

Сергій УСТИЧ,
кандидат філософських наук,
директор Інституту транскордонного співробітництва,
Надзвичайний і Повноважний Посол

ІННОВАЦІЙНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

В статті аналізуються основні підсумки проекту «Кордони для людей» Програми ЄСПП Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2007-2013 рр. через призму їх інноваційності. Зокрема, обґрунтовується соціальна зумовленість інноваційних підходів до аналізу та управління системою транскордонного співробітництва, розглядаються методологічні та інституційні засади оптимізації сучасних транскордонних процесів на новому Східному кордоні Європейського Союзу.

Ключові слова: система транскордонного співробітництва, інновації, індексація, моніторинг, кількісні та якісні показники, імплементація.

Варто розглянути декілька принципово важливих питань, що торкаються актуальності виконаної в рамках проекту «Кордони для людей» роботи та її головних підсумків.

Питання перше: чим зумовлена потреба в проекті «Кордони для людей»?

Це цілком природне питання, воно, напевне, виникло у багатьох із тих, хто зацікавився проектом. Відповідаючи на нього, доречно поставити два зустрічні, на перший погляд, банальні питання: перше – чи потрібен годинник, який показує неправильний час; і друге – що буде із судном, яке керується несправним компасом?

Мабуть, відповіді на ці питання будуть однозначними: такий годинник не потрібен, оскільки він дезорганізує життя його власника; а судно, що прямує невірним курсом, ризикує

наразитися на рифи або сісти на мілину. Що ж спільного між годинником та компасом? Спільність полягає в тому, що обидва вказані предмети – *джерела і носії інформації*.

Існує майже прямо пропорційна залежність між якістю (повнотою, конкретністю та достовірністю) інформації і ефективністю управління тим чи іншим соціальним об'єктом, в тому числі, транскордонним співробітництвом. Недаремно кажуть, що той, хто володіє інформацією, володіє світом.

В процесі реалізації Проекту віднайдено спосіб та розроблена спеціальна методологія отримання максимально об'єктивної і повної інформації щодо такого специфічного об'єкта, яким є транскордонне співробітництво на новому Східному кордоні Європейського Союзу.

Стрижнем цієї методології є один із найефективніших на сьогодні принципів пізнання соціальної дійсності – *системний моніторинг* (відслідковування тенденцій розвитку) транскордонного співробітництва.

Проте отримати релевантну і об'єктивну інформацію – це тільки частина завдання. Інша його частина полягає в тому, щоб *препарувати отриману інформацію, донести її до споживача – суб'єкта управління – в доступній та зручній для нього формі.*

При цьому використовується індексація, тобто метод аналізу, що передбачає спрощення, групування, агломерацію інформації в індексах.

В свою чергу, індекс – це кількісний показник розвитку об'єкта в цілому, чи окремих його сторін, зокрема.

На основі індексів визначається рейтинг та здійснюється порівняльний аналіз об'єктів. Сьогодні важко уявити собі наше життя без індексів та рейтингів. Індукується все: економіка, фінанси, соціальні і навіть духовні процеси. Індокси та рейтинги мають великий вплив на прийняття тих чи інших рішень, в тому числі, політичних. Недавно світ став свідком того, як зниження рейтингу економіки США одним із рейтингових агентств призвело до обвалу курсу акцій на фондових ринках.

Таким чином, системний моніторинг та індексація є реальними і ефективними інноваційними методами сучасного управління.

Питання друге: чому необхідні пошук та використання інноваційних методів в управлінні сучасною системою ТКС?

Кінець II-го тисячоліття був позначений в Європі бурхливими геополітичними змінами. Макрополітичні процеси, що відбулися на континенті, призвели до *значної реконструкції всієї системи транскордонного співробітництва (СТК)* і, найперше, на новому Східному кордоні Європейського Союзу.

Ця система стала, по-перше, значно масштабнішою. Нові виміри СТК вперше визначені новою Східною політикою Європейського Союзу, що отримала назву «Східне партнерство». Як результат, 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 складає понад 1400 км (із майже 7000 км її зовнішніх кордонів). Суб'єктами транскордонного співробітництва з боку України стали 7 регіонів з територією понад 100 тисяч квадратних кілометрів та населенням близько 10 мільйонів, з боку Європейського Союзу – 10 регіонів з територією близько 100 тисяч квадратних кілометрів та населенням близько 9 мільйонів жителів.

По-друге, СТК стала значно динамічнішою. Зокрема, на зміну старим інструментам транскордонного співробітництва, наприклад, таким як Програма TACIS, прийшли нові, такі як Програма ENPI. Вельми позитивним є те, що нові інструменти у порівнянні зі старими є значно лабільнішими, вони володіють більшою здатністю до адаптації та інваріантного розвитку.

По-третє, реконструйована система транскордонного співробітництва володіє значно більшою ресурсною базою, а значить, і можливостями для вирішення ширшого кола проблем. Скажімо, бюджет Програми ENPI на програмний період 2007-2013 років складає значну суму в 11 млрд. 181 млн. євро [Див.:7]. Передбачається, що фінансові витрати на новий програмний період 2014-2020 років будуть збільшені.

Якщо підсумувати, то можна з упевненістю стверджувати, що *система транскордонного співробітництва як об'єкт управління стала значно складнішою.*

А це значить, що для забезпечення її ефективного розвитку повинні використовуватися адекватні цій складності нетрадиційні, інноваційні методи. Іншими словами, сучасне транскордонне співробітництво приречено на інноваційність. У зв'язку із цим варто згадати слова одного із творців теорії інноваційного розвитку американського професора Брайана Артура: «Вчасні інновації – благо, запізнілі інновації – проблема, відсутність інновацій – катастрофа» [3, 121].

Питання третє: наскільки інноваційними є основні результати реалізації проекту «Кордони для людей»?

Головними підсумками реалізації проекту є, по-перше, система індексації та моніторингу транскордонного співробітництва і методика її практичного використання.

Система індексації та моніторингу транскордонного співробітництва в Європі (СІМ) – це комплекс теоретичних та організаційно-практичних заходів, що забезпечує коректний аналіз і порівняння загальних і відмінних рис, а також тенденцій розвитку транскордонного співробітництва в різних регіонах Європи з метою підвищення його ефективності, перш за все 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 [Див.: 1].

У використаному наборі індексів, а також їх якісних і кількісних індикаторів максимально враховані методологічні підходи, схвалені інститутами Європейського Союзу (зокрема Генеральною дирекцією з регіональної політики) і впроваджені ними в програмному проектуванні на новому Східному кордоні, в першу чергу, при розробці Програми ENPI.

Але цим масивом інформації СІМ не обмежується. Вона вперше забезпечує *синтетичний аналіз* якісних і кількісних сторін [Див.:4] розвитку транскордонного співробітництва, тим самим надаючи можливість отримання *максимально повної та адекватної інформації* про це явище.

Маючи у своєму розпорядженні таку інформацію, суб'єкти управління на різних рівнях отримують можливість вироблення і прийняття *найбільш ефективних* політичних рішень.

Запропонований *набір оціночних 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 *повинні бути єдиними*.

СІМ складається з двох підсистем: підсистеми I – алгоритму теоретичних дій та підсистеми II – практичної реалізації СІМ.

В основі СІМ – визначення загального, особливого 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 іншої групи рис (параметрів) об'єкта*. Одиничний індекс ТКС (single index of TFC) – показник *рівня розвитку специфічних (індивідуальних) рис об'єкта*.

Загальний індекс будується на основі особливих індексів шляхом їх додавання і визначення середнього показника. Визначається за бальною шкалою. Особливі індекси будуються на основі одиничних індексів шляхом їх додавання і визначення середнього показника. Визначаються за бальною шкалою. Стосовно загального індексу особливі індекси виступають в якості субіндексів.

Особливими індексами загального індексу є:

- «географічне і демографічне середовище»;
- «історичні, політичні та духовні фактори»;
- «правові основи»;
- «конфліктогенні чинники - ризики та виклики»;
- «інфраструктурні характеристики»;
- «контакти між людьми»;
- «економічне співробітництво»;
- «боротьба з криміногенними явищами»;
- «поліпшення якості навколишнього середовища».

Одиничні індекси *будуються на основі кількісних та якісних вимірів (оцінок)* специфічних рис об'єкта. Визначаються за бальною шкалою. Одиничні індекси виступають субіндексами по відношенню до загальних і особливих індексів.

Одиничні індекси *конкретизуються мінімальними величинами – індикаторами.*

За результатами Проекту підготовлений посібник, в якому розглядаються методичні підходи, що вже використовувалися в міжнародній практиці в різних регіонах Європи при реалізації принципу індексації, а також наводиться приклад інтерпретації змісту бальних оцінок параметрів ТКС.

Практичний порадник містить і аналіз алгоритму моніторингу транскордонного співробітництва. До уваги читача також – засадничі документи, якими регламентується ТКС в Європі, глосарій основних термінів індексації та моніторингу і корисна література. Для більш чіткого розуміння суті сучасних транскордонних процесів у додатку викладено схематичне відображення концепції ТКС на новому Східному кордоні ЄС [Див.:2].

До основних підсумків Проекту слід віднести, по-друге, *створення організаційного механізму імплементації методології індексації і моніторингу у вигляді Міжнародного інституту транскордонного аналізу та менеджменту.* Розроблено та схвалено Стратегію розвитку Інституту і його Статут. Вони зареєстровані в установленому законодавством порядку.

По-третє, в процесі роботи над Проектом досягнуто ще один, вкрай важливий результат, а саме, *сформовано міжнародну команду високопрофесійних експертів* із числа науковців, представників органів державного управління та місцевого самоврядування, активістів громадських організацій. Можливо, це найбільше досягнення Проекту. Потрібно зазначити, що не всі із тих експертів, які починали роботу з реалізації Проекту, справилися із поставленими перед ними завданнями. У когось не склалося із часом, у когось виникли якісь особисті обставини, а комусь виявилось просто не під силу освоїти нові, нестандартні методи аналізу транскордонних процесів. Але відрядно, що абсолютна більшість із експертної команди кількістю понад 40 чоловік спрацювала високопрофесійно.

Можна назвати деяких із них. Із Угорщини – це знаний в Європі дослідник транскордонних процесів, один із архітекторів Карпатського Єврорегіону професор Дебреценського університету Іштван Шюлі-Закар, директор Карпатського Фонду в Угорщині Бата Богларка, виконавчий директор Асоціації регіонального розвитку КІУТ в м. Загонь Андраш Ракоці. Із Словаччини – це один із найбільш відомих організаторів європейського транскордонного співробітництва, Державний секретар Міністерства фінансів Словацької Республіки Васіл Гудак, доктор філософії, старший науковий співробітник Інституту суспільних наук Словацької Академії Наук в м. Кошице Маріан Гайдош, старший науковий співробітник Інституту суспільних наук Словацької Академії Наук в м. Кошице Станіслав Конечні, кандидат юридичних наук (Університет П.Й. Шафарика в м. Кошице, факультет природничих наук) Радослав Бенко. Із Румунії – це старший науковий співробітник (повітовий музей м. Сату-Маре) Люба Горват, професор Західного Університету ім. Васіле Голдіш м. Сату-Маре Корнел Град, експерт неурядової організації "Асоціація Екологік" м. Байу-Маре Александра Пушкаш, віцепрезидент Центру розвитку малих і середніх підприємств повіту Марамуреш (CDIMM Марамуреш) Мірел Мігалі. Із України – це вчений із світовим іменем, доктор історичних наук, професор, завідувач відділом 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 Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгород, заслужений діяч науки і техніки України Світлана Мітряєва, заступник начальника Південного регіонального управління з оперативно-розшукової роботи, генерал-майор Володимир Горожанкін, кандидат юридичних наук (міжнародне право), професор, завідувач кафедри міжнародного права та міжнародних відносин За-

карпатського державного університету Георгій Динис, кандидат історичних наук, професор Закарпатського державного університету, директор Інституту філософії та європейської інтеграції Іван Артёмов та інші.

Варто зазначити, що *своєрідною експертизою проекту стали його презентації на Європейських Форумах з транскордонного співробітництва*, співorganizатором яких є Інститут транскордонного співробітництва. Перший такий Форум за участі віце-президента Європейської Комісії відбувся в жовтні 2010 року в Ужгороді (Україна) та Кошице (Словаччина), другий – в листопаді 2011 року в Калінінграді (Російська Федерація) та Ельблонзі (Польща). Підсумки Проекту будуть представлені також учасникам третього Європейського Форуму, що пройде в листопаді 2012 року в Кишиневі.

Також приємно, що реалізація Проекту отримала високу позитивну оцінку Моніторингового комітету Програми ENPI. Крім того, Проект був представлений на конкурс, що проводився в 2011 році однією із найбільш авторитетних європейських структур в сфері транскордонного співробітництва – Асоціацією Європейських прикордонних регіонів. За його результатами, Інститут транскордонного співробітництва отримав відзнаку «За особливі досягнення в європейському транскордонному співробітництві».

Отже, створений в процесі реалізації проекту «Кордони для людей» пакет із методології та методики індексації і моніторингу ТКС може розглядатися як оригінальний інноваційний продукт.

Питання четверте: якою є практична значимість Проекту?

Сьогодні у міжнародному співтоваристві учасників та прихильників транскордонного співробітництва щоразу частіше вживають *трендове слово «ефективність»*. Це означає, що найрізноманітніші суб'єкти ТКС все більше переймаються *прагматичною складовою транскордонної комунікації, її конкретними і відчутними результатами*. Проект «Кордони для людей» був спрямований на те, *щоб в повній мірі відповісти на цей виклик часу*.

Звичайно, ефективність тієї чи іншої науково-практичної розробки не завжди вимірюється звичними одиницями (скажімо, кількістю грошових знаків). Але *можна з упевненістю стверджувати, що коректна імплементація вироблених Проектом політичних рекомендацій може суттєво оптимізувати транскордонне співробітництво, в тому числі, в частині раціонального використання фінансових, інформаційних та людських ресурсів.*

Відрядно, що *розробка методології* (концепції) індексації та моніторингу транскордонного співробітництва *проходила разом із її практичною апробацією.* Це дозволило вчасно вносити в концепцію необхідні зміни та уточнення.

Одна із перших спроб практичного застосування методології індексації транскордонного співробітництва була зроблена в рамках проекту «Індекс ТКС – інформування зацікавлених сторін» [5]. Цей проект реалізувався в 2010-2011 рр. під егідою Міністерства закордонних справ Норвегії.

Ідея цього Проекту виникла в результаті переговорів між співробітниками Баренцева Секретаріату та Баренцева Інституту (м. Кіркенес), Інституту транскордонного співробітництва (м. Ужгород, Україна), Карпатського фонду та Інституту стабільності і розвитку наприкінці літа 2009 року. Вищезгадані сторони дійшли висновку, що існує гостра необхідність в здійсненні аналізу різноманітного досвіду розвитку транскордонного співробітництва в різних частинах Європи, а також в забезпеченні обміну цим досвідом національними суб'єктами задля підвищення ефективності ТКС.

Основним напрямком роботи учасників Проекту став порівняльний аналіз зусиль країн ЄС та їх сусідів у сфері транскордонного співробітництва, а також запровадження щорічного індексування рівня розвитку транскордонного співробітництва в одному із північних сегментів нового Східного кордону ЄС.

Реалізація проекту стала підтвердженням ефективності концепції синтетичного індексу ТКС. Одночасно вона дала можливість з'ясувати, які корективи слід внести в методику індексації для розширення географії її впровадження.

Ще один практичний досвід використання методології індексації транскордонного співробітництва отримано в резуль-

таті реалізації польсько-російського проекту «Рахуймося із кордонами» [6] в 2011-2012 рр.

Спираючись на Систему індексації та моніторингу транскордонного співробітництва, розроблену Інститутом транскордонного співробітництва, вони зробили акцент на використанні даних транскордонної статистики. Для цього до проведення дослідження були залучені фахівці-статистики.

В рамках проекту проаналізовано рівень розвитку прикордонних регіонів Польщі (Вармінсько-Мазурське воєводство) і Росії (Калінінградська область), а також проблеми їх транскордонного співробітництва.

Дослідження здійснено на основі індексів, розбудованих за принципом «від особливого до загального». В рамках проекту запропоновано визначати загальний індекс ТКС за 10-бальною шкалою на основі особливих індексів та їх індикаторів.

На жаль, через брак коштів дослідження не було повністю завершено. Незважаючи на це, досягненням проекту стала аплікація системи оцінки і моніторингу транскордонного співробітництва у важливому сегменті нового Східного кордону ЄС.

Декілька проектів, що підготовані за розробленою методологією порівняльного аналізу, знаходяться в 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 за підтримки Міністерств закордонних справ Фінляндії та Норвегії Міжнародною робочою групою. Членами МРГ є відомі експерти транскордонних процесів в Європі, що представляють політико-консультаційні інституції різних країн, в тому числі, і Інститут транскордонного співробітництва.

Підготовані до друку Групою аналітичні розробки торкаються 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 розробці проекту зі впровадження моніторингу транскордон-

них процесів між Молдовою та Румунією. Проект розглядається в рамках Програми ENPI Румунія-Молдова-Україна.

Таким чином, розроблена методологія індексації та моніторингу як інноваційний інструмент підвищення ефективності транскордонного співробітництва на новому Східному кордоні Європейського Союзу має чимале практичне значення.

Питання п'яте: які подальші кроки з імплементації результатів Проекту?

1. При наявності необхідних передумов: інноваційного методологічного продукту, організаційного механізму та експертного потенціалу – *головним завданням на майбутнє є забезпечення організації та проведення систематичного (коротко-, середньо- та довгострокового) моніторингу транскордонного співробітництва на новому Східному кордоні в цілому, і окремих його сегментах зокрема.*

Звичайно, моніторинг вимагає відповідного фінансового забезпечення. Враховуючи важливість справи, необхідні кошти можуть виділятися із структурних фондів Європейського Союзу, національних урядів країн-членів Східного партнерства, регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування. На цю роботу можуть бути отримані і спонсорські внески. Скажімо, так, як це зроблено в Польщі для проведення національного моніторингу «Соціальний діагноз».

2. *Слід конкретизувати та розвивати наявну концепцію, підсилювати її імплементаційну складову.* Так, в процесі реалізації проекту започаткована робота з написання нарисів новітньої історії транскордонного співробітництва в регіоні Карпат із наступним створенням першого в Європі інтерактивного Музею транскордонного співробітництва. Приступили також до підготовки вкрай потрібного першого Словника транскордонного співробітництва на українській, англійській, російській та румунській мовах. Його словарний запас слід доповнити на угорській, словацькій та польській мовах.

3. *Потрібно подбати про створення належних умов для активної діяльності спеціального інструменту організації та проведення моніторингу – Міжнародного інституту транскор-*

донного аналізу та менеджменту, що започатковує свою роботу. В ідеалі цей Інститут повинен виконувати функції міжнародного рейтингового агентства, що спеціалізується на оцінці транскордонного співробітництва.

Є і чимало інших планів щодо практичного використання результатів Проекту.

На завершення доречно згадати один епізод із історії транскордонного співробітництва. Як відомо, в лютому 1992 року виник Карпатський Єврорегіон – перше масштабне транскордонне об'єднання в Центральній та пострадянській Європі. Створювалося воно дуже важко. В м. Дебрецен (Угорщина), в готелі «Орань біко» до пізньої ночі велися гострі дискусії. Були такі хвилини, коли учасники вже втрачали надію на успішне завершення роботи. І дуже позитивну роль в процесі узгодження позицій відіграла тодішній Генеральний секретар Ради Європи Катрін Лялум'єр – видатний європейський політик. В критичній ситуації вона звернулася до учасників переговорів від Угорщини, Польщі та України та спостерігачів від Словаччини та Румунії, і сказала таке: «Якщо ви думаєте, що транскордонне співробітництво – це чорний вхід у Європу, ви помиляєтеся. Регіональна співпраця сусідів – це парадні сходи до європейського дому».

Мабуть, учасникам європейського транскордонного руху варто пам'ятати ці мудрі слова.

Список використаних джерел

1. Оптимізація системи транскордонного співробітництва: концепція та її пілотна імплементація (на прикладі сусідніх регіонів Угорщини, Словаччини, Румунії та України). – Відповідальний редактор – С.Устич. – Ужгород: Ліра, 2012.

2. Посібник із індексації та моніторингу транскордонного співробітництва. – Відповідальний редактор – С.Устич. – Ужгород: Ліра, 2012.

3. W. Brian Arthur. The Nature of Technology: What it is and How it Evolves. The Free Press and Penguin Books. 2009.

4. Hendl, Jan. Kvalitativní výzkum. Praha: Portál, 2012.

5. www.borderdialogues.eu, *або* www.barents.no, www.dataviz.org.

6. http://www.eurobalt.org.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=92

7. http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/rerelations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_en.htm

The paper analyzes the main results of the project "Borders for people" ENPI Programme Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine 2007-2013, through the prism of their innovativeness. In particular, explain the social conditionality of innovative approaches to the analysis and management system of cross-border cooperation, the methodological and institutional frameworks for optimization of modern cross-border processes at the new Eastern border of the European Union.

Key words: system of cross-border cooperation, innovation, indexing, monitoring, quantitative and qualitative indicators, implementation.

В статье анализируются основные итоги проекта «Границы для людей» Программы ЕИСП Венгрия – Словакия – Румыния – Украина 2007-2013 гг. через призму их инновационности. В частности, обосновывается социальная обусловленность инновационных подходов к анализу и управлению системой трансграничного сотрудничества, рассматриваются методологические и институциональные основы оптимизации современных трансграничных процессов на новой Восточной границе Европейского Союза.

Ключевые слова: система трансграничного сотрудничества, инновации, индексация, мониторинг, количественные и качественные показатели, имплементация.