

Инструменты оптимизации системы трансграничного сотрудничества

Аннотация

В статье анализируются факторы, которые обуславливают инновационное развитие трансграничного сотрудничества в Европе, обосновывается необходимость использования в анализе и управлении современными трансграничными процессами системной методологии. Сквозь призму реализации проекта “Границы для людей” Программы ENPI Европейского Союза рассматриваются методологические и методические основы системы индексации и мониторинга, формулируются задачи дальнейшего поиска и имплементации инструментов оптимизации трансграничного сотрудничества.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, системная методология, инструменты оптимизации, индексация, социальные показатели, индексы, мониторинг, социальная имплементация, конкретно-социологическое исследование

“Трансграничное сотрудничество — не черный вход, а парадная лестница в Европейский дом”.

*(Генеральный секретарь Совета Европы
Катрин Люмбер, 1989–1994)*

Введение

В тысячелетней истории человечества есть явления, которые, разумеется, условно можно назвать вечными. К таким явлениям относится и коммуникация людей через границы. Феномен трансграничной коммуникации появился там и тогда, где и когда появились границы. Границы же, как известно, — это политически разорванное пространство, способ обеспечения интересов субъектов в использовании разных пространственных ресурсов.

Коммуникация через границы в разные времена формировалась по-разному: от почти свободного и дружественного общения людей до неприкрытой враждебности и агрессии. Разные формы трансграничной коммуникации были характерны и для Европы, ведь здесь на каждую единицу площади всегда приходилось гораздо больше границ, чем в любой другой части мира, и находились они в постоянной динамике. Особенно бурные геополитические изменения на старом континенте произошли в течение двух последних десятилетий. Распался бывший Советский Союз, рухнула Берлинская стена, и Германия снова стала объединенной, через конфликты и насилие прошли Балканы...

После наиболее масштабного в своей истории расширения в 2004 и 2007 годах внешние рубежи Европейского Союза линейно стали совпадать с прежними границами центральноевропейских (Венгрия, Словакия, Польша) и балтийских (Литва, Латвия, Эстония) государств с восточноевропейскими (Украина, Беларусь, Россия). В итоге отношения этих государств приобрели новое качество, став отношениями субъектов и несубъектов ЕС.

Как известно, принципы восточной политики Европейского Союза на ближайший период были одобрены на учредительном саммите новой внешнеполитической инициативы ЕС “Восточное партнерство” в мае 2009 года в Праге. В принятом Общем заявлении ЕС декларируется, что “главной целью Восточного партнерства является создание необходимых условий для ускорения политической ассоциации и дальнейшей экономической интеграции между Европейским Союзом и заинтересованными странами-партнерами. Существенное усиление политики ЕС в отношении стран-партнеров будет достигаться путем развития особого восточного измерения Европейской политики соседства” [Joint Declaration, s. a.]. В документе также подчеркивается, что Восточное партнерство инициируется как общее стремление государств — членов Европейского Союза и их восточноевропейских партнеров на принципах взаимных интересов и обязательств. Было отмечено, что оно будет развиваться совместными усилиями и абсолютно прозрачно.

К новым восточным границам Европейского Союза — с обеих сторон — примыкают пограничные регионы. Пограничный регион — это административно-территориальная единица той или иной страны, которая занимает следующий после государственного уровень и размещена непосредственно вдоль государственной границы. Это — определенные территории со своими им географией, экологией, этносом, экономическим потенциалом и т.п., полномочия которых ограничены суверенитетами правительств по обе стороны границы.

Расширение и углубление отношений между пограничными регионами является важным инструментом Европейской политики добрососедства. Современное трансграничное сотрудничество, и это следует подчеркнуть, не является неким геополитическим “фантиком”, лишенным реального содержания. Сегодня ТГС, в частности, грантовое финансирование, стало реальным фактором экономического и социального развития пограничных регионов. Например, только Закарпатская область за последние три года из европейских структурных фондов получила на реализацию многочисленных проектов (в различных сферах — от охраны окружающей среды и развития образования до развития пограничной инфраструктуры) около 25 млн евро. Трудно сказать, смогла бы область (при нынешнем бюджетном дефи-

ците) найти подобные средства, чтобы профинансировать решение определенных насущных проблем.

Однако при всей своей значимости трансграничное сотрудничество может быть всего лишь вспомогательным фактором регионального развития. Это нужно подчеркнуть, поскольку, как показывает практика, иногда в кругах региональных элит и среди населения, особенно на восточноевропейских пограничных территориях, более или менее распространенными становятся завышенные ожидания от результатов ТГС. Оно воспринимается как своего рода панацея от всех бед, главное и универсальное средство выхода региона из кризиса. Ясно, что эти ожидания безосновательны. ТГС не в состоянии подменить внутренние ресурсы пограничного (как правило, весьма проблемного) региона, государственную поддержку его развития. Хотя при должной организации оно становится довольно результативным. Поэтому инструменты оптимизации, повышения эффективности современного трансграничного сотрудничества заслуживают тщательного анализа.

Современное трансграничное сотрудничество как объект системного анализа и управления

В европейском понимании понятие “трансграничное сотрудничество (ТГС)” — “the Transfrontier co-operation (TFC)” или “the Cross-Border Co-operation (CBC)” — означает любые совместные действия, направленные на усиление и углубление добрососедских отношений между территориальными общинами или властными структурами, находящимися под юрисдикцией двух или нескольких договорных сторон, а также на подписание с этой целью необходимых соглашений или достижение соответствующих договоренностей” [European Outline Convention, 1980: p. 2]. Таким образом, трансграничное сотрудничество является организованной, как правило, институциональной формой трансграничных потоков.

Европейский Союз определил следующие стратегические задачи обновленного пограничного сотрудничества, в частности на новой восточной границе:

- содействие экономическому и социальному развитию пограничных территорий;
- совместная работа по решению таких важных проблем, как охрана окружающей среды, здравоохранение и борьба с организованной преступностью;
- содействие развитию эффективных и безопасных границ, борьба с нелегальной миграцией;
- содействие контактам между людьми.

В системе отношений Восток — Запад трансграничное сотрудничество на новой восточной границе ЕС выполняет три основных функции.

Первая — практическая — связана с конкретными экономическими, социальными, экологическими и прочими проблемами, вызывающими беспокойство жителей пограничных территорий. Она ориентирована на повседневную жизнь людей, их интересы, здоровье, благополучие (о чем уже говорилось выше).

Кроме первой, утилитарной по своему характеру практической функции, трансграничное партнерство выполняет и другую — не менее важную —

коммуникационную функцию, обеспечивая наведение мостов между Востоком и Западом, цивилизационный диалог. В различных проектах, акциях, мероприятиях в рамках ТГС участвуют миллионы людей разных идеологических, геополитических ориентаций, этнической и религиозной принадлежности. Народная дипломатия сближает их, разрушает укоренившиеся в сознании стереотипы.

Третья функция — геополитическая — функция предупреждения конфликтов, вытекающая из двух предыдущих. Совместное решение различных проблем, активная формальная и неформальная коммуникация содействуют формированию у жителей пограничных регионов, граждан восточноевропейских государств непредвзятого отношения как к конкретным соседним странам, так и к Европейскому Союзу и Западу в целом (и наоборот). Это имеет большое значение для предотвращения осложнений и конфликтов в межгосударственных отношениях.

Указанные выше макрополитические процессы, произошедшие на континенте, привели к важной реконструкции всей системы трансграничного сотрудничества (СТС), прежде всего на новой восточной границе Европейского Союза.

Эта система стала, во-первых, гораздо более масштабной. Сегодня в орбиту трансграничного сотрудничества вовлечены многие регионы стран — новых членов Европейского Союза и восточных государств — вчерашних республик Советского Союза. Только граница Украины с государствами Европейского Союза составляет свыше 1400 км (из почти 7000 км ее внешних границ). Субъектами трансграничного сотрудничества со стороны Украины стали семь регионов с территорией более 100 тыс. кв. км и населением около 10 млн, со стороны Европейского Союза — 10 регионов с территорией почти 100 тыс. кв. км и населением около 9 млн жителей.

Во-вторых, СГС стала значительно более динамичной. В частности, на смену прежним инструментам трансграничного партнерства, таким как Программа ТАСИС, пришли новые, например, Программа ENPI. Весьма позитивно то, что новые инструменты по сравнению с прежними более лабильны, в большей мере способны к адаптации и инвариантному развитию.

В-третьих, реконструированная система трансграничного сотрудничества имеет значительно большую ресурсную базу, а значит, и возможности для решения более широкого круга проблем. Так, бюджет Программы ENPI на программный период 2007–2013 годов составляет 11 млрд 181 млн евро. Предполагается, что финансовые затраты на новый программный период 2014–2020 годов будут не меньшими.

Главной тенденцией развития ТГС является его расширение и углубление. Однако практическая реализация этой тенденции не может происходить автоматически. Она во многом зависит, с одной стороны, от политической воли участников ТГС, с другой — от *уровня научного обеспечения и эффективности управления* трансграничным сотрудничеством.

Этот вывод подтверждается анализом многих научных и научно-практических разработок трансграничного сотрудничества, появившихся в последние десятилетия в Европе. Как правило, они либо *имеют описательный характер* (содержат богатый фактологический материал), либо *имеют узкую, операциональную направленность* (что выражается в формулировании конкретных практических задач, скажем, в форме “Деклараций”, “Страте-

гий”, “Программ” трансграничного сотрудничества, не всегда подкрепленных действенными механизмами управления и контроля.

На первом, начальном этапе развития ТГС подобные формы анализа вполне целесообразны. Однако по мере интенсификации и усложнения трансграничного сотрудничества они все меньше удовлетворяют его участников. Отсюда — неоднократные оценки трансграничного партнерства как недостаточно эффективного или даже откровенное разочарование в его практических результатах.

Будучи сложным и динамичным объектом анализа и управления, трансграничное сотрудничество требует применения адекватных этим его качествам инновационных, междисциплинарных методов познания, способного охватить сущностные аспекты данного противоречивого явления, обеспечить эффективную корректировку его развития. Именно аналитические разработки, основанные на этих методах, будут способствовать переходу ТГС с начального, экстенсивного этапа развития к зрелой фазе — эффективного, системного функционирования.

Такой подход получает поддержку со стороны экспертов. Как отмечает В. Колосов, так называемая новая политическая география, тесно связанная с другими социальными науками, в частности с политологией и международными отношениями, исследует влияние границ и их стабильности на развитие трансграничного сотрудничества, разрешение территориальных споров и конфликтов, обеспечение мира. Эти и другие области знания, по мнению авторитетного специалиста, призваны обеспечить междисциплинарный подход к изучению границ и трансграничных процессов [Kolossa, 2005: p. 606].

Как считает Брюне-Желли, развитию междисциплинарной теории границ должны служить четыре в равной степени важные аналитические измерения: 1) рыночное влияние и торговые потоки; 2) политическая активность разных уровней управления на общих границах; 3) особое политическое влияние пограничных территориальных общин; 4) специфическая культура последних [Brunet-Jailly, 2005: p. 634]. На мой взгляд, придать трансграничным исследованиям междисциплинарный, интегральный характер и таким образом поднять на качественно более высокий уровень их эффективность и практическое значение можно только путем применения системной методологии. Только системная методология как инструмент интегративного анализа способна сейчас адекватно отражать естественное, органичное единство весьма разнородных по своей природе факторов, влияющих на границы. Только системная методология, которая обеспечивает анализ как функциональных, так и динамичных характеристик объектов, в состоянии раскрыть сложный механизм функционирования и развития трансграничных процессов. Наконец, только системная методология, наделенная мощным аппаратом прикладных разработок, может перевести исследования из категории преимущественно описательных в разряд практически необходимых.

Анализ практики трансграничного сотрудничества (более или менее удачных его примеров) свидетельствует о том, что одним из наиболее действенных инструментов системного анализа и управления ТГС должны стать, в частности, его индексация и мониторинг. С точки зрения выполнения практических задач, индексация и мониторинг приобрели исключи-

тельное значение как для определения (уточнения) параметров объекта исследования, так и для обработки его показателей.

Понятие социальных показателей начали активно использовать для изучения общественных явлений во второй половине прошлого века¹. Это было обусловлено усилением прагматических оснований социальных наук, ориентацией их на практическое решение острых проблем общественного развития. Для измерения особо сложных, многофакторных объектов (каковым и является ТГС) в последнее время используют понятие синтетического показателя (его еще называют индикатором, рейтингом и т.п.), который выражает как количественные (квантитативные), так и качественные (неквантитативные) характеристики явления. Сегодня вокруг определения синтетических показателей различных аспектов общественной жизни наблюдается настоящий бум. Без использования этих общепризнанных оценок невозможно представить себе международные отношения (см.: [Models, Numbers, and Cases: 2006]) или инвестиционную деятельность².

Ведется активная работа по созданию методологии оценивания самых разнообразных сфер социальной деятельности. Так, группа экспертов предложила систему оценивания процессов глобализации. Такую оценку рассчитывают на основании анализа развития 62 стран мира по 12 позициям, сгруппированным в четыре категории: экономическая интеграция, интенсивность личных контактов между людьми, развитие технических систем связи и причастность к мировым политическим процессам. Индекс определяется с 2000 года [Globalization, s.a.].

Как видим, интегральное и соотносительное измерение стало неотъемлемым атрибутом любого социального управления, мощным фактором повышения его эффективности. В этом плане не является исключением и управление таким сложным объектом, как современная трансграничная система. Синтетический показатель-индекс трансграничных потоков — это понятие, характеризующее относительную значимость, место, вес, позицию различных трансграничных потоков, а также соотношение разных сегментов внутри этих потоков.

Приведу алгоритм определения индексов трансграничных потоков:

1. Проведение на основе системной методологии исследования трансграничных потоков, создание их модели.
2. Анализ основных параметров модели, формулирование их показателей.
3. Количественная и качественная оценка показателей.
4. Определение синтетических индексов (например, индексов открытости границ и их безопасности).

Обычно под мониторингом понимают систематическое наблюдение и контроль за определенным процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату. Во временной плоскости различают кратко-, сред-

¹ Впервые термин “социальный показатель” систематически использовал американский экономист Р.Бауер (Bauer) в работе “Социальные индикаторы” (Bauer R. (ed.) Social Indicators. — Cambridge: MIT Press, 1966).

² Достаточно вспомнить широкоизвестные кредитные рейтинги Moody’s Investor Service, Standard and Poor’s, Fitch Investor Service и др.

не- и долгосрочный мониторинг. Краткосрочный мониторинг может охватывать период в 1 год, среднесрочный — 3–5 лет, долгосрочный — 10–15 лет.

Мониторинг ТГС обеспечивает прогнозирование его развития и принятия эффективных управленческих решений.

На этапе проведения мониторинга ТГС:

- 1) параметрам предложенной системной модели трансграничного сотрудничества (и конкретизирующим их индексам) нужно придать количественное и качественное измерение, дать оценку;
- 2) следует также провести анализ полученной информации и подготовить предложения касательно корректировки развития ТГС для выработки эффективных управленческих решений.

Становление и развитие методологии количественного и качественного оценивания и мониторинга ТГС

Обоснование необходимости количественного и качественного оценивания и мониторинга ТГС впервые было изложено в разработанной автором по заказу Брюссельского Центра Нью-Йоркского института “Восток–Запад” в 2006 году Концепции развития трансграничного сотрудничества на новой восточной границе Европейского Союза. Позже, в 2007-м эта Концепция в расширенном варианте была изложена в книге “Трансграничное сотрудничество как альтернатива новому “железному занавесу” и конфликтам” [Транскордонне співробітництво: 2007, с. 6–45]. В этих разработках, в частности, определены основные элементы индексации и мониторинга ТГС.

В 2008 году идеи индексации и мониторинга поддержали авторитетные эксперты и организаторы европейского трансграничного сотрудничества — директор Института стабильности и развития (г. Прага, Чехия) Васил Гудак и Генеральный секретарь Норвежского Баренцевого секретариата (г. Киркинес, Норвегия) Рюне Рафаэльсон. По инициативе и при поддержке с их стороны была создана Международная рабочая группа (МРГ), в которую вошли опытные эксперты из разных стран Европы: В.Гудак, Р.Рафаэльсен, А.Стаалесен (Норвежский Баренцевый секретариат), А.Эспириту (Баренцинститут, Киркинес/Тромсе, Норвегия), С.Устич, М.Бизиля (Институт трансграничного сотрудничества, г. Ужгород, Украина), А.Преснал (Институт Джефферсона, г. Белград, Сербия), Ш.Колеш (Международный Центр демократических преобразований, г. Будапешт, Венгрия), Р.Гарнетт (Институт стабильности и развития, г. Скопье, Македония), П.Паяс (Политическая ассоциация открытого общества, г. Прага, Чехия), В.Лихт (Фонд политических изменений, Белград, Сербия), А.Игнатьев (Агентство регионального развития, г. Калининград, Российская Федерация), М.Самусев (Еврорегион “Балтика”, г. Эльблонг, Польша), М.Черпал-Волан (Статистический офис, г. Жешув, Польша), Л.Стойка (Карпатский фонд, г. Сату-Маре, Румыния) и др.

Вот уже несколько лет Группа проводит плодотворную исследовательскую и политико-консультативную работу. Состоялось несколько ее заседаний: в ноябре 2009 года (г. Прага, Чехия); в феврале 2010-го (г. Будапешт, Венгрия), в июне 2010-го (г. Кишинев, Молдова), в октябре 2010-го (г. Ужгород, Украина — г. Кошице, Словакия), в январе 2011-го (г. Прага, Чехия).

хия), в ноябре 2011-го (г. Калининград, Российская Федерация — г. Эльблонг, Польша), в ноябре 2012 года (г. Кишинев, Молдова).

МРГ углубила и конкретизировала идеи индексации и мониторинга ТГС. Кроме того, она связала их в рамках паневропейского проекта “Европейский трансграничный диалог” с концепциями “Capacity development” и “Flexible Response Mechanism”. Если кратко резюмировать проведенную дискуссию, то она фокусировалась вокруг пяти основных проблем.

Проблема первая — соотношение традиционных и инновационных методов анализа и управления ТГС.

На основе анализа имеющихся разработок проблем ТГС был сформулирован общий вывод, согласно которому на сегодня экспертным сообществом определены лишь отдельные, фрагментарные ориентиры критериев сравнительного оценивания развития трансграничного сотрудничества в разных геополитических сегментах Европы. Следовательно, предстоит создать оригинальный, инновационный продукт, способный существенно улучшить практику трансграничного сотрудничества на континенте.

Проблема вторая — формирование общего подхода к индексации.

Участники МРГ поддержали главные принципы (системный подход к анализу ТГС, совмещение количественных и качественных оценок параметров, идентификация индексов и индикаторов и т.п.), которые были предложены представителями Института трансграничного сотрудничества в начале совместной деятельности. В дальнейшем, в ходе конструктивной дискуссии между участниками МРГ эти принципы были детализированы.

Проблема третья — набор параметров и индексов.

И касательно количественных, и касательно качественных характеристик параметров и индексов ТГС высказывались различные предложения. Многие из них на самом деле совпадали, хотя одни и те же явления нередко обозначались разными понятиями. Главная задача заключалась в поиске такой количественной и качественной комбинации параметров, которая бы позволяла отразить объект анализа — ТГС — наиболее адекватно.

Проблема четвертая — определение инструментария индексации (способов количественного и качественного оценивания, источников информации и ее обработки и т.п.).

Предлагались идеи корректного совмещения количественных и качественных оценок ТГС, использования балльной шкалы, агломерации индексов и др. В итоге была выработана общая точка зрения: конкретные формы индексации следует определять только после формирования совокупности индексов, поскольку каждый из этих индексов потребует для его исследования подбора специфических познавательных средств.

Проблема пятая — механизм имплементации индексов.

Было высказано немало предложений в плане эффективной имплементации индексных оценок с ориентацией на принятые в ЕС организационные стандарты. Эти предложения, в частности, касались основ создания региональных рабочих групп, формы и содержания мониторинговых докладов, использования веб-сайтов и т.п.

Отмеченные результаты деятельности международной рабочей группы были учтены автором при разработке Системы индексации и мониторинга (СИМ) на новой восточной границе Европейского Союза.

Приведу основные принципы этой работы.

1. Чтобы быть успешной в теоретическом и практическом (политическом) смысле, Система индексации и мониторинга требует стройной внутренней логики. Это означает, что каждый последующий шаг в процессе создания СИМ — вплоть до достижения конечной цели, то есть оптимизации системы трансграничного сотрудничества — обязательно должен определяться шагом предыдущим.

2. Чтобы осуществить корректное сравнение трансграничного сотрудничества в разных регионах Европы, нужно подготовить совокупность стандартизированных критериев, по которым будет проводиться это сравнение. Такие критерии должны как можно полнее и максимально точно отражать суть трансграничного сотрудничества и его оптимальное состояние, к достижению которого мы стремимся.

3. Чтобы определить эти критерии, следует использовать наиболее эффективную методологию, которая сделает возможным успешное решение данной задачи. На сегодняшний день — это системная методология анализа, моделирования и управления процессами (не случайно орган ЕС по управлению границами FRONTEX руководствуется ей в своей работе) [Risk analysis, s.a.].

Действенность этой методологии прежде всего заключается в том, что она позволяет органично объединить в единое целое разные по природе факторы. В случае с трансграничным сотрудничеством, весьма сложным по своей структуре, это крайне важно.

4. Чтобы использовать системную методологию, нужно определиться, каким образом мы будем оценивать (индексировать) различные аспекты трансграничного сотрудничества (в количественных и качественных показателях). Выполнив эту работу, мы подготовимся к решению главной теоретической проблемы — созданию оптимальной модели трансграничного сотрудничества (с определенным набором критериев — параметров и индексов, которые их конкретизируют).

5. Опираясь на эту модель, можно будет осуществлять конкретный сравнительный анализ плюсов и минусов трансграничного сотрудничества в разных регионах Европы и готовить соответствующие политические рекомендации институтам Европейского Союза, национальным государственным институтам и органам местного управления. Именно эта модель должна стать инструментом кратко-, средне- и долгосрочного мониторинга трансграничного сотрудничества в Европе и, на этом основании, оптимизации и существенного повышения его эффективности.

Значение проекта “Границы для людей” для разработки концепции оптимизации системы ТГС

В создании Концепции оптимизации системы трансграничного сотрудничества, а также для пилотной имплементации этой Концепции большую роль сыграли подготовка и реализация проекта “Границы для людей”.

Несколько слов об этом проекте. Подготовленный Институтом трансграничного сотрудничества (г.Ужгород, Украина) совместно со своими партнерами в рамках Программы ENPI (2007-2013) Европейского Союза проект был реализован в период с 1 октября 2010-го по 1 октября 2012 года.

Общей целью проекта стала оптимизация управления трансграничным сотрудничеством соседних регионов Румынии, Словакии, Венгрии и Украины. Его специфическими целями являются: 1) разработка программы “Эффективное трансграничное сотрудничество посредством международного мониторинга и координации деятельности национальных субъектов”; 2) создание организационных структур, которые обеспечат имплементацию этой программы.

Пограничным партнером в проекте “Границы для людей” выступал Институт общественных наук Словацкой академии наук (г. Кошице, Словакия), национальным партнером — Институт мировой экономики и международных отношений НАН Украины. Целевыми группами Проекта стали различные социальные институты и социальные группы (на макро-, мезо- и макроуровне) стран Европейского Союза и Украины, а конечными бенефициарами — население пограничных регионов Румынии, Словакии, Венгрии и Украины.

К главным итогам реализации проекта относится, *во-первых*, создание системы индексации и мониторинга трансграничного сотрудничества и методики ее практического использования.

Система индексации и мониторинга трансграничного сотрудничества в Европе (СИМ) — это комплекс теоретических и организационно-практических мероприятий, которые обеспечивают корректный анализ и сравнение общих и отличительных особенностей, а также тенденций развития трансграничного партнерства в разных регионах Европы с целью повышения его эффективности, прежде всего путем оптимизации управления.

СИМ является *универсальной моделью анализа и оптимизации управления трансграничным сотрудничеством* как на новой восточной границе в целом, так и в тех или иных ее отдельных сегментах в частности [Оптимизация, 2012: с. 47–54]. В использованном наборе индексов, а также соответствующих качественных и количественных индикаторов были максимально учтены методологические подходы, одобренные институтами Европейского Союза (в частности Генеральной дирекцией по региональной политике) и внедренные ими в программном проектировании на новой восточной границе, в первую очередь при разработке Программы ENPI.

Однако этим массивом информации СИМ не ограничивается. Она впервые обеспечивает синтетический анализ качественных и количественных аспектов развития трансграничного сотрудничества, тем самым давая возможность получить более полную и адекватную информацию об этом явлении [Hendl, 2012: p. 15–67].

Имея в своем распоряжении такую информацию, субъекты управления на различных уровнях получают возможность выработки и принятия наиболее эффективных политических решений. Предложенный набор оценочных критериев (например, статистических оценок) может, в зависимости от конкретных условий применения, в определенной мере модифицироваться. Но для обеспечения корректности сравнительного анализа уровня развития ТГС в различных сегментах новой восточной границы ЕС основные его критерии во всех случаях практического применения должны быть едиными.

СИМ состоит из двух подсистем: I — алгоритм теоретических действий; II — практическая реализация СИМ. В основе СИМ — определение общего, особого и единичного индексов. Общий индекс ТГС (*general index of TFC*) — показатель *уровня развития объекта (ТГС) в целом*. Особый индекс

TFC (special index of TFC) — показатель *уровня развития той или иной группы характеристик (параметров) объекта*. Единичный индекс TFC (single index of TFC) — показатель *уровня развития специфических (индивидуальных) характеристик объекта*.

Общий индекс строится на основе особых индексов путем сложения и определения среднего показателя. Определяется по балльной шкале. Особые индексы базируются на единичных индексах, которые присовокупляют, чтобы определить средний показатель (определяют по балльной шкале). Для общего индекса особые индексы служат субиндексами.

Особыми индексами общего индекса TFC являются:

- “географическая и демографическая среда”;
- “исторические, политические и духовные факторы”;
- “правовые основы”;
- “конфликтогенные факторы — риски и вызовы”;
- “инфраструктурные характеристики”;
- “контакты между людьми”;
- “экономическое сотрудничество”;
- “борьба с криминогенными явлениями”;
- “улучшение качества окружающей среды”.

Единичные индексы строятся на основе количественных и качественных измерений специфических характеристик объекта (оценки определяются по балльной шкале). Такие единичные индексы являются субиндексами для общих и особых индексов. Единичные индексы конкретизируются минимальными величинами — индикаторами. На основе разработанной СИМ эксперты из четырех стран провели пилотные индексные исследования TFC [Індексні дослідження, 2012]. По результатам Проекта подготовлено пособие, в котором рассмотрены методические подходы, уже используемые в международной практике в разных регионах Европы при реализации принципа индексации, а также описан пример интерпретации содержания балльных оценок параметров TFC.

Практическое руководство содержит также анализ алгоритма мониторинга трансграничного сотрудничества. Помимо этого, вниманию читателя предложены основополагающие документы, которыми регламентируется TFC в Европе, глоссарий основных терминов индексации и мониторинга и список полезной литературы. Для более четкого понимания сути современных трансграничных процессов в приложении имеется схема концепции TFC на новой восточной границе ЕС [Посібник, 2012]. Следует отметить, что для удобства пользования обе разработки (и Система индексации и мониторинга TFC, и практическое руководство) изданы на украинском, английском, венгерском, словацком и румынском языках.

К важным итогам проекта “Границы для людей” следует отнести создание организационного механизма имплементации методологии индексации и мониторинга в виде Международного института трансграничного анализа и менеджмента. Разработаны и одобрены Стратегия развития Института и его Устав. Они зарегистрированы в установленном законодательством порядке.

В процессе работы над проектом достигнут еще один, крайне важный результат, а именно сформирована международная команда высокопрофес-

сиональных экспертов из числа ученых, представителей органов государственного управления и местного самоуправления, активистов общественных организаций. Пожалуй, это самое важное достижение проекта. Подчеркну, что абсолютное большинство членов экспертной команды (более 40 человек) работали весьма продуктивно. Назову некоторых из них. Из Венгрии это один из ведущих европейских исследователей трансграничных процессов, архитекторов Карпатского Еврорегиона профессор Дебреценского университета Иштван Шюли-Закар, а также директор Карпатского Фонда в Венгрии Бата Богларка, исполнительный директор Ассоциации регионального развития “КИУТ” в г. Загонь Ондраш Ракоци; из Словакии — известный организатор европейского трансграничного сотрудничества, государственный секретарь Министерства финансов Словацкой республики Васил Гудак; доктор философии, старший научный сотрудник Института общественных наук Словацкой академии наук в г. Кошице Гайдош; старший научный сотрудник Института общественных наук Словацкой академии наук в г. Кошице Станислав Конечный; кандидат юридических наук, сотрудник Университета П.Й.Шафарика (факультет естественных наук) Радослав Бенко. Из Румынии — старший научный сотрудник уездного музея Сату-маре Люба Горват; профессор Западного университета им. Василе Голдиш Корнел Град; эксперт неправительственной организации “Ассоциация Эколог-жик” Александра Пушкаш; вице-президент Центра развития малых и средних предприятий уезда Марамуреш (CDIMM Марамуреш) Мирел Мигали. Из Украины — известный ученый, доктор исторических наук, заведующий отделением истории НАН Украины, профессор Дипломатической академии Украины при Министерстве иностранных дел Украины Степан Виднянский; кандидат экономических наук, профессор, декан факультета экономики и туризма Закарпатского государственного университета, заведующий Ужгородским отделом Института мировой экономики и международных отношений НАН Украины Александр Передрий; кандидат исторических наук, директор Регионального филиала Национального института стратегических исследований в г. Ужгороде, Заслуженный деятель науки и техники Украины Светлана Митряева; заместитель начальника Южного регионального управления по оперативно-розыскной работе, генерал-майор Владимир Горожанкин; кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права и международных отношений Закарпатского государственного университета Георгий Дынис; кандидат исторических наук, профессор Закарпатского государственного университета, директор Института философии и европейской интеграции Иван Артемов и др.

Следует отметить, что своеобразной экспертизой проекта стали его презентации на Европейских форумах по трансграничному сотрудничеству, соорганизатором которых является Институт трансграничного сотрудничества. Первый такой Форум при участии вице-президента Европейской комиссии состоялся в октябре 2010 года в Ужгороде (Украина) и Кошице (Словакия), второй — в ноябре 2011 года в Калининграде (Российская Федерация) и Эльблонге (Польша). Итоги проекта были представлены участникам Третьего европейского форума, который состоялся в ноябре 2012 года в Кишиневе.

Реализация проекта получила высокую оценку Мониторингового комитета Программы ENPI. Кроме того, проект был представлен на конкурс, проведенный в 2011 году самой авторитетной европейской структурой в

сфере трансграничного сотрудничества — Ассоциацией европейских пограничных регионов. По результатам конкурса Институт трансграничного сотрудничества получил награду “За особые достижения в европейском трансграничном сотрудничестве”. Таким образом, созданный в процессе реализации проекта “Границы для людей” пакет по методологии и методике индексации и мониторинга ТГС можно рассматривать как оригинальный инновационный продукт.

Практическое значение методологии индексации и мониторинга ТГС

Сегодня в международном сообществе участников и сторонников трансграничного сотрудничества все чаще употребляют трендовое слово “эффективность”. Это означает, что разнообразные субъекты ТГС озабочены прагматической составляющей трансграничной коммуникации, ее конкретными и ощутимыми результатами. Методология индексации и мониторинга ТГС направлена на то, чтобы как можно более полно ответить на этот вызов времени.

Разумеется, эффективность конкретной научно-практической разработки не всегда измеряется денежными затратами и выгодой. Однако корректная имплементация разработанных проектом “Границы для людей” политических рекомендаций может существенно оптимизировать трансграничное сотрудничество, в том числе в плане рационального использования финансовых, информационных и человеческих ресурсов.

Радует и то, что разработка концепции индексации и мониторинга трансграничного сотрудничества сопровождалась ее практической апробацией. Это позволило своевременно вносить в концепцию необходимые изменения и уточнения. Одна из первых попыток практического применения методологии индексации трансграничного сотрудничества была осуществлена в рамках проекта “Индекс ТГС — информирование заинтересованных сторон” [Index, s. a.]. Этот проект был реализован в 2010–2011 годах под эгидой Министерства иностранных дел Норвегии. Идея указанного проекта возникла в конце 2009 года в результате переговоров между сотрудниками Института трансграничного сотрудничества, Баренцевого Секретариата, Баренцевого Института, Карпатского фонда и Института стабильности и развития. Стороны пришли к выводу, что существует острая необходимость в анализе разнообразного опыта развития трансграничного партнерства в разных частях Европы, а также в обеспечении обмена этим опытом между национальными субъектами с целью повышения эффективности ТГС. Основным направлением работы участников проекта стал сравнительный анализ усилий Норвегии и России в сфере трансграничного сотрудничества, а также внедрение ежегодной индексации уровня развития трансграничного сотрудничества в северном сегменте новой восточной границы ЕС.

Одна из главных проблем индексации трансграничного сотрудничества — корректное использование экспертами балльных оценок. Для этого нужно построить ранжир качественных и количественных характеристик ТГС, которые соответствуют тому или иному баллу. Речь идет о своеобразной инструкции по определению балльных оценок, которая должна унифици-

цировать работу экспертов. Попытку создания такой “инструкции” в рамках проекта предпринял эксперт В.Школьников.

Реализация Проекта стала подтверждением эффективности концепции синтетического индекса ТГС. Одновременно это позволило выяснить, что коррективы следует внести в методику индексации для расширения географии ее внедрения.

Еще один практический опыт использования методологии индексации трансграничного сотрудничества связан с реализацией польско-российского проекта “Будем считаться с границами” [Projekt, s.a.] в 2011–2012 годах.

Опираясь на Систему индексации и мониторинга, разработанную Институтом трансграничного сотрудничества, они сделали акцент на использовании данных соответствующей статистики. Для этого к проведению исследования привлекли специалистов-статистиков. В рамках проекта проанализирован уровень развития пограничных регионов Польши (Варминско-Мазурское воеводство) и России (Калининградская область), а также проблемы их трансграничного партнерства. Исследование осуществлено с использованием индексов, построенных по принципу “от особого к общему”. Предложено определять общий индекс ТГС по 10-балльной шкале на основе особых индексов и соответствующих индикаторов. К сожалению, из-за нехватки средств исследование не было полностью завершено. Но несмотря на это, достижением проекта стало применение системы оценивания и мониторинга трансграничного сотрудничества в важном сегменте новой восточной границы ЕС.

Ряд проектов, подготовленных по разработанной нами методологии индексации и мониторинга, находятся на стадии реализации. Это, в частности, проект “Трансграничное сотрудничество на новой восточной границе — изучение финского и норвежского опыта” (“Cross-Border Cooperation on EU’s Eastern Border — Learning from Finnish and Norwegian Experience”). Проект осуществляется при поддержке Министерств иностранных дел Финляндии и Норвегии Международной рабочей группой. Членами МРГ являются известные эксперты трансграничных процессов в Европе, которые представляют политико-консультационные институты разных стран, в том числе наш Институт трансграничного сотрудничества.

Подготовленная и изданная группой аналитическая разработка [Ex bo-gea lux?, 2012] касается актуальных проблем новой восточной границы в ее разных сегментах — от Скандинавии до Карпат. По просьбе Министерства регионального развития Молдовы Институт трансграничного сотрудничества принял участие в разработке проекта по внедрению мониторинга трансграничных процессов между Молдовой и Румынией. Проект рассматривается в рамках Программы ENPI Румыния–Молдова–Украина.

Разработанная методология индексации и мониторинга в качестве инновационного инструмента повышения эффективности и оптимизации трансграничного сотрудничества на новой восточной границе Европейского Союза имеет огромное практическое значение.

Дальнейшие шаги по оптимизации системы трансграничного сотрудничества

1. При наличии необходимых предпосылок: инновационного методологического продукта, организационного механизма и экспертного потенциа-

ла — главной задачей на будущее становится обеспечение организации и проведения систематического (кратко-, средне- и долгосрочного) мониторинга трансграничного сотрудничества на новой восточной границе в целом и ее отдельных сегментах в частности.

Разумеется, мониторинг требует соответствующего финансового обеспечения. Учитывая важность дела, необходимые средства можно выделять из структурных фондов Европейского Союза, национальных правительств стран-членов Восточного партнерства, региональных органов государственной власти и местного самоуправления. На эту работу будут направляться и спонсорские взносы. Скажем, так, как это сделано в Польше для проведения мониторинга “Социальный диагноз”.

2. Нужно позаботиться о создании соответствующих условий для активной деятельности субъекта организации и проведения мониторинга — Международного института трансграничного анализа и менеджмента, который начинает свою работу. В идеале этот Институт должен выполнять функции международного рейтингового агентства, специализирующегося на оценке уровня развития трансграничного сотрудничества.

3. Следует конкретизировать и развивать существующую методологию и методику системного анализа и управления трансграничным сотрудничеством, усилить их имплементационную составляющую. Прежде всего имеющийся инструментарий экспертной индексации и мониторинга ТГС придется дополнить пакетом методологического и методического обеспечения конкретно-социологических исследований ТГС, что создаст условия для установления обратной связи между субъектом и объектом управления трансграничным сотрудничеством.

Для решения этой задачи Институт трансграничного сотрудничества совместно с партнерами в Венгрии, Словакии и Румынии на средства гранта Программы ENPI Европейского Союза в октябре 2012 года начал реализацию проекта “Границы глазами людей”. Проектом предусмотрено формирование социологического сервиса трансграничного сотрудничества соседних регионов Венгрии, Словакии, Румынии и Украины. В январе 2013 года при участии ведущих социологов этих стран в Ужгороде состоялась стартовая международная научно-практическая конференция “Методология и инструментарий социологического анализа трансграничного сотрудничества”. Впереди у интернациональной команды ученых и практиков — интересная и важная работа, о результатах которой будут информированы как экспертное сообщество, так и широкая общественность.

Источники

Індексні дослідження транскордонного співробітництва. — Ужгород : Ліра, 2012. — 244 с.

Оптимізація системи транскордонного співробітництва: концепція та її пілотна імплементація (на прикладі сусідніх регіонів Угорщини, Словаччини, Румунії та України) / за ред. С.І. Устича. — Ужгород : Ліра, 2012. — 119 с.

Посібник із індексації та моніторингу транскордонного співробітництва / за ред. С.І. Устича. — Ужгород : Ліра, 2012. — 79 с.

Транскордонне співробітництво як альтернатива новій “залізній завісі” та конфліктам. — Ужгород : Карпати, 2007. — 240 с.

Brunet-Jailly E. Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective / E. Brunet-Jailly // Geopolitics. — 2005. — 10. — P. 634.

European Outline Convention on Transfrontier Co-operation Between Territorial Communities or Authorities. — Strasbourg : Division des publications et des documents, 1980. — P. 2.

Ex borea lux? Learning from the Finnish and Norwegian Experience of Cross-border Cooperation with Eastern Neighbours. — Prague : ISD, 2012. — 96 p.

Globalization [Electronic resource]. — Mode of access : www.foreignpolicy.com/story/cms.php_story_id=.

Hendl J. Kvalitativní výzkum / Hendl J. — Praha : Portál, 2012. — 250 S.

Index of TBC [Electronic resource] — Mode of access : <http://www.borderdialogues.eu/index>.

Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague [Electronic resource]. — 2009. — 7 May. — Mode of access : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/prague_summit_declaration_en.pdf.

Kolossov V. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches / V. Kolossov // Geopolitics. — 2005. — 10. — P. 606.

Liczmy się z granicą [Electronic resource]: Projekt. — Mode of access : http://www.eurobalt.org.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=92.

Models, Numbers, and Cases. Methods for Studying International Relations / ed. by Detlef F. Sprinz, Yael Wolinsky-Nahmias. — The University of Michigan Press, 2006. — 391 p.

Risk analysis [Electronic resource] — Mode of access : <http://www.frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis>.