

Калининградская область в трансграничном сотрудничестве на Балтике

Калининградская область в ходе преодоления трудностей эксклавного положения, возникшего в результате распада СССР, все более превращается в своеобразный тип региона – *коридор развития*, соединяющий российские регионы с зарубежными странами (рис. 1). Тип регионов – коридоров развития – выделен Дж. Фридманом в одном ряду с такими типами, как ключевые регионы (регионы-ядра, регионы роста), продвинутые регионы, коридоры развития, сырьевые и отстающие (депрессивные) регионы¹. Коридоры развития быстро развиваются, поскольку расположены между регионами-ядрами и в своем развитии используют инновации, создающиеся в каждом из них.



Рис. 1. Калининградская область – формирующийся «коридор развития»

¹ Friedmann J. A general theory of polarized development. Ford Foundation. Urban and Regional Development Advisory Program in Chile. 1967; A General Theory of Polarized Development," in *Growth Centers in Regional Economic Development* (Niles Hansen, ed.). New York: Free Press, 1972.

Задача активного вхождения в экономическое пространство Балтийского региона была поставлена в 2003 г. в Стратегии социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года. Многие ее положения учтены и конкретизированы в разработанной в 2006 г. новой региональной стратегии, принятие которой стало необходимым в связи с накопившимися позитивными сдвигами в российской экономике и новыми стратегическими направлениями социально-экономического развития страны, направленными на ее модернизацию.

Новая стратегия экспортной ориентации, вписанная в общую стратегию России и стран Балтийского региона, должна обеспечить устойчивое динамичное развитие региона, становящегося одной из «точек роста» российской экономики. Стратегия является долгосрочной и охватывает период до 2031 г. Ее конкретизируют другие разрабатываемые документы: Программа социально-экономического развития Калининградской области на 2007-2016 гг., а также областные программы и отдельные проекты, стратегии и программы развития муниципальных образований.

Стратегия ставит две основные взаимосвязанные цели регионального развития²:

1. Повышение конкурентоспособности Калининградской области как на национальном (общероссийском), так и на глобальном (мировом) уровнях; предусматривается трансформация структуры экономики в направлении экспортной ориентации. На этой основе должен быть обеспечен прирост валового регионального продукта на уровне 10-15% в год на протяжении десяти лет.

2. Рост уровня и качества жизни населения: достижение качества жизни, соизмеримого с европейскими стандартами.

² Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на средне- и долгосрочную перспективу. <http://www2.gov39.ru/index.php?idpage=563>.

Одним из условий достижения этих целей является эффективная интеграция области в экономическую, производственно-технологическую, транспортную, культурную и расселенческую системы Балтийского макрорегиона. Если прежде акцент делался на «особом статусе» области на Балтике, то теперь ее ресурсы должны быть включены в макрорегиональные экономические процессы. Это предполагает:

- развитие единого рынка труда и капитала;
- подключение к европейской системе скоростных транспортных магистралей;
- стыковку энергосистем (с учетом формирования странами ЕС «Балтийского энергетического кольца»);
- специализацию портового хозяйства в рамках общероссийской стратегии;
- решение проблемы нетарифных ограничений для российских товаров и услуг в торговле с ЕС;
- согласование культурной политики РФ и других стран на Балтике.

Необходимые для формирования новой региональной стратегии внешнеэкономические условия складывались в период, начавшийся с распадом СССР и продолжавшийся в ходе расширения ЕС на восток. Изменившееся геополитическое положение в Балтийском макрорегионе поставило на повестку дня необходимость выстраивания отношений Россия – ЕС по поводу Калининградской области и налаживания конструктивного взаимодействия российского эксклава с регионами соседних зарубежных государств.

Судя по опубликованным ЕС документам, Европейский Союз рассматривает проблему Калининграда в контексте более широких взаимоотношений с Россией и исходит из того, что «Калининград является частью Российской Федерации, и ответственность за его будущее развитие

несут российские власти»³. Эта действительно так, но не следует забывать, что этот российский регион находится внутри ЕС и его жизнедеятельность во многом определяется даже не только законами, но и подзаконными актами ЕС. Эта уникальная ситуация нуждалась и нуждается в комплексном решении, а не в решении проблем по мере их поступления, как, к сожалению, и происходит на практике. Калининградская область в силу своего положения и активных международных связей может и должна стать *регионом сотрудничества России и Европейского союза*, но этот лозунг нужно наполнить конкретным, юридически обязывающим обе стороны, содержанием. Речь идет о том, что для стабилизации внешних условий регионального развития следует добиться подписания Договора между РФ и ЕС об условиях жизнеобеспечения и развития Калининградской области как региона взаимного сотрудничества или, что более реализуемо, включить соответствующие положения в новое соглашение Россия — ЕС. Соответствующие предложения в адрес Евросоюза выдвигались и областными органами власти, и российским Правительством, но положительного ответа на них не было получено.

Справедливости ради необходимо сказать, что, признавая, что ответственность за Калининградскую область лежит, прежде всего, на России, ЕС оказывает региону финансовую помощь на реализацию различных совместных проектов. С 1991 г. области было выделено на различные проекты более 100 млн. евро⁴.

Для дальнейшего развития приграничного сотрудничества между Калининградской областью и территориями административного уровня соседних государств разработана и осуществлялась совместная Программа соседства (Neighbourhood Programme) Литвы, Польши и Калининградской области Российской Федерации на 2004-2006 гг. Она софинансировалась из

³ Представительство Европейской комиссии в России, Калининград http://www.delrus.cec.eu.int/ru/cis_2.htm

⁴ Калининград // Представительство Европейской Комиссии http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_673.htm

средств Европейского Фонда регионального развития (программа INTERREG IIIA) и TACIS. В 2004-2006 гг. объем инвестиций, направленных на реализацию Программы соседства и стимулирование приграничного сотрудничества, превысил 50 миллионов евро⁵.

В настоящее время в стадии согласования находится новая программа приграничного сотрудничества между Польшей, Литвой и Калининградской областью на 2007-2013 гг. Россия намерена подписать соглашение с ЕС о финансовом участии сторон в этой программе к концу 2008 г⁶.

Калининградская область активно развивает приграничное сотрудничество с Польшей и Литвой в рамках российско-польского договора от 22 мая 1992 г. и российско-литовского договора от 29 июня 1999 г. Действуют Советы по сотрудничеству Калининградской области с северо-восточными воеводствами Польши и по сотрудничеству Калининградской области с регионами Литвы. Заключены договоры о сотрудничестве области с двумя польскими воеводствами (Варминьско-Мазурским и Поморским) и пятью литовскими округами (Клайпедским, Паневежским, Каунасским, Марьямапольским).

14 октября 1999 г. подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о долгосрочном сотрудничестве Калининградской области с этим государством. Действует российско-белорусский Совет по долгосрочному сотрудничеству Калининградской области с областями, министерствами, органами государственного управления Белоруссии. Подписаны соглашения о сотрудничестве области с Гродненской и Минской областями и рядом министерств Белоруссии.

Калининградская область также сотрудничает с Северными странами (прежде всего, Данией и Швецией) и Германией. Так, например, заключены

⁵ Там же.

⁶ Приграничные кооператоры // Время новостей. № 95. 02 июня 2008.
<http://www.vremya.ru/2008/95/4/205015.html>

соглашения о сотрудничестве с провинцией Блекинге (Швеция), округом Борнхольм (Дания), землями Шлезвиг-Гольштейн и Бранденбург (Германия).

Калининградская область или ее муниципальные образования участвуют в деятельности пяти еврорегионов («Балтика», «Сауле», «Неман», «Лына-Лава», «Шешупе»). Наиболее крупным и успешным из них является еврорегион «Балтика», основанный в 1998 г.⁷. Этот еврорегион (включающий польских, литовских, латвийских, шведских, датских и российских партнеров) существенно продвинулся в формировании общей стратегии развития и обосновании в рамках этой стратегии конкретных проектов. В 2005 г. завершилась разработка Стратегии развития еврорегиона «Балтика». Стратегия, которая продолжает дополняться и совершенствоваться (прежде всего, в сторону укрепления институциональных структур и возможностей по пространственному планированию), формирует основу для предполагаемых инвестиций в развитие рыночной инфраструктуры и охрану окружающей среды, способствуя устойчивому социально-экономическому развитию региона Южной Балтики.

В Калининграде работают Генеральные консульства Польши, Литвы, Германии, Швеции, отделение посольства Республики Беларусь в России, канцелярия консульского отдела посольства Латвии в РФ, почетные консулы Греции, Хорватии и Италии, в Советске – консульство Литвы. Консульство Германии оформляет Шенгенские визы по приглашениям из Германии и Франции, консульство Швеции – по приглашениям из Швеции, Дании, Норвегии, Финляндии и Нидерландов, консульства Польши и Литвы, канцелярия посольства Латвии – по приглашениям из соответствующих стран.

С 1992 г. действует Представительство МИД РФ в Калининграде.

⁷ Учредителем еврорегиона «Балтика» от российской стороны выступила Ассоциация муниципальных образований Калининградской области. В 2004 году Администрация области и Областная Дума также вошли в состав учредителей.

Действовали Представительства Калининградской области в Ольштыне (Польша), Вильнюсе (Литва) и Минске (Беларусь). Но в июле 2007 г. Правительство Калининградской области приняло решение упразднить их с целью оптимизации структуры международной деятельности и в связи с тем, что отношения с регионами сопредельных государств вышли на качественно иной уровень, не требующий посредников.

Дальнейшее развитие российской Калининградской области во многом связаны с перспективами ее интеграции вместе с другими регионами Северо-Запада России в интеграционные процессы на Балтике. Такая интеграция, которая пока идет, к сожалению, не слишком активно, позволила бы сформировать единый сильный регион Балтийского моря, успешно конкурирующий с другими макрорегионами мира.

Наибольшими интеграционными возможностями среди российских регионов на Балтике благодаря своему производственному и научному потенциалу обладает Санкт-Петербург с прилегающей территорией Ленинградской области (с общим населением более 6 млн человек). Недостатком является его несколько периферийное географическое положение как в Балтийском регионе, так и в России. Калининградская область с населением менее 1 млн человек не имеет потенциала таких размеров, но очень выгодно расположена по отношению к возможным международным партнерам по сотрудничеству. Не случайно Калининградская область и ее муниципальные образования участвуют в деятельности 5 из 7 еврорегионов с российским участием на Балтике.

Для повышения экономической конкурентоспособности Калининградской области в Балтийском регионе требуется развитие не только взаимной торговли товарами и услугами, как это происходит сейчас, но и международных производственных связей. Речь идет о ее участии в новых пространственных формах экономической интеграции (НПФЭИ): еврорегионах, «больших регионах», «дугах (арках)», «треугольниках роста» (предлагаемых финским профессором Урпо Кивикари), международных

территориально-производственных системах - таких, как Трехградье – Калининград (предложение польского профессора Тадеуша Пальмовского) или даже Трехградье – Калининград – Клайпеда (наше развитие предложений Пальмовского). Развитие таких форм пространственной организации экономики поддерживается программой INTERREG.

Однако в практическом плане отсутствуют признаки того, что такая кооперация и интеграция действительно является стратегической линией как российской стороны, так и ее партнеров. Примеры стихийно происходящей кооперации можно привести: создание большого количества польских фирм по производству деталей для производства мебели в Калининградской области (с последующим вывозом готовой продукции на основную территорию России), поставки польского мяса на калининградские мясоперерабатывающие предприятия, использование калининградского янтаря для производства ювелирной продукции в Польше и Литве. Но трудно найти образцы целенаправленных действий властей, способствующих ее усилению (пожалуй, за исключением обустройства пограничных переходов). И пока неясно, будут ли такие действия осуществляться в будущем.

Отрицательно сказывается на участии Калининградской области в интеграционных процессах в Балтийском макрорегионе замедление с подписанием нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией (как известно, срок действия прежнего соглашения официально истек в 2007 г.), в котором могли бы найти отражение и вопросы, касающиеся российского эксклава. Начало переговоров, как известно, затягивается не по вине российской стороны.

Рекомендации о том, что нужно сделать, чтобы усилить интеграцию Калининградской области РФ в регион Балтийского моря.

1. Для усиления интеграционных процессов Россия – ЕС в Балтийском регионе большое значение может иметь скорейшее подписание нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве России и Европейского союза с

выделением отраслевых и региональных приоритетов, одним из которых является Балтийский регион сотрудничества.

2. Власти российских балтийских регионов и муниципалитетов, в наибольшей мере непосредственно заинтересованные в расширении сотрудничества, пока не обладают достаточно большими полномочиями в этой сфере. Законодательная основа трансграничного сотрудничества регионов – субъектов Федерации, детально разработанная в странах Западной Европы, в России находится на начальной стадии разработки. Федеральное законодательство обходит стороной возможности развития международных связей на муниципальном уровне, а регионы проводят политику по отношению к муниципальным образованиям, аналогичную политике Центра по отношению к ним самим (только еще более жесткую). В законодательствах субъектов Федерации практически не отражаются возможности развития международных связей городскими округами и муниципальными районами, не говоря уже о городских и сельских поселениях. Целесообразно использовать международный опыт для разработки системы правовых актов, касающихся трансграничного сотрудничества на всех территориальных уровнях управления. Следует рассмотреть вопрос о повышении роли региональных и местных органов управления в развитии приграничного сотрудничества.

3. В отличие от стран Балтийского региона, являющихся членами ЕС и Шенгенской зоны, развитие приграничного сотрудничества Калининградской области с соседями сдерживает визовая проблема. Правда в настоящее время обсуждается вопрос о безвизовом режиме в пределах 20-километровой зоны по обе стороны границы (российская сторона настаивает на включении в эту зону всей области). Решение этого вопроса могло бы способствовать развитию трансграничных связей и расширению производственной кооперации Калининградской области России, с одной стороны, Польши и Литвы, с другой.

4. Российской стороне нужно более активно инициировать создание НПФЭИ с учетом интересов социально-экономического развития и потенциала Калининградской области. Ей было бы полезно совместно с другими российскими субъектами, участвующих в деятельности еврорегионов, организовать ассоциацию по координации совместной деятельности.

5. Инновационный потенциал Калининграда недостаточен для того, чтобы его использование могло серьезно способствовать интеграции региона Балтийского моря посредством аутсорсинга (здесь, в отличие от польских и литовских соседей, не говоря уже о Германии и Северных странах, не создано пока ни одного технологического или инновационного парка). Правда, в настоящее время обсуждается возможность создания технопарка с использованием инновационного потенциала Российского государственного университета им. И.Канта (получившего финансовую поддержку на обновление оборудования в рамках Федеральной целевой программы развития образования). Такой технопарк может оказаться успешным (например, в развитии нанотехнологий) если речь будет идти об использовании Калининградской области как площадки с привлечением инновационного потенциала внутренних регионов России, а также о кооперации с технопарками университетов Гданьска, Клайпеды и других городов Балтийского региона.

6. Трансграничное сотрудничество целесообразно развивать в направлении производственной кооперации. Применительно к Калининградской области речь может идти о технологической кооперации в таких отраслях, как машиностроение, мебельная, янтарная, пищевая промышленность и формировании международных отраслевых и межотраслевых кластеров.

7. Следует поддержать инициативу о создании Южно-Балтийского «треугольника роста» с участием Калининградской области.

8. Перспективно создание триполярной социально-экономической системы, включающей польское Трехградье (Гданьск – Гдыня – Сопот), литовскую Клайпеду и Калининград (рис. 2). В этой системе промышленная кооперация возможна и экономически эффективна в судостроении, нефтепереработке, производстве телевизоров и сложной бытовой техники, мебельной, рыбной, янтарной и других отраслях. Большой интерес она представляет в координации деятельности морских портов и аэропортов, в обслуживании транзитных автомобильных и железнодорожных потоков. Здесь может сформироваться крупнейший на Балтике туристско-рекреационный район, использующий как ресурсы морского побережья, включая принадлежащую Польше и России Вислинскую (Балтийскую) косу и поделенную между Россией и Литвой Куршскую косу, так и возможности посещения расположенных здесь культурно-исторических памятников. Значительны ресурсы экологического туризма и велотуризма. Города предоставляют возможности развлечений и досуга, а морские порты – позволяют организовывать морские круизы (как вдоль побережья, так и с портами Северных стран).



Рис. 2. Триполярная территориальная система
«Трехградье – Калининград – Клайпеда»

9. Целесообразно расширить российское участие в стратегическом планировании в регионе Балтийского моря (программа VASAB, проекты развития еврорегионов и «треугольников роста» и др.). Это могло бы способствовать и формированию новых промышленных кластеров (в т.ч. и в Калининградской области), основанных на кооперации производителей соседних стран. Для этого требуется, чтобы органы власти, которые определяют формирование и развитие еврорегиона, привлекали представителей бизнеса к своей деятельности по разработке проектов приграничного сотрудничества.

10. Калининградской области важно наиболее эффективно использовать возможности, предоставляемыми программами ЕС с участием России (прежде всего, INTERREG). Поскольку Россия участвует в софинансировании этих программ, следует более активно участвовать в формировании приоритетов и отборе предлагаемых к реализации проектов.

Развитие трансграничной кооперации, включающее в себя не только сотрудничество в социально-культурной сфере, но и производственную деятельность, позволит снизить издержки эксклавного положения Калининградской области и будет содействовать ее превращению в своеобразный «коридор развития» между внутренними регионами различных стран. Тем самым область избежит опасности превратиться в «двойную периферию» России и Европейского Союза и сможет, напротив, стать трансграничным «полюсом роста» в интересах всей России.