

УДК 316.33

СЕРГІЙ УСТИЧ,

кандидат філософських наук, доцент, директор Інституту транскордонного співробітництва, Ужгород

Інструменти оптимізації системи транскордонного співробітництва

Анотація

У статті аналізуються чинники, що зумовлюють інноваційний розвиток транскордонного співробітництва в Європі, обґрунтовується необхідність використання в аналізі та управлінні сучасними транскордонними процесами системної методології. Крізь призму реалізації проекту “Кордони для людей” Програми ENPI Європейського Союзу розглядаються методологічні та методичні засади системи індексації та моніторингу, формулюються завдання подальшого пошуку та імплементації інструментів оптимізації транскордонного співробітництва.

Ключові слова: *транскордонне співробітництво, системна методологія, інструменти оптимізації, індексація, соціальні показники, індекси, моніторинг, соціальна імплементація, конкретно-соціологічне дослідження*

“Транскордонне співробітництво — не чорний вхід,
а парадні сходи до Європейського дому”.

*(Генеральний секретар Ради Європи
Катрін Люм’єр, 1989–1994)*

Вступ

Є в тисячолітній історії людства явища, які, звісно, умовно можна назвати вічними. До таких явищ належить і комунікація людей через кордони. Феномен транскордонної комунікації з’явився там і тоді, де і коли з’явилися

кордони. Кордони ж, як відомо, — це політично розірваний простір, спосіб забезпечення інтересів суб'єктів у використанні різних просторових ресурсів.

Комунікація через кордони за різних часів складалася по-різному: від майже вільного і дружнього спілкування людей до неприхованої ворожнечі й агресії. Різні форми транскордонної комунікації були характерні і для Європи, адже тут на кожну одиницю площі завжди припадало значно більше кордонів, ніж у будь-якій іншій частині світу, і перебували вони в постійній динаміці. Особливо бурхливі геополітичні зміни на старому континенті відбулися впродовж останніх двох десятиліть. Зазнав краху колишній Радянський Союз, впала Берлінська стіна, Німеччина знову стала об'єднаною, конфлікти й насилля пережили Балкани...

Після наймасштабнішого у своїй історії розширення у 2004 та 2007 роках зовнішні рубежі Європейського Союзу лінійно стали збігатися з колишніми кордонами центральноєвропейських (Угорщина, Словаччина, Польща) та балтійських (Литва, Латвія, Естонія) держав зі східноєвропейськими (Україна, Білорусь, Росія). Таким чином, відносини цих держав набули нової якості як відносини суб'єктів і несуб'єктів ЄС.

Як відомо, засади східної політики Європейського Союзу на ближчий період були схвалені на установчому саміті нової зовнішньополітичної ініціативи ЄС “Східне партнерство” у травні 2009 року в Празі. В ухваленій Спільній заяві ЄС декларовано, що “головною метою Східного партнерства є створення необхідних умов для пришвидшення політичної асоціації та подальшої економічної інтеграції між Європейським Союзом і зацікавленими країнами-партнерами. Істотне посилення політики ЄС щодо країн-партнерів досягатиметься через розвиток особливого східного виміру Європейської політики сусідства” [Joint Declaration, s.a.]. У документі також зазначено, що Східне партнерство започатковується як спільне прагнення держав — членів Європейського Союзу та їхніх східноєвропейських партнерів на засадах взаємних інтересів і зобов'язань. Було зазначено, що воно розвиватиметься спільними зусиллями та у цілковито прозорий спосіб.

До нових східних кордонів Європейського Союзу — з обох боків — приймають прикордонні регіони. Прикордонний регіон — це адміністративно-територіальна одиниця тієї чи іншої країни, яка посідає наступний після державного рівень і розміщена безпосередньо уздовж державного кордону. Це — певні території з властивими їм географією, екологією, етносом, економічним потенціалом і т.ін., повноваження яких обмежені суверенітетами урядів по обидва боки кордону.

Розширення та поглиблення відносин між прикордонними регіонами є важливим інструментом Європейської політики сусідства. Сучасне транскордонне співробітництво, і на це варто наголосити, не є якимсь геополітичним “фантиком”, позбавленим реального змісту. Сьогодні ТКС, зокрема, грантове фінансування, стало реальним чинником економічного та соціального розвитку прикордонних регіонів. До прикладу, тільки Закарпатська область за останні три роки із європейських структурних фондів отримала на реалізацію численних проектів (у різних сферах — від охорони навколишнього середовища і розвитку освіти до розбудови прикордонної інфра-

структури) близько 25 млн євро. Важко сказати, чи мала б область можливість (за нинішньої бюджетної скрути) віднайти такі кошти, щоб профінансувати розв'язання певних у край нагальних потреб.

Проте за всієї своєї значущості транскордонна співпраця може бути лише допоміжним чинником регіонального розвитку. Це слід підкреслити, тому що, як показує практика, іноді в колах регіональних еліт і серед населення, особливо на східноєвропейських прикордонних територіях, більш чи менш поширеними стають завищені очікування стосовно результатів ТКС. Воно сприймається як свого роду панацея від усіх бід, головний і універсальний засіб виходу регіону з кризи. Безумовно, ці очікування безпідставні. ТКС не в змозі підмінити внутрішні ресурси прикордонного (як правило, вельми проблемного) регіону, державну підтримку його розвитку. Хоча в разі належної організації воно стає доволі результативним. Тому інструменти оптимізації, підвищення ефективності сучасного транскордонного співробітництва заслуговують ретельного аналізу.

Сучасне транскордонне співробітництво як об'єкт системного аналізу та управління

У європейському розумінні поняття “транскордонне співробітництво (ТКС)” — “the Transfrontier co-operation (TFC)” або “the Cross-Border Co-operation (CBC)” — означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення і поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або владними структурами, які перебувають під юрисдикцією двох або кількох договірних сторін, а також на укладання з цією метою необхідних угод чи досягнення відповідних домовленостей” [European Outline Convention, 1980: р. 2]. Таким чином, транскордонна співпраця є організованою, як правило, інституціональною формою транскордонних потоків.

Європейський Союз визначив такі стратегічні завдання оновленого прикордонного співробітництва, зокрема на новому східному кордоні:

- сприяння економічному і соціальному розвитку прикордонних територій;
- спільна робота з розв'язання таких важливих проблем, як охорона довкілля, охорона здоров'я та боротьба з організованою злочинністю;
- сприяння розвитку ефективних і безпечних кордонів, боротьба з нелегальною міграцією;
- сприяння людським контактам.

У системі відносин Схід — Захід транскордонна співпраця на новому східному кордоні ЄС виконує три основні функції.

Перша — практична — пов'язана з конкретними економічними, соціальними, екологічними та іншими проблемами, які турбують жителів прикордонних територій. Вона зорієнтована на щоденне життя людей, їхні інтереси, здоров'я, благополуччя (про що вже йшлося).

Окрім першої, утилітарної за своїм характером практичної функції, транскордонне партнерство виконує і другу — не менш важливу — комунікаційну функцію, забезпечуючи налагодження містків між Сходом і

Заходом, цивілізаційний діалог. У різних проектах, акціях, заходах в рамках ТКС беруть участь мільйони людей різних ідеологічних, геополітичних орієнтацій, етнічної та релігійної належності. Народна дипломатія зближує їх, руйнує вкорінені раніше у свідомості стереотипи.

Третя функція — геополітична — функція попередження конфліктів, що впливає із двох попередніх. Спільне розв'язання різних проблем, активна формальна та неформальна комунікація сприяють формуванню у жителів прикордонних регіонів, громадян східноєвропейських держав неупередженого ставлення як до сусідніх країн зокрема, так і до Європейського Союзу та Заходу загалом (і навпаки). Це має велике значення для запобігання ускладненням і конфліктам у міждержавних відносинах.

Зазначені вище макрополітичні процеси, що відбулися на континенті, спричинили істотну реконструкцію всієї системи транскордонного співробітництва (СТС), насамперед на новому східному кордоні Європейського Союзу.

Ця система стала, по-перше, значно масштабнішою. Сьогодні в орбіту транскордонного співробітництва залучені численні регіони країн — нових членів Європейського Союзу та східних держав — вчорашніх республік Радянського Союзу. Тільки кордон України із державами Європейського Союзу становить понад 1400 км (із майже 7000 км її зовнішніх кордонів). Суб'єктами транскордонної співпраці з боку України стали сім регіонів із територією понад 100 тис. кв. км та населенням близько 10 млн, з боку Європейського Союзу — 10 регіонів з територією близько 100 тис. кв. км та населенням близько 9 млн жителів.

По-друге, СТС стала значно динамічнішою. Зокрема, на зміну старим інструментам транскордонного партнерства, скажімо, таким як Програма ТАСІС, прийшли нові, до прикладу, Програма ENPI. Вельми позитивним є те, що нові інструменти порівняно зі старими є більш лабільними, більш здатними до адаптації та інваріантного розвитку.

По-третє, реконструйована система транскордонного співробітництва має значно більшу ресурсну базу, а отже, і можливості для розв'язання ширшого кола проблем. Наприклад, бюджет Програми ENPI на програмний період 2007–2013 років становить чималу суму в 11 млрд 181 млн євро. Передбачається, що фінансові витрати на новий програмний період 2014–2020 років будуть не меншими.

Головною тенденцією розвитку ТКС є його розширення і поглиблення. Проте практична реалізація цієї тенденції не може відбуватися автоматично. Вона неабиякою мірою залежить, з одного боку, від політичної волі учасників ТКС, з іншого — від *рівня наукового забезпечення та ефективності управління* транскордонною співпрацею.

Цей висновок підтверджує аналіз багатьох наукових та науково-практичних розробок транскордонного співробітництва, які з'явилися останніми десятиліттями в Європі. Переважно вони або *мають описовий характер* (містячи багатий фактологічний матеріал), або *мають вузьку, операціональну спрямованість* (що виражається у формулюванні конкретних практичних завдань, скажімо, у формі “Декларацій”, “Стратегій”, “Програм”

транскордонного співробітництва, не завжди підкріплених дієвими механізмами управління та контролю.

На першому, початковому етапі розвитку ТКС такі форми аналізу цілком доцільні. Проте з інтенсифікацією та ускладненням транскордонної співпраці вони дедалі менше задовольняють його учасників. Звідси — непоодинокі оцінки транскордонного партнерства як недостатньо ефективного чи навіть відверте розчарування в його практичних результатах.

Як складний і динамічний об'єкт аналізу та управління транскордонне співробітництво вимагає застосування адекватних цим його якостям інноваційних, міждисциплінарних методів пізнання, здатних охопити сутнісні аспекти суперечливого явища, забезпечити ефективне коригування його розвитку. Саме аналітичні розробки, ґрунтовані на цих методах, сприятимуть переходу ТКС від початкового, екстенсивного етапу розвитку до зрілої фази — ефективного, системного функціонування.

Такий підхід набуває підтримки з боку експертів. Як зазначає В.Колосов, так звана нова політична географія, тісно пов'язана з іншими соціальними науками, зокрема, політологією й міжнародними відносинами, досліджує вплив кордонів та їхньої стабільності на розвиток транскордонного співробітництва, розв'язання територіальних спорів та конфліктів, забезпечення миру. Ці та інші галузі знання, на думку авторитетного фахівця, мусять забезпечити міждисциплінарний підхід до вивчення кордонів і транскордонних процесів [Kolossa, 2005: р. 606].

Як вважає Брюне-Желі, розбудові міждисциплінарної теорії кордонів мають слугувати чотири однаково важливі аналітичні виміри: 1) ринковий вплив і торгові потоки; 2) політична активність різних рівнів управління на спільних кордонах; 3) особливий політичний вплив прикордонних територіальних громад; 4) специфічна культура останніх [Brunet-Jailly, 2005: р. 634]. На мій погляд, надати транскордонним дослідженням міждисциплінарного, інтегрального характеру і таким чином підняти на якісно вищий рівень їхні ефективність і практичне значення можна тільки через застосування системної методології. Тільки системна методологія як інструмент інтегративного аналізу здатна нині адекватно відобразити природну, органічну єдність вельми різномірних за своєю природою чинників, які впливають на кордони. Тільки системна методологія, що забезпечує аналіз як функціональних, так і динамічних характеристик об'єктів, спроможна розкрити складний механізм функціонування та розвитку транскордонних процесів. Нарешті, тільки системна методологія, наділена потужним апаратом прикладних розробок, може перевести дослідження з категорії переважно описових у розряд практично необхідних.

Аналіз практики транскордонного співробітництва (більш чи менш вдалих його прикладів) свідчить про те, що одним із найдієвіших інструментів системного аналізу та управління ТКС мають стати, зокрема, його індексація та моніторинг. З огляду на виконання практичних завдань індексація та моніторинг набув виняткового значення як для визначення (уточнення) параметрів об'єкта дослідження, так і для опрацювання його показників.

Поняття соціальних показників почали активно використовувати для дослідження суспільних явищ у другій половині минулого століття¹. Це було зумовлено посиленням прагматичних засад соціальних наук, орієнтацією їх на практичне розв'язання гострих проблем суспільного розвитку. Для вимірювання особливо складних, багатофакторних об'єктів (яким і є ТКС) останнім часом застосовують поняття синтетичного показника (його називають ще індикатором, рейтингом тощо), що виражає як кількісні (квантитативні), так і якісні (неквантитативні) характеристики явища. Сьогодні навколо визначення синтетичних показників різних аспектів суспільного життя спостерігається справжній бум. Без використання цих загально визначених оцінок неможливо уявити собі, скажімо, міжнародні відносини (див.: [Models, Numbers, and Cases: 2006]) або інвестиційну діяльність².

Проводиться активна робота зі створення методології оцінювання найрізноманітніших сфер соціальної діяльності. Так, група експертів запропонувала систему оцінювання процесів глобалізації. Така оцінка розраховується на підставі аналізу розвитку 62 країн світу за 12 позиціями, згрупованими у чотири категорії: економічна інтеграція, інтенсивність особистих контактів між людьми, розвиток технічних систем зв'язку та долученість до світових політичних процесів. Індекс визначають від 2000 року [Globalization, s.a.].

Як бачимо, інтегральне та співвідносне вимірювання стало невіддільним атрибутом будь-якого соціального управління, потужним чинником підвищення його ефективності. У цьому плані не є винятком і управління таким складним об'єктом, як сучасна транскордонна система. Синтетичний показник-індекс транскордонних потоків — це поняття, що характеризує відносну значимість, місце, вагу, позицію різних транскордонних потоків, а також співвідношення різних сегментів усередині цих потоків.

Наведу алгоритм визначення індексів транскордонних потоків:

1. Проведення на основі системної методології дослідження транскордонних потоків, створення їхньої моделі.
2. Аналіз основних параметрів моделі, формулювання їхніх показників.
3. Кількісне та якісне оцінювання показників.
4. Визначення синтетичних індексів (наприклад, індексів відкритості кордонів та їхньої безпеки).

Зазвичай під моніторингом розуміють систематичне спостереження і контроль за певним процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату. В часовій площині розрізняють коротко-, середньо- і довгостроковий моніторинг. Короткостроковий моніторинг може охоплювати

¹ Уперше термін “соціальний показник” систематично застосував американський економіст Р.Бауер (Bauer) у праці “Соціальні індикатори” (Bauer R. (ed.) Social Indicators. — Cambridge: MIT Press, 1966).

² Достатньо згадати широковідомі кредитні рейтинги Moody's Investor Service, Standard and Poor's, Fitch Investor Service та ін.

період в 1 рік, середньостроковий — 3–5 років, довгостроковий — 10–15 років.

Моніторинг ТКС забезпечує прогнозування його розвитку та ухвалення ефективних управлінських рішень.

На етапі проведення моніторингу ТКС:

- 1) параметрам запропонованої системної моделі транскордонного співробітництва (та індексам, які їх конкретизують) слід дати кількісний та якісний вимір, оцінку;
- 2) слід також провести аналіз отриманої інформації й підготувати пропозиції щодо коригування розвитку ТКС для випрацювання ефективних управлінських рішень.

Становлення і розвиток методології кількісного та якісного оцінювання й моніторингу ТКС

Обґрунтування необхідності кількісного та якісного оцінювання й моніторингу ТКС уперше було викладено в Концепції розвитку транскордонного співробітництва на новому східному кордоні Європейського Союзу, розробленої мною на замовлення Брюссельського Центру Нью-Йоркського інституту “Схід–Захід” у 2006 році. Пізніше, у 2007-му ця Концепція в розширеному варіанті була викладена в книжці “Транскордонне співробітництво як альтернатива новій “залізній завісі” та конфліктам” [Транскордонне співробітництво: 2007, с. 6–45]. У цих розробках, зокрема, визначено основні елементи індексації та моніторингу ТКС.

У 2008 році ідеї індексації та моніторингу були підтримані авторитетними експертами та організаторами європейського транскордонного співробітництва — директором Інституту стабільності та розвитку (м. Прага, Чехія) Василюм Гудаком та Генеральним секретарем Норвезького Баренцового секретаріату (м. Кіркінес, Норвегія) Рюне Рафаельсоном. За ініціативою і за підтримки з їхнього боку була створена Міжнародна робоча група (МРГ), до якої увійшли досвідчені експерти з різних країн Європи: В.Гудак, Р.Рафаельсен, А.Стаалесен (Норвезький Баренцовий секретаріат), А.Еспіриу (Баренцовий інститут, Кіркінес/Тромсьо, Норвегія), С.Устич, М.Бізіля (Інститут транскордонного співробітництва, м. Ужгород, Україна), А.Преснал (Інститут Джеферсона, м. Белград, Сербія), Ш.Колеш (Міжнародний Центр демократичних перетворень, м. Будапешт, Угорщина), Р.Гарнетт (Інститут стабільності та розвитку, м.Скоп’є, Македонія), П.Паєс (Політична асоціація відкритого суспільства, м. Прага, Чехія), В.Ліхт (Фонд політичних змін, Белград, Сербія), А.Ігнат’єв (Агентство регіонального розвитку, м. Калінінград, Російська Федерація), М.Самусев (Єврорегіон “Балтика”, м. Ельблонг, Польща), М.Черпал-Волян (Статистичний офіс, м. Жешув, Польща), Л.Стойка (Карпатський фонд, м. Сату-Маре, Румунія) та ін.

Упродовж кількох років Група провадить плідну дослідницьку та політико-консультативну роботу. Відбулася низка її засідань: у листопаді 2009 року (м. Прага, Чехія); в лютому 2010-го (м. Будапешт, Угорщина), у червні 2010-го (м. Кишинів, Молдова), у жовтні 2010-го (м. Ужгород, Україна — м. Кошице, Словаччина), в січні 2011-го (м. Прага, Чехія), в листопаді

2011-го (м. Калінінград, Російська Федерація — м. Ельблонг, Польща), в листопаді 2012 року (м. Кишинів, Молдова).

МРГ розвинула та конкретизувала ідеї індексації й моніторингу ТКС. Окрім того, вона пов'язала їх у рамках паневропейського проекту “Європейський транскордонний діалог” із концепціями “Capacity development” і “Flexible Response Mechanism”. Якщо коротко резюмувати проведену дискусію, то вона була сфокусована навколо п'яти основних проблем.

Проблема перша — співвідношення традиційних та інноваційних методів аналізу й управління ТКС.

На підставі аналізу наявних розробок проблем ТКС було сформульовано спільний висновок, що на сьогодні експертним співтовариством визначені тільки окремі, фрагментарні орієнтири стосовно критеріїв порівняльної оцінки розвитку транскордонного співробітництва в різних геополітичних сегментах Європи. Отже, належить створити оригінальний, інноваційний продукт, здатний суттєво поліпшити практику транскордонного співробітництва на континенті.

Проблема друга — формування загального підходу до індексації.

Учасники МРГ підтримали головні принципи (системний підхід до аналізу ТКС, поєднання кількісних та якісних оцінок параметрів, ідентифікація індексів та індикаторів тощо), які були запропоновані представниками Інституту транскордонного співробітництва на початку спільної діяльності. У подальшому, в конструктивній дискусії між учасниками МРГ ці принципи були деталізовані.

Проблема третя — набір параметрів та індексів.

І за кількісними, і за якісними характеристиками параметрів та індексів ТКС висловлювалися різні пропозиції. Багато з них насправді збігалися, хоча одні й ті самі явища нерідко позначалися різними поняттями. Головне завдання полягало в пошуку такої кількісної та якісної комбінації параметрів, яка б давала змогу відобразити об'єкт аналізу — ТКС — найадекватніше.

Проблема четверта — визначення інструментарію індексації (способів кількісного та якісного оцінювання, джерел інформації та її опрацювання тощо).

Пропонувалися ідеї коректного поєднання кількісних і якісних оцінок ТКС, використання бальної шкали, агломерації індексів тощо. У підсумку було вироблено спільну точку зору: конкретні форми індексації слід визначати тільки після формування сукупності індексів, оскільки кожен із цих індексів потребуватиме для його дослідження підбору специфічних пізнавальних засобів.

Проблема п'ята — механізм імплементації індексів.

Було висловлено чимало пропозицій щодо ефективної імплементації індексних оцінок з орієнтацією на прийняті в ЄС організаційні стандарти. Ці пропозиції, зокрема, стосувалися засад створення регіональних робочих груп, форми і змісту моніторингових доповідей, використання веб-сайтів тощо.

Відзначені результати діяльності міжнародної робочої групи були враховані автором при розробленні Системи індексації та моніторингу (СІМ) на новому східному кордоні Європейського Союзу.

Наведу головні засади цієї роботи.

1. Щоби бути успішною в теоретичному і практичному (політичному) сенсі, Система індексації та моніторингу вимагає стрункої внутрішньої логіки. Це означає, що кожен наступний крок у процесі створення СІМ — аж до досягнення кінцевої мети, тобто оптимізації системи транскордонного співробітництва — має необхідним чином визначитися кроком попереднім.

2. Щоби здійснити коректне порівняння транскордонного співробітництва в різних регіонах Європи, слід підготувати сукупність стандартизованих критеріїв, за якими проводитиметься це порівняння. Такі критерії мають якнайповніше і максимально точно відображати сутність транскордонного співробітництва і його оптимальний стан, досягнення якого ми прагнемо.

3. Щоб визначити ці критерії, слід використовувати найефективнішу методологію, яка вможливить успішне виконання цього завдання. На сьогоднішній день — це системна методологія аналізу, моделювання та управління процесами (не випадково орган ЄС з управління кордонами FRONTEX керується нею у своїй роботі) [Risk analysis, s.a.].

Дієвість цієї методології насамперед полягає в тому, що вона дає змогу органічно поєднати в одне ціле різні за природою чинники. У випадку із транскордонним співробітництвом, що є вельми складним за своєю структурою, це вкрай важливо.

4. Щоб використати системну методологію, слід визначитися, в який спосіб ми оцінюватимемо (індексуватимемо) різні аспекти транскордонного співробітництва (в кількісних та якісних показниках). Виконавши цю роботу, ми підготуємося до розв'язання головної теоретичної проблеми — створення оптимальної моделі транскордонного співробітництва (з певним набором критеріїв — параметрів та індексів, що їх конкретизують).

5. Спираючись на цю модель, можна буде здійснювати конкретний порівняльний аналіз плюсів та мінусів транскордонного співробітництва в різних регіонах Європи та готувати відповідні політичні рекомендації інститутам Європейського Союзу, національним державним інститутам та органам місцевого управління. Саме ця модель має стати інструментом коротко-, середньо- та довгострокового моніторингу транскордонного співробітництва в Європі й, на цій підставі, оптимізації та суттєвого підвищення його ефективності.

Значення проекту “Кордони для людей” для розроблення концепції оптимізації системи ТКС

У створенні Концепції оптимізації системи транскордонного співробітництва, а також для пілоотної імплементації цієї Концепції велику роль відіграли підготовка та реалізація проекту “Кордони для людей”.

Кілька слів про цей проект. Підготовлений Інститутом транскордонного співробітництва (м.Ужгород, Україна) разом із своїми партнерами в рам-

ках Програми ENPI (2007–2013) Європейського Союзу проект було реалізовано у період із 1 жовтня 2010-го до 1 жовтня 2012 року.

Загальною метою проекту стала оптимізація управління транскордонною співпрацею сусідніх регіонів Румунії, Словаччини, Угорщини та України. Його специфічними цілями є: 1) розроблення програми “Ефективне транскордонне співробітництво через міжнародний моніторинг та координацію діяльності національних суб’єктів”; 2) створення організаційних структур, що забезпечать імплементацію цієї програми.

Прикордонним партнером у проекті “Кордони для людей” виступав Інститут суспільних наук Словацької академії наук (м. Кошице, Словаччина), національним партнером — Інститут світової економіки та міжнародних відносин НАН України. Цільовими групами Проекту стали різноманітні соціальні інституції та соціальні групи (на макро-, мезо- та макрорівні) країн Європейського Союзу та України, а кінцевими бенефіціарами — населення прикордонних регіонів Румунії, Словаччини, Угорщини та України.

Головними підсумками реалізації проекту є, *по-перше*, створення системи індексації та моніторингу транскордонного співробітництва і методики її практичного використання.

Система індексації та моніторингу транскордонного співробітництва в Європі (СІМ) — це комплекс теоретичних та організаційно-практичних заходів, що забезпечують коректний аналіз і порівняння загальних і відмінних рис, а також тенденцій розвитку транскордонного партнерства в різних регіонах Європи з метою підвищення його ефективності, передусім шляхом оптимізації управління.

СІМ є *універсальною моделлю аналізу та оптимізації управління транскордонним співробітництвом* як на новому Східному кордоні в цілому, так і в тих чи інших його окремих сегментах зокрема [Оптимізація, 2012: с. 47–54]. У використаному наборі індексів, а також відповідних якісних і кількісних індикаторів було максимально враховано методологічні підходи, схвалені інститутами Європейського Союзу (зокрема Генеральною дирекцією з регіональної політики) та впроваджені ними в програмному проєктуванні на новому східному кордоні, першою чергою, при розробленні Програми ENPI.

Однак цим масивом інформації СІМ не обмежується. Вона вперше забезпечує синтетичний аналіз якісних і кількісних аспектів розвитку транскордонного співробітництва, тим самим надаючи можливість отримання більш повної та адекватної інформації про це явище [Hendl, 2012: р. 15–67].

Маючи у своєму розпорядженні таку інформацію, суб’єкти управління на різних рівнях отримують можливість вироблення й ухвалення якнайефективніших політичних рішень. Запропонований набір оцінних критеріїв (наприклад, статистичних оцінок) може, залежно від конкретних умов застосування, певною мірою модифікуватися. Але для забезпечення коректності порівняльного аналізу рівня розвитку ТКС у різних сегментах нового Східного кордону ЄС основні його критерії у всіх випадках практичного застосування мають бути єдиними.

СІМ складається із двох підсистем: I — алгоритм теоретичних дій; II — практична реалізація СІМ. В основі СІМ — визначення загального, особли-

вого та одиничного індексів. Загальний індекс ТКС (general index of TFC) — показник *рівня розвитку об'єкта (ТКС) в цілому*. Особливий індекс ТКС (special index of TFC) — показник *рівня розвитку тієї чи тієї групи рис (параметрів) об'єкта*. Одиничний індекс ТКС (single index of TFC) — показник *рівня розвитку специфічних (індивідуальних) рис об'єкта*.

Загальний індекс будується на підставі особливих індексів додаванням їх і визначенням середнього показника. Визначається за бальною шкалою. Особливі індекси базуються на одиничних індексах, що їх додають, аби визначити середній показник (визначають за бальною шкалою). Стосовно загального індексу особливі індекси слугують субіндексами.

Особливими індексами загального індексу ТКС є:

- “географічне і демографічне середовище”;
- “історичні, політичні та духовні чинники”;
- “правові засади”;
- “конфліктогенні чинники — ризики та виклики”;
- “інфраструктурні характеристики”;
- “контакти між людьми”;
- “економічна співпраця”;
- “боротьба із криміногенними явищами”;
- “поліпшення якості довкілля”.

Одиничні індекси будують на підставі кількісних та якісних вимірювань специфічних рис об'єкта (оцінки визначають за бальною шкалою). Такі одиничні індекси є субіндексами стосовно загальних і особливих індексів. Одиничні індекси конкретизуються мінімальними величинами — індикаторами. На основі розробленої СІМ експерти із чотирьох країн провели пілотні індексні дослідження ТКС [Індексні дослідження, 2012]. За результатами Проекту підготовано посібник, в якому розглянуто методичні підходи, вже використовувані в міжнародній практиці в різних регіонах Європи при реалізації принципу індексації, а також описано приклад інтерпретації змісту бальних оцінок параметрів ТКС.

Практичний poradnik містить і аналіз алгоритму моніторингу транскордонної співпраці. Окрім того, до уваги читача — засадничі документи, якими регламентується ТКС у Європі, глосарій основних термінів індексації та моніторингу і перелік корисної літератури. Для чіткішого розуміння суті сучасних транскордонних процесів у додатку викладено схематичне відображення концепції ТКС на новому східному кордоні ЄС [Посібник, 2012]. Варто зазначити, що для зручності користування обидві розробки (і Система індексації та моніторингу ТКС, і практичний poradnik) видано українською, англійською, угорською, словацькою та румунською мовами.

До важливих підсумків проекту “Кордони для людей” слід віднести створення організаційного механізму імплементації методології індексації та моніторингу у вигляді Міжнародного інституту транскордонного аналізу та менеджменту. Розроблено та схвалено Стратегію розвитку Інституту і його Статут. Вони зареєстровані в установленому законодавством порядку.

У процесі роботи над проектом досягнуто ще одного, вкрай важливого результату, а саме сформовано міжнародну команду високопрофесійних ек-

спертів із числа науковців, представників органів державного управління та місцевого самоврядування, активістів громадських організацій. Можливо, це найбільше досягнення проекту. Наголошу, що абсолютна більшість членів експертної команди (понад 40 осіб) працювали вельми продуктивно. Можна назвати декого з них. З Угорщини це один із провідних європейських дослідників транскордонних процесів, архітекторів Карпатського Єврорегіону професор Дебреценського університету Іштван Шюлі-Закар, директор Карпатського Фонду в Угорщині Бата Богларка, виконавчий директор Асоціації регіонального розвитку “КІУТ” у м. Загонь Ондраш Ракоці; зі Словаччини — відомий організатор європейської транскордонної співпраці, державний секретар Міністерства фінансів Словацької республіки Васил Гудак; доктор філософії, старший науковий співробітник Інституту суспільних наук Словацької академії наук у м. Кошице Маріан Гайдош; старший науковий співробітник Інституту суспільних наук Словацької академії наук у м. Кошице Станіслав Конечний; кандидат юридичних наук, співробітник Університету П.Й.Шафарика (факультет природничих наук) Радослав Бенко. Із Румунії — старший науковий співробітник повітового музею Сату-маре Люба Горват; професор Західного університету ім. Василе Голдиш Корнел Град; експерт неурядової організації “Асоціація Екологик” Александра Пушкаш; віце-президент Центру розвитку малих і середніх підприємств повіту Марамуреш (СДИММ Марамуреш) Мірел Мігалі. З України — відомий учений, доктор історичних наук, завідувач відділення історії НАН України, професор Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ України Степан Віднянський; кандидат економічних наук, професор, декан факультету економіки та туризму Закарпатського державного університету, завідувач Ужгородського відділу Інституту світової економіки та міжнародних відносин НАН України Олександр Передрій; кандидат історичних наук, директор Регіональної філії Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді, Заслужений діяч науки і техніки України Світлана Мітряєва; заступник начальника Південного регіонального управління з оперативно-розшукової роботи, генерал-майор Володимир Горожанкін; кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Закарпатського державного університету Георгій Динис; кандидат історичних наук, професор Закарпатського державного університету, директор Інституту філософії та європейської інтеграції Іван Артёмов та ін.

Варто зазначити, що своєрідною експертизою проекту стали його презентації на Європейських форумах з транскордонного співробітництва, співорганізатором яких є Інститут транскордонного співробітництва. Перший такий Форум за участі віце-президента Європейської комісії відбувся у жовтні 2010 року в Ужгороді (Україна) та Кошице (Словаччина), другий — у листопаді 2011 року в Калінінграді (Російська Федерація) та Ельблонзі (Польща). Підсумки проекту були представлені учасникам Третього європейського форуму, що пройшов у листопаді 2012 року в Кишиневі.

Реалізація проекту здобула високу оцінку Моніторингового комітету Програми ENPI. Крім того, проект було подано на конкурс, проведений 2011 року найавторитетнішою європейською структурою у сфері транскор-

донного співробітництва — Асоціацією європейських прикордонних регіонів. За результатами конкурсу Інститут транскордонного співробітництва отримав відзнаку “За особливі досягнення в європейському транскордонному співробітництві”. Отже, створений у процесі реалізації проекту “Кордони для людей” пакет із методології та методики індексації й моніторингу ТКС можна розглядати як оригінальний інноваційний продукт.

Практичне значення методології індексації й моніторингу ТКС

Сьогодні у міжнародній спільноті учасників та прихильників транскордонної співпраці щоразу частіше вживають трендове слово “ефективність”. Це означає, що найрізноманітніші суб’єкти ТКС дедалі більше переймаються прагматичною складовою транскордонної комунікації, її конкретними і відчутними результатами. Методологія індексації й моніторингу ТКС спрямована на те, щоб найбільшою мірою відповісти на цей виклик часу.

Звісно, ефективність конкретної науково-практичної розробки не завжди вимірюється грошовими витратами та зисками. Проте коректна імплементація вироблених проектом “Кордони для людей” політичних рекомендацій може суттєво оптимізувати транскордонну співпрацю, зокрема в частині раціонального використання фінансових, інформаційних та людських ресурсів.

Тішить і те, що розроблення концепції індексації й моніторингу транскордонного співробітництва поєдналося із її практичною апробацією. Це дало змогу вчасно вносити в концепцію необхідні зміни та уточнення. Одна із перших спроб практичного застосування методології індексації транскордонного співробітництва була здійснена в рамках проекту “Індекс ТКС — інформування зацікавлених сторін” [Index, s.a.]. Цей проект було реалізовано у 2010–2011 роках під егідою Міністерства закордонних справ Норвегії. Ідея зазначеного проекту виникла наприкінці 2009 року в результаті переговорів між співробітниками Інституту транскордонного співробітництва, Баренцевого Секретаріату, Баренцевого Інституту, Карпатського фонду та Інституту стабільності і розвитку. Сторони дійшли висновку, що існує гостра необхідність у здійсненні аналізу різноманітного досвіду розвитку транскордонного партнерства в різних частинах Європи, а також у забезпеченні обміну цим досвідом між національними суб’єктами задля підвищення ефективності ТКС. Основним напрямом роботи учасників проекту став порівняльний аналіз зусиль Норвегії та Росії у сфері транскордонного співробітництва, а також запровадження щорічної індексації рівня розвитку транскордонної співпраці в північному сегменті нового східного кордону ЄС.

Одна з головних проблем індексації транскордонного співробітництва — коректне використання експертами бальних оцінок. Для цього слід побудувати ранжир якісних та кількісних характеристик ТКС, що відповідають тому чи іншому балу. Ідеться про своєрідну інструкцію з визначення бальних оцінок, яка має уніфікувати роботу експертів. Спробу створення такої “інструкції” в рамках проекту зробив експерт В.Школьніков.

Реалізація Проекту стала підтвердженням ефективності концепції синтетичного індексу ТКС. Одночасно це дало змогу з'ясувати, які корективи слід внести в методику індексації для розширення географії її впровадження.

Ще один практичний досвід використання методології індексації транскордонної співпраці пов'язаний з реалізацією польсько-російського проекту “Зважаймо на кордони” [Projekt, s.a.] у 2011–2012 роках.

Спираючись на Систему індексації та моніторингу, розроблену Інститутом транскордонного співробітництва, вони зробили акцент на використанні даних відповідної статистики. Для цього до проведення дослідження були залучені фахівці-статистики. У рамках проекту проаналізовано рівень розвитку прикордонних регіонів Польщі (Вармінсько-Мазурське воєводство) і Росії (Калінінградська область), а також проблеми їхнього транскордонного партнерства. Дослідження здійснене із використанням індексів, побудованих за принципом “від особливого до загального”. Запропоновано визначати загальний індекс ТКС за 10-бальною шкалою на основі особливих індексів та відповідних індикаторів. На жаль, через брак коштів дослідження не було повністю завершено. Та, незважаючи на це, досягненням проекту стало застосування системи оцінювання й моніторингу транскордонної співпраці у важливому сегменті нового східного кордону ЄС.

Низка проектів, підготованих за розробленою нами методологією індексації та моніторингу, перебувають у стадії реалізації. Це, наприклад, проект “Транскордонне співробітництво на новому східному кордоні – вивчення фінського та норвезького досвіду” (“Cross-Border Cooperation on EU’s Eastern Border – Learning from Finnish and Norwegian Experience”). Проект здійснюється Міжнародною робочою групою за підтримки Міністерств закордонних справ Фінляндії та Норвегії. Членами МРГ є відомі експерти транскордонних процесів у Європі, що представляють політико-консультативні інституції різних країн, у тому числі наш Інститут транскордонного співробітництва.

Підготована та видана групою аналітична розробка [Ex borea lux?, 2012] стосується актуальних проблем нового східного кордону в різних його сегментах – від Скандинавії до Карпат. На прохання Міністерства регіонального розвитку Молдови Інститут транскордонного співробітництва взяв участь у розробленні проекту з упровадження моніторингу транскордонних процесів між Молдовою і Румунією. Проект розглядається в рамках Програми ENPI Румунія–Молдова–Україна.

Розроблена методологія індексації та моніторингу як інноваційний інструмент підвищення ефективності та оптимізації транскордонної співпраці на новому східному кордоні Європейського Союзу має чимале практичне значення.

Подальші кроки з оптимізації системи транскордонного співробітництва

1. За наявності необхідних передумов: інноваційного методологічного продукту, організаційного механізму та експертного потенціалу – голов-

ним завданням на майбутнє є забезпечення організації та проведення систематичного (коротко-, середньо- та довгострокового) моніторингу транскордонного співробітництва на новому східному кордоні в цілому та окремих його сегментах зокрема.

Звичайно, моніторинг вимагає відповідного фінансового забезпечення. З огляду на важливість справи, необхідні кошти можна виділяти зі структурних фондів Європейського Союзу, національних урядів країн-членів Східного партнерства, регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування. На цю роботу будуть спрямовуватися і спонсорські внески. Скажімо, так, як це зроблено в Польщі для проведення моніторингу “Соціальний діагноз”.

2. Потрібно подбати про створення належних умов для активної діяльності суб'єкта організації та проведення моніторингу — Міжнародного інституту транскордонного аналізу та менеджменту, що започатковує свою роботу. В ідеалі цей Інститут має виконувати функції міжнародної рейтингової агенції, що спеціалізується на оцінюванні рівня розвитку транскордонної співпраці.

3. Слід конкретизувати та розвивати наявну методологію й методику системного аналізу та управління транскордонним співробітництвом, підсилити їхню імплементаційну складову. Найперше, наявний інструментарій експертної індексації та моніторингу ТКС належить доповнити пакетом методологічного та методичного забезпечення конкретно-соціологічних досліджень ТКС, що створить умови для встановлення зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом управління транскордонним співробітництвом.

Для розв'язання цього завдання Інститут транскордонного співробітництва разом зі своїми партнерами в Угорщині, Словаччині та Румунії на кошти гранту Програми ENPI Європейського Союзу в жовтні 2012 року розпочав реалізацію проекту “Кордони очима людей”. Проектом передбачено формування соціологічного сервісу транскордонної співпраці сусідніх регіонів Угорщини, Словаччини, Румунії та України. У січні 2013 року за участі провідних соціологів цих країн в Ужгороді відбулася стартова міжнародна науково-практична конференція “Методологія та інструментарій соціологічного аналізу транскордонного співробітництва”. Попереду в інтернаціональній команді вчених і практиків — цікава та важлива робота, про результати якої будуть поінформовані як експертна спільнота, так і широка громадськість.

Джерела

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. http://www.frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis](http://www.frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis).