

СОЦІОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ

УДК 316.33

С.І. УСТИЧ

СИСТЕМА ІНДЕКСАЦІЇ ТА МОНІТОРИНГУ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ АНАЛІЗУ Й УПРАВЛІННЯ ТРАНСКОРДОННИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ

У статті проаналізовано основні підсумки проекту “Кордони для людей” Програми ЄІСП Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2007–2013 рр. крізь призму їх інноваційності. Зокрема, обґрунтовано соціальну зумовленість інноваційних підходів до аналізу й управління системою транскордонного співробітництва, розглянуто 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.

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

Ця система стала, по-перше, значно масштабнішою. Нові виміри СТК вперше визначені новою східною політикою Європейського Союзу, що дістала 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 з державами Європейського Союзу становить понад 1400 км (із майже 7000 км її зовнішніх кордонів). Суб’єктами транскордонного співробітництва з боку України стали сім регіонів з територією понад 100 тис. квадратних кілометрів та населенням близько 10 млн, з боку Європейського Союзу – 10 регіонів з територією близько 100 тис. квадратних кілометрів та населенням близько 9 млн 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 порівняно 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 рр. становить значну суму в 11 181 млн євро. Передбачається, що фінансові витрати на новий програмний період 2014–2020 рр. будуть збільшені.

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

Останніми десятиліттями в Європі з'явилася велика кількість наукових та науково-практичних розробок транскордонного співробітництва. Переважно вони *мають або описовий характер* (містячи багатий фактологічний матеріал), або *вузьку, операційну спрямованість* (що виражається в конкретних практичних завданнях, не завжди підкріплених дієвими механізмами управління та контролю, скажімо, у формі декларацій, стратегій, програм транскордонного співробітництва) [1, с. 22].

На першому, початковому, етапі розвитку ТКС такі форми аналізу та управління є загалом достатніми. Проте з інтенсифікацією та ускладненням транскордонного співробітництва вони все менше задовольняють його учасників. Звідси – непоодинокі оцінки транскордонного співробітництва як недостатньо ефективного чи навіть відверте розчарування в його практичних результатах.

Для забезпечення ефективного розвитку сучасного транскордонного співробітництва сьогодні *повинні використовуватися адекватні його складності, нетрадиційні та 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 Б. Артура: “Вчасні інновації – благо, запізнелі інновації – проблема, відсутність інновацій – катастрофа” [2, с. 121].

Найперше, транскордонне співробітництво вимагає застосування в процесі свого дослідження *системних, міждисциплінарних методів пізнання*, здатних охопити сутнісні сторони суперечливого явища, забезпечити ефективно коригування його розвитку. *Саме аналітичні розробки, що ґрунтуються на цих методах, сприятимуть переходу ТКС від початкового, екстенсивного етапу розвитку до зрілої фази ефективного, системного функціонування*.

Такий підхід поділяє все більше експертів. Як зазначає В. Колосов, так звана нова політична географія, що тісно пов'язана з іншими соціальними науками, зокрема політологією й міжнародними відносинами, досліджує вплив кордонів та їх стабільності на розвиток транскордонного співробітництва, вирішення територіальних спорів і конфліктів, забезпечення миру.

Ці та інші галузі знання, на думку авторитетного фахівця, повинні забезпечити міждисциплінарний підхід до вивчення кордонів і транскордонних процесів [3, с. 606]. На жаль, на сьогодні у вітчизняній науці системні дослідження транскордонних регіонів та транскордонного співробітництва поки відсутні [4, с. 9].

Метою статті є аналіз результатів використання системної методології в дослідженні та управлінні сучасним транскордонним співробітництвом.

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

У процесі реалізації проекту *“Кордони для людей”* Програми ЄІСП *Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2007–2013 рр.* (аплікант – Інститут транскордонного співробітництва, м. Ужгород, партнери: Інститут суспільних наук Словацької академії наук, м. Кошице та Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України, м. Київ) віднайдено спосіб та розроблено спеціальну методологію отримання максимально об'єктивної й 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 й 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, агрегацію інформації в індексах.

У 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 і рейтингів. Індeksuється все: економіка, фінанси, соціальні й навіть духовні процеси. Індекси та рейтинги справляють 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 й ефективними інноваційними методами сучасного управління.

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

Система індексації й моніторингу транскордонного співробітництва в Європі (СІМ) – це комплекс теоретичних та організаційно-практичних заходів, що забезпечує коректний аналіз і порівняння загальних та відмінних рис, а також розвиток тенденцій 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 [5].

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 [6, с. 47] 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-generalindex of TFC – показник *рівня розвитку об'єкта (ТКС) в цілому*. Особливий індекс ТКС-specialindex of TFC – показник *рівня розвитку тієї чи іншої групи рис (параметрів) об'єкта*. Одиничний індекс ТКС-singleindex 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 як субіндекси.

Особливими індексами загального індексу є:

- географічне і демографічне середовище;
- історичний, політичний та духовний фактори;
- правові основи;
- конфліктогенні чинники – ризики та виклики;
- інфраструктурні характеристики;
- міжособистісні відносини;
- 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 підготований посібник, в якому розглянуто методичні підходи, використовувані в міжнародній практиці в різних регіонах Європи при реалізації принципу індексації, а також наведено приклад інтерпретації змісту бальних оцінок параметрів ТКС.

Практичний poradnik містить і аналіз алгоритму моніторингу транскордонного співробітництва. До уваги читача також засадничі документи, які регламентують ТКС у 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 [7].

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, під час роботи над Проектом досягнуто ще один вкрай важливий результат, а саме сформовано міжнародну команду високопрофесійних експертів з-поміж 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, впоралися із поставленими перед ними завданнями. У когось не склалося із часом, у когось виникли якісь особисті обставини, а комусь виявилось просто не під силу опанувати нові, нестандартні методи аналізу транскордонних процесів. Але відрядно, що абсолютна більшість із експертної команди кількістю понад 40 чоловік спрацювала продуктивно.

Можна назвати деяких із них. З Угорщини – один із провідних європейських дослідників 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 Ондраш Ракоці. Із Словаччини – 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 у м. Кошіце Маріан Гайдош, старший науковий співробітник Інституту суспільних наук Словацької академії наук в м. Кошіце Станіслав Конечні, кандидат юридичних наук (Університет П.Й. Шафарика, факультет природничих наук) Радослав Бенко. Із Румунії – старший науковий співробітник (повітовий музей Сату-Маре) Люба Горват, професор Західного університету ім. Васіле Голдіш Корнел Град, експерт неурядової організації “Асоціація Еколоджік “Александра Пушкаш, віце-президент Центру розвитку малих і середніх підприємств повіту Марамуреш (CDIMM Марамуреш) Мірел Мігалі. З України – вчений зі світовим іменем, доктор історичних наук, професор, завідувач відділу 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. 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 (міжнародне право), 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 інші.

Варто зазначити, що своєю експертизою проекту стали його презентації на європейських форумах з транскордонного співробітництва, співорганізатором яких є Інститут транскордонного співробітництва. Перший такий форум за участю віце-президента Європейської комісії відбувся в жовтні 2010 р. в Ужгороді (Україна) та Кошице (Словаччина), другий – в листопаді 2011 р. в Калінінграді (Російська Федерація) та Ельблонзі (Польща). Підсумки Проекту будуть представлені також учасникам третього європейського форуму, що пройде в листопаді цього року в Кишиневі.

Також приємно, що реалізація Проекту отримала високу позитивну оцінку Моніторингового комітету Програми ENPI. Крім того, Проект був поданий на конкурс, проведений у 2011 р. авторитетнішою європейською структурою у сфері транскордонного співробітництва – Асоціацією європейських прикордонних регіонів. За його результатами Інститут транскордонного співробітництва здобув відзнаку “За особливі досягнення в європейському транскордонному співробітництві”.

Отже, створений у процесі реалізації проекту “Кордони для людей” пакет із методології та методики індексації і моніторингу ТКС можна розглядати як оригінальний інноваційний продукт.

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 якнайбільше відповісти на цей виклик часу*.

Звичайно, ефективність тієї чи іншої науково-практичної розробки не завжди вимірюється 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 дало змогу вчасно вносити в концепцію необхідні зміни та уточнення.

Одна із перших спроб практичного застосування методології індексації транскордонного співробітництва була зроблена в межах проекту “Індекс ТКС – інформування зацікавлених сторін” [8]. Цей проект реалізувався в 2010–2011 рр. під егідою Міністерства закордонних справ Норвегії.

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

Основним напрямом 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 результаті реалізації польсько-російського проекту “Рахуймося із кордонами” [9] 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.

У межах 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”. У межах 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 оцінювання та моніторингу транскордонного співробітництва у важливому сегменті нового – Східного – кордону ЄС.

Декілька проектів, підготовлених 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 за підтримки Міністерств закордонних справ Фінляндії та Норвегії Міжнародною робочою групою. Членами МРГ є відомі експерти транскордонних процесів у Європі, що представляють політико-консультаційні інституції різних країн, в тому числі наш Інститут транскордонного співробітництва.

Підготовані Групою аналітичні розробки торкаються актуальних проблем нового Східного кордону в різних його сегментах – від Скандинавії до Карпат [10].

На прохання Міністерства регіонального розвитку Молдови Інститут транскордонного співробітництва взяв участь у розробці проекту з упровадження моніторингу транскордонних процесів між Молдовою та Румунією. Проект розглядається в межах 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.

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

Звичайно, моніторинг вимагає відповідного фінансового забезпечення. Враховуючи важливість справи, необхідні кошти можуть виділятися зі структурних фондів Європейського Союзу, національних урядів країн-

членів Східного партнерства, регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування. На цю роботу можуть бути отримані й спонсорські внески. Скажімо, так, як це зроблено в Польщі для проведення національного моніторингу “Соціальний діагноз”.

Слід конкретизувати та розвинути наявну концепцію, посилювати її імплементаційну складову. Так, у процесі реалізації проекту започатковано роботу 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 українською, англійською, російською та румунською мовами. Його словниковий запас слід доповнити угорською, словацькою та польською мовами.

Потрібно подбати про створення належних умов для активної діяльності спеціального інструменту організації та проведення моніторингу – Міжнародного інституту транскордонного аналізу та менеджменту, що започатковує свою роботу. В ідеалі цей Інститут повинен виконувати функції міжнародного рейтингового агентства, що спеціалізується на оцінюванні транскордонного співробітництва.

Є чимало інших планів щодо практичного використання результатів Проекту.

Список використаної літератури

1. Транскордонне співробітництво як альтернатива новій “залізній завісі” та конфліктам. – Ужгород : Карпати, 2007. – 240 с.
2. Brian Arthur W. The Nature of Technology: What it is and How it Evolves / W. Brian Arthur. – The Free Press and Penguin Books, 2009.
3. Kolossov V. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches / V. Kolossov // Geopolitics. – 2005. – 10. – P. 606.
4. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво / Н. Мікула. – Л. : Арал, 2012. – 394 с.
5. Оптимізація системи транскордонного співробітництва: концепція та її пілотна імплементація (на прикладі сусідніх регіонів Угорщини, Словаччини, Румунії та України) / відп. ред. С. Устич. – Ужгород : Ліра, 2012. – 120 с.
6. Hendl J. Kvalitativní výzkum / Jan Hendl. – Praha : Portál, 2012.
7. Посібник із індексації та моніторингу транскордонного співробітництва / відп. ред. С. Устич. – Ужгород : Ліра, 2012. – 85 с.
8. Index of TBC [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.borderdialogues.eu/index>.
9. Projekt “Liczmy się z granicą” [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.eurobalt.org.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=92.
10. Ex borea lux? Learning from the Finnish and Norwegian Experience of Cross-border Cooperation with Eastern Neighbours. – Prague : ISD, 2012. – 96 p.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2013.

Устич С.И. Система индексации и мониторинга как инновационный инструмент анализа и управления трансграничным сотрудничеством

В статье анализируются основные итоги проекта “Границы для людей” Программы ЕИСП Венгрия-Словакия-Румыния-Украина 2007–2013 гг. через призму их ин-

новационности. В частности, обосновывается социальная обусловленность инновационных подходов к анализу и управлению системой трансграничного сотрудничества, рассматриваются методологические и институционные основы оптимизации современных трансграничных процессов на новой Восточной границе Европейского Союза.

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

Ustich S. Indexing system and monitoring as an innovative tool for analyzing and managing cross-border cooperation

This paper analyzes the main results of the project “ Borders for people” implemented within the ENPI CBC Programme Hungary – Slovakia – Romania – Ukraine 2007–2013, in the light of innovation. In particular, are explained the social conditionality of innovative approaches to the analysis and management 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: cross-border cooperation, innovation, indexation, monitoring, quantitative and qualitative indicators, implementation.