

Особая экономическая зона в Калининградской области: несовершенство основ законодательной базы*

© 2015 Иванова Валентина Николаевна
доктор экономических наук, профессор

© 2015 Горохов Андрей Юрьевич
доктор экономических наук, профессор

© 2015 Горохов Дмитрий Андреевич

© 2015 Игнатьев Алексей Юрьевич

© 2015 Смирнов Виталий Георгиевич
доктор экономических наук, профессор

© 2015 Тучинский Анатолий Лазаревич

Московский государственный университет технологий и управления
им. К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)
109004, г. Москва, ул. Земляной вал, д. 73
E-mail: OET2004@yandex.ru

Калининградская область является самой западной территорией Российской Федерации, географически наиболее близкой к промышленным центрам Европы - потенциальным рынкам сбыта и источникам инвестиций. Особое положение Калининградской области открывает широкие экономические возможности, обусловленные конкурентными преимуществами ее геополитического местоположения. Вместе с тем эксклавное положение региона вызывает проблемы, связанные с изолированностью областного рынка от рынка основной территории страны и Евразийского экономического союза, с дополнительными логистическими издержками, а также ограниченностью внутренних ресурсов для обеспечения своего устойчивого развития. В статье описан процесс создания свободной (особой) экономической зоны в Калининградской области и этапы ее развития.

Ключевые слова: свободная экономическая зона, особая экономическая зона, изолированность, эксклавность, конкурентные преимущества, геополитическое местоположение, изменение макрорегиональных и общероссийских условий.

Свободная экономическая зона (СЭЗ) в Калининградской области была образована в 1991 г. одной из первых в России. После дезинтеграции Советского Союза Калининградская область стала фактически заграничной территорией России в окружении суверенных европейских государств, а впоследствии - анклавом внутри пространства Европейского союза. Разрушение устойчивых хозяйственных связей и кооперации между предприятиями, потеря традиционных рынков, установление новых государственных границ со стороны Литвы и Белоруссии, приведших к экономической изоляции региона с почти миллионной численностью российских граждан, стало сложнейшим вызовом руководству страны.

Ответом на данный вызов было создание свободной экономической зоны с широкими та-

моженными и налоговыми преференциями на территории всего субъекта Федерации. Это решение было вынужденным, но, как показало будущее, оправданным.

В начале 1990-х гг. "особый экономический статус" в России получали территории, по размерам превосходящие некоторые европейские страны.

25 сентября 1991 г. Совет Министров РСФСР принял постановление "О первоочередных мерах по развитию свободных экономических зон в Калининградской и Читинской областях", утвердив соответствующее положение о свободной экономической зоне "Янтарь". Реальных экономических преимуществ Калининградская область не получила до принятия 23 декабря 1992 г. специального Президентского Указа по СЭЗ "Янтарь". После принятия 1 июля 1993 г. Закона РФ "О таможенном тарифе" область лишилась своих льгот, поскольку налоговый режим был унифицирован для всех предприятий страны, включая резидентов особой экономической зоны (ОЭЗ) в Калининграде.

* Первая часть статьи. Вторую часть под названием "Особая экономическая зона в Калининградской области: конкурентоспособность экономического режима и пути развития эксклавного региона России" см.: Экономические науки. 2015. □ 6 (127). С. 98.

Указом Президента РФ «О Калининградской области» от 7 декабря 1993 г. льготный таможенный режим для области был восстановлен сроком на 10 лет. Этот документ фактически заложил основу разработанной в октябре 1994 г. Концепции федеральной политики в отношении Калининградской области.

Значительную роль в становлении рыночной экономики Калининградской области сыграло принятое 25 мая 1994 г. Постановление \square 531 «О неотложных мерах по стабилизации экономического положения Калининградской области», в соответствии с которым Министерству финансов Российской Федерации было предписано «предоставлять ежегодно, начиная с 1994 года, на основании предложений администрации Калининградской области инвестиционный налоговый кредит предприятиям, расположенным на данной территории, для осуществления программ социально-экономического развития Калининградской области».

Изначально предполагалось, что финансовый ресурс пойдет на реализацию крупных инфраструктурных проектов, однако в действительности льготное кредитное финансирование получили частные и акционерные коммерческие компании, в том числе «Бинекс» (для строительства сети бензозаправок в Калининграде), «Цепрусс» и ряд других¹. Возвращавшиеся в администрацию области кредитные средства вплоть до 2001 г. (когда этот механизм постановлением Правительства России был отменен) вновь предоставлялись компаниям для реализации своих инвестиционных проектов. Таким образом, инвестиционный налоговый кредит стал для местных предпринимателей источником относительно дешевых кредитных ресурсов и способствовал появлению на региональном рынке сильных игроков, часть из которых имели успех и на общероссийском рынке. С другой стороны, схема принятия решения о предоставлении кредитов, особенно на начальном этапе, была непрозрачной, что создавало условия для коррупционных проявлений.

В ноябре 1995 г. Калининградская область добилась принятия Государственной думой России отдельного Федерального закона \square 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», возвращавшего ей режим свободной таможенной зоны. 22 января 1996 г. этот Закон был подписан Президентом России. Данным правовым актом в области был установлен льготный режим для инвестиций и предпринимательской деятельности. Наибольшее значение при этом имел устанавливавшийся на всей территории области режим свободной таможенной

зоны. Администрация ОЭЗ, функции которой возлагались на администрацию Калининградской области, по согласованию с Правительством РФ была вправе устанавливать дополнительные ограничения таможенного режима и исключения из него в целях защиты местных производителей.

В рамках данного права на основании предложений администрации ОЭЗ Правительство РФ 24 июля 1998 г. выпустило Постановление \square 830 «Об установлении на 1998-2000 гг. количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию Особой экономической зоны в Калининградской области». Квоты на импорт товаров в льготном режиме продавались на аукционах, а средства, полученные от их продажи через федеральный бюджет, направлялись на реализацию федеральной целевой программы развития ОЭЗ. При введении подобного механизма исходили из того, что аукционная цена квоты составит значительный процент от неуплаченных таможенных платежей. Тем самым повышалась конечная цена импортного товара, что увеличивало конкурентоспособность местных аналогов. Регулируя номенклатуру квотируемых товаров, размер квот и сроки проведения аукционов, администрация ОЭЗ могла достаточно гибко реагировать на изменения рыночной конъюнктуры.

Вскоре после принятия указанного закона была утверждена «Федеральная целевая программа развития ОЭЗ в Калининградской области на 1998-2005 гг.» (Постановление Правительства России от 29 сентября 1997 г. \square 1259). Она была разработана группой экспертов совместно с администрацией Калининградской области и представлена в Правительство России Министерством экономики по согласованию с Министерством финансов и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Программа зафиксировала предложения региональной администрации к центральной исполнительной власти в части безвозвратного бюджетного финансирования объектов общественно значимой инфраструктуры, а также перечислено множество коммерческих инвестиционных проектов, реализация которых предполагалась за счет ресурсов частных инвесторов. Вместе с тем в ней не было предусмотрено механизмов функционирования и развития самого режима ОЭЗ. Это можно объяснить тем, что первоначально, согласно Указу Президента от 7 декабря 1993 г., такая программа должна была стать дополнением к льготному экономическому режиму в части финансирования объектов бюд-

жетной сферы, в том числе военного назначения. На практике она стала первой после дезинтеграции СССР федеральной целевой программой социально-экономического развития региона в целом.

Общая стоимость реализации Программы развития ОЭЗ в Калининградской области в 1998-2005 гг. оценивалась в 14 050,56 млрд руб. (в ценах 1997 г.), или в 3,5 млрд долл., при том что из федерального бюджета должно было быть израсходовано 1,7 млрд долл. За все время существования программы на ее реализацию ежегодно из средств федерального бюджета выделялось не более 10 %. В то время федеральный центр был просто не в состоянии обеспечить в Калининградской области выделение средств, необходимых даже на жизненно важные объекты. К примеру, федеральным бюджетом на 1999 г. финансирование данной программы было осуществлено в размере 10 млн руб.², что было ничтожно мало по сравнению с намеченными объемами работ.

Таким образом, в 1996-1998 гг. в Калининградской области сформировался достаточно цельный механизм функционирования ОЭЗ. С одной стороны, он обеспечивал стабильность ряда основополагающих условий экономической деятельности в области и тем самым способствовал развитию импортозамещающей направленности экономической специализации региона. Одновременно были разработаны и внедрены регуляторы, позволяющие как защищать местных, так и учитывать региональные и федеральные интересы.

В результате в области стали возникать различные сборочные производства, в том числе электробытовой и телевизионной техники. Фактически за два года в Калининградской области с нуля был сформирован мебельный кластер (более 160 средних предприятий, которые по отдельным видам продукции поставляли на российский рынок до четверти произведенных в стране мебельных изделий). Кроме того, режим ОЭЗ способствовал созданию и абсолютно новых видов деятельности в сфере машиностроения, пищевой переработки, электроники, производства бытовой техники, мебели и многого другого.

Так, компания “Автотор” – единственное в стране предприятие по сборке легковых машин “БМВ”, впоследствии, освоив сборку автомобилей еще нескольких мировых брендов, в сжатые сроки довело объемы выпуска до десятков тысяч машин в год. С участием крупных иностранных инвесторов (бразильский концерн “Садиа”, Мировой банк) было построено предприятие в пи-

щевой и перерабатывающей промышленности (“Продукты питания”), оснащенное самым современным оборудованием. Несколько крупных сборочных заводов (“Телебалт”, “Волна” и др.) поставляли на российский рынок электронику и бытовую технику (телевизоры, холодильники, утюги, стиральные машины и многое другое), причем доля их на российском рынке составляла от нескольких до десятков процентов. Ожидалась деятельность, и росли объемы выпуска на традиционных предприятиях региона: судостроительных, вагоноремонтных заводах и нефтяных промыслах.

Быстрыми темпами стала развиваться оптовая и розничная, в том числе сетевая, торговля, ориентированная на продажу в основном импортной продукции, поставляемой в регион в режиме свободной таможенной зоны.

Вместе с тем созданный механизм не ориентировал предпринимателей на серьезные инвестиционные вложения, позволял получать хорошую прибыль даже на малой доле добавленной на территории области стоимости. Более того, постепенно в регионе формировалась модель экономики, конкурентоспособность которой базировалась не на естественных и объективных преимуществах, а исключительно на имеющихся таможенных льготах. Это привело к высокой зависимости региональной экономики от внешних факторов, повысило ее уязвимость и снизило безопасность, прежде всего, в продовольственной и энергетической сферах.

Новая калининградская экономика стала фактически опираться на ренту, возникающую за счет разницы в себестоимости сырья и компонентов, произведенных товаров на территории ОЭЗ и остальной территории России. Такая рента породила многочисленные схемы “оптимизации” производств, логистических и финансовых потоков, постепенно сформировав систему недобросовестной конкуренции по отношению к производителям аналогичной продукции, расположенным на основной территории страны.

Кроме того, такой механизм содержал большой криминальный потенциал: как и любая система льгот и исключений, режим свободной таможенной зоны в части создания новых товаров, предназначенных для реализации на общероссийском рынке, создал благодатную почву для злоупотреблений и коррупции. В частности, был отработан ряд схем, по которым импортные товары, беспрошечно ввезенные на территорию области, затем вывозились в другие регионы России под видом произведенных внутри ОЭЗ. Кроме того, перенос уплаты импортного НДС с

таможенной границы на территорию области создал дополнительные возможности для уклонения, в том числе легального, от уплаты данного налога. Для этого активно применялась и продолжает применяться до сих пор схема использования института частного предпринимательства без образования юридического лица и упрощенные системы налогообложения, в которых уплата внутреннего НДС не предусматривается. В результате практически вся сетевая розничная торговля в Калининградской области осуществляется формально от имени множества малых предприятий и частных предпринимателей.

Достаточно хорошо известна практика, когда российский товар, предназначенный для потребления либо переработки в Калининградской области, отправлялся на подставную фирму, зарегистрированную в странах Балтии, а потом уже как импортный товар следовал в Калининградскую ОЭЗ. При этом российский экспортер возвращал себе НДС, а Калининградский партнер, как правило, аффилированный с зарубежной фирмой-посредником, получал товар в беспошлинном режиме как импортный.

Кроме того, использовались схемы вывоза в третьи страны российских товаров, якобы предназначенных для Калининградской области. Они пересекали таможенную границу России и «растворялись», так и не попав на территорию ОЭЗ.

Не меньше злоупотреблений возникало в сфере обращения подакцизных импортных товаров.

Так, в частности, Постановлением Правительства³ на 1999 и 2000 гг. квота беспошлинного ввоза водки и других крепких спиртных напитков была установлена в размере 100 тыс. л в пересчете на 100-процентный спирт (около 3 % общероссийского импорта данных товаров из стран дальнего зарубежья в 1998 г.), квота ввоза солодового пива - в размере 6 млн л (соответственно, 12 %), легковых автомобилей - 15 тыс. шт. (12 % импорта), высокооктанового бензина - 260 тыс. т (22 %), при том, что общий объем реализации бензина в области не превышал 80 тыс. т. Очевидно, что это подтверждает наличие в то время схем функционирования «черного» и «серого» рынков обращения подакцизных товаров.

Минфином РФ ежегодно в момент формирования очередного федерального бюджета перед правительством России ставился вопрос о прямых потерях федерального бюджета в результате действия Закона об ОЭЗ в Калининградской области и о необходимости его корректировки либо отмены. Например, в первый же год введения в действие закона, при том, что внеш-

неторговый оборот области увеличился в 1996 г. по сравнению с 1995 г. на 73 % и составил 1,3 млрд долл., сумма условно начисленных налоговых платежей (таможенная пошлина, акциз и НДС) в 1996 г. составила 2737,8 млрд руб., или около 700 млн долл., однако в действительности в федеральный бюджет поступило не более 10% от этой суммы. Эта тенденция усилилась в 1997 г. При почти удвоении объемов товарооборота цифра условно начисленных платежей составила уже 5982,1 млрд руб. (или 1,4 млрд долл.), в то время как фактически в бюджет было уплачено лишь 698 млрд руб. (около 120 млн долл., что менее 10 % от начисленной суммы). В 1998 г. было начислено 5286,2 млн руб. (в деноминированных ценах) (по таможенной пошлине - 2460,8 млн руб, акцизу - 566,1 млн руб, НДС - 2259,3 млн руб.), что составило 1 млрд долл., в то время как бюджетные поступления практически не изменились. В итоге за 1996-1998 гг. в результате неуплаты налогов федеральному бюджету область получила косвенную финансовую поддержку, равную примерно 2,5 млрд долл.

В дальнейшем тенденция сохранялась. При этом следует отметить, что действовавшая в те годы Федеральная программа развития ОЭЗ Калининградской области на 1998-2005 гг. хронически не финансировалась. Более того, при внимательном изучении проблемы потерь федерального бюджета или «стоимости льгот ОЭЗ» было бы некорректно относить приведенные выше суммы к безусловным потерям федерального бюджета, на чем настаивал Минфин. Если бы льготы были отменены, существенно сократился бы объем внешнеторговых операций и величина начисляемых платежей также бы уменьшилась. Для иллюстрации достаточно взглянуть на их структуру.

Более половины в указанной структуре приходится на товары (в первую очередь подакцизные), импорт которых в случае отмены режима свободной таможенной зоны упал бы на 80-90 %. Еще одна четверть начислений приходится на товары, импорт которых в подобной ситуации сократился бы на 40-60 % (продовольствие, продукция легкой промышленности, бытовая техника и электроника). Таким образом, со значительной долей уверенности можно было ожидать, что в случае отмены режима свободной таможенной зоны фактическое перечисление средств в федеральный бюджет составило бы не более трети от суммы начисляемых условных платежей. Такие расчеты были подтверждены дальнейшим ходом развития событий. Сразу после отмены льгот по обращению в режиме ОЭЗ подакцизных товаров в 2003 г. их оборот резко

снизился до уровня среднероссийских показателей.

Следует также отметить, что импортный НДС при ввозе товаров из-за границы в ОЭЗ не взимался, но при этом он включался в цену импортных товаров при их продаже на территории области. Таможенная льгота по НДС практически означала лишь перенос его уплаты с момента таможенного оформления товара на момент реализации. За счет этого происходило перераспределение средств в пользу регионального бюджета, поскольку импортный НДС полностью поступал в федеральный бюджет, а внутренний - лишь частично (с I квартала 1999 г. 15 % поступлений перечислялось в региональный бюджет).

Еще одним механизмом перераспределения должны были стать и вышеупомянутые аукционы по продаже квот на льготный импорт. Однако и этот механизм породил лишь мощные коррупционные скандалы. Были установлены многочисленные факты сговора при проведении аукционов и продажа чиновниками квот по заниженным ценам аффилированным коммерческим структурам. В итоге все закончилось отменой квот на льготный импорт подакцизных товаров.

Вместе с тем будет справедливым отметить, что средства, поступающие в бюджет от продажи данных квот, по сути, являлись единственным источником финансирования федеральной целевой программы развития ОЭЗ в Калининградской области. Таким образом, упразднение таможенных льгот, с одной стороны, не принесло бы ожидаемого роста поступлений в федеральный бюджет, с другой - оно потребовало бы от центра гораздо больших средств на поддержку Калининградской области путем исполнения обязательств по целевой программе. Поэтому можно констатировать, что сложившаяся в конце 1990-х и начале 2000-х ситуация явилась результатом торга и компромисса между руководством области и Минфином России, при этом рентная модель экономики превратила Калининградскую область в центр импортозамещающего производства, конкурентоспособность которого основывалась исключительно на льготах ОЭЗ, и недобросовестного торгового посредника.

Справедливости ради следует отметить, что режим ОЭЗ 1996 г. приносил региону дополнительные доходы в различной форме (налоги на деятельность торгово-посреднических фирм, транспортных предприятий, платежи за транзит, налог с продаж, подоходный налог и т.п.), что, по сути, явилось формой дотаций со стороны федерального бюджета. Однако эти формы поддержки не стимулировали и не могли привести

к созданию в регионе сильной экономики, основанной на естественных конкурентных преимуществах.

Очевидные противоречия функционирования ОЭЗ в Калининградской области требовали изменения приоритетов развития региона и формирования приоритетов развития механизма обеспечения самодостаточности региональной экономики и ее активного развития. Поэтому на рубеже 2003-2004 гг. федеральный центр стал всерьез разрабатывать модели модернизации режима ОЭЗ в Калининградской области, для чего на самом высоком уровне создавались институциональные структуры поиска решений и согласования приоритетов развития.

Так, в 2003 г. под руководством помощника Президента России И. Шувалова группа федеральных и региональных экспертов предложила ряд приоритетных направлений развития области, прежде всего предусматривающих повышение конкурентных преимуществ региональной экономики, создание экспортных производств и роста рынка услуг. В 2004 г. была сформирована постоянно действующая межведомственная рабочая группа при Администрации Президента России под руководством помощника Президента России С. Ястржембского. В ней объединились представители федеральных и региональных структур власти и управления высокого ранга, опирающиеся на проекты решений, разрабатываемых профессиональным научно-практическим экспертным советом.

Впервые за период с начала 1990-х гг. развитие Калининградской области стало рассматриваться с точки зрения объединения интересов международных (прежде всего ЕС), федеральных и региональных приоритетов. Это позволяло интегрировать усилия сторон и отводило Калининградской области особую роль пилотного региона сотрудничества и партнерства с Европейским союзом. На практике это позволяло в опережающем порядке использовать механизмы развития, еще не апробированные на территории России, в дальнейшем продвигая их на остальные регионы, и формировать общие инструменты поддержки реформ с Европейским союзом. Основной упор предлагалось сделать на повышение инвестиционной привлекательности области за счет системы инвестиционных льгот и снижения административных барьеров для бизнеса.

Данная работа в конечном счете привела к принятию 10 января 2006 г. нового Федерального закона № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные

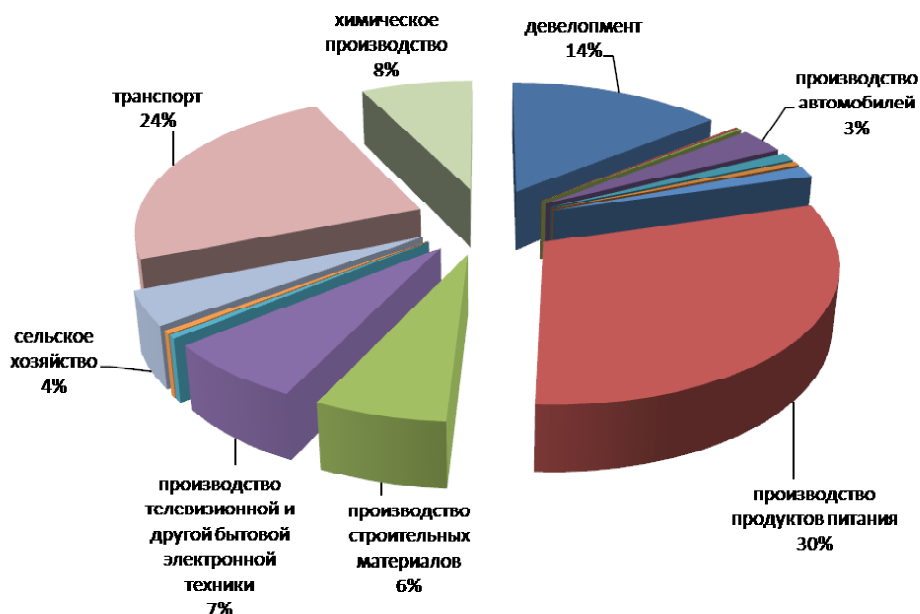


Рис. 1. Структура инвестиций Калининградской области по видам экономической деятельности

акты Российской Федерации”. Этот закон снова стал компромиссом между радикальными предложениями о введении особого статуса Калининградской области как заграничной территории РФ с системой беспрецедентных экономических преференций (сторонники ОЭЗ) и отмены всех федеральных льгот (противники ОЭЗ).

Наряду с новыми механизмами поддержки инвестиций для резидентов ОЭЗ образца 1996 г. в законе был предусмотрен переходный период до 2016 г., в течение которого сохранялись все льготы таможенной зоны. Новые резиденты ОЭЗ в Калининградской области получали набор инвестиционных льгот при условии объема инвестиций в экономику региона не менее 150 млн руб. Это и нулевая ставка налога на прибыль в течение первых с момента заявления шести лет, и 50 %-ная ставка в последующие шесть лет, освобождение от уплаты налога на имущество и льготы по таможенным платежам на ввозимое из-за рубежа оборудование, необходимое для реализации инвестиционных проектов. Был также продекларирован упрощенный порядок администрирования осуществления инвестиций резидентами ОЭЗ и многое другое.

Как следствие, Закон об ОЭЗ в Калининградской области 2006 г. вызвал приток реальных инвестиций и способствовал осуществлению на территории области крупнейших инвестиционных проектов. По информации Минэкономки Калининградской области⁴, по состоянию на 1 января 2014 г. в реестр резидентов ОЭЗ в Калининградской области включено 89 организаций. Общий объем заявленных инвестиций ре-

зидентов ОЭЗ в Калининградской области составляет 73 555 млн руб. Около 60 % инвестиций осуществлено в обрабатывающие отрасли промышленности. Преимущественно инвестиции осуществлялись в основной капитал. Отрадно, что создаваемые производства вполне конкурентоспособны и отвечают требованиям мировых стандартов. К 2016 г. ожидается, что количество резидентов вырастет с сегодняшних (1 января 2014 г.) 89 до 140, а численность рабочих мест уже составила более 16 тыс. чел.

Структура инвестиций по видам экономической деятельности выглядит следующим образом (рис. 1).

Сумма фактически уплаченных налогов резидентами ОЭЗ (по данным Управления Федеральной налоговой службы по Калининградской области) в бюджеты всех уровней в 2012 г. составила 4 млрд руб. (см. рис. 2). До 2012 г. данные формировались по годовой отчетности резидентов.

Однако следует признать, что вектор сбыта производимой в регионе продукции, прежде всего, направлен в сторону России и не меняет в корне тенденцию отрицательного внешнеторгового баланса области. Учитывая близость общеевропейских рынков, а также развитие инфраструктуры (коммуникации, энергетика и пр.), направление развития на участие в международной кооперации труда, на экспорт российских товаров и услуг в Европу, развитие логистики должно было стать базовым приоритетом ОЭЗ. К сожалению, этого не произошло.

К тому же роль первопроходца, или “пилота”, для новых экономических механизмов сыг-

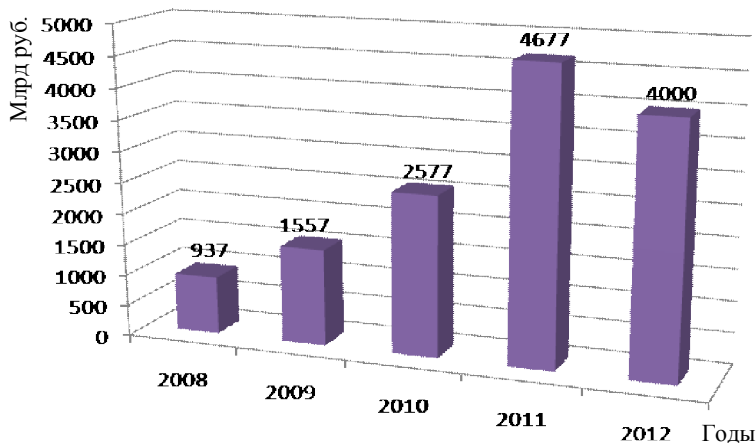


Рис. 2. Сумма фактически уплаченных налогов резидентами ОЭЗ
(по данным Управления Федеральной налоговой службы по Калининградской области)

рала с Калининградской областью неожиданную шутку. Набор инвестиционных льгот для калининградских резидентов ОЭЗ был растражирован для многочисленных локальных ОЭЗ производственного и внедренческого типа на территории всей России. Для инвестора стало недостаточно мотиваций размещать свое производство в калининградской ОЭЗ, учитывая дополнительные издержки на преодоление двух границ на пути к рынку сбыта, если аналогичные преференции он может получать в Калуге, Петербурге или Зеленограде. Все это привело к фактически замораживанию темпов привлечения инвестиций в Калининградскую ОЭЗ. Продолжается закрытие многих предприятий, работающих в переходном режиме до 2016 г. Остановились самые крупные сборочные производства электробытовой техники и электроники, мебельные предприятия. Поэтому, наряду с созданием новых рабочих мест, кризисные явления, нарастающие в Калининградской ОЭЗ, лихорадят рынок труда и требуют принятия дополнительных мер по улучшению социально-экономической ситуации и области.

В связи с окончанием переходного периода в 2016 г. для предприятий, работающих в хозяйственном режиме ОЭЗ образца 1996 г., на которых занято преобладающее число трудоспособного населения, кризисные явления могут стать неуправляемыми. Рост социального напряжения и протестных настроений свидетельствует о необходимости разработки и принятия мер по компенсации ограничений, вызванных анклавным положением региона, и мер, мотивирующих его ускоренное развитие.

В данной связи правительством Калининградской области был предложен ряд поддержанных федеральным центром мер по субсидирова-

нию транспортных расходов предприятий области после отмены для них таможенных льгот. Для координации федеральной политики в отношении области Президентом РФ в ноябре 2014 г. было дано распоряжение о создании специальной правительственной комиссии.

Как известно, помимо специального Федерального закона об ОЭЗ для области, в рамках общего федерального законодательства на территории региона были провозглашены еще две особые зоны: туристическая и игровая. Однако их выбор региональным Правительством места размещения оказался крайне неудачным.

Стало очевидным, что без привлечения к развитию инфраструктуры частного капитала, без объединения государственных и частных ресурсов на принципах долгосрочного и прозрачного партнерства достичь поставленных целей невозможно.

Выводы:

1. Свободная (особая) экономическая зона в Калининградской области прошла несколько этапов в своем развитии. Если в конце 1990-х гг. и в начале XXI в. она была весьма успешной и конкурентоспособной, то в дальнейшем в связи с принятием Закона об ОЭЗ в Российской Федерации и с повсеместным созданием зон в различных регионах России ее инвестиционный климат постоянно ухудшался.

Стало очевидным, что внутренние “офшоры”, или налоговые гавани, приводят к уходу от налогов огромного числа российских предприятий, фактически осуществляющих свою деятельность за их пределами. В этой связи к началу 1993 г. в федеральном правительстве возобладала линия на ликвидацию региональных СЭЗ, в число которых попадала и Калининградская².

2. Экономическая и геополитическая ситуация Калининградской области динамично менялась, что требовало от властей и бизнес-сообщества принятия взвешенных и эффективных решений. За последние несколько лет существенно изменились внешние (как макрорегиональные, так и общероссийские) условия, определяющие ориентиры развития экономики и социальной сферы данной области. Ряд особенностей областной экономики, определявших ее долгосрочное развитие, может проявиться в качестве барьеров, особенно после окончания в 2016 г. срока действия ряда таможенных льгот свободной таможенной зоны, которые будут препятствовать необходимому развитию в области структурной перестройки социохозяйственной системы.

3. Негативное влияние на состояние экономики области оказывает введение со стороны России санкций на ряд европейских, в том числе сырьевых товаров, также санкций Евросоюза.

4. Более чем 20-летняя история функционирования Калининградской области является наглядной иллюстрацией противоречивого функционирования механизма особой экономической зоны. Ее опыт показал, что непродуманные меры государственной поддержки, явившиеся дефакто компромиссом между стремлением региона к получению ренты и нежеланием федерального центра эту ренту предоставлять, привели к формированию в регионе весьма противоречивой структуры экономики, основанной не на здоровом смысле и естественных конкурентных преимуществах, а на извлечении максимально возможной прибыли из предоставляемых области налоговых и таможенных преференций. Система комплексного управления процессами местного развития в муниципалитетах всех уровней развита достаточно слабо, несмотря на то, что эта функция законодательно закреплена за органами местного самоуправления.

Нынешний статус Калининградской области как ОЭЗ является результатом сложной эволюции взглядов правительства на роль свободных экономических зон в России.

5. Пример Калининградской области наглядно показал, что выбор той или иной экономической модели регионального развития, например ОЭЗ, не является универсальным средством решения всех проблем. Тем более, когда речь идет о таком крупном объекте реформ, как хо-

зяйственный комплекс отдельно взятого российского региона, находящегося в узле системных противоречий внешнего окружения и внутренних ограничений. И это, несмотря на то, что для Калининградской области на федеральном уровне были сосредоточены существенные средства и обеспечены уникальные возможности.

6. *Только при условии внедрения и обеспечения комплексного подхода к местному (муниципальному) устойчивому развитию МО с созданием профессиональных институтов развития, обеспечением преемственности, включением в процесс наряду с властью представителей бизнеса и общественных организаций, при энергичных усилиях федеральных и региональных властей, направленных на привлечение крупных системных инвесторов, в том числе на условиях концессии, возможно в полной мере использовать механизмы особых экономических зон и добиться коренного перелома в построении современной транспортной, коммунальной, логистической и рекреационной инфраструктуры Калининградской области. В конечном счете это позволит создать в регионе конкурентоспособную по отношению не только к российским регионам, но и к странам ЕС экономику.*

¹ Примечательным является и то, что Балтвнешторгбанк, являвшийся гарантом по возврату многих из выданных кредитов, впоследствии был обанкрочен из-за неспособности отвечать по своим обязательствам.

² Финансирование осуществлялось в рамках программы «Распределение ассигнований из федерального бюджета на 1999 г. на финансирование программ развития регионов (включая расходы инвестиционного характера)».

³ Постановление Правительства РФ «Об установлении на 1998-2000 годы количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию Особой экономической зоны в Калининградской области» от 24 июля 1998 г. □ 830.

⁴ URL: <http://minprom.gov39.ru/oez/index.php>.

⁵ Вместе с тем Калининградская область, как никакой другой российский регион, подходила для создания на его территории СЭЗ, поскольку границы области одновременно являются государственными границами, и это значительно облегчает осуществление необходимого контроля за перемещением товаров и администрирования льготных режимов.

Поступила в редакцию 06.05.2015 г.