностью области является эксклавный характер ее территории, что принципиальным образом влияет на все аспекты жизни региона и определяет его экономиче-

ское, социальное и демографическое развитие.

Учитывая важное геостратегическое положение Калининградской обл., федеральные власти всегда уделяли особое внимание ее развитию. В 90-х гг. здесь произошел один из самых суще-



ственных в стране спадов промышленного производства (в 1999 г. – 16,5% к уровню 1990 г.), обусловленный преимущественной ориентацией региона на обслуживание интересов обороны страны, что также не могло остаться без внимания.

В 1991 г. в Калининградской обл. постановлением Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1991 г. № 497 была создана свободная экономическая зона. В настоящее время ее правовой режим определяется Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», вступившим в силу 1 апреля 2006 г. Данный закон заменил Федеральный закон от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области».

Кроме того, постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 866 была принята отдельная федеральная целевая программа развития Калининградской обл. на период до 2010 г. На начальном этапе реализации программы на основе выполнения масштабных инфраструктурных проектов создавалась база для развития экономики области, прорабатывались правовые механизмы функционирования особой экономической зоны в Калининградской обл.

Поставленные в программе задачи в основном были реализованы, хотя и не в полной мере, вследствие этого срок ее действия был продлен на период до 2015 г.

За время действия особых экономических механизмов для Калининградской обл. (особая экономическая зона, вторая редакция федеральной целевой программы) здесь удалось добиться определенных успехов. Объем промышленной продукции в 2012 г. составил 330,4% к уровню 2004 г. в сопоставимых ценах (в целом по России – 126,5%), что является одним из лучших показателей среди субъектов РФ. Объем отгруженной продукции сельского хозяйства составил 132% к уровню 2004 г. (в целом по России – 124,5%). Налоговые доходы, перечисляемые в федеральный бюд-

жет, с 2004 г. выросли в 10 раз (в ценах соответствующих лет).

В 2012 г. Российская Федерация обогнала страны Балтии (Литва, Латвия, Эстония) и Польшу по показателю валового национального дохода (ВНД) на душу населения по паритету покупательной способности (Германия – 41370 \$/чел., Еврозона – 35775 \$/чел., Россия – 22760 \$/чел., Литва – 22760 \$/чел., Эстония – 21990 \$/чел., Латвия – 21020 \$/чел., Польша – 20920 \$/чел.).

Этот показатель характеризует эффективность национального бизнеса в целом (в российских и международных условиях), в отличие от ВВП, который показывает эффективность ведения бизнеса в российских условиях. ВВП, в свою очередь, характеризует конечный результат производственной деятельности экономических единиц – резидентов (в т.ч. иностранных) на территории России. На региональном уровне ВНД соответствует валовой региональный продукт. И по этому показателю на душу населения по-прежнему наблюдается существенное отставание Калининградской обл. от сопредельных стран (34,9% уровня Германии; около 40% уровня ЕС; 64,6% уровня России; 67,2% уровня Эстонии; 67,5% уровня Литвы; 69,4% уровня Польши).

Существующие особые экономические механизмы развития Калининградской обл. на сегодняшний день приблизились к порогу неэффективности. Актуальность и необходимость формирования новой модели экономического развития Калининградской обл. обуславливается введением норм и правил Всемирной торговой организации, вступление Российской Федерации в которую не учитывалось в полной мере на этапе создания особой экономической зоны и при подготовке предыдущих редакций федеральной целевой программы. В связи с вступлением России в ВТО с 1 апреля 2016 г. прекращается действие таможенных льгот для предприятий Калининградской обл. – резидентов особой экономической зоны, что в случае непринятия мер по этой проблеме приведет к падению ВРП области почти на 16% и сокращению до 50 тыс. рабочих мест.

В связи с этим президент РФ в октябре

2013 г. поручил разработать и утвердить новую редакцию федеральной целевой программы развития области со сроком реализации до 2020 г. Постановлением Правительства РФ от 7 июня 2014 г. № 526 была утверждена новая редакция федеральной целевой программы с выделением 3-го этапа ее реализации, предусматривающая масштабный комплекс мероприятий по преодолению «проблемы 2016 года».

Отделенность Калининградской обл. от «материнского» экономического, политического и социокультурного пространства РФ территориями иностранных государств создает для региона множество проблем и тормозит его развитие. Основными проблемами, сдерживающими социально-экономическое развитие Калининградской обл., являются:

- сформировавшийся тип промышленного производства с опорой на низкотехнологичные производства и дешевую рабочую силу;
- отсутствие конкурентоспособной европейской специализации и ориентация производимой продукции на российский рынок;
- низкая обеспеченность элементами социальной и инженерной инфраструктуры и их высокий износ;
- проблемы развития энергетического комплекса;
- ухудшение экологической ситуации и проблемы подтопления и потери территории.

Цель новой редакции федеральной целевой программы (обеспечение комплексного и устойчивого социально-экономического развития Калининградской области) по сравнению с предыдущей не изменилась, в то же время в предыдущем варианте программы не учитывались риски вступления в действие в 2016 г. норм и правил ВТО в специфических условиях Калининградской области, в связи с чем система задач, решение которых обеспечивает достижение цели программы, была существенно переработана. Соответствующим образом была переработана и система программных мероприятий.

В новой программе первоочередное внимание уделяется созданию условий для развития новых конкурентоспособ-

ных секторов экономики, что предполагается осуществлять на принципах государственно-частного партнерства.

Выполнение задачи – к 2018 г. войти в двадцатку лучших стран мира по условиям ведения бизнеса по версии Всемирного банка, – поставленной президентом РФ, не может быть обеспечено в отсутствие доступной инфраструктуры для производственных объектов инвесторов.

Необходимость ускоренного развития инфраструктуры связана с невозможностью в настоящее время обеспечить инвесторам возможность запуска промышленных проектов в разумные сроки. Следствием этого является уход инвестиций в другие регионы, а также в иностранные государства. Создание необходимой инфраструктуры позволит решить задачу создания условий для развития новых конкурентоспособных секторов экономики Калининградской обл. и формирования центров опережающего роста.

Отсутствие подготовленных земельных участков, неудовлетворительное состояние существующих промышленных территорий, отсутствие вторичного рынка производственных объектов сегодня являются серьезными препятствиями для дальнейшего развития экономического потенциала региона.

Основные направления, по которым осуществляется решение этой задачи в рамках новой программы, – это адресное инфраструктурное обеспечение создания автомобильного кластера, развития биохимического и судостроительного кластеров, создания промышленных парков, необходимых для адаптации экономики области к функционированию в условиях действия норм и правил ВТО.

Крупнейшим проектом частно-государственного партнерства в рамках программы должен стать проект создания на территории области кластера полнопрофильных автомобильных производств с высокой локализацией, который заменит существующие сегодня в области мощности по сборке автомобилей, лишаящиеся конкурентных преимуществ в условиях норм и правил ВТО. Проект предусматривает строительство 21 завода по производству автомобилей и автокомпонентов



за счет средств инвестора. Государство со своей стороны обеспечит промышленную площадку необходимыми объектами энерго- и газоснабжения, коммунальной инфраструктурой, железными дорогами и автомобильными трассами.

Данный проект носит комплексный характер и предусматривает также развитие портового контейнерного терминала, строительство учебно-образовательного комплекса для профессиональной подготовки специалистов, в т.ч. с привлечением Балтийского федерального университета им. И. Канта, инженерно-научного центра, экологического поселка для работников кластера автомобильных производств и их семей. Развитие коммунальной и энергетической инфраструктуры в рамках проекта позволяет реализовать на этой площадке также проект создания технопарка в сфере высоких технологий с мощным информационным центром, где получают развитие перспективные информационные технологии, высокотехнологичные стартапы, будет осуществляться обучение, подготовка и переподготовка специалистов для инновационных сфер экономики.

Новая программа, реализуя принцип комплексного территориального развития Калининградской обл., предусматривает также инфраструктурное обеспечение создания и развития не менее 6 индустриальных парков и промышленных площадок меньшего масштаба.

Ключевыми конкурентными преимуществами Калининградской обл., которые могут обеспечить реализацию заложенных планов промышленного и инновационного развития этой территории, являются:

- прекрасное географическое положение – в центре Европы, а также хороший климат (среднегодовая температура +8°C);
- наличие незамерзающих портов;
- стабильная российская валютная система;
- внутрироссийские цены на энергоносители, которые намного ниже европейских;
- высокоинтеллектуальная, квалифицированная рабочая сила (пока еще более дешевая, чем европейская) в

сочетании с благоприятными демографическими и миграционными тенденциями;

– колоссальный потенциал для развития сферы туризма и отдыха.

Указанные преимущества в числе прочего открывают перед Россией новое окно возможностей при решении задачи интеграции в Азиатско-Тихоокеанский регион. Для этого важно обеспечить привлечение на создаваемые промышленные площадки и в индустриальные парки инвесторов из стран АТР, как уже имеющих рынки сбыта в Восточной и Западной Европе, так и планирующих выход на эти рынки. Возможен также перенос в Калининградскую обл. существующих европейских производств с участием азиатского капитала и включенных в цепочки добавленной стоимости одновременно в АТР и в Европе. Размещение их в Калининградской обл. в условиях снятия инфраструктурных ограничений существенно повысит их конкурентоспособность.

Для Калининградской обл. особую остроту приобрела проблема потери территории вследствие подтопления и разрушения береговой линии, деградации сельхозугодий вследствие неудовлетворительного состояния систем мелиорации, часть из которых расположена на землях лесного фонда.

Комплексное решение этой проблемы позволит обеспечить вовлечение земельных и сельскохозяйственных ресурсов в хозяйственный оборот, а также включение в экономику новых туристско-рекреационных ресурсов.

В условиях сжатости возможностей решения острых социальных проблем за счет собственных доходов консолидированного бюджета области, обусловленной функционированием льготного налогового режима в рамках особой экономической зоны, часть расходов по этому направлению также берет на себя новая федеральная целевая программа, за счет которой будут достигаться целевые показатели обеспеченности населения местами в детских садах, учреждениями здравоохранения, услугами социальной сферы, целевые параметры обновления инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства.

Программа в целом построена на

каркасно-кластерном подходе, при котором осуществляется комплексная увязка развития опорного инфраструктурного каркаса территории, ликвидация узких мест в транспортной и энергетической инфраструктуре и адресная поддержка развития локальной инфраструктуры на территориях опережающего развития, в качестве которых в рамках программы рассматриваются упомянутые выше индустриальные кластеры, промышленные площадки, технопарки, а также ряд перспективных территорий туристско-рекреационного назначения.

Также важной частью программы является решение ряда специфических для Калининградской обл. проблем, связанных с подготовкой к проведению здесь матчей Чемпионата мира по футболу 2018 г.

Как отмечено выше, вследствие износа мелиоративных систем, построенных еще в довоенное время, для области особую остроту приобрела проблема избыточной обводненности территории. Согласно Заявочной книге России место размещения стадиона для проведения серии матчей Чемпионата мира по футболу 2018 г. определено в г. Калининграде, в юго-восточной части острова Октябрьский – на территории между руслами рек Старая и Новая Преголя, которая до настоящего времени практически не осваивалась. Поэтому новой программой также предусматриваются реализация комплекса мероприятий по инженерной подготовке территории к строительству спортивных и необходимых инфраструктурных объектов, работы по отсыпке и дренированию территории размещения спортивных объектов.

Важным условием эффективной реализации программы является повышение эффективности бюджетных расходов. Низкий уровень и неравномерность выделения и освоения бюджетных средств в предыдущие годы приводили к срыву сроков реализации запланированных мероприятий, переносу сроков ввода в эксплуатацию построенных объектов и даже к недостижению целевых показателей программы в отдельные годы. Одной из причин такого положения являлось наличие значительного числа государственных заказчиков.

Федеральный бюджет 2014 г. впервые

сформирован на программной основе. Однако распределение средств внутри программ территориального развития по-прежнему производится по отраслевому принципу. В программе развития Калининградской обл. подавляющее большинство объектов относится к объектам региональной собственности (кроме объектов мелиорации и некоторых других). Распределение субсидий по участвующим в программе государственным заказчикам усложняет процесс согласования документа, ограничивает возможности финансового планирования и не позволяет синхронизировать процесс реализации крупных комплексных проектов.

В связи с этим в новой федеральной целевой программе применяется механизм консолидации субсидий, предоставляемых Калининградской обл. на реализацию в рамках программы проектов строительства и реконструкции объектов собственности субъекта РФ и муниципальных образований, не относящихся к объектам федерального значения.

В результате реализации программы в полном объеме прирост показателей составит (по отношению к уровню 2012 г.): ВРП – 95,7%; доходов федерального бюджета – 93,9%; доходов консолидированного бюджета области – 47,2%.

Динамичное развитие высокотехнологичных производств приведет к существенному повышению производительности труда, которая к 2020 г. должна вырасти в 2,25 раза.

В процессе реализации программы будет создано 53,6 тыс. новых рабочих мест на вновь вводимых объектах. Кроме того, для реализации инвестиционной части программы предусматривается формирование строительного комплекса с численностью строителей 13 тыс. чел., а с учетом интенсивного развития экономики и мультипликативного эффекта ожидается создание более 170 тыс. рабочих мест, что позволит решить проблему сокращения рабочих мест в Калининградской обл. в связи с вступлением России в ВТО.

Среднедушевые денежные доходы населения в 2020 г. должны вырасти в 2,6 раза в номинальном выражении, или в 1,7 раза в реальном выражении.



Совокупные затраты федерального бюджета должны полностью окупиться за счет дополнительных налоговых поступлений к 2018 г. Эффективность использования средств федерального бюджета составит 2,29 руб. на 1 руб. вложений, что характеризует программу развития Калининградской обл. как выгодное вложение средств из федеральных источников.

Высокая бюджетная эффективность программы позволяет в перспективе запустить на ее основе такой механизм финансирования проектов государственно-частного партнерства, как финансирование в счет будущих налоговых поступлений, известный также как *TIF (Tax Increment Financing)*. Такой механизм может быть реализован в форме предоставления субсидий из федерального бюджета инвесторам — коммерческим организациям на возмещение затрат на осуществление инвестиций в инженерную и соци-

альную инфраструктуру в рамках реализации инвестиционных проектов государственно-частного партнерства. Другим вариантом реализации данного механизма является предоставление целевых бюджетных кредитов субъектам РФ, а также последующее списание таких кредитов за счет федеральной части дополнительных налоговых поступлений от вновь созданных и введенных в эксплуатацию производств.

Также источником финансирования комплексных инвестиционных проектов программы на основе отдельных решений правительства РФ может выступать не федеральный бюджет, а, например, Фонд национального благосостояния. Высокая отдача проектов за счет дополнительных налоговых поступлений может обеспечить эффективный механизм капитализации Фонда, в т.ч. с привлечением инструментария проектного финансирования.