

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ СОВМЕСТНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Н.Н. Фролова,

*кандидат экономических наук, доцент, зав. кафедрой экономики и управления
на предприятии (по отраслям) филиала Санкт-Петербургского государственного
инженерно-экономического университета, г. Выборг*

Системный подход к исследованию и формированию комплексной модели управления региональными социально-экономическими системами российских приграничных регионов требует детального рассмотрения процессов их экономического развития, в частности процессов территориальной концентрации экономической активности в условиях интеграции, глобализации и кооперации, которые присущи современному этапу общественного развития.

Приграничный регион как основа интеграционной системы адаптации

Приграничное сотрудничество особенно усиливается в эпоху глобализации, когда снижается барьерная функция границы, резко возрастает перемещение материальных, информационных, финансовых и человеческих потоков, что сопровождается формированием сетей неформального и формального взаимодействия факторов соседних приграничных регионов. Горизонтальные сетевые связи формируют основу для образования новых пространственных форм интеграции (еврорегионов, треугольников роста, коридоров развития, локальных форм трансграничного взаимодействия – трансграничных кластеров). Тем самым появляется возможность эффективного использования социально-экономического потенциала как за счет согласования стратегических направлений развития отдельных регионов России, так и посредством выработки государственной региональной

политики в отношении отдельных приграничных субъектов Федерации.

Для целей исследования закономерностей развития приграничных регионов целесообразно ввести в принятую схему строения социально-экономической системы элемент «открытость и адаптированность к внешнему рынку». Выделение блока открытости и адаптированности к внешнему рынку в один из основополагающих элементов региональной социально-экономической системы обусловлено важностью этой подсистемы для развития приграничного региона. Этот блок является базой для функционирования региональной экономики приграничья, так как отражает степень интегрированности региона в мирохозяйственные связи. При этом должны учитываться цивилизованные экономические связи и существующие ограничения для «теневого» оборота и проникновения контрабанды, фильтрующие функции государственной границы.

В социально-экономическом понимании трансграничный регион представляет собой территорию, на которой проживают сообщества людей, тесно связанные различного рода отношениями, но разделенные границей. Важно отметить, что, независимо от социально-политической системы страны, к которой принадлежат эти сообщества, социально-экономическая система приграничных регионов имеет ряд специфических особенностей, основной из которых является ее адаптивность.

Эффективность управления приграничными связями региона с сопредельными государствами, как показывает практика, обычно зависит от степени использования механизма адаптации в процессе управления независимо от природы этих связей. В настоящее время адаптивной считают такую систему, которая может приспособливаться к изменениям внутренних и внешних условий [1]. Механизм адаптации системы управления процессами приграничного сотрудничества на уровне муниципальных образований представляет собой совокупность основных элементов адаптационного воздействия на процесс разработки и реализации совместных международных программ и проектов. Поэлементный состав механизма адаптации системы управления социально-экономическим развитием приграничного региона представлен на рис. 1. Предложенная структура механизма адаптации может служить основой для формирования эффективной системы управления приграничными связями, при этом специфика приграничной территории, особенности взаимоотношений с сопредельными государствами будут вно-

сить свои коррективы в состав и набор инструментов адаптации управленческих решений при реализации международных контактов.

Важным аспектом функционирования механизма адаптации системы управления приграничным регионом является системный подход к его формированию (рис. 2). В основе социально-экономической системы приграничного региона лежат потребности общества, которые требуют своего решения или удовлетворения. На основе анализа выполняемых приграничным регионом функции, учета преимуществ его территориального расположения для решения задач динамичного развития и повышения уровня жизни как самого региона, так и страны в целом, а также учета влияния закономерностей мирового развития мы приходим к выводу о возможности рассмотрения приграничного мезорегиона как узла межгосударственных контактов.

На приграничной территории через развитие приграничных связей происходит адаптация и частичная реализация взаимных интересов сопредельных государств. На основе выявления и систематизации воз-



Рис. 1. Элементы механизма адаптации системы управления приграничным регионом.

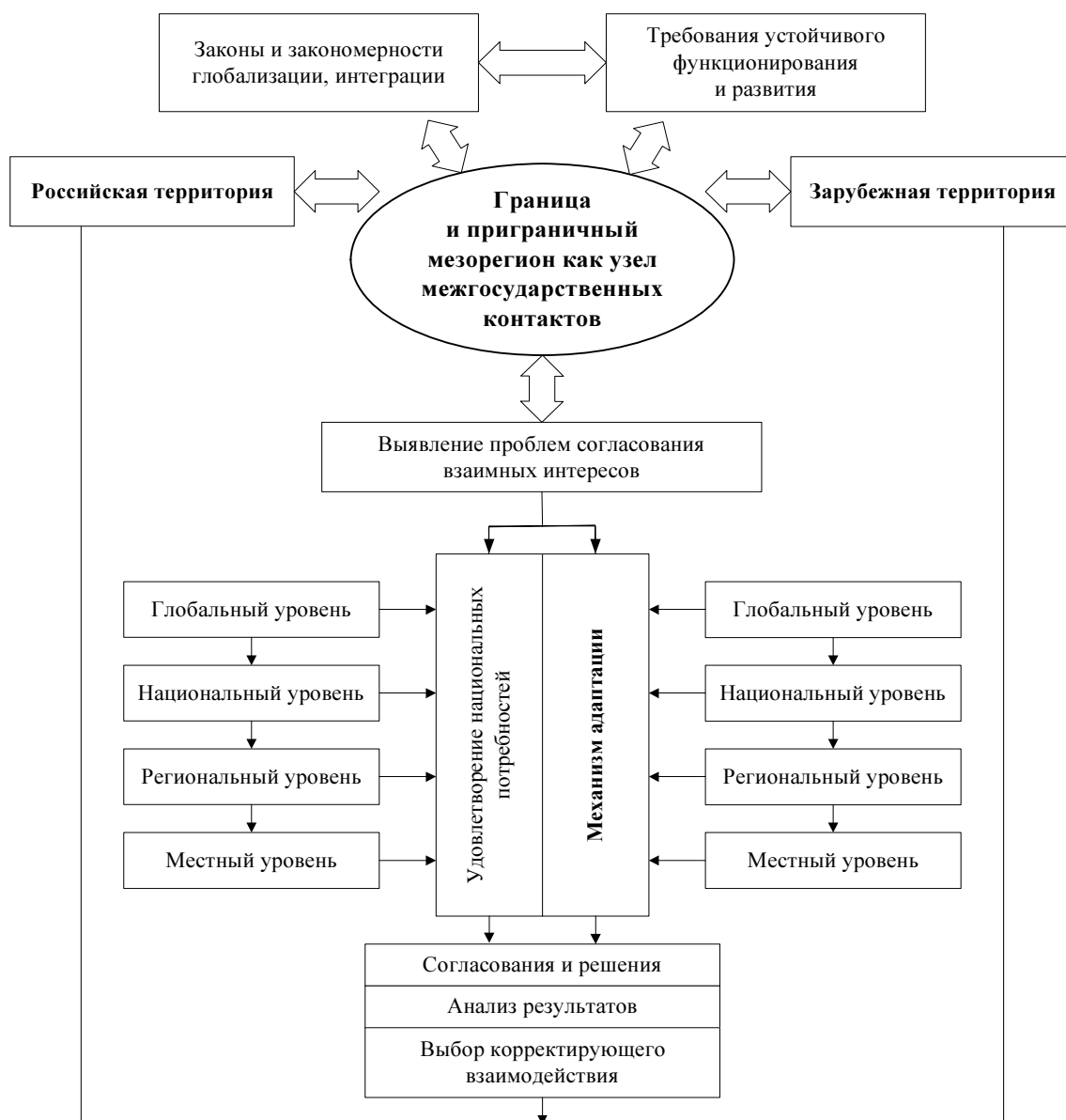


Рис. 2. Системный подход к формированию механизма адаптации межгосударственных контактов.

никающих проблем реализации взаимных интересов, анализа степени их актуальности и возможности их решения в имеющихся условиях проводится оценка последствий, факторов риска, степени удовлетворенности общественных потребностей и величины полученного эффекта на глобальном, национальном, региональном и местном уровне. Каждый шаг данной системной структуры осуществляется путем принятия управленческого решения на различных уровнях власти по разные стороны границы.

В свою очередь, блок механизма адаптации при реализации управленческих решений воздействует на все блоки поочередно. Каждый блок тем или иным образом затрагивается корректирующим управленческим воздействием и имеет выход на механизм адаптации. В результате мы имеем систему формирования адаптивных свойств системы управления приграничным мезорегионом на основе прямых и обратных связей, т. е. получаем не единый механизм, а ряд самостоятельных блоков с формируемыми для них управленческими

решениями и адаптивными свойствами на каждом шаге. Система имеет замкнутый контур, т. е. мы получаем систему с обратной связью на новых уровнях.

В условиях глобализации кардинально меняется роль приграничных территорий. Вместо функции запретительно-барьерной она превращается в структуру, способствующую повышению экономического и социального развития сопредельных государств. Россия отстает от большинства своих соседей в инфраструктурном развитии приграничных территорий в силу собственного не очень четкого понимания того, что такое современная граница и как надо строить отношения с соседями. Таким образом, в условиях глобализации государственная граница становится источником дополнительных ресурсов для местного территориального развития и активизации социальной политики. Во многих странах, что наглядно демонстрирует Евросоюз, приграничное сотрудничество представляет собой инструмент политического сближения и мощный фактор экономического роста сопредельных территорий.

По мнению И.П. Черной, М.Ю. Шинковского [2], анализ контактности–барьерности границ и сопряженных с ними открытости–закрытости экономики приграничных регионов позволяет выделить три экономико-географические особенности участия России в процессах глокализации*. Во-первых, приграничное положение региона само по себе не является фактором его эффективного развития. Во-вторых, удаленность от центра не может рассматриваться как неблагоприятное условие социально-экономического развития территории. И, наконец, в-третьих, природно-климатические характеристики региона также не оказывают существенного влияния на процессы приграничного сотрудничества.

На сегодняшний день одной из основных задач управления социально-экономической системой любого приграничного региона является создание максимально благоприятных условий как для развития приграничного сотрудничества, так и для притока иностранного капитала в экономику региона. В связи с этим, на наш взгляд,

возникает необходимость усиления внимания именно к социально-экономическому подходу решения задач приграничного региона, который становится все более значимым в современных условиях.

Практика регионального развития, не учитывающая возможности трансграничного сотрудничества, приводит к тому, что жители приграничных территорий испытывают трудности и ограничения, связанные с передвижением людей, товаров, услуг. К тому же, находясь на периферии страны, они испытывают традиционное невнимание к ним со стороны центральных властей и становятся заложниками региональных экономических диспропорций. Для самостоятельного же решения своих проблем у них нет ни средств, ни возможностей. Как результат, многие регионы превращаются в депрессивные, отсталые территории. Между тем от уровня развития этих территорий, от качества жизни зависит многое, в том числе и целостность государства.

***Институциональная поддержка
механизма адаптации как фактор
динамического развития приграничного
сотрудничества***

Особый вопрос – это социальные предпосылки развития приграничного сотрудничества. Прежде всего следует отметить, что приграничное сотрудничество как политический проект, как правило, является инициативой снизу, инициативой гражданского общества или местного самоуправления. Именно поэтому приграничное сотрудничество не может развиваться без поддержки общества, но может существовать при нейтралитете государства как политического института. Поддержка гражданами деятельности местного самоуправления в области приграничного сотрудничества не всегда очевидна. По-прежнему сохраняется восприятие населением границы как рубежа, разделяющего людей по принципу «свой–чужой»; развитие приграничного сотрудничества нуждается и в общественной поддержке [3]. Мы полностью разделяем эту точку зрения и хотим заострить внимание на создании эффективного механизма активного участия общественности в разработке и реализации программ

* Региональный сценарий глобализации.

приграничного сотрудничества как одного из основных элементов адаптации системы управления социально-экономическим развитием приграничных регионов.

Такие понятия, как «общественность» и «заинтересованная общественность», используются для определения граждан, не наделенных административными полномочиями, но участвующих в процессе принятия и выполнения решений. Общественность – одно или несколько физических или юридических лиц и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, также их объединения, организации или группы.

Заинтересованная общественность – общественность, на которую влияет или может повлиять решение вопросов приграничного сотрудничества, или общественность, озабоченная процессом сотрудничества. Неправительственные же организации, участвующие в приграничном сотрудничестве и работающие в соответствии с национальным законодательством, определяются как заинтересованные организации (организации заинтересованных сторон – стейкхолдеров).

Общественность следует определять в отношении к конкретному вопросу. Несмотря на то, что многие проекты трансграничного сотрудничества продолжаются годами, все они заканчиваются. После их окончания «заинтересованная общественность», определенная в отношении к этому проекту, естественным образом распадается.

По нашему мнению, цель организации участия общественности состоит в том, чтобы непосредственно привлечь граждан к управлению развитием приграничного региона, который должен служить оправданному распределению выгод и последствий сотрудничества с иностранными партнерами. Поэтому успешное участие общественности в разработке решений относительно сотрудничества с сопредельными государствами должно вести к прозрачному распределению ресурсов приграничного региона и далее к устойчивому экономическому росту.

Из этого становится ясным, что общественное участие – постоянный процесс взаимодействия органов власти сопредельных государств, ответственных за принятие решений о сотрудничестве, и обще-

ственности, на чьих интересах отражаются последствия этих решений.

Такое взаимодействие включает как минимум:

- реализацию мер, способствующих полному пониманию со стороны общественности процедуры принятия решений властями и механизмов для изучения экономических и социальных проблем, связанных с развитием приграничного сотрудничества;

- информирование общественности о статусе и стадии осуществления какой-либо деятельности (проекта, плана или программы, разработки политики или ее проверки и оценки), а также о возможности получения информации и комментариев к ней, других видах участия в сотрудничестве;

- анализ мнений вовлеченных граждан, а также их отношения к целям и задачам совместных проектов, предпочитаемых путей эксплуатации доступных ресурсов приграничного региона; альтернативных стратегий развития, любой другой информации, связанной с принятием решений.

Главные цели участия общественности в разработке и реализации программы приграничного сотрудничества:

- включение знаний и опыта общественности в процесс реализации приграничных связей;

- идентификация качества решения и адаптация его к конкретным условиям;

- адекватное планирование и идентификация проблем в ходе реального выполнения совместных проектов;

- включение потребностей и приоритетов общественности в формулирование управленческих решений в области сотрудничества с сопредельным государством.

Исходя из вышеперечисленных целей, необходимо определить ключевые принципы участия общественности в программах трансграничного сотрудничества:

- программы должны предоставлять возможности для активного привлечения всех заинтересованных сторон (стейкхолдеров) в процесс сотрудничества;

- сотрудничество должно быть открытым и прозрачным, честным и беспристрастным, осуществляться на базе обмена информацией, данными и знаниями, с исполь-

зованием всех подходящих средств информации; важно предвидеть некоторые конфликты и решать их;

- стейкхолдеры должны, где это возможно, принимать участие в происходящем от имени своих организаций, стремясь к коллективным решениям и мерам; очень важно наличие хороших лидеров;

- необходимо прилагать все усилия для получения поддержки федерального центра и работать в тесном сотрудничестве с региональными властями;

- подходящие механизмы должны быть приспособлены к местным условиям, проблемам и потребностям всех участников (учитывая интересы зарубежных партнеров); основное внимание – нахождению консенсуса;

- участники должны иметь долгосрочное видение развития приграничного региона с учетом различий своих интересов;

- участие не должно заключаться только в решении проблем, необходимо обеспечивать возможность стабильного роста экономического благосостояния приграничного региона, совместимого с более широкими приемлемыми целями развития страны в целом.

Общей целью общественного участия в приграничном сотрудничестве является обеспечение успешной реализации совместного проекта или программы сотрудничества в целом. Общественное понимание и поддержка – непереносимое условие успеха любой программы приграничного сотрудничества. Поэтому эта деятельность, по нашему мнению, должна быть тщательно спланирована и организована (рис. 3).

Готовность разработчиков программы приграничного сотрудничества привлекать общественность часто ограничивается вопросом затрат и необходимостью соблюдать

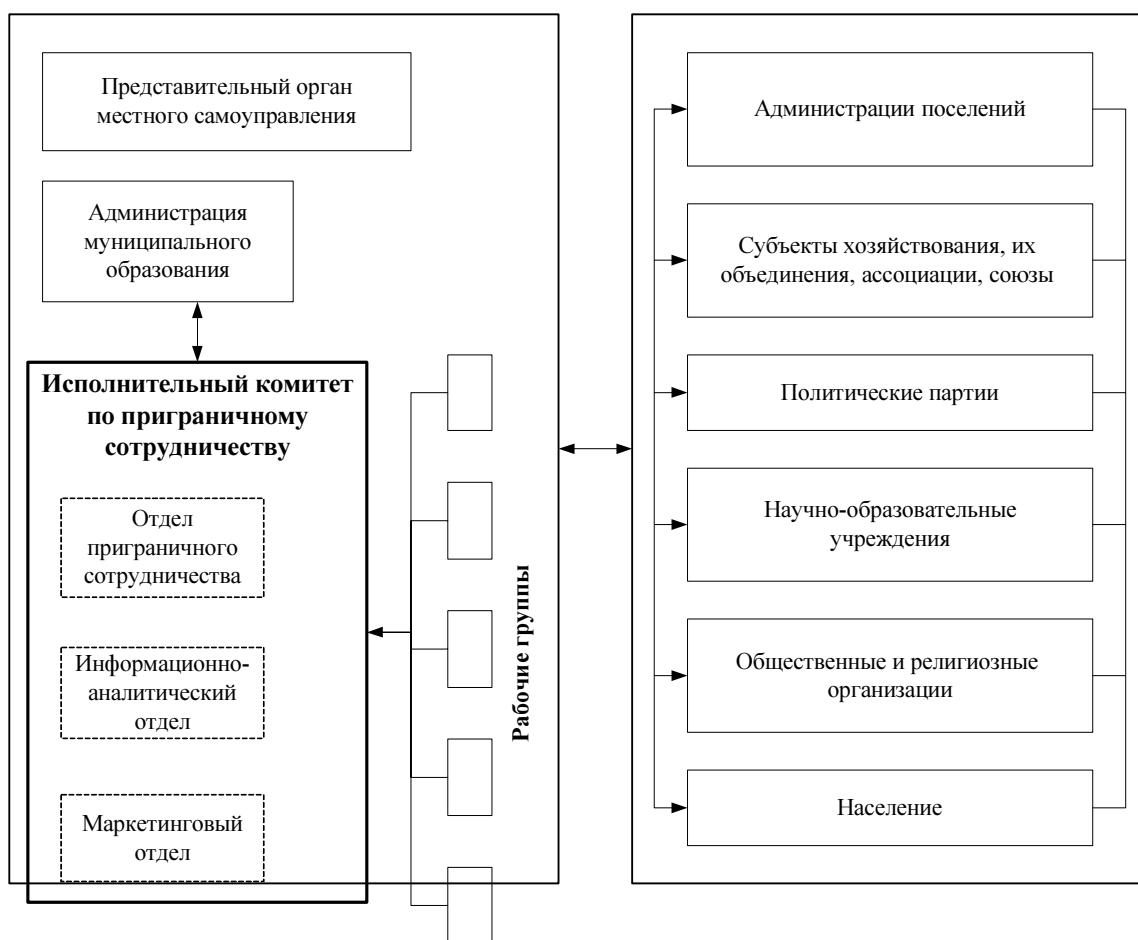


Рис. 3. Система общественного участия в процессе разработки и реализации проектов приграничного сотрудничества.

конфиденциальность. Кроме того, считается, что привлечение общественности требует много времени. Однако общественное участие необходимо для повышения законности решений в области планирования и усиления политического доверия к разработчикам. Широкий опыт общественного участия показал, что даже в случаях крупномасштабных и вызывающих споры работ активное привлечение общественности может дать значительные преимущества.

Участие общественности может внести некоторые риски в процесс принятия решений или выявить недостатки социальной организации проектов приграничного сотрудничества, такие как:

- поляризация интересов;
- преобладание узких секторальных интересов;
- неправильный подход к решению конфликтов;
- слабая культура участия.

Немаловажным вопросом при создании приграничного сотрудничества органами местного самоуправления является активизация роли неправительственных и негосударственных организаций.

Вопрос о роли общественных организаций заслуживает более подробного рассмотрения. С одной стороны, возможности государства в области приграничного сотрудничества не безграничны. С другой стороны, мы должны исходить из того, что на Западе сеть общественных ассоциаций, учреждений, объединений, базируясь на высокой политической и социальной активности населения, его готовности осознавать и отстаивать собственные интересы, становится ресурсом развития приграничного сотрудничества. Так, Д. Хентон [4] и другие зарубежные авторы, проводя дискуссию по вопросу общественного участия, отмечали, что «нельзя недооценивать интеграционную роль элиты и ее мобилизующий потенциал в смысле «гражданского предпринимательства». С некоторыми оговорками приграничное сотрудничество может быть рассмотрено как стимулятор политического сотрудничества на местном уровне для решения повседневных проблем. Идея гражданского общества исходит из цели

достижения идеалов справедливого общества и государства, реализующего общественно необходимые функции координации, регулирования и защиты законных и справедливых интересов каждой личности. В современном мире эти идеалы не могут быть замкнуты государственными границами. В этом контексте важен опыт приграничного сотрудничества неправительственных организаций [5].

Помимо участия стейкхолдеров, необходимо обеспечить и общественное участие в сотрудничестве. В контексте изучения этого вопроса под трансграничным сотрудничеством следует понимать систему взаимодействий субнациональных образований, лежащих по обе стороны границы, которые в той или иной степени затрагивают интересы населения данной территории. Если население региона не вовлечено в разработку и обсуждение направлений сотрудничества со своими зарубежными соседями или хотя бы не проинформировано о них, то реализация планов будет существенно затруднена. Ярким примером, характеризующим эти доводы, может служить развитие сотрудничества в сфере туризма.

Включение в программу трансграничного сотрудничества проектов, направленных на реформирование отдельных сфер деятельности региона, делает участие социально активной части регионального сообщества еще более актуальным. Формирование позитивного отношения населения региона к развитию взаимовыгодных приграничных контактов и вовлечение отдельных групп населения в реализацию совместных проектов – основа успешной реализации программ добрососедства и сотрудничества.

Приграничный регион – сложный социально ориентированный объект, представляющий собой совокупность десятков, сотен, тысяч предприятий, организаций, людей и связей. Поэтому программа приграничного сотрудничества – это, скорее, договор общественного согласия, в соответствии с которым власти, предприятия и общественные организации принимают на себя определенные обязательства по взаимодействию с сопредельными государствами с целью достижения положительных

преобразований на данной территории и повышения уровня жизни населения. В международном партнерстве участвуют федеральные, региональные, районные, городские власти, наиболее крупные и влиятельные организации, предприятия, объединения, общественность и население. Программа сотрудничества разрабатывается и реализуется всеми лицами, влияющими на развитие приграничного региона, с учетом интересов и при участии населения.

Вовлечение в процесс разработки и реализации программы приграничного регионального сотрудничества активной части регионального сообщества позволило сформировать основные цели сотрудничества, принятые и одобренные всеми участниками как с российской, так и с зарубежной стороны. На сегодняшний день основная цель сотрудничества приграничных регионов нашей страны и стран Евросоюза – добиться признания главенствующей роли межнациональных инициатив, направленных на решение экономических, экологических и социальных проблем в регионе. Только в случае, если на начальных этапах работы над программой регионального приграничного сотрудничества основное внимание будет направлено на поиск общественного международного консенсуса, на вовлечение в принятие решений широкого круга активных лиц по обе стороны границы, документ не останется лишь продуктом воображения или волеизъявления властей сопредельных территорий. Открытость разработки программы сотрудничества регионов, максимальный учет мнений специалистов и населения позволят принять сбалансированный документ, выбрать наиболее эффективные решения, поддерживаемые региональным сообществом.

Готовность населения региона принять участие в решении проблем приграничного сотрудничества, в свою очередь, зависит от их мотивированности к участию в процессе принятия и реализации решений, касающихся перспектив развития региона. Создание условий для проявления активности, заинтересованности населения в углублении и развитии добрососедских отношений и сотрудничества сопредельных

государств предполагает поиск объединяющих всех идей. Такие идеи могут отражать исторические традиции и культурные ценности региона, его экономическую уникальность, возможности трансграничной кооперации и др. Эти идеи опираются на формулировку проблем, затрагивающих всех участников приграничного сотрудничества, и показывают ясные пути их решения.

В ходе реализации проектов приграничного сотрудничества появляются новые ценностные основания для проявления населением патриотизма по отношению к своей родине. Наряду с этим формируется реальная основа реализации основных направлений сотрудничества, выделяются консолидированные группы населения (общественные объединения), заинтересованные в развитии региона и обладающие реальной силой воздействия на этот процесс, осуществляется целенаправленный процесс образования населения (курсы изучения языка и истории соседнего государства, правовые консультации, совместные семинары, «круглые столы», дискуссии, обмен группами, культурные мероприятия и т. д.). Появление этой готовности у населения приграничных регионов является результатом специально организованного, целенаправленного процесса ее формирования. С одной стороны, это процесс создания благоприятных условий в регионе для проявления населением активности в вопросах реализации основных направлений приграничного сотрудничества, с другой стороны, это образовательный процесс обучения населения формам проявления такой активности.

Вовлечение региональной общественности в процесс разработки и реализации проектов приграничного сотрудничества предполагает, по нашему мнению, создание целостной системы общественного участия как одного из элементов региональной адаптации к международному взаимодействию.

Цель деятельности этой системы – актуализация и адаптация потенциала региона через раскрытие, ориентацию и согласование возможностей населения по развитию добрососедских отношений и налаживанию связей с приграничными районами сопредельных государств.

Ведущими характеристиками системы общественного участия должны стать:

- наличие ясной цели общественного участия в приграничном сотрудничестве;
- «обратная связь» между населением, руководством региона и координаторами проектов сотрудничества;
- активное участие общественности уже на стадиях подготовки решений, затрагивающих интересы населения приграничного региона;
- включение максимального числа представителей различных групп населения региона в процесс разработки и реализации проектов приграничного сотрудничества;
- предоставление достаточной информации о ходе разработки и реализации совместных проектов;
- открытость и контролируемость процесса приграничного сотрудничества;
- использование качественной методической базы для организации процесса общественного участия в приграничном сотрудничестве и контроля над его результатами.

Критериями принятия населением основных направлений сотрудничества могут служить:

- сформированность позитивного отношения населения к проектам приграничного сотрудничества (люди готовы говорить о сотрудничестве, связывают свои планы на будущее с развитием добрососедских отношений и открытием границ);
- активная вовлеченность широких слоев населения приграничного региона в процесс разработки и реализации совместных проектов (готовность населения к выдвижению своих инициатив);
- готовность населения руководствоваться в своей повседневной деятельности идеями создания добрососедских отношений (наличие целостной национальной культуры).

Таким образом, взаимодействие участников приграничного сотрудничества создает условия для поиска консенсуса и сближения интересов. Процесс разработки и реализации стратегической программы приграничного сотрудничества следует оценивать как возможность построения взаимного доверия и преодоления сложивших-

ся стереотипов между отдельными группами регионального сообщества.

Приграничное сотрудничество и внешнеэкономические связи в системе понятий региональной экономики

В современной научной литературе можно выделить три важных подхода к изучению проблем приграничного региона в условиях интеграции его в отечественное и мировое экономическое пространство. Первый подход связан с лимологией* и рассматривает границу как феномен социально-экономической и политической жизни региона и страны в целом. Второй подход связан с экономическими теориями регионального развития и затрагивает прежде всего реализацию интеграционной функции приграничного региона. Третий – рассматривает исторический аспект развития этих регионов страны.

В рамках второго подхода прежде всего уделяется внимание новой экономической географии, позволяющей анализировать приграничный регион с позиций центра и периферии. Третий подход позволяет сделать вывод о том, что хозяйственные и законодательные структуры приграничных регионов России сохранили отличительные черты, которые формировались в результате исторической нестабильности государственных границ и сделали их не похожими на такие же структуры в центральных частях России. Это еще раз подтверждает значение развития приграничных регионов, сложность и самобытность приграничных проблем и недостаточную их изученность. В ведущихся сегодня научных исследованиях развития приграничных территорий уделяется недостаточно внимания изучению комплекса проблем развития этих регионов с использованием междисциплинарного инструментария, позволяющего сочетать данные научные подходы.

Рассматривая «приграничный регион» в качестве предмета научного исследования, считаем целесообразным выделить условия реализации приграничного сотрудничества, которые объективно присущи этому виду международных связей, что позволит понять

* Лимология – наука о государственных границах.

роль и значение сотрудничества в социально-экономическом развитии региона и страны в целом. Как следует из проведенного нами анализа, для эффективного развития приграничного сотрудничества необходимо учитывать не только объективное наличие различного рода политических, экономических, социальных условий, но и их взаимосвязь и взаимозависимость.

Таким образом, в рамках нашего подхода приграничное сотрудничество, с одной стороны, следует рассматривать как важнейший ресурс развития экономики приграничных регионов нашей страны. С другой стороны – это объект управления, нуждающийся в комплексном подходе к его исследованию, который предполагает необходимость изучения всех его аспектов: экономических, социальных, организационных, экологических и др.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гурков И.Б. Адаптация промышленной фирмы: теория и практика. М.: Высшая школа экономики, 1997.
2. Черная И. П., Шинковский М. Ю. Приграничный регион в условиях глобализации: теоретико-концептуальные подходы // Пространственная экономика. 2005. № 2. С. 24.
3. Болотов Д.А., Межевич Н.М. Модели приграничного сотрудничества в России: опыт исследования муниципальных образований Псковской области // Российское экспертное обозрение. 2006. № 4. С. 18.
4. Henton D., Melville J., Kimberly W. Grassroots Leaders for a New Economy. How Civic Entrepreneurs are Building Prosperous Communities. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.
5. Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М.: МИД РФ, 2007.



Материал поступил 16.06.2010 г.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.

BSEU Belarus State Economic University. Library.
<http://www.bseu.by> elib@bseu.by