

предоставляемых услуг. Кроме того, снижаются инфраструктурные риски для инвесторов и приток инвестиций по приоритетным направлениям развития региона увеличивается.

Важно, что в рамках этой модели любой проект рассматривается как система, состоящая из ряда элементов: изменение одного из них может повлечь за собой изменение всей структуры проекта. Абсолютная прозрачность и управляемость проектом, четкое распределение персональной ответственности и измеримый конечный результат на заранее спланированную дату – это далеко не все, что делает привлекательным проектное управление для бизнеса и органов власти.

Проектный менеджмент не противоречит применяемому программно-целевому планированию бюджета, а только усиливает его. Известно, что программно-целевой подход используется при финансировании отдельных государственных программ социального и экономического развития и направлен на достижение результатов в государственном секторе. Изначально определяется желаемое состояние, а затем пути достижения такого состояния. Для этого используются целевые показатели. Плановые (желаемые) значения таких показателей закладываются в программы развития, а затем на основе получаемых значений осуществляется анализ эффективности и результативности выполненной работы. У такого подхода, на наш взгляд, есть узкие места, которые как раз возможно устранить с помощью применения проектного менеджмента. Речь идет об увеличении прозрачности выполнения тех или иных действий и о четком понимании последовательности выполняемых работ, ограниченных финансовыми и временными ресурсами; налаживании взаимовыгодных межведомственных отношений внутри проекта, а также о строгом распределении ответственности вплоть до каждого участника команды проекта.

Управление портфелем проектов позволяет с большей четкостью отследить ход движения идеи от начала ее претворения в жизнь до логического завершения. В рамках каждого проекта можно увидеть и оценить результаты выполняемых работ, осуществить общий анализ трудовых, временных, человеческих и иных ресурсов. При этом названные элементы возможно рассматривать в разрезе как одного проекта, так и целого портфеля проектов, а в будущем и региональной стратегии развития.

ПОЛИТИКО-СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ РОССИИ И ХАРЬКОВСКОЙ ОБЛАСТИ УКРАИНЫ (ЕВРОРЕГИОН «СЛОБОЖАНЩИНА») В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

*К.Н. Лобанов, д-р полит. наук, профессор кафедры культурологии и политологии,
Белгородского государственного национального исследовательского университета,
Россия, г. Белгород*

Распад СССР вызвал появление большого числа новых стран и обширного нового пограничья. Протяженность новых границ России составила около 13 тыс км., из которых 12 тыс км. – со странами Содружества Независимых Государств (СНГ). Новые российские границы не оформлены в договорно-правовом отношении (например, не проведена делимитация и демаркация), границы также не прикрыты в войсковом плане. Невозможность полноценного обустройства границ предполагает известную «прозрачность» рубежей России, что делает территорию страны уязвимой со стороны различного рода угроз и рисков. Таким образом, необходимость укрепления экономической и иной безопасности России требует и укрепления новых государственных границ. Различные темпы экономических преобразований, углубляющиеся различия в правовом пространстве, очевидно разные геополитические ориентации объективно

способствуют усилению барьерной функции российских границ со странами СНГ. Однако, это лишь одна сторона вопроса.

Другая часть проблемы заключается в том, что ни Россия, ни большинство новых государств на ее рубежах не могут позволить себе колоссальные затраты, которых требует обустройство границ. А это означает, что еще длительное время статус новых государственных границ России сохранит свой формальный («прозрачный» или «полупрозрачный» характер) характер.

Оценка специфического положения новых российских границ, вместе с тем, возможна не только в негативном плане, т. е. с точки зрения угрозы национальным интересам и безопасности страны в приграничном пространстве. В передовых странах граница для прилегающих к ней районов – давно уже не источник угроз им самим и стране в целом, а одна из основ благосостояния, фактор притяжения высокодоходных и инновационных сфер деятельности. Поэтому в нынешних условиях необходима выработка «позитивного» – в смысле перспектив и основных направлений сотрудничества – подхода к приграничному взаимодействию сопредельных субъектов России и Украины, общая протяженность границы между которыми одна из самых больших в СНГ (2295,04 тыс. км).

К такому подходу располагают как минимум три обстоятельства: во-первых, это общая направленность общечивилизационного развития, которая заключается во все большей регионализации глобализирующегося мира, во-вторых, это переход России к новой интеграционной стратегии в рамках СНГ, а именно – признанию многоуровневости и многообразия форм интеграции (Союзное государство с Беларусью, ЕвроАзиатское экономическое сотрудничество и Таможенный союз), а также легитимации ее новых субъектов – регионов, районов, муниципальных образований, в-третьих, формирование и необходимость удовлетворения этими приграничными территориями своих специфических интересов и потребностей.

Демонстрацией позитивного опыта приграничного взаимодействия может служить попытка формирования региона «Слобожанщина», включающего сопредельные Белгородскую область России и Харьковскую область Украины. Этот интеграционный конгломерат мыслился и создавался по модели так называемых «еврорегионов», представляющих собой социально-экономические системы из двух или нескольких территорий соседних стран, характеризующихся определенным единством природной первоосновы или расселения, трудовых и культурно-бытовых связей населения, хозяйства, инфраструктуры, нередко также исторических, этнических и культурных традиций¹.

Как и в случае с зарубежным опытом, отправной точкой для начала формирования приграничного сообщества, стал консенсус местных политических и экономических элит и жителей приграничных территорий относительно тех выгод, которые может извлечь каждый субъект отношений из своего нового, приграничного положения². В целом же, специфические интересы населения приграничного региона «Слобожанщина» можно условно разделить на экономические и гуманитарные.

¹. Правовую основу деятельности еврорегиона составляют следующие нормативные документы: Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Украиной и Российской Федерацией от 31 мая 1997 года/http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1997_god.htm; Договор между Украиной и Российской Федерацией о российско-украинской государственной границе от 28 января 2004 года/<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=INT;n=17811;reg=doc>; Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством РФ о межрегиональном и приграничном сотрудничестве между Украиной и РФ от 27 октября 2010 года/<http://Russia.mfa.gov.ua/ru/Ukraine-ru/regions>; Программа межрегионального и приграничного сотрудничества между Украиной и РФ на 2011-2016 годы/<http://zaki.ru/pageneews.php?id=58279>.

². См.: Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Российской Федерации о порядке пересечения российско-украинской границы жителями приграничных регионов Украины и Российской Федерации/<http://Russia-Ukraine.tk/news/2012-01-24-47>.

Экономические интересы обуславливают, прежде всего, установление особого режима для предприятий, традиционно связанных с партнерами на приграничной территории соседней страны. Без создания живой и самовоспроизводящейся ткани сотрудничества, т. е. субъектов экономической деятельности по обе стороны границы, объединенных общими хозяйственными интересами, невозможно запустить его экономический механизм, и любые экономические решения останутся большей частью благими пожеланиями. Для оживления предприятий в приграничной зоне в рамках интеграционного региона «Слобожанщина» запланировано введение ряда взаимных преференций:

- введение гибкого режима взимания ввозных и вывозных пошлин, НДС, акцизных и других сборов на обширную номенклатуру товаров и услуг;
- определение перечня продукции, вывоз которой в пределах местных квот возможен без пошлин и на основе местных лицензий;
- облегчение создания совместных предприятий и финансово-промышленных групп;
- упрощение таможенного оформления грузов, переправляемых в соответствии с договорами, заключенными между предприятиями приграничных районов двух стран;
- создание гарантированных условий трансграничных взаиморасчетов и взаимозачетов, отсутствие препятствий для финансовых потоков, путем учреждения специальных совместных банков.

Значительную помощь в активизации приграничного экономического сотрудничества призваны сыграть совместные инвестиционные проекты, о которых стоит упомянуть особенно. За последние два-три года наметилось несколько таких крупных площадок, где соиздание планируется вести на паритетных началах российской и украинской стороной. Прежде всего, речь идет о сооружении на территории Белгородской области крупного авиатранзитного терминала, способного обслуживать международные рейсы, в том числе и трансконтинентальные. Новый международный аэропорт мыслится не только как важный экономический объект, но и как системообразующий элемент складывающейся инфраструктуры региона. Обращает на себя внимание активно развернувшееся строительство Яковлевского рудника в Белгородской области. Эти уникальные копи, где железная руда добывается открытым способом, а процентное содержание железа в сырье достигает максимальных в Европе 70% – разрабатываются при участии украинской стороны, а часть продукции идет на покрытие нужд соседней Харьковской области. Долгосрочным и весьма продуктивным проектом можно считать и совместную экологическую программу по очистке русла реки Северский Донец на участках сопредельных областей. С украинской стороны весьма выгодным было предложение белгородским компаниям и банкам поучаствовать в модернизации Шебелинского газоконденсатного месторождения в Балаклеинском районе Харьковской области. К этому списку можно также прибавить некоторые совместные инициативы в сфере дорожного строительства и обустройства конвертируемых систем оптоволоконной связи.

Гуманитарные интересы населения приграничного региона состоят:

- в облегчении режима пересечения границы для жителей приграничных территорий. В этом направлении уже многое сделано, поскольку такая практика широко распространена во многих странах и регионах. Ближайшей целью здесь объявлено введение совместного пограничного и таможенного контроля;
- для жителей по обе стороны границы немаловажное значение имеет возможность обеспечения равных прав в сфере здравоохранения, образования, культуры и спорта. Иными словами, если в больнице российского райцентра, например, нет специализированного кардиологического отделения, то гражданин должен быть уверен, что его примут в таком отделении, расположенном неподалеку в сопредельном украинском городе по другую сторону границы (при наличии соответствующих

страховых полисов). Также речь может идти об использовании взаимных гуманитарных ресурсов, например, культурного и образовательного потенциала таких крупных университетских центров как Харьков и Белгород. Для абитуриентской молодежи в вузах двух областных центров могла бы быть размещена первоначально хотя бы небольшая квота на поступление и обучение;

- в освобождении жителей приграничных муниципалитетов от применения к ним норм и квот на перемещение через границу продуктов, произведенных в личных хозяйствах, на провоз личного имущества и нетоварных партий грузов;

- в обеспечении безопасности и правопорядка в приграничной зоне. В условиях проницаемых границ важное место в контактах соседних областей занимает сотрудничество правоохранительных органов. Преступники из сопредельной территории, как известно, не ожидают, пока местные прокуратуры направят в свои столицы запросы на их задержание соответствующими органами полиции/милиции. Поэтому, согласно устоявшейся и легализованной практике правоохранительных органов в европейских странах, у нас также могут проводиться совместные рейды стражей порядка вглубь территории сопредельных стран – до 30 км для преследования и задержания правонарушителей¹.

Стоит отметить, что далеко не все из перечисленных направлений обрели зримые очертания. Многие еще предстоит воплотить в реальные действия. Здесь много объективных трудностей и препятствий. Так, к сожалению, приграничная политика на многих направлениях остается заложницей политики большой. Например, каково будущее «Слобожанщины» и всей российско-украинской границы, если Украина подпишет с Европейским Союзом Договоры об ассоциации и вступлении в Зону свободной торговли ЕС? Более того, по некоторым актуальным вопросам приграничного взаимодействия возникло очевидное напряжение после заявления Президента Украины об «окончательном решении страны придерживаться европейского вектора внешнеполитической ориентации» в августе этого года².

Есть сложности и более фундаментального плана. Например, отсутствие государственной помощи и специальной федеральной пограничной политики. Разумеется, приграничные территории пытаются и сами решать многие проблемы, но местные бюджеты на это явно не рассчитаны. В целом же не вызывает сомнения, что региональные и центральные власти должны оказать приграничным территориям помощь в адаптации к их новому геополитическому положению. Важно также определить законодательно глубину трансграничного пространства. Должен ли льготный режим распространяться только на жителей пятикилометровой пограничной полосы, установленной в законе об охране государственной границы? Или же охватывать приграничные административные районы? Или целиком субъекты Федерации как в случае с Белгородской и Харьковской областями? Совместное решение этих проблем – одна из основ приграничной политики³.

Вместе с тем, за приграничными территориями будущее. По сути, они представляют «точечные» очаги интенсивного регионального сотрудничества, своего рода компактные свободные экономические зоны и зоны свободной торговли. При наличии устойчивой политической воли региональных элит, развитии соответствующего государственного и местного законодательства такие фрагменты приграничного сотрудничества (существует уже несколько «еврорегионов», например, «Днепр», «Припять», «Буг», «Ярославна» и заканчивается правовое оформление новых – «Донбасс» и «Азов») могут слиться в единую зону экономического роста, социально-политической стабильности, правовой защищенности всех субъектов деятельности⁴. Таким образом,

¹ Колосов В. А., Мироненко Н. С. Геополитика и политическая география. М., 2005. С. 350.

² Урядовий кур'єр. – 2013. – 10 серпня.

³ Еврорегионы: модель «малой» интеграции. Материалы «круглого стола»/Современная Европа. 2006. №2. С. 6-9.

⁴ Лобанов К. Н. СНГ: брак после развода?// Белгородская правда. – 2002. – 11 июня.

приграничное взаимодействие и его материальное воплощение – «еврорегионы» – способны выступить в роли локомотива, вытягивающего весь комплекс интеграционных межгосударственных связей в рамках «большого» евразийского пространства, и в определенной мере быть буфером, амортизирующим на местном уровне последствия нередко жестких и эмоционально окрашенных решений, принимаемых центральной властью.

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПРОЕКТОВ

В.В. Макарова, магистрантка Института управления Белгородского государственного национального исследовательского университета, Россия, г. Белгород

Главными факторами приграничного сотрудничества России и стран СНГ являются безвизовый режим и внешнеторговые преференции, определяемые двусторонними соглашениями о свободной торговле и соглашениями о многостороннем сотрудничестве. Основной задачей приграничного сотрудничества со странами СНГ до последнего времени было снижение экономических и социальных потерь от появления новых пограничных барьеров.

Появление новых границ вызвало у приграничных территорий сильный шок, обусловленный существенным усложнением сложившихся в советский период связей между регионами. Большая часть экономических связей в новых условиях оказалась неэффективной. Спад производства и переориентация связей предприятий в приграничных районах в основном связаны с появлением таможенных и транзитных барьеров, введением собственных валют и высокими финансовыми и таможенными рисками взаимных экономических связей.

Приграничные регионы любого государства в силу своего географического положения выступают посредниками в экономических отношениях с соседними странами. К тому же эффективное функционирование этих регионов напрямую зависит от международного сотрудничества, поскольку границы являются для них барьерами для развития. В последние годы в международной политике приобрело значение приграничное или трансграничное сотрудничество. Такие взаимоотношения являются специфической разновидностью международной деятельности регионов. В европейской рамочной Конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 1980 года под приграничным сотрудничеством понимаются «любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух или более договаривающихся сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей»¹. Данное сотрудничество осуществляется в рамках полномочий региональных властей и определяется внутренним правом каждой из стран.

Характер приграничного сотрудничества определяется следующими условиями:

- наличием или отсутствием пограничных проблем;
- общим уровнем развития сотрудничества соседних стран;
- требованиями безопасности государств;
- уровнем социально-экономического развития приграничных регионов;
- этнокультурными особенностями приграничных территорий;
- полномочиями региональных властей в осуществлении международной деятельности;
- состоянием приграничной инфраструктуры.

¹Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г. URL:http://www.euro/npa_pro.html (Дата обращения: 25.03.2014)