

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

№ 6 (90)

2007

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Москаленко
 Олександр Шапала

Техніко-комп'ютерна
підтримка Антон Дижин

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідчення KB № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська, 46
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: <http://www.uceps.org>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
“Національна безпека і оборона”
обов'язкове

Фотографії:

Укрінформ — стор.13, 15, 17, 21, 26, 27, 31, 33

© Центр Разумкова, 2007

Проект здійснено за підтримки
Міжнародного фонду “Відродження”

З М І С Т

НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ В УКРАЇНІ: МОЖЛИВОСТІ, ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ (Аналітична доповідь Центру Разумкова)

1. НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ В УКРАЇНІ: СТАН І РОЗВИТОК НА ФОНІ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ.....	3
2. АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СУСПІЛЬНИЙ СТАТУС, ВПЛИВ, СПІВРОБІТНИЦТВО З ПАРТНЕРАМИ.....	10
3. НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ КОНТЕКСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ	24
4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	35
ДОДАТОК	38

ПАРТНЕРИ ПРО СПІВПРАЦЮ З НЕУРЯДОВИМИ АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ (Заочний Круглий стіл)

НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ МОЖУТЬ БУТИ СВОЄРІДНИМ “МІСТКОМ” МІЖ ГРОМАДСЬКІСТЮ І ВЛАДОЮ Олександр МОРОЗ	43
ГОЛОВНА ПРОБЛЕМА ПОЛЯГАЄ У ВІДСУТНОСТІ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОВИГІДНОЇ СПІВПРАЦІ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВИМИ АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ Іван ПЛЮЩ	43
НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ Є ЕФЕКТИВНИМ ІНСТРУМЕНТОМ СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ДІЯМИ ВЛАДИ Анатолій ГРИЦЕНКО	45
СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З НЕУРЯДОВИМИ АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ Є ПЕРСПЕКТИВНИМ НАПРЯМОМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ Олександр ЦАРЕНКО	46
АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ МАЮТЬ ВИРОБЛЯТИ ПРОДУКТ ВИСОКОЇ ЯКОСТІ Тетяна ХМІЗ	47
НАЙБІЛЬШИМ НЕДОЛІКОМ У СПІВПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ І НЕДЕРЖАВНИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ Є СИТУАТИВНІСТЬ Олександр ВЛАСЮК	48
ПОПИТ НА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИЙ КРЕАТИВ ЗРОСТАТИМЕ Й НАДАЛІ Юрій РУБАН	49

СТАТТЯ

ОКРЕМІ МІРКУВАННЯ НА ТЕМУ РОЗВИТКУ НЕЗАЛЕЖНОГО ПОЛІТИЧНОГО І АНАЛІТИЧНОГО МИСЛЕННЯ В ЦЕНТРАЛЬНИЙ І СХІДНІЙ ЄВРОПІ Горан БУЛДІОСКИ	50
СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СТРУКТУР ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ	54

Умови отримання журналу — на нашій веб-сторінці:
<http://www.uceps.org/magazine>

НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ В УКРАЇНІ: МОЖЛИВОСТІ, ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Сьогодні Україна переживає чергову виборчу кампанію – третю за останні три роки. Закономірним наслідком цього є значне зростання активності всіх без винятку суб'єктів суспільно-політичного життя, до яких у демократичних країнах належать інститути громадянського суспільства.

Неурядові аналітичні центри є інститутами, ступінь залученості яких до політичних процесів є надзвичайно високою. Комунікація між владою і громадянським суспільством, представництво і захист суспільних інтересів, моніторинг дій влади, критичний аналіз та оцінка її рішень і формулювання альтернативних політичних пропозицій, переклад політики на мову, доступну простим громадянам, і їх політична просвіта – ось далеко не повний перелік функцій, що здійснюють *think tanks* у сучасному світі.

За роки свого існування неурядові аналітичні центри України набули статусу важливого інституту, який впливає на громадську думку, формування оцінок суспільством дій влади і політичних сил. Не дивно, що під час виборчих кампаній значно активізуються і спроби дискредитації *think tanks*. Нинішня кампанія – не виняток.

Специфіка сучасної політичної ситуації зумовлює певні акценти, визначає особливий ракурс аналізу проблематики неурядових аналітичних центрів в Україні. Зокрема, за умов розгортання конфлікту між вищими владними інститутами, основними політичними силами, досить проблематичною видається можливість дослідження таких проблем, як, наприклад, участь *think tanks* в аналітичному забезпеченні діяльності влади, їх роль у забезпеченні відкритості і підзвітності останньої громадянам.

У той же час, в періоди зростання політичної напруги в суспільстві набагато чіткіше окреслюються проблеми, протиріччя, виклики, що стоять перед неурядовими аналітичними центрами, виявляється специфіка їх стосунків із суспільством, владою, мас-медіа, політичними партіями, бізнес-структурами, які також можуть мати власні політичні інтереси. Саме ці моменти і вплинули на “фокус” даного дослідження.

Неурядові аналітичні центри України є інститутом громадянського суспільства та еволюціонують разом з ним, проходячи стадії становлення, самоусвідомлення, визначення свого місця в житті країни і суспільства. Порівняно з 2003р., коли Центр Разумкова проводив попереднє дослідження з цієї проблематики, неурядові аналітичні центри стали більш досвідченими і впливовими, розвинули регіональну мережу та розширили міжнародні зв'язки. В той же час, значна частина проблем, що ускладнює їх діяльність, відтоді залишилася невирешеною, з'явилися й нові проблеми та ризики.

У цьому дослідженні представлена спроба проаналізувати нинішній етап розвитку неурядових аналітичних центрів та його особливості в контексті світових тенденцій, що існують сьогодні в у міжнародній експертній спільноті.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів і додатка.

У першому розділі на фоні світового досвіду, глобальних тенденцій та регіональних особливостей розвитку *think tanks* дається картина сучасної мережі неурядових аналітичних центрів України, їх основні характеристики і параметри.

У другому розділі розглядаються роль і місце *think tanks* в Україні як елементів громадянського суспільства, їх основні функції, умови і напрями діяльності, стосунки з органами влади, державними аналітичними структурами, політичними партіями, мас-медіа, а також характер сприйняття неурядових аналітичних центрів суспільством – рівень довіри до них та їх інтелектуального продукту, оцінки різних аспектів їх діяльності.

У третьому розділі аналізуються основні виклики та проблеми, що стоять перед українськими *think tanks*: недостатня ефективність їх взаємодії з владою, неготовність останньої сприймати пропозиції неурядових дослідницьких структур та причини, що їх зумовлюють; недосконалість законодавчої бази діяльності; обмеженість внутрішніх джерел фінансування і, як наслідок, надмірна залежність від зовнішніх. Окреслюються головні ризики для неурядових аналітичних центрів, що зумовлюються впливом політизації суспільного життя на їх діяльність, зокрема, спроби дискредитації або посилення впливу на них з боку влади, політичних партій, бізнес-структур.

У четвертому розділі формулюються стислі висновки та пропонуються заходи, спрямовані на покращення можливостей неурядових аналітичних центрів і підвищення ефективності їх взаємодії з владою, що сприятиме їх подальшому розвитку як елементу громадянського суспільства.

У додатку наводяться дані анкетування неурядових аналітичних центрів, проведеного Центром Разумкова у червні-липні 2007р.

1. НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ В УКРАЇНІ: СТАН І РОЗВИТОК НА ФОНІ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ

Аналітичні центри (*think tanks*, мозкові центри, фабрики думки) є невід'ємним елементом сучасного політичного процесу як у межах національних демократичних держав, так і у світовому масштабі. В розвинутих країнах аналітичні центри та політичні експерти розглядаються як повноправні учасники публічної політики, а так звані традиційні *think tanks* – як частина політичної еліти¹.

Будучи за своєю суттю дослідницькими структурами, *think tanks* ще на початку 1970-х років перетворилися на предмет досліджень². Вивчаючи феномен фабрик думки, дослідники різних країн аргументують висновок про те, що їх роль у сучасному політичному процесі загалом і державному врядуванні зокрема зростає і зростатиме надалі³.

Наприкінці 1980-х років до процесів створення мережі *think tanks* долучилася Україна. З того часу тут виникли і зміцніли ряд авторитетних, фахових фабрик думки, що дістали в українському науковому обігу та політичному лексиконі назву “неурядові аналітичні центри”. Здобули визнання й авторитет багато висококваліфікованих експертів у різних сферах публічної політики.

Мірою входження України у європейський і світовий геополітичний простір, зростає вплив на внутрішні процеси, що в ній відбуваються, явищ і тенденцій європейського і світового рівня. Тому є сенс окреслити місце українських неурядових аналітичних центрів у контексті розвитку світової мережі *think tanks*.

СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ *THINK TANKS*

Як правило, до *think tanks* або інститутів з дослідження публічної політики відносять неурядові організації, “що здійснюють прикладні дослідження, аналіз і консультування з внутрішньополітичних та міжнародних проблем, з метою надання політикам і громадськості можливості приймати обґрунтовані рішення з питань публічної політики”⁴. Проте, слід мати на увазі, що критерії визначення неурядових організацій як *think tanks* у різних політичних і наукових традиціях мають певні відмінності (врізка “Критерії визначення та функції *think tank*”⁵, с.4).

Крім того, кількість *think tanks* постійно зростає, дедалі швидше змінюються та урізноманітнюються їх пріоритетні функції, дослідницькі інтереси тощо – тому узагальнення у сфері вивчення *think tanks* є досить умовними, кількісні дані – скоріше ілюстративними. Проте, вони дають можливість скласти загальне уявлення про їх стан, тенденції розвитку, регіональні особливості.

Нижче окреслюються окремі характеристики світової мережі *think tanks*, чинники, що впливають на їх розвиток у світовому масштабі, особливості становлення та розвитку неурядових аналітичних центрів України в цьому контексті⁶.

Світова мережа *think tanks*. Однією з відомих інституцій, яка протягом уже тривалого часу (понад 20 років) здійснює моніторинг процесу розвитку світової мережі *think tanks* є Інститут зовнішньополітичних досліджень (Філадельфія, США). В межах його Програми “*Think tanks і громадянське суспільство*” (*Think tanks and Civil Societies*) досліджується “еволюція інституцій, що спеціалізуються на виробленні політики, їх ролі і впливу на уряди та громадянське суспільство в усьому світі”⁷.

Станом на початок 2007р., база даних цієї Програми містила 5 080 *think tanks* у 196 країнах світу, в т.ч. – постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи, Балкан, Балтії та СНД, для яких практика створення неурядових аналітичних центрів є

¹ Див.: Smith J. A. The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite. — [s.l.] : Free Press, 2004.

² Вважається, що першим дослідженням була книга P. Dickson “*Think Tanks*”, яка вийшла друком у Нью-Йорку в 1971р.

³ Див., наприклад: “*Transparency unthinkable? Financial secrecy common among EU think tanks*”. — Corporate Europe Observatory, July 2005, www.corporateeurope.org; Кальніш Ю. Суб'єкти політичної аналітики в державному управлінні. — <http://www.academy.ua>

⁴ Див.: McGann J., and Civil Society Program: Data and Research for Policy Makers and the Public, 2007. — <http://www.fpri.org>

⁵ Тут і далі, якщо не вказано інше, джерела даних, наведених у таблицях і діаграмах: Stephen Boucher, Radoslaw Wegrzyn and others. Europe and its : a promise to be fulfilled. Report of Notre Europe think tank, 2005. — <http://www.notre-europe.eu/>; Think tanks & Civil Societies: catalysts for ideas and action. James G. McGann, R. Kent Weaver (editors), Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2000, p.3.

⁶ У цьому підрозділі використані матеріали доповідей Джеймса Макганна, зокрема – початкова версія доповіді “Глобальні тенденції розвитку *think tanks* і політичного консультування” (*Preliminary Report “Global Trends in Think Tanks and Policy Advice”*), прочитаної ним на семінарі, організованому Інститутом відкритого суспільства (Будапешт, 2007р.). Редакція журналу вдячна за люб'язно наданий автором дозвіл на цитування фрагментів названих матеріалів.

⁷ Таке визначення *think tanks* прийняте в рамках названої Програми.

**КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ
ТА ФУНКЦІЇ THINK TANK****Критерії**

Як правило, використовуються насамперед такі критерії ідентифікації неурядових організацій як *think tank*:

- постійний характер діяльності;
- спеціалізація на виробленні рішень у сфері публічної політики;
- наявність постійного штату дослідників (експертів);
- вироблення власного інтелектуального продукту – ідей, аналізу, рекомендацій;
- доведення відповідного продукту до політиків, уряду і громадської думки;
- відсутність відповідальності за дії влади;
- незалежний характер досліджень, відсутність зв'язку з будь-якими індивідуальними, груповими чи корпоративними інтересами;
- відсутність серед основних напрямів діяльності таких, як навчання чи здобуття наукових ступенів;
- орієнтація на суспільний інтерес як головну мету діяльності організації (незалежно від того, чи задекларована ця орієнтація, чи ні).

Очевидно, що ці критерії мають нормативний, певною мірою ідеальний характер. Реальні *think tanks* відповідають їм лише частково, оскільки їх діяльність у різних регіонах має свою специфіку.

Функції

у громадянському суспільстві:

- посередництво між владою і громадськістю;
- ідентифікація, артикуляція та оцінка проблем і пропозицій, що існують або виникають;
- трансформація ідей і проблем у формат політичної дискусії;
- виконання функції поінформованого та незалежного голосу в публічних дебатах;
- створення “майданчика” для конструктивного діалогу, обміну ідеями та інформацією між зацікавленими сторонами у процесі вироблення політики.

у сфері політики:

- здійснення досліджень політичних проблем і рішень;
- надання рекомендацій з поточних політичних проблем, над якими працюють урядові структури;
- оцінювання урядових програм;
- ініціювання дискусій та обміну ідеями з ключових проблем;
- надання кадрів для урядових структур і місця для “перезарядки батарей” для політиків, які (тимчасово) відійшли від влади (цю функцію називають також “дверима, що обертаються”)
- інтерпретують політику та поточні політичні події для електронних та друкованих ЗМІ.

порівняно новою. Зокрема, Україна представлена в переліку названої Програми 43 неурядовими аналітичними центрами (карта “*Think tanks у країнах світу*”, с.6-7⁸).

Якщо взяти ці кількісні показники та їх регіональний розподіл за основу, то можна визначити “питому вагу” *think tanks* у регіонах і країнах світу (тобто їх кількість, що припадає, наприклад, на 1 млн. населення) і констатувати наступне:

(1). У регіонах і країнах, де процеси розвитку сучасної демократії, формування правової держави і громадянського суспільства, є успішними (попри

всі супутні проблеми), питома вага *think tanks* є загалом вищою, ніж у регіонах і країнах, де ці процеси з різних причин гальмуються. Так, питома вага *think tanks* у Західній Європі становить 3 на 1 млн. населення, в Північній Америці (Канада і США) – 6,2.

(2). У постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи, Балкан і Балтії відповідний показник становить 2,8 і наближається до значення показника для Західної Європи. Натомість у країнах СНД він складає лише 0,7 і знаходиться між показником для Латинської Америки і країн Карибського басейну (0,8) та для Азії (0,5).

(3). За кількістю *think tanks* Україна посідає друге після Росії місце в СНД; так само друге (після Румунії – 50) серед країн Центрально-Східної Європи, Балкан і країн Балтії; і 16 місце серед країн світу. Питома вага *think tanks* в Україні складає 0,9; є вищою від середнього показника для регіону СНД та, зокрема, Росії (0,7) і дорівнює показнику для Польщі.

Зрозуміло, що прямої залежності між питомою вагою *think tanks* і рівнем розвитку демократії в країні і країни загалом немає, проте певна відповідність простежується.

Дані, наведені в діаграмі “*Кількість створених think tanks за періодами*” наврядчи повною мірою відбивають реальні кількості, але вони дозволяють простежити динаміку процесу створення мережі *think tanks* і з'ясувати, що “пік” появи нових неурядових аналітичних центрів припадає на 1990-ті роки – що пов'язано, зокрема, з розпадом світової соціалістичної системи та переходом більшості постсоціалістичних країн до демократичного суспільного устрою, який передбачає, зокрема, і наявність *think tanks*.

Сфери досліджень і види діяльності *think tanks*. Дані, наведені в діаграмі “*Зміни у сферах досліджень think tanks*”, дозволяють скласти певне уявлення про пріоритети дослідницької діяльності аналітичних інституцій та їх зміни протягом останніх років.

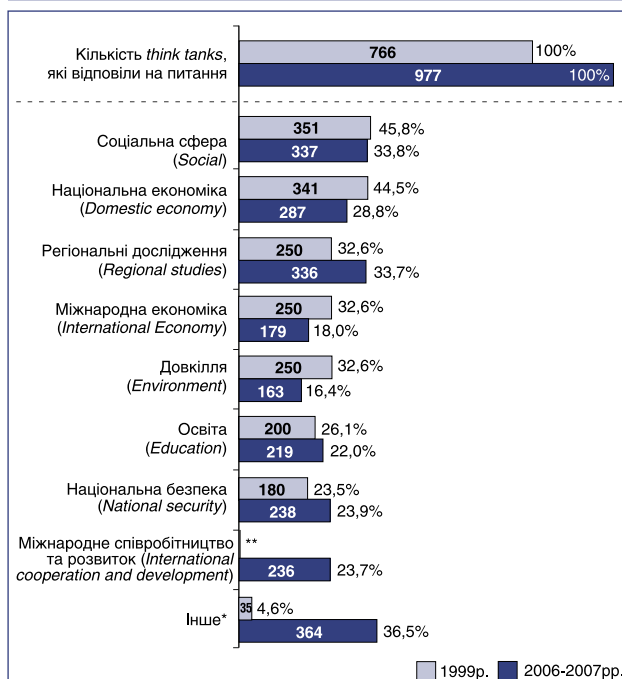
Як видно з таблиці, інтереси *think tanks* певним чином зміщуються з проблем соціальної сфери, національної і міжнародної економіки до сфер, об'єднаних раніше в категорії “інше”. Майже 24% *think tanks* відзначили як сферу своєї діяльності “міжнародне співробітництво та розвиток” – напрям, виокремлений в опитувальній анкеті для дослідження 2006-2007рр., що може свідчити про зростання інтересу *think tanks* до міжнародної проблематики; привертає також увагу усталеність частки *think tanks*, які займаються дослідженнями у сфері національної безпеки (24-25%).

Певні зміни відзначаються також у видах діяльності *think tanks*.

Тенденції розвитку *think tanks*. В останні 20 років аналітичні центри стали відігравати активнішу роль у внутрішній і зовнішній політиці багатьох країн. Хоча найбільш активними вони є у США та Західній Європі, існують чинники розвитку *think tanks* і в інших регіонах світу.

Узагальнюючи, можна сказати, що розвиток *think tanks* відбувається під впливом таких процесів:

⁸ Джерело: Global Distribution of Think Tanks by Country. – FPRI, 2007. Розподіл країн за регіонами відрізняється від використаного в оригіналі: з одного боку, він адаптований до прийнятого в Європі і складений з урахуванням доцільності порівняння регіонів “старої Європи”, регіону, що охоплює постсоціалістичні європейські країни та регіон СНД. Розрахунки показника “питомої ваги”: Центр Разумкова на підставі даних Світового банку про населення країн світу, станом на 2006р. Див.: Population 2006. – World Development Indicators database, 1 July 2007, <http://www.worldbank.org/data/>. Розглядаючи показник питомої ваги *think tanks*, слід мати на увазі, що для окремих країн він є суто ілюстративним – через недостатнє для статистичного аналізу число аналітичних центрів у більшості країн, а також через різні умови збору статистичної інформації щодо *think tanks* у різних країнах.

Зміни у сферах досліджень *think tanks*

* Категорія "інше" охоплює наступні сфери: наука і технологія (*science and technology*); охорона здоров'я (*health care*); дослідження з питань миру та врегулювання конфліктів (*peace and conflict resolution studies*); фінансова політика (*fiscal policy*); дослідження у сфері державного управління та демократії (*governance and democracy research*).
 ** У 1999р. така сфера діяльності не досліджувалася.

- **загальної демократизації** суспільств та урядів. Демократизація створює нові політичні можливості для розширення мережі *think tanks*, а політичні та економічні реформи, що відбуваються, створюють попит на більш докладне вироблення політики і правил гри;
- **зміни геополітичної конфігурації** після розпаду світової соціалістичної системи та завершення холодної війни; принципово нова ситуація глобальної і регіональної безпеки. Ці зміни актуалізують дослідження та вироблення адекватної зовнішньої політики та політики безпеки;
- **глобалізації**, однією із тенденцій якої є збільшення взаємовпливів різних світових культур і традицій, у т.ч. – політичних, правових та ін. Загальні глобалізаційні процеси спричиняють виникнення так само глобальних проблем і відповідно – зумовлюють запит на їх вирішення. Серед таких проблем: поширення зброї масового знищення, глобальне потепління, пандемії, тероризм. В останні роки з'явилася низка міжнародних аналітичних центрів, які досліджують глобальні питання та обслуговують політиків у всьому світі;
- **прискорення динаміки і зростання складності світових процесів**, що спричиняє потребу в оперативному та багатоаспектному аналізі, а також – оперативному формулюванні адекватних відповідей на виклики (варіантів розв'язання проблем);
- **стрімкого розвитку інформаційних технологій і зв'язку**. Кращі й дешевші технології

суттєво полегшили діяльність аналітичних центрів і публікацію результатів їх роботи. Інтернет спростив проведення складних досліджень навіть для малобюджетних аналітичних центрів. Ці зміни призводять також до виникнення так званих транснаціональних мереж думки (*transnational think nets*)⁹ – віртуальних експертних мереж, які розглядають стратегічні питання в режимі реального часу. Такі мережі не мають обмежень ні за числом експертів, ні за напрямками діяльності;

- **розвитку міжнародних організацій**. Поширення таких державних і недержавних установ, неурядових і міжурядових організацій, фондів, груп інтересів сприяє попитові на існування аналітичних центрів і глобалізації фінансування неурядових організацій. Уряди, фонди та групи інтересів надають дедалі активнішу та різноманітнішу підтримку аналітичній діяльності у більшості регіонів.

У поєднанні, ці процеси висувають нові завдання і виклики, роблять дедалі складнішим процес ухвалення управлінських рішень як на національних, так і на міжнародних рівнях, у межах міжнародних об'єднань і відносин між ними. Відповідно, посилюється потреба масштабніших оцінок, глобального мислення, фахової підготовки, врахування множинності сценаріїв розвитку подій, вироблення альтернативних рішень та їх порівняння з метою вибору найприйнятнішого.

Від чиновників на всіх рівнях вимагають поінформованих та обґрунтованих рішень. Отже, зростає попит на незалежні інформаційно-аналітичні дані та оцінки, розробки, висновки та пропозиції. Дедалі більше урядів для покращання стану економіки та діяльності державного апарату звертаються до *think tanks* за кваліфікованою незалежною консультацією.

На думку Дж.Макганна, аналітичні центри іноді є гнучкішими і кваліфікованішими за уряди в розв'язанні в обмежений час важливих, чутливих, критичних питань. Іноді уряди запитують дані в аналітичних центрів, щоб підвищити ефективність вирішення суперечливих питань, але навіть якщо їх не залучають, аналітичні центри здатні запропонувати альтернативи, доступніші для громадськості, змістовніші і швидші за вироблені в рамках більш складного урядового процесу.

Загалом, діяльність аналітичних центрів дедалі більше набуває глобального характеру. За відомим висловом Дж.Стігліца, аналітичні центри, щоб бути ефективними в нинішній політичній ситуації, мають "дивитися глобально і діяти локально".

Регіональні аспекти

Досвід і практика діяльності, пріоритети дослідницьких інтересів, тенденції розвитку та інші характеристики *think tanks* мають певні, а за межами Європи і США – суттєві регіональні відмінності. Тому є сенс окреслити їх, привертаючи увагу насамперед до регіонів, що складають безпосереднє геополітичне оточення України, і країн, порівнянних із нею.

Європа. Як відомо, перші *think tanks* з'явилися в Європі одночасно з їх появою у США¹⁰. Сьогодні Західна Європа має найбільш розвинуті та численні аналітичні структури після Сполучених Штатів. Їх кількість

⁹ Див.: Hayes P. The Role of Think Tanks in Defining Security Issues and Agendas, — 2004р. — Global Collaborative Essay: October 21st, 2004.

¹⁰ У 1914р. був створений Кільський інститут світової економіки (*Kiel Institute for World Economics, IfW*), у 1920р. – Королівський інститут міжнародних відносин (*The Royal Institute of International Affairs, Chatam House*) у Лондоні. Обидва інститути працюють і зараз.

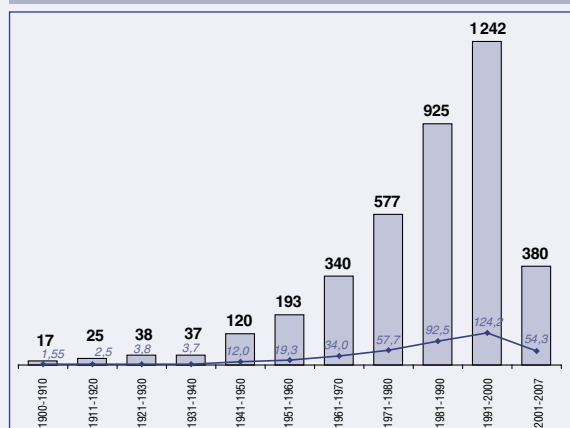
ПІВНІЧНА АМЕРИКА	
Канада	94
США	1 402
Вашингтон	374
Усього в регіоні – 1 870	
Питома вага – 6,2 на 1 млн. населення	

ЗАХІДНА ЄВРОПА			
Австрія	36	Люксембург	3
Андорра	1	Мальта	4
Бельгія	49	Монако	0
Велика Британія	283	Нідерланди	54
Ватикан	1	Німеччина	187
Греція	28	Норвегія	15
Данія	30	Португалія	19
Ірландія	14	Сан-Маріно	0
Ісландія	7	Фінляндія	26
Іспанія	49	Франція	162
Італія	87	Швейцарія	72
Ліхтенштейн	2	Швеція	69
Усього в регіоні – 1 198			
Питома вага – 3 на 1 млн. населення			

ЛАТИНСЬКА АМЕРИКА І КРАЇНИ КАРИБСЬКОГО БАСЕЙНУ			
Антигуа і Барбуда	0	Колумбія	24
Аргентина	100	Коста-Ріка	32
Багамські Острови	1	Куба	11
Барбадос	2	Мексика	54
Беліз	0	Нікарагуа	8
Бермудські Острови	1	Панама	9
Болівія	27	Парагвай	6
Бразилія	38	Перу	21
Венесуела	9	Пуерто-Ріко	5
Гаїті	2	Сальвадор	12
Гайана	1	Сент-Кітс і Невіс	1
Гваделупа	4	Сент-Люсія	1
Гватемала	10	Сент-Вінсент і Гренадіни	1
Гондурас	5	Суринам	0
Гренада	1	Тринідад і Тобаго	7
Домініка	2	Уругвай	8
Домініканська Республіка	13	Чілі	30
Еквадор	12	Ямайка	4
Усього в регіоні – 462			
Питома вага – 0,8 на 1 млн. населення			

АФРИКА			
Ангола	3	Мадагаскар	1
Бенін	4	Малаві	4
Ботсвана	3	Малі	6
Буркіна-Фасо	10	Маврій	2
Бурунді	6	Мавританія	0
Габон	1	Мозамбік	2
Гамбія	5	Намібія	6
Гана	17	Нігер	1
Гвінея	1	Нігерія	27
Гвінея-Бісау	0	Південна Африка	47
Демократична Республіка Конго	4	Республіка Конго	1
Джібуті	0	Руанда	1
Замбія	6	Сан-Томе і Принсіпі	0
Зімбабве	14	Свазіленд	0
Екваторіальна Гвінея	0	Сейшельські Острови	1
Ерітрея	3	Сенегал	11
Ефіопія	16	Сьєрра-Леоне	1
Кабо-Верде	1	Сомалі	2
Камерун	10	Танзанія	6
Кенія	26	Того	4
Коморські Острови	0	Уганда	9
Кот-д'Івуар	4	Центральноафриканська Республіка	1
Лесото	1		
Ліберія	2	Чад	3
Усього в регіоні – 273			
Питома вага – 0.4 на 1 млн. населення			

Кількість утворених *think tanks* за періодами, одиниць/середня кількість за рік



**ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНА ЄВРОПА,
БАЛКАНИ І КРАЇНИ БАЛТІЇ**

Албанія	9	Румунія	50
Болгарія	28	Сербія	20
Боснія і Герцеговина	3	Словаччина	11
Естонія	9	Словенія	32
Латвія	8	Угорщина	30
Литва	10	Хорватія	10
Македонія	10	Чехія	23
Польща	35	Чорногорія	3

**Усього в регіоні – 291
Питома вага –
2,8 на 1 млн. населення**

КРАЇНИ СНД

Азербайджан	7	Молдова	2
Білорусь	6	Росія	104
Вірменія	7	Таджикистан	1
Грузія	7	Туркменістан	0
Казахстан	7	Узбекистан	3
Киргизстан	5	Україна	43

**Усього в регіоні – 192
Питома вага –
0,7 на 1 млн. населення**

АЗІЯ

Афганістан	5	Малайзія	16
Бангладеш	34	Мальдіви	6
Бруней	0	Монголія	3
Бутан	1	М'янма	0
В'єтнам	9	Непал	12
Індія	122	Пакистан	15
Індонезія	19	Південна Корея	29
Іран	11	Північна Корея	2
Камбоджа	8	Сінгапур	6
Китай	73	Філіппіни	13
Гонконг	29	Таїланд	8
Тайвань	36	Шрі-Ланка	14
Лаос	2	Японія	103

**Усього в регіоні – 576
Питома вага –
0,2 на 1 млн. населення**

ПІВНІЧНА АФРИКА ТА БЛИЗЬКИЙ СХІД

Алжир	4	Лівія	0
Бахрейн	2	Марокко	9
Єгипет	21	Об'єднані Арабські Емірати	4
Ємен	7	Оман	0
Ізраїль	35	Палестинські Території	17
Ірак	14		
Йорданія	9	Саудівська Аравія	3
Катар	0	Сирія	4
Кіпр	6	Судан	1
Кувейт	8	Туніс	8
Ліван	11	Туреччина	19

**Усього в регіоні – 182
Питома вага –
0,5 на 1 млн. населення**

АВСТРАЛІЯ І ОКЕАНІЯ

Австралія	26	Палау	0
Вануату	0	Папуа-Нова Гвінея	2
Кірібаті	0	Самоа	1
Маршалові Острови	0	Соломонові Острови	0
Мікронезія	0	Тонга	0
Науру	0	Тувалу	0
Нова Зеландія	6	Фіджі	1

**Усього в регіоні – 36
Питома вага – 1,1* на 1 млн. населення**

* Порівняно високий показник пояснюється малонаселеністю регіону; чисельність його жителів складає лише 32,8 млн. осіб

УСЬОГО У СВІТІ – 5 080

становить, за різними оцінками, близько або понад 1 000 (включаючи академічні). Водночас, за зауваженням Дж.Макганна, попри свою численність, вони не вирізняються різноманітністю, а більшість із них донедавна діяли як додатки до політичних партій.

Останнім часом у середовищі європейських *think tanks* відбулися серйозні зміни, спричинені, зокрема, створенням незалежних аналітичних центрів у країнах Балтії, Східної і Центральної Європи. Особливості цього процесу полягали, *по-перше*, в тому, що *think tanks* створювалися переважно для інституціалізації внутрішніх економічних і політичних перетворень, *по-друге* – за допомоги ззовні. За спостереженнями Дж.Макганна, більшість із них займаються питаннями європейської інтеграції, американо-європейських трансатлантичних відносин чи такими актуальними питаннями, як зміна клімату. Зараз у регіоні існує діяльна передова спільнота аналітичних центрів, які передають досвід новим аналітичним центрам на Балканах і в Єврозії.

З іншого боку, багато провідних європейських *think tanks* поширили свою діяльність на питання демократизації та державотворення у країнах, що розвиваються.

За результатами дослідження європейських *think tanks*, виконаного у 2004р. незалежною аналітичною групою “Наша Європа”, більшість із них так чи інакше зверталися до проблем європейського проекту (діаграма “Сфери досліджень, на яких зосереджуються *think tanks* країн ЄС”).

А крім того, також виявляли високий дослідницький інтерес до проблем стратегічної стабільності, регіонів Близького Сходу та Азії, до питань, пов’язаних з головними тенденціями розвитку країн Центральної і Східної Європи, пострадянських країн і СНД.

Що стосується формулювання пріоритетних завдань, які ставлять перед собою європейські *think tanks*, то відносна їх більшість (майже 25%) вбачає своє головне завдання у сприянні кращому виробленню

політики (діаграма “Пріоритетні завдання (спрямованість діяльності) європейських *think tanks*”¹¹).

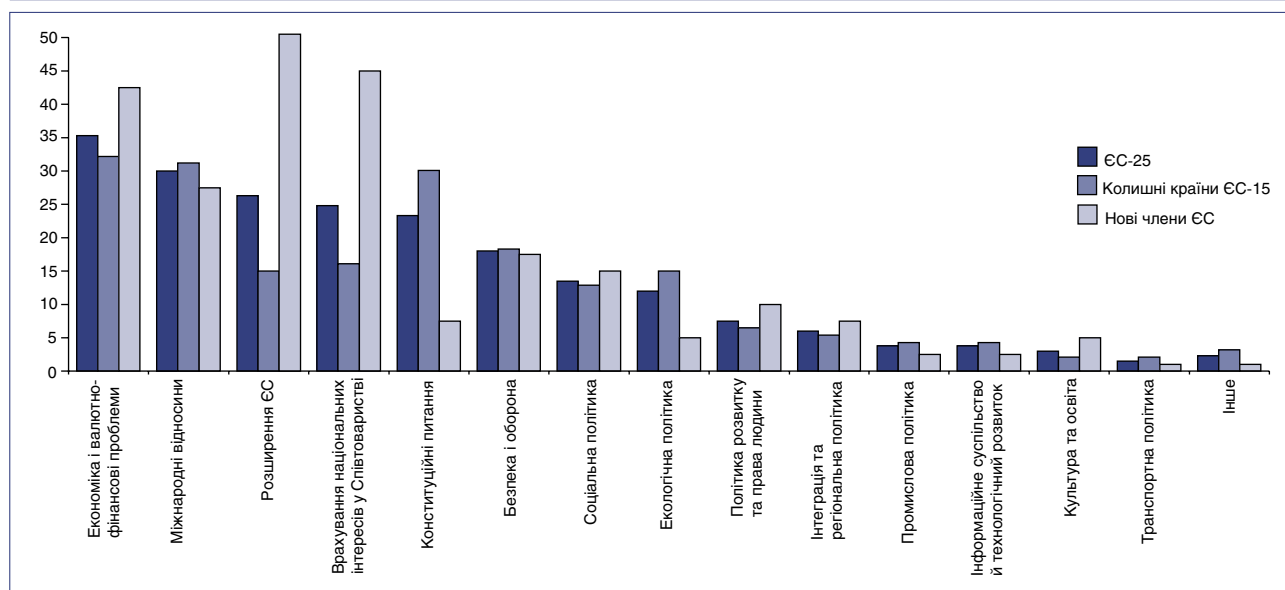
У дослідженні визнається певна обмеженість впливу європейських *think tanks* у європейській політиці, зумовлена недостатньою увагою до їх діяльності, яка часто спричиняється, з одного боку, європейською бюрократичною традицією державної служби, а з іншого – вузьким колом проблем, що стають предметом досліджень *think tanks*, неквапливим впровадженням ними нових наукових методів досліджень і своєрідною академічною інертністю.

Висуває критичні зауваження до європейських *think tanks* і Дж.Макганн. На його думку, лише “небагато з них можуть охопити широкий спектр питань економіки, політики і безпеки у глобальній перспективі. За іронією долі, дуже мало установ у Європі здатні вивчати питання, що постають перед Європейським Союзом в цілому, переважно розглядаючи їх натомість з позиції окремих держав”.

Країни СНД. Ряд дослідників сходяться на думці, згідно з якою *think tanks* розвиваються у країнах СНД за так званою моделлю “модернізації, що здоганяє”¹². Такий стан був спричинений руйнацією на початку 1990-х років вкрай ідеологізованої (і зокрема з цієї причини – малоефективної) радянської системи політичної аналітики. Експертна спільнота практично втратила інституційні структури, значною мірою – інфраструктуру, необхідну для збору інформації. Розпалися або послабилися крупні наукові колективи.

Виникнення і розвиток *think tanks* у пострадянських країнах відбувалося значною мірою за зовнішньої допомоги, за умов, з одного боку, низького попиту на їх інтелектуальний продукт з боку владних інститутів і політиків, з іншого – неготовності, значної (іноді – переважної) частини громадян до сприйняття самого факту існування неурядових структур, що мають амбіції участі у виробленні державної політики. У поєднанні, це фактично означало відсутність суспільного попиту на продукцію національних *think tanks* у своїх країнах.

Сфери досліджень, на яких зосереджуються аналітичні центри ЄС,
% центрів



¹¹ Джерело: Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled: an analysis of think tanks specialized in European policy issues in the enlarged European Union / Directed by Stephen Bousher // Studies and Research, October, 2004. No.35.

¹² Див., наприклад: Ляхович-Петракова Н. Аналитические центры и проблема развития оценки публичной политики. – <http://www.espri.ru>; Санкт-Петербургская школа сценарирования “Дело о звериной серьезности”: Предложение к изданию книги. – <http://www.tigerschool.org>

**Пріоритетні завдання (спрямованість діяльності)
європейських *think tanks*,
% центрів**



Потужним чинником гальмування процесів становлення та розвитку *think tanks* стали авторитарні тенденції в окремих державах СНД, де уряди намагалися поставити під контроль структури громадянського суспільства. Зокрема, в деяких країнах (зокрема, в Білорусі, Росії) прийнято законодавство, яке обмежує або забороняє фінансування неурядових організацій (НУО) із-за кордону, що за зазначених вище особливостей може призвести фактично до зникнення неурядових аналітичних структур¹³. Лідери громадських рухів розцінюють такі кроки своїх урядів як намагання не допустити формування громадянського суспільства. Так лідер білоруського руху “За свободу” О.Мілінкевич, стверджує: “Білоруське керівництво не хоче, щоб існувало громадянське суспільство... Всі фонди, які будь-коли фінансували НУО, давно викинуті з Білорусі, все зроблено для того, щоб місцевий бізнес не підтримував третій сектор”¹⁴.

У Росії складається дещо інша ситуація. З одного боку, запроваджені обмеження на фінансування російських “фабрик думок”, які, за загальним визнанням, перейшли вже від моделі “модернізації, що наздоганяє” до моделі самодостатнього розвитку¹⁵. З іншого – відбувається “м’який варіант” їх одержавлення, зокрема, через державне фінансування певних досліджень, у яких влада має потребу.

Це стосується насамперед пріоритетності тематики досліджень (переважно проблеми міжнародних відносин, геополітики). За оцінками одного із російських дослідників: “Відносна впорядкованість російської зовнішньої політики останніх років пояснюється також і тим, що, в цій країні складається механізм узгодження інтересів різних груп еліти через організацію взаємодії дослідницьких груп і центрів, які обслуговують замовників, що впливають на прийняття рішень на державному рівні. Досить гострі дискусії російських аналітиків є досить плідними і сприяють виробленню спільної зовнішньополітичної платформи”¹⁶.

Розглядаючи особливості стосунків влади та *think tanks* у більшості країн СНД, можна припустити,

що перспективи неурядових аналітичних структур тісно пов’язані з розвитком самої держави, набуття (або не набуття) нею демократичних рис і спрямованості на розвиток громадянського суспільства.

Україна. Особливості становлення та розвитку українських *think tanks* поєднують у собі риси, притаманні аналогічному процесу, з одного боку, у країнах Східної, Центральної Європи та Балтії, з іншого – у країнах СНД.

1. Так само, як у більшості східно- і центрально-європейських країн, *think tanks* в Україні розвивалися за значної зовнішньої допомоги та орієнтувалися переважно на європейські стандарти правової держави, публічної політики і співпраці влади і структурами громадянського суспільства, зокрема – з *think tanks*.

2. Водночас, так само, як у більшості пострадянських країн, *think tanks* стикнулися з проблемою неготовності влади та невідповідності суспільства до вироблення публічної політики і практики участі в цьому структур “третього сектору”, отже – з проблемою вузького попиту на свою діяльність і залежності від зовнішніх джерел фінансування.

3. Українські *think tanks* розвивалися в несприятливому політичному середовищі, якому притаманні, *по-перше*, постійна конфліктність між інститутами та гілками влади, перманентні структурно-кадрові реорганізації, *по-друге*, прояви авторитаризму всередині влади, *по-третє*, тривала відсутність суспільно визнаної стратегії розвитку країни. Ситуація ускладнювалася також політичними кампаніями з дискредитації структур громадянського суспільства, зокрема – українських *think tanks*.

4. Попри несприятливі умови, структури громадянського суспільства в Україні і зокрема *think tanks* виявилися спроможними не лише інституційно розвиватися, але й протистояти спробі встановлення авторитарного режиму через масові акції громадянської непокори (“помаранчеві події”).

5. Після “помаранчевих подій” з’ясувалося, що “нова влада” не виявила зацікавленості у співпраці з *think tanks*, про що свідчить, насамперед, неврегульованість нормативно-правового поля їх діяльності.

6. Надмір внутрішніх проблем і слабка включеність України до європейських і світових політичних та інших процесів зумовлюють, *по-перше*, звуженість сфер досліджень українських *think tanks*, недостатню представленість серед них проблем зовнішньої, міжнародної політики, безпеки, геополітики; *по-друге*, недостатню залученість українських *think tanks* до світової експертної мережі.

7. Водночас, можна стверджувати, що напрямі розвитку українських *think tanks* будуть визначитися як світовими тенденціями, так і характером внутрішньополітичних трансформацій в Україні.

Наведені особливості докладно розглядаються нижче. ■

¹³ Так, Президент Білорусі О.Лукашенко, коментуючи повідомлення Президента США Дж.Буша про збільшення асигнувань на підтримку НУО в ряді країн, включаючи Білорусь, заявив: “Якщо якісь організації отримають ці кошти, вони будуть негайно закриті”. Див.: Лукашенко закроет общественные организации, финансируемые из-за рубежа. – Лига-информ, 13 июля 2007г., <http://www.liga.net>

¹⁴ Цит. за: Там само.

¹⁵ Стверджується, що “у своєму розвитку російські “фабрики думки” вже відійшли від сліпого копіювання західних технологій і стандартів. Попри те, що їм поки що є чому почитатися, російська інтелектуальна еліта успішно рефлексує західний досвід”. Див.: наприклад: “Дело о звериной серьезности”: Предложение к изданию книги. – <http://www.tigerschool.org>

¹⁶ Улахович В. Экспертное обеспечение внешнеполитических решений. Роль экспертно-аналитических структур (“фабрик мысли”). – Журнал международного права и международных отношений, 2006, №2, <http://www.evolution.info>

2. АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СУСПІЛЬНИЙ СТАТУС, ВПЛИВ, СПІВРОБІТНИЦТВО З ПАРТНЕРАМИ

Місце та роль неурядових аналітичних центрів у суспільстві визначається функціями, які вони виконують; суспільний статус і рівень впливу – якістю виконання цих функцій, зокрема, якістю їх інтелектуального продукту. Водночас, ефективність діяльності неурядових аналітичних центрів залежить також від наявності та характеру суспільного запиту на їх продукцію, суспільної довіри до їх досліджень, характеру їх взаємодії з такими суспільними інститутами, як держава (влада), політичні партії (у владі та поза владою), ЗМІ та інші структури громадянського суспільства.

У цьому розділі окреслюються окремі характеристики суспільного запиту на існування та діяльність неурядових аналітичних центрів, ставлення до них з боку влади, їх співпраці з органами державної влади, державними дослідницькими установами, ЗМІ, політичними партіями. Аналіз зазначених характеристик дає підстави говорити про неналежний рівень співпраці вітчизняних *think tanks* з владою та іншими їх партнерами.

Водночас, існують підстави стверджувати, що політична кампанія з дискредитації неурядових аналітичних центрів, розгорнута під час президентських виборів 2004р., не змінила принциповим чином ставлення до них з боку громадян, суспільний запит на неурядові аналітичні центри та їх інтелектуальний продукт зберігається.

2.1 ЗАПИТ НА ДІЯЛЬНІСТЬ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

Для з'ясування наявності суспільного запиту на діяльність неурядових аналітичних центрів під час дослідження були проведені експертне та загальнонаціональне опитування, результати яких дозволяють окреслити позиції експертного співтовариства і громадян країни стосовно існування та діяльності неурядових аналітичних центрів.

Експерти про необхідність неурядових аналітичних центрів. Результати експертного опитування, проведеного у червні-липні 2007р., засвідчили, що в експертному середовищі фактично немає сумнівів у необхідності неурядових аналітичних центрів. Як видно з діаграми “Чим насамперед зумовлена необхідність існування неурядових аналітичних центрів?”, лише близько 3% опитаних експертів або вважають, що такої необхідності немає (1,9%), або не змогли визначитися з відповіддю (1%)¹.

Натомість абсолютна більшість експертів таку необхідність визнають і вбачають її насамперед у можливості дослідження тих чи інших проблем з різних

Чим насамперед зумовлена необхідність існування неурядових аналітичних центрів?*

% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

¹ Експертне опитування проведено Центром Разумкова у другій половині червня-першій половині липня 2007р. Опитування здійснювалося в усіх областях України, АР Крим і м. Києві, опитано 102 експерти, серед яких: представники ЗМІ, центральних і місцевих органів влади, керівники обласних організацій політичних партій, представники неурядових аналітичних центрів та інших неурядових організацій.

Було проведено також анкетування 22 неурядових аналітичних центрів, результати якого згадуються в тексті, опис та узагальнені дані – вміщені в Додатку на с.38-42 цього журналу.

позицій (70,5%) та незалежному від впливу державних органів характері цих досліджень (66,7%).

Такі позиції корелюють з упевненістю майже абсолютної більшості (86,6%) опитаних у тому, що **органам державної влади доцільно залучати до розробки офіційних документів неурядових експертів**; протилежну думку засвідчили лише 9,5% опитаних (діаграма “Чи доцільно органам державної влади...?”).



Громадська думка про неурядові аналітичні центри. За даними загальнонаціонального соціологічного опитування, проведеного у вересні 2007р., майже 42% громадян України вважають діяльність неурядових аналітичних центрів корисною (12,5%) або скоріше корисною (29,2%) для суспільства – і лише 9,3% дотримуються протилежної думки (діаграма “Чи є діяльність неурядових аналітичних центрів корисною для суспільства?”)².



Примітно, що, порівняно з аналогічним опитуванням, проведеним у жовтні 2003р., позиції громадян стосовно корисності діяльності неурядових аналітичних центрів змінилися, причому, насамперед – відчутно зріс відсоток тих, хто не зміг визначитися з відповіддю: якщо у 2003р. таких було 23,9%, то зараз – 49%.

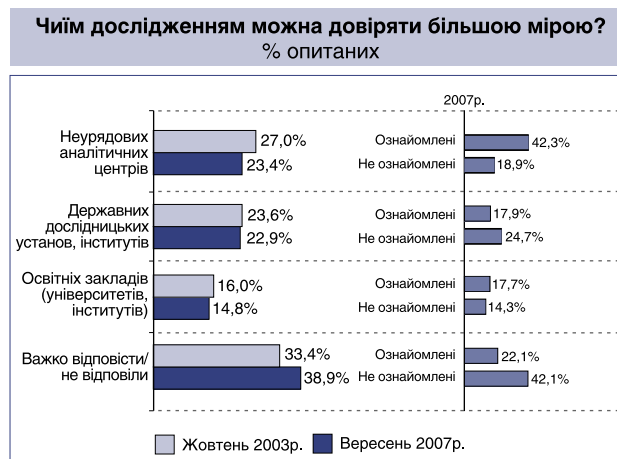
Можна припустити, що на зазначені позиції громадян вплинули політичні кампанії проти неурядових аналітичних центрів, розв’язані напередодні президентських виборів 2004р., використання даних

аналітичних центрів у політ технологічних прийомах виборчих кампаній і практика створення різноманітних псевдо-*think tanks*, що так само набула поширення саме під час минулої президентської кампанії (і використовується зараз у поточній парламентській виборчій кампанії). Про ці чинники докладно йтиметься нижче, тут доречно відзначити лише дві обставини:

- *по-перше*, зазначені впливи принципово не змінили позиції громадян стосовно суспільної корисності неурядових аналітичних центрів: у 2003р. не корисною і скоріше не корисною вважали їх діяльність 21,5% – проти, як зазначалося 9,3% у 2007р.;
- *по-друге*, оцінка суспільної корисності діяльності неурядових аналітичних центрів суттєвим чином залежить від ступеня обізнаності громадян з цією діяльністю.

Так, якщо серед усіх опитаних корисність центрів безумовно визнають 12,5%, то серед тих, хто тією чи іншою мірою ознайомлений з їх діяльністю, – 35%; скоріше корисною: серед усіх опитаних – 29,2%, серед ознайомих – 47,5%. Показовим є і те, що серед ознайомих не змогли визначитися з оцінкою корисності лише 7,6%, тоді як серед усіх опитаних – 49%.

Досить високим є рівень суспільної довіри до досліджень неурядових аналітичних центрів, порівняно з іншими дослідницькими установами. Як видно з діаграми “Чиїм дослідженням можна довіряти більшою мірою?”, фактично однакові частки респондентів відзначили більш високий рівень довіри до досліджень неурядових аналітичних центрів (23,4%) та державних дослідницьких установ (22,9%). Більшою мірою довіряють дослідженням освітніх закладів 14,8% опитаних.



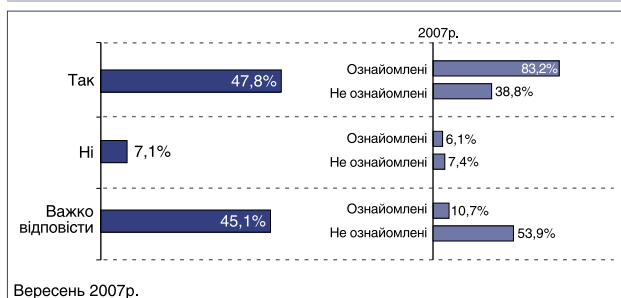
Показово, що серед обізнаних з діяльністю неурядових аналітичних центрів довіра до їх досліджень виразно переважає – вищий рівень довіри засвідчили 42,3% із них, тоді як вищу довіру до досліджень державних дослідницьких установ – 17,9%, до досліджень освітніх установ – 17,7%.

Майже половина (47,8%) громадян вважають, що співпраця з неурядовими аналітичними центрами була б корисною для органів державної

² Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 1 по 10 вересня 2007р. в усіх регіонах України. Опитано 2004 респонденти віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,3%.

влади; протилежної думки дотримуються лише 7,1% опитаних (діаграма “Чи була б корисною для органів державної влади...?”). Доречно зауважити, що, як і в попередньому випадку, відсоток тих, хто визнає користь співпраці влади з аналітичними центрами, є значно вищим у групі обізнаних з їх діяльністю – 83,2%.

Чи була б корисною для органів влади співпраця з неурядовими аналітичними центрами?
% опитаних



Водночас, громадянам важко оцінити ступінь зацікавленості влади у співпраці з неурядовими аналітичними центрами: не змогли відповісти на це питання майже половина (47,2%) опитаних (діаграма “Чи зацікавлені органи влади...?”). Серед решти – думки поділилися майже навпіл: у тому, що такої зацікавленості немає, упевнені 28,3%, упевнені в протилежному – 24,5%.

Чи зацікавлені органи влади у співпраці з неурядовими аналітичними центрами?
% опитаних



Цікаво, що поділилися навпіл і позиції серед обізнаних: 37,8% проти 40%, відповідно. Такий розподіл відповідей може свідчити, що про реальну співпрацю влади з неурядовими аналітичними центрами суспільство фактично не проінформоване.

Узагальнюючи наведені дані, можна стверджувати, що суспільний запит на існування, діяльність і співпрацю неурядових аналітичних центрів із владою в Україні існує. Водночас, суспільство мало поінформоване як про діяльність аналітичних центрів, так і про зацікавленість влади у співпраці з ними. Можна припустити також, що на позиції громадян стосовно неурядових аналітичних центрів не принциповим, проте негативним чином вплинули

політичні кампанії проти українських *think tanks* і практика створення псевдо-*think tanks*, що набула особливого поширення під час президентської виборчої кампанії 2004р. і використовується зараз.

2.2 ХАРАКТЕР ВЗАЄМИН ВЛАДИ І НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

Як свідчить практика, характер взаємин влади і неурядових аналітичних центрів в Україні формувався під впливом ряду чинників. Головними з них були: характер влади з точки зору її демократичності та поваги до прав і свобод громадян; суспільна вага та авторитет самих аналітичних центрів; позиція неурядових аналітичних центрів стосовно влади.

До кінця 1990-х років влада практично не помічала неурядові аналітичні центри. Це зумовлювалося, зокрема, з одного боку, живучістю пострадянських традицій монополії влади на вироблення політики, з іншого – слабкістю самих вітчизняних *think tanks*. На той момент лише одиниці неурядових аналітичних структур заявили про себе як про помітних учасників суспільно-політичних процесів, які відбувалися в країні³. Деякі з них були тією чи іншою мірою пов'язані з владними інститутами і не виступали в ролі активних критиків діючої влади.

Протягом цього періоду експерти неодноразово змушені були констатувати, що “окремі чиновники” розглядають спілкування з ними як марнування часу, позбавлене користі і сенсу⁴. Однак, були і приклади залучення окремими владними інститутами представників неурядових аналітичних центрів до різних форм співпраці. Зокрема, Указом Президента України Л.Кучми на початку листопада 2000р. була створена Громадська рада експертів з внутрішньополітичних питань, до складу якої увійшли представники чотирьох неурядових аналітичних структур⁵. У Верховній Раді України представники неурядових аналітичних центрів залучалися до участі у законотвірчій діяльності на стадії аналізу законодавчої бази, підготовки та експертизи законопроектів.

Але ця співпраця мала певні обмеження, оскільки частина міністерств і відомств – насамперед це стосувалося Генеральної прокуратури, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ – не вважали за потрібне враховувати у своїй діяльності думку громадськості, зокрема експертного середовища.

Значне посилення антидемократичних тенденцій у владі на початку 2000-х років, зустріло активний опір з боку структур “третього сектору”, в т.ч. – неурядових аналітичних центрів, багато з яких, усвідомлюючи реальну загрозу встановлення в Україні авторитарного режиму, зайняли відкрито опозиційні позиції. У вересні 2002р. відбувся Форум демократичних сил України, у якому, поряд з опозиційними політиками, взяли участь представники багатьох організацій “третього сектору”, в т.ч. аналітичних центрів, які на той момент стали помітними учасниками суспільно-політичних процесів.

³ Наприклад, “Українська перспектива”, Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД), Центр Разумкова, Благодійний фонд “Співдружність” та ін.

⁴ Див., наприклад: Команда Александра Разумкова: и власть и страна задыхаются без свежих идей. – Зеркало недели, 28 октября 2000г., <http://www.dt.ua>

⁵ Див.: Указ Президента України “Про Громадську раду експертів із внутрішньополітичних питань”, №1203 від 4 листопада 2000р. В засіданнях ради брав участь Президент України.



Влада, зрозумівши загрозу, що виходила від структур громадянського суспільства, розгорнула масовану кампанію з їх дискредитації, вдаючись не лише до компрометації зазначених структур через підконтрольні ЗМІ, але й до прямого тиску з використанням правоохоронних і контролюючих органів. Метою цієї кампанії було повернення монополії влади на формування громадської думки, повне усунення опозиції з інформаційного простору країни.

Таким чином, **період 2001-2004рр. був позначений особливим загостренням стосунків між владою і неурядовими аналітичними центрами**, які стали особливим об'єктом дискредитації⁶. Проти неурядових аналітичних центрів була розгорнута цільова інформаційна кампанія, приводом для якої було обрано їх фінансування іноземними донорами⁷.

Найбільш виразним прикладом кампанії було створення Верховною Радою України 11 грудня 2003р., за ініціативою лідера фракції комуністів П.Симоненка, тимчасової слідчої комісії “із встановлення фактів іноземного втручання у фінансування виборчих кампаній в Україні через недержавні організації, що існують на гранти іноземних держав”⁸. Експертами цей крок був розцінений як демонстрація слабкості та безпорадності влади, проявом її інтелектуальної кризи, одна з причин якої – “відмова від використання інтелектуального потенціалу, що перебуває за дверима влади, в неурядовому секторі”⁹.

Після Помаранчевої революції з'явилася надія на те, що влада принципово змінить своє ставлення до громадянського суспільства, перейшовши від ворожості та ігнорування до реального партнерства. Нова влада задекларувала нові підходи до співпраці з організаціями громадянського суспільства, які полягали у визнанні високої суспільної значимості діяльності його структур, підтримці його

розвитку, практичному врахуванні його ініціатив. У 2005р. - на початку 2006р. владними інститутами було здійснено певні практичні кроки в цьому напрямі (врізка “Ініціативи інститутів державної влади України щодо їх співпраці з інститутами громадянського суспільства, неурядовими дослідницькими організаціями”).

Відбувся перехід частини представників неурядових аналітичних структур до центральних органів влади. Зокрема, президент Центру Разумкова А.Гриценко обійняв посаду Міністра оборони України, керівники Центру політико-правових реформ (ЦППР) І.Коліушко та Інституту громадянського суспільства А.Ткачук були призначені радниками Президента України, директор Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) В.Нанівська очолила Національну академію державного управління. Такі кадрові ротації, що є типовим явищем для західних країн і мають назву “дверей, що обертаються”, могли сприяти реалізації наявних напрацювань неурядових аналітичних центрів органами влади.

Водночас, як виявилось пізніше, можливості реалізації власних ініціатив представниками неурядових аналітичних центрів, які пішли у владу, були обмежені не лише їх власним “портфелем пропозицій” і посадовими можливостями, а політичною волею вищого керівництва та існуючим форматом бюрократичних процедур. Деякі з представників неурядових аналітичних центрів пізніше повернулися з органів влади на попередні посади.

Наприкінці 2005р. представники “третього сектору” відзначали, що попри певне покращення у стосунках, влада не готова сприймати пропозиції неурядових аналітичних центрів, і тим більше – платити за них¹⁰.

Наступний розвиток подій засвідчив, що сподівання на суттєве покращення умов діяльності неурядових аналітичних центрів, зростання оплаченого попиту держави на їх продукцію, не справдилися.

Частково причину цього можна вбачати у загостренні суспільно-політичної ситуації у країні після виборів 2006р., постійних конфліктах між різними інститутами влади, що призвели до політичної кризи і дострокових парламентських виборів. За таких обставин проблеми громадянського суспільства відійшли на другий план. **І хоча в цілому умови діяльності неурядових аналітичних центрів сьогодні є кращими, ніж в останні роки президентства Л.Кучми (зокрема, це стосується можливості більш вільно критикувати дії органів влади, покращення доступу до ЗМІ), вони залишаються такими, що стримують розвиток вітчизняних think tanks.**

⁶ Докладніше про особливості ситуації у зазначений період див.: Неурядові аналітичні центри в Україні: стан і перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2003, №10.

⁷ Докладно див., наприклад: Усатенко Г. Куди йдуть “думаючі танки” (Про роль та місце “третього сектору” в сучасній Україні). – Корені трави. Громадянське суспільство в Україні: стан та перспективи розвитку, 2002-2003рр. – <http://old.europepxi.kiev.ua>

⁸ Постанова Верховної Ради України “Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань встановлення фактів закордонного втручання у фінансування виборчих кампаній в Україні через недержавні організації, що існують на гранти іноземних держав” №1376 від 11 грудня 2003р.

⁹ Гриценко А. Атака влади на “грантожерів”. – Дзеркало тижня, 13 грудня 2003р., <http://www.dt.ua>

¹⁰ Див.: Борисова Ю. Нова влада і “третій сектор”: у бій аналітиків, як і раніше, не беруть. – Дзеркало тижня, 1 жовтня 2005р., <http://www.dt.ua>

ІНІЦІАТИВИ ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ЇХ СПІВПРАЦІ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, НЕУРЯДОВИМИ ДОСЛІДНИЦЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ***Президент України**

Указ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” №1276 від 15 вересня 2005р. Указ передбачав:

- підтримати ініціативу громадськості щодо створення системи постійного діалогу та взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади;
- запровадити практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- утворити при Президентові України Стратегічну раду з розвитку державної політики як консультативно-дорадчий орган для визначення стратегічних напрямів розвитку держави;
- Кабінету Міністрів України: вжити необхідних заходів щодо проведення у листопаді 2005р. перших Президентських слухань; підготувати та подати до 1 січня 2006р. за результатами зазначеної громадської експертизи пропозиції щодо забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, організації та забезпечення консультацій з громадськістю, удосконалити законодавства з питань реєстрації та діяльності об'єднань громадян, зокрема забезпечити безпосередню їх участь у процесі формування та реалізації державної політики, забезпечувати фінансування заходів, пов'язаних з підготовкою та організацією Президентських слухань.

Президентські слухання були покликані здійснювати оцінку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, сприяти підготовці та оприлюдненню інститутами громадянського суспільства Національних доповідей зі стратегічно важливих питань розвитку держави.

Указ “Про Політичну раду при Президентові України” №1435 від 12 жовтня 2005р. Мета – налагодження постійного і конструктивного діалогу між Президентом України та політичними силами, представленими у Верховній Раді України, забезпечення найповнішого врахування їх позицій та рекомендацій у процесі формування і реалізації державної політики. У п.4 Положення про Політичну раду зазначалося, що вона для виконання покладених на неї завдань може формувати у разі потреби експертні та робочі групи для підготовки узгоджених пропозицій, залучати в установленому порядку до роботи в них представників органів державної влади, об'єднань громадян, учених, фахівців.

Відкриття перших Президентських слухань “Виклики, породжені свободою” (28 листопада 2005р.)¹. В рамках Слухань 16 грудня 2005р. відбулося засідання секції №1 “Піоритети суспільного розвитку”, на якому обговорювалися дві теми становище інститутів громадянського суспільства та форми і методи співпраці влади з громадськістю. За результатами обговорення вироблені пропозиції і рекомендації, зокрема, щодо необхідності законодавчого забезпечення функціонування інститутів громадянського суспільства, інституціалізації відносин влади з громадськістю, вироблення механізмів участі громадськості в процедурах аналізу та вироблення політики; підтримки ідеї створення Стратегічної ради, як власне механізму такої участі.

На слуханнях був також представлений проект Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством.

Звернення Президента України до Верховної Ради України із щорічним посланням “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005р.” (9 лютого 2006р.). У Зверненні зазначалося, що слід адаптувати інститути політичної системи та громадянського

суспільства до нових суспільних потреб – створити нові вимоги до політичних партій, нові умови і стимули для неурядових організацій.

Створення протягом 2005-2006рр. консультативно-дорадчих органів при Президентові України, зокрема, указами “Про Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права” (№1049 від 5 липня 2005р.); “Про Раду з питань етнічної політики” (№428 від 22 травня 2006р.); “Про Раду громадськості при Президентові України” (№795 від 29 вересня 2006р.).

Кабінет Міністрів України

Постанова “Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами” №356 від 18 травня 2005р., якою визнавалася доцільність “утворення громадських колегій при Прем'єр-міністрові України, Першому віце-прем'єр-міністрові, віце-прем'єр-міністрах, міністрах, керівниках інших центральних органів виконавчої влади, Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головах місцевих державних адміністрацій на базі громадських рад, утворених відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1378 від 15 жовтня 2004р.”.

Постанова “Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” №215 від 1 березня 2006р., якою скасовувалася Постанова Кабінету Міністрів України №356 від 18 травня 2005р. “Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами”, де йшлося про створення громадських колегій, і відновлювалася дія постанови Кабінету Міністрів України № 1378 від 15 жовтня 2004р. “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, якою регламентувалося створення громадських рад.

Проведення громадського обговорення заходів, спрямованих на ефективне використання енергоресурсів, в яких взяли участь представники громадських та експертних організацій, навчальних закладів, наукових установ (8 лютого 2006р.)².

Проведення громадського обговорення проекту Закону України “Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування” (з 21 січня 2006р.), розробленого Міністерством юстиції на виконання доручення Президента України³. Участь в обговоренні взяли представники об'єднань громадян, Секретаріату Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, наукових установ, недержавних дослідницьких центрів, засобів масової інформації.

Проведення Трикутного столу “Влада, ЗМІ та “третій сектор”: новий формат взаємодії”, організованого Департаментом комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів і Центром медіареформ (14 квітня 2006р.)⁴. Участь у цьому заході взяли представники Секретаріату Кабінету Міністрів України та ряду місцевих органів виконавчої влади, засобів масової інформації, об'єднань громадян і дослідницьких установ.

Проведення круглого столу “Пропозиції громадськості до проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2007р.” – за ініціативою Департаменту комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів (28 вересня 2006р.)⁵.

Проведення в Секретаріаті Кабінету Міністрів України обговорення проекту Концепції взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства (16 січня 2007р.)⁶. Учасники зібрання обговорили такі головні питання: можливий формат Концепції, процес її доопрацювання (розробка проекту почалася в Міністерстві юстиції за дорученням Уряду ще у 2004р.), а також висловили зауваження до структури та суті документа.

* Джерела інформації: <http://www.president.gov.ua>, <http://www.kmu.gov.ua>, <http://www.rada.gov.ua>

2.3 СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З НЕУРЯДОВИМИ АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ: ФОРМИ, СФЕРИ, ЕФЕКТИВНІСТЬ

Аналіз практики співпраці неурядових аналітичних центрів з органами державної влади дає можливість окреслити інституційні та інші форми співпраці органів державної влади з вітчизняними *think tanks* національного та регіонального рівнів, оцінити їх ефективність, а також – скласти певне уявлення про пріоритетні сфери співробітництва органів державної влади та неурядових аналітичних центрів¹¹.

Форми співпраці

Порівняно найбільш поширеними та відомими формами співпраці органів державної влади із “третьім сектором”, у т.ч. – неурядовими аналітичними центрами є інституційні та публічні, зокрема: створення консультативно-дорадчих органів (громадських рад, колегій тощо) при інститутах державної влади із залученням представників “третього сектору”, участь представників неурядових аналітичних центрів в експертизі та розробці державних документів різного рівня, у підвищенні кваліфікації працівників органів державної влади, а також – у різних публічних акціях, що проводяться як за ініціативою органів влади, так і неурядових аналітичних центрів (наради, конференції, громадські слухання тощо).

Консультативно-дорадчі органи при інститутах державної влади

Президент України. За діючого Президента України в різний час було створено ряд консультативно-дорадчих органів з різних напрямів. Деякі з них працюють досить активно (зокрема, відбулося кілька засідань Національної ради з питань культури і духовності, Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі, Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права та ін.). Проте, саме ті структури, створення яких мало на меті залучення представників громадянського суспільства, зокрема неурядових аналітичних центрів, до вироблення стратегічних напрямів державної політики, – Стратегічна рада та Рада громадськості – досі не працюють. Їх склади не затверджені, засідання не проводилися.

Уряд, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Утворення консультативно-дорадчих структур із залученням представників “третього сектору” при центральних і місцевих органах виконавчої влади започатковано Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” №1378 від 15 жовтня 2004р.¹²

На цей час, аналіз складу відповідних органів засвідчив найвищу присутність представників неурядових аналітичних структур у громадській колегії Міністерства закордонних справ – 30 з 58 членів. Проте, в решті рад ситуація є принципово іншою (таблиця “Присутність представників неурядових аналітичних центрів у консультативно-дорадчих органах при міністерствах і відомствах України”).

Так, у складі громадської колегії та спеціалізованих громадських рад Міністерства освіти і науки представники неурядових аналітичних центрів або відсутні зовсім, або представлені мінімально, в цих структурах переважають працівники вищих і середніх навчальних закладів, тобто, підвідомчих міністерству установ¹³.

Подібна картина і в громадській колегії Міністерства промислової політики, громадських радах Міністерства палива та енергетики, Міністерства вугільної промисловості, Міністерства охорони навколишнього природного середовища.

Не кращою є ситуація з присутністю представників неурядових аналітичних центрів у громадських радах/колегіях інших центральних органів державної влади. Наприклад, у складі громадської ради Фонду державного майна представлені п'ять неурядових аналітичних центрів з 53 членів ради (натомість у ній також, невідомо з яких міркувань, представлені громада рідновірів “Трійця”, Всеукраїнське громадське об'єднання “За Україну, Білорусь і Росію”, міська організація СПУ м.Южне Одеської області та кілька “громадян України”).

Отже, за окремими винятками, представництво неурядових аналітичних центрів у громадських радах і колегіях є незначним. У цих органах значно частіше присутні представники установ, ієрархічно пов'язаних з цими владними інститутами, або представники громадських організацій, які мають з цими органами спільні інтереси. Це порушує питання про



¹¹ До бази аналізу віднесені: масив повідомлень (текстів) про діяльність неурядових аналітичних центрів, практика Центру Разумкова із спільного з регіональними аналітичними центрами виконання проекту “Розвиток регіональних центрів”, результати згаданих вище експертного опитування та анкетування аналітичних центрів, проведені під час цього дослідження. Проект “Розвиток регіональних центрів” виконувався Центром Разумкова за фінансової підтримки Фонду Чарльза Стюарта Мотта (*Mott Foundation*, США) з 1 січня 2005р. по 30 червня 2007р. спільно з вісьмома регіональними аналітичними центрами. Докладно див.: аналітичний матеріал “Стан і тенденції розвитку структур громадянського суспільства в регіонах України”, розміщений у цьому журналі.

¹² Надалі змінена постановами Кабінету Міністрів України №356 від 18 травня 2005р. та №215 від 1 березня 2006р.

¹³ Лише два представники неурядових аналітичних центрів у громадській раді з питань науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності і жодного – в інших громадських радах і громадській колегії.

**Присутність представників неурядових аналітичних центрів
у консультативно-дорадчих органах при міністерствах і відомствах України**

	Представництво неурядових аналітичних центрів	Загальне число членів громадської ради	Джерело інформації про склад громадських рад
Міністерство аграрної політики	2	70	http://www.minagro.kiev.ua
Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства	9	44	http://www.minjkg.gov.ua
Міністерство внутрішніх справ	5	31	http://mvs.gov.ua
Міністерство економіки	8	43	http://www.me.gov.ua
Міністерство закордонних справ	30	58	http://www.mfa.gov.ua
Міністерство освіти і науки	2	92	http://www.mon.gov.ua
Міністерство охорони навколишнього природного середовища	1	16	http://www.menr.gov.ua
Міністерство палива та енергетики	0	16	http://mpe.kmu.gov.ua
Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту	0	61	http://www.kmu.gov.ua/sport
Міністерство фінансів, у т.ч. у галузевих радах:	6	25	http://www.minfin.gov.ua
Бюджет	5	17	
Фінанси	4	12	
Податкова та митна політика	4	18	
Міністерство вугільної промисловості	Немає даних про персональний склад громадських рад		http://www.mvp.gov.ua
Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи			http://www.mns.gov.ua
Міністерство культури і туризму			http://www.mincult.gov.ua
Міністерство оборони			http://www.mil.gov.ua
Міністерство охорони здоров'я			http://www.moz.gov.ua
Міністерство промислової політики			http://industry.kmu.gov.ua
Міністерство праці та соціальної політики			http://www.mlsp.gov.ua
Міністерство транспорту та зв'язку			http://www.mintrans.gov.ua
Міністерство юстиції			http://www.minjust.gov.ua
Антимонопольний комітет	3	16	http://www.amc.gov.ua
Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики	3	46	http://www.dssu.gov.ua
Державний комітет телебачення і радіомовлення	1	34	http://comin.kmu.gov.ua
Державний комітет ядерного регулювання	4	35	http://www.snrc.gov.ua
Державна податкова адміністрація	3	55	http://www.sta.gov.ua
Фонд державного майна	5	53	http://www.spfu.gov.ua

принципи комплектації громадських рад. Очевидний брак незалежної експертної та аналітичної думки може негативно позначатися (і позначається) на їх ефективності як дорадчих органів, що повинні впливати на вироблення та реалізацію політики відповідних відомств.

За даними моніторингу дій влади, здійсненого у 2005-2007рр. консорціумом неурядових аналітичних центрів у складі Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Центру політико-правових реформ та Центру Разумкова, діяльність самих громадських рад є неефективною. При більшості міністерств і відомств громадські ради створені, проте інформації про їх діяльність або зовсім немає, або вона обмежена лише наказом про створення таких органів, положенням про них та списком членів.

Отже, можна припустити, що, з одного боку, діяльність цих органів є недостатньо прозорою, з іншого – що в більшості випадків створення рад стало формальним виконанням урядового рішення, проте не забезпеченням дієвого механізму консультацій з громадськістю, аналітичними структурами “третього сектору”¹⁴. З огляду на це, ефективність участі експертів неурядових аналітичних центрів у конкретному органі значною мірою залежить від дієвості останнього.

Практика створення громадських рад поширена також на регіональному рівні – такі ради створюються, зокрема при обласних державних адміністраціях та обласних радах. Однак, як свідчать результати проекту Центру Разумкова спільно з регіональними *think tanks* України “Розвиток регіональних аналітичних центрів”, їм притаманні ті самі вади, що й радам національного рівня: формалізм та інформаційна закритість діяльності, намагання представників органів державної влади використовувати адміністративні методи керівництва громадськими радами. Зазначені характеристики часто призводять до скорочення участі представників неурядових аналітичних центрів і “третього сектору” загалом у різному рівня громадських радах за власною ініціативою¹⁵.

Таким чином, достатніх підстав вважати громадські ради ефективною формою співпраці влади та неурядових аналітичних центрів немає.

Участь в аналітичному забезпеченні органів влади. Неурядові аналітичні центри через різні механізми залучаються до експертизи та розробки державних документів різного рівня. До позитивних прикладів такої участі можна віднести:

- традиційну практику залучення неурядових експертів до підготовки щорічних послань

¹⁴ Докладніше див.: 240 днів діяльності влади у новому форматі. Оцінка неурядових аналітичних центрів. Аналітична доповідь. – Національна безпека і оборона, 2007, №3, с.29.

¹⁵ Докладно див.: аналітичний матеріал “Стан і тенденції розвитку структур громадянського суспільства в регіонах України”, розміщений у цьому журналі.

Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України”. Ця практика була започаткована за часів президентства Л.Кучми і значно розширилася після обрання Президентом України В.Ющенка¹⁶.

- **участь експертів неурядових аналітичних центрів у робочих групах з підготовки проєктів законодавчих актів, програмних документів концептуального і стратегічного характеру.** Так, зокрема, експерти Центру політико-правових реформ працювали у складі Робочої групи з підготовки проєкту Кримінального процесуального кодексу України, створеної Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президенті України. Експерти Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України, Центру Разумкова та інших структур брали участь у розробці Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції на період 2004-2007рр.; експерти Лабораторії законодавчих ініціатив – у розробці Плану дій з реалізації Концепції реформи соціальних послуг в Україні (2007р.);
- **виконання неурядовими аналітичними центрами робіт на замовлення органів влади.** Так, Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій на замовлення Міністерства економіки України виконані проєкти: “Аналіз економічного впливу вступу України до СОТ” (у складі консорціуму); “Дотації та квазі-фіскальні заходи в сфері сільського господарства”; розробка проєкту концепції оптимізації інституційного механізму залучення іноземних інвестицій в економіку України” та ін., а також виконано ряд консультаційних робіт для Уряду України;
- **самостійну підготовку аналітичними центрами проєктів державних документів з їх наступною пропозицією органам влади.** Так, Центр політико-правових реформ розробив проєкт Закону “Про доступ до судових рішень” (прийнятий у грудні 2005р.); проєкт Концепції вдосконалення судівництва та утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, на основі якого була розроблена однойменна концепція, схвалена Указом Президента у травні 2006р.; проєкт Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, взятий за основу Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування. В межах постійно діючого Круглого столу “Релігія і влада: проблема взаємовідносин”, діяльність якого організує Центр Разумкова, був розроблений проєкт Концепції конфесійно-державних відносин, прийнятий до розгляду профільним комітетом Верховної Ради України. Перелік прикладів можна продовжити.

Участь у підвищенні кваліфікації представників органів влади. Неурядові аналітичні центри беруть участь у підвищенні кваліфікації представників



органів влади. Так, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій провів навчальний курс для працівників міністерства економіки, міністерства фінансів та НБУ щодо використання програмного забезпечення GAMS при моделюванні економічних процесів. Лабораторія законодавчих ініціатив спільно з Генеральним директором з політичних справ Ради Європи реалізувала проєкт “Українська школа політичних студій”, метою якого є формування нової генерації управлінців, у т.ч. представників органів влади. МЦПД розробив навчальні комплекти для державних службовців “Аналіз політики” та “Аналіз регуляторного впливу”, спрямованих на поліпшення управлінських знань, умінь і навиків. УНЦПД у 2005-2006рр. провів серію семінарів у п’яти регіонах для представників місцевої влади на тему гуманітарних аспектів регіональної політики; у 2006р. – курс лекцій для слухачів Дипломатичної академії при МЗС України на тему розвитку організацій громадянського суспільства в контексті політики євроінтеграції. Експерти Центру Разумкова брали участь у курсах підвищення кваліфікації працівників МЗС, київської обласної та міської державних адміністрацій, регулярно читають лекції у Дипломатичній академії при МЗС України, Національній академії державного управління та ін.

Слід відзначити, що така форма взаємодії з органами влади поширена як на центральному, так і на місцевому рівнях. Наприклад, Буковинська партнерська агенція (м.Чернівці) протягом 2004-2006рр. провела тренінговий курс “Менеджмент розвитку громад”, слухачами якого стали 100 сільських, селищних голів та голів районних рад Чернівецької області, 25 – Дніпропетровської, 25 – Миколаївської. Дніпропетровська асоціація аналітиків політики протягом 2006р. провела курс лекцій “Основи державної політики” для працівників органів державної влади області, в якому взяли участь 1 500 слухачів. Інститут соціальних досліджень і політичного аналізу (м.Донецьк) восени 2006р. провів триденний семінар з окремих напрямів політики Європейського Союзу для представників органів місцевого самоврядування області.

Інші форми співпраці. Під час анкетування неурядових аналітичних центрів їх представники називали також такі форми співпраці з органами державної

¹⁶ Наприклад, якщо в підготовці Послання Президента України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003р.” брали участь п’ять експертів з трьох неурядових аналітичних центрів, то в підготовці Експертної доповіді “Україна в 2006р.: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку”, підготовленої в рамках виконання Розпорядження Президента України “Про підготовку щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України” (№66 від 6 травня 2006р.), – 21 експерт з 15 неурядових аналітичних інституцій.

влади, як спільні друковані видання¹⁷; проведення спільних заходів (конференцій, круглих столів, семінарів, форумів)¹⁸; участь у спільних проектах; надання органам влади результатів досліджень (у т. ч. соціологічних), інформації з різних питань, підготовка для них аналітичних записок з приводу конкретних проблем; виконання замовлень органів влади на контрактній основі; підготовка пропозицій до планів їх роботи; експертиза проектів рішень органів влади; зустрічі із зарубіжними делегаціями на прохання міністерств і відомств; відрядження представників неурядових аналітичних центрів до міністерств і відомств для допомоги у різних видах їх діяльності.

Слід зазначити, що більшість опитаних *think tanks* за підсумками своїх досліджень завжди або в більшості випадків **розробляють рекомендації для органів влади**, деталізуючи їх відповідно до формату документа, в т.ч. – надаючи загальні або конкретні рекомендації щодо розв'язання тих чи інших проблем.

Друге спостереження, яке випливає з аналізу результатів анкетування *think tanks* та виконання проекту “Розвиток регіональних аналітичних центрів”, полягає в тому, що протягом останніх років досить активно відбувалася співпраця неурядових аналітичних центрів з владою на регіональному рівні: це може свідчити, що в регіонах іноді складаються більш сприятливі, ніж у центрі, можливості співпраці влади та неурядових аналітичних структур¹⁹.

Сфери співпраці органів державної влади та неурядових аналітичних центрів

Аналіз тематики спільних проектів і заходів органів державної влади та неурядових аналітичних центрів дозволяє говорити про те, що переважно сферами їх співпраці є сфери внутрішньої політики та економіки. Водночас, за результатами експертного опитування, найбільш доцільною видається співпраця між неурядовими аналітичними та органами влади у соціальній сфері (середня оцінка доцільності за п'ятибальною шкалою – 4,4), у сферах внутрішньої політики в цілому, екології, гуманітарній сфері (4,3); менш доцільною – у сферах зовнішньої політики (3,9) та безпеки (3,6) (таблиця “Наскільки в кожній із наведених сфер...?”).

Наскільки у кожній з наведених сфер була б доцільною співпраця між неурядовими аналітичними центрами і владою?

% опитаних експертів

Сфери	1	2	3	4	5	Важко відповісти/ не відповіли	Середній бал*
Соціальна сфера	1,0	1,9	14,3	26,7	55,2	0,9	4,4
Внутрішня політика	1,9	4,8	16,2	19,0	55,2	2,9	4,3
Екологія	1,0	4,8	15,2	21,0	56,2	1,8	4,3
Гуманітарна сфера	0,0	3,8	15,2	22,9	55,2	2,9	4,3
Економіка	0,0	9,5	16,2	20,0	52,4	1,9	4,2
Зовнішня політика	3,8	11,4	19,0	21,0	41,0	3,8	3,9
Енергетика	2,9	10,5	21,9	24,8	38,1	1,8	3,9
Сфера безпеки (у т.ч. військова)	2,9	14,3	31,4	15,2	31,4	4,8	3,6

* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що співпраця є абсолютно недоцільною, а “5” – надзвичайно доцільною.

Про переважну зосередженість самих неурядових аналітичних центрів на дослідженнях сфер внутрішньої, соціальної, гуманітарної політики свідчать і оцінки експертами рівня їх дослідницької активності: так, середній бал дослідницької активності *think tanks* у сфері внутрішньої політики склав 3,8 (за п'ятибальною шкалою), соціальної – 3,8; гуманітарної – 3,6. Натомість, у сфері зовнішньої політики – 3,3; сфері безпеки – 2,9 (таблиця “Якою мірою кожна з наведених характеристик притаманна діяльності неурядових аналітичних центрів...?”).

Подібна пріоритетність є зрозумілою, з точки зору гостроти проблем сьогодення, проте вона може свідчити про недостатню увагу органів влади та вітчизняних *think tanks* до глобальних проблем і нових викликів, що постали перед світовою спільнотою і регіональними міжнародними об'єднаннями, а також про слабку включеність як України до глобальної світової спільноти, так і українських *think tanks* – до міжнародного експертного співтовариства.

Ефективність співпраці органів державної влади та неурядових аналітичних центрів

Попри досить інтенсивну співпрацю неурядових аналітичних центрів з органами влади, рівень її

¹⁷ Прикладами цього можуть слугувати: публікація у травні 2006р. білої книги “Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування”, підготовленої експертами МЦПД спільно з експертами Міністерства економіки й Ради національної безпеки і оборони України; підготовка дев'яти зелених книг у рамках проекту “Створення груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади”, який виконувався МЦПД на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби Головного управління державної служби України; спільне видання Дніпровського центру соціальних досліджень та управління з питань внутрішньої політики Дніпропетровської обласної державної адміністрації “Особливості партійного будівництва та передвиборчі тенденції на Дніпропетровщині напередодні виборів 2006”.

¹⁸ Кілька прикладів: 23 березня 2006р. відбувся круглий стіл “Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку”, організований УНЦПД спільно зі Службою ситуаційного аналізу Секретаріату Президента України; 23 жовтня 2006р. – розширене засідання Ради підприємців при Кабінеті Міністрів “Питання організації діалогу бізнесу і державної влади в сучасних умовах”, яке проводилося за спільної ініціативи Ради підприємців, Інституту конкурентного суспільства та УНЦПД; 21 листопада 2006р. – круглий стіл, організований парламентським Комітетом з питань культури і духовності та Центром Разумкова, присвячений обговоренню проекту Концепції державно-конфесійних відносин в Україні; 6 липня 2007р. Міністерство юстиції України та Центр політико-правових реформ за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Німецького фонду міжнародного правового співробітництва провели круглий стіл на тему “Перспективи запровадження в Україні адміністративного порядку відшкодування шкоди, завданої органами публічної адміністрації”; 11 липня 2007р. відбувся круглий стіл “Забезпечення прозорості діяльності судової влади”, організований Центром політико-правових реформ спільно з Державною судовою адміністрацією за сприяння Міжнародного фонду “Відродження” і Проекту USAID “Україна: Верховенство права”; 13-14 вересня 2007р. Лабораторія законодавчих ініціатив за участі та сприяння Центральної виборчої комісії, Генерального директорату з політичних справ Ради Європи та Фонду Конрада Аденауера провела міжнародну конференцію “Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів”.

¹⁹ Так, Агенція регіонального розвитку “Донбас” (м.Донецьк) у співпраці з виконавчим комітетом Стахановської міської ради у 2003р. реалізувала проект “Модель розвитку місцевої громади”, для якого розробила модель розвитку територій моноіндустріальних міст. Результатом проекту стало створення в місті 10 територіальних громад, які мають повноваження з розвитку своїх територій. Докладніше див.: аналітичний матеріал “Стан і тенденції розвитку структур громадянського суспільства в регіонах України”, розміщений у цьому журналі.

Оцінка ефективності форм співпраці неурядових аналітичних центрів із владою, середній бал*

Форми співпраці	Галузі	Внутрішня політика	Зовнішня політика	Економіка	Енергетика	Екологія	Сфера безпеки (у т.ч. військова)	Соціальна сфера	Гуманітарна сфера
Участь у роботі громадських, експертних, дорадчих консультативних рад при центральних і регіональних органах влади		3,1	2,8	3,0	2,5	3,0	2,6	3,3	3,3
Парламентські слухання (участь у проведенні, підготовці рекомендацій, виступ на слуханнях)		2,9	2,6	2,7	2,5	2,7	2,6	3,0	2,9
Залучення до розробки державних документів		2,6	2,3	2,5	2,2	2,6	2,3	2,7	2,7
Проведення конференцій, круглих столів, семінарів, форумів, організованих спільно з органами державної влади		3,8	3,6	3,7	3,3	3,8	3,2	3,8	3,8
Підготовка експертних оцінок та аналітичних звітів на замовлення органів влади		3,5	3,3	3,3	3,1	3,5	3,0	3,4	3,5
Участь у підвищенні кваліфікації представників органів влади (лекції, навчальні курси тощо)		3,1	2,9	3,0	2,6	3,0	2,6	3,2	3,2
Спільні друковані видання з органами державної влади		3,0	2,9	2,9	2,7	3,0	2,7	3,2	3,1

* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що співпраця є абсолютно неефективною, а "5" – співпраця є надзвичайно ефективною.

ефективності експерти і представники *think tanks*, які взяли участь в анкетуванні, оцінюють досить стримано.

Як видно з таблиці "Оцінка ефективності форм співпраці неурядових аналітичних центрів із владою", жодна з форм співпраці у жодній з наведених сфер не отримала середню оцінку експертів вищу, ніж 3,8 за п'ятибальною шкалою. Загалом, дещо вище оцінюються такі форми співпраці, як проведення спільних публічних заходів і підготовка експертних оцінок та аналітичних звітів на замовлення органів влади; найнижче – залучення до розробки державних документів, стосовно всіх сфер оцінки є нижчими ніж 3 бали.

Такі оцінки корелюють з оцінками впливу неурядових аналітичних структур на підготовку і прийняття рішень на рівні як центральної, так і місцевої влади²⁰. Тут у жодній зі сфер співпраці рівень впливу не дістав оцінки навіть у 3 бали. Як видно з таблиці "Якою мірою кожна з наведених характеристик притаманна неурядовим аналітичним центрам...?",

Якою мірою кожна з наведених характеристик притаманна діяльності неурядових аналітичних центрів у кожній з наведених галузей? середній бал*

Характеристики	Дослідницька активність	Якість досліджень	Вплив на підготовку та прийняття рішень центральними органами влади	Вплив на підготовку та прийняття рішень місцевими органами влади та органами самоврядування
Галузі				
Внутрішня політика	3,8	3,7	2,4	2,2
Зовнішня політика	3,3	3,5	2,3	2,0
Економіка	3,5	3,6	2,3	2,2
Енергетика	3,1	3,2	2,2	2,1
Екологія	3,3	3,3	2,2	2,2
Сфера безпеки (у т.ч. військова)	2,9	3,1	2,3	1,9
Соціальна сфера	3,8	3,5	2,7	2,4
Гуманітарна сфера	3,6	3,5	2,6	2,4

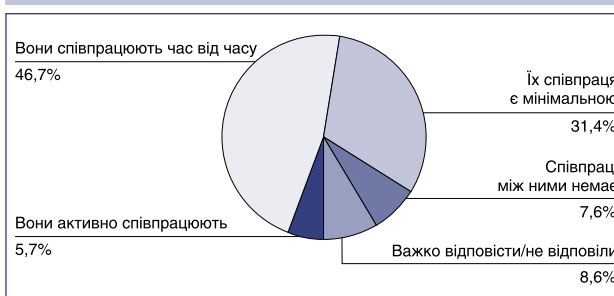
* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що характеристика зовсім відсутня, а "5" – характеристика максимально виражена.

найвищі середні бали на обох рівнях влади стосуються соціальної і гуманітарної сфер (2,7 та 2,6 бала, відповідно, на рівні центральної влади; по 2,4 бала – на рівні місцевої).

Однією з причин низького рівня впливу вітчизняних *think tanks* можна було б назвати якість їх досліджень, також досить критично оцінену експертами (від 3,7 бала у сфері внутрішньої політики до 3,1 – у сфері безпеки). Проте, слід брати до уваги й ту обставину, що **якість досліджень не останньою чергою визначається рівнем вмотивованості дослідників, насамперед – попитом на їх інтелектуальний продукт, зацікавленістю замовників у його реалізації.**

Тим часом, саме ті аспекти співпраці неурядових аналітичних центрів і влади, які характеризують рівень зацікавленості останньої в отриманні якісного аналітичного продукту, оцінюються експертами критично. Так, лише 5,7% експертів вважають, що влада і вітчизняні *think tanks* активно співпрацюють; натомість 46,7% – упевнені, що вони співпрацюють "час від часу", а 39% – що їх співпраця є або мінімальною, або її немає зовсім (діаграма "Якими є взаємини влади і неурядових аналітичних центрів?")

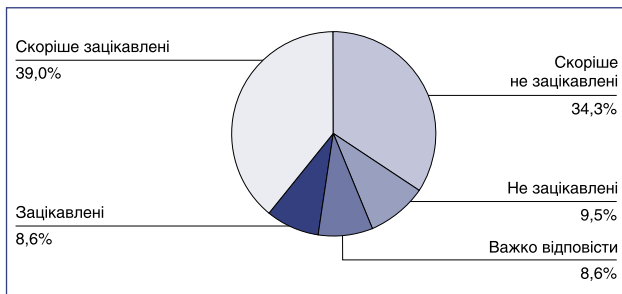
Якими є взаємини влади і неурядових аналітичних центрів? % опитаних експертів



Стосовно зацікавленості влади у співпраці з неурядовими аналітичними центрами думки експертів поділилися майже навпіл: 47,6% вважають, що влада зацікавлена (8,6%) або скоріше зацікавлена (39%) у такій співпраці; 43,8% – упевнені, що такої зацікавленості немає (9,5%) або скоріше немає (34,3%) (діаграма "Чи зацікавлені органи державної влади...?").

²⁰ З ними корелює також досить стримана оцінка опитаними неурядовими аналітичними центрами рівня сприйняття та імплементації владою їх рекомендацій. Так, майже половина представників *think tanks*, які взяли участь в анкетуванні, засвідчили, що органами влади реалізуються до 20% їх рекомендацій; лише приблизно п'ята частина назвали 40-60%. Вищий відсоток не назвав ніхто.

Чи зацікавлені органи державної влади у співробітництві з неурядовими аналітичними центрами? % опитаних експертів



З іншого боку, саме незацікавленість керівництва державних установ у залученні до експертизи, аналізу, підготовки рішень сторонніх організацій оцінена експертами найвище серед перешкод співпраці влади та *think tanks*, поряд із відсутністю коштів у органів державної влади на таку співпрацю, – по 3,8 бала за п'ятибальною шкалою (таблиця “Оцінка чинників, що перешкоджають співпраці органів влади з неурядовими аналітичними центрами”). Недостатньо високий

Оцінка чинників, що перешкоджають співпраці органів влади з неурядовими аналітичними центрами, % опитаних експертів

	1	2	3	4	5	Важко відповісти/не відповіли	Середній бал*
Незацікавленість керівництва державних установ у залученні до експертизи, аналізу, підготовки рішень сторонніх організацій	1,0	10,5	24,8	30,5	26,7	6,5	3,8
Відсутність коштів у органів влади на таку співпрацю	4,8	10,5	21,9	15,2	40,0	7,6	3,8
Недосконалість законодавства, яке не дає можливості органам влади залучати до співпраці неурядові аналітичні центри на контрактній основі	4,8	10,5	25,7	36,2	13,3	9,5	3,5
Наявність в органах влади власних аналітичних структур, які цілком забезпечують їх потреби	8,6	21,0	32,4	23,8	5,7	8,5	3,0
Відсутність можливості здійснювати дослідження, що відповідають потребам органів влади, через необхідність здійснення досліджень за грантами від донорських організацій	11,4	25,7	31,4	17,1	4,8	9,6	2,8
Недостатньо високий рівень експертних оцінок та аналітичної продукції неурядових аналітичних центрів	13,3	21,9	31,4	21,0	3,8	8,6	2,8
Відсутність бажання у неурядових аналітичних центрів співпрацювати з владою	24,8	22,9	24,8	13,3	4,8	9,4	2,5

* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що зовсім не перешкоджає, а “5” – створює нездоланні перешкоди.

рівень експертних оцінок та аналітичної продукції *think tanks* як перешкода означеній співпраці оцінений експертами у 2,8 бала.

Отже, ефективність співпраці неурядових аналітичних центрів і влади на цей час важко оцінити як високу. Відповідальність, скоріше за все, лежить на обох сторонах співпраці: влада мало зацікавлена в ній, неурядові аналітичні центри (можливо, у відповідь) не пропонують їй інтелектуальний продукт найвищої якості.

Водночас, така ситуація може свідчити і про недостатню готовність влади сприймати альтернативні підходи, недовіру до позавідомчої думки, а іноді – і про небажання розв'язувати певні проблеми чи розв'язувати їх суспільно прийнятним способом, на чому, як правило, наполягають у своїх рекомендаціях неурядові аналітичні центри. Слід мати на увазі й наявність певної негативної традиції у стосунках влади і неурядових аналітичних центрів, яку, на жаль, повністю подолати не вдалося.

2.4 СПІВПРАЦЯ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ З ДЕРЖАВНИМИ АНАЛІТИЧНИМИ СТРУКТУРАМИ, ЗМІ, ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ

Як зазначалося вище, ефективність діяльності неурядових аналітичних центрів, рівень їх впливу, крім співпраці з органами державної влади, значною мірою залежить також від їх співпраці з іншими партнерами, зокрема, державними аналітичними структурами, ЗМІ та політичними партіями, які потенційно завжди можуть стати діючою владою.

Співпраця з державними аналітичними структурами. Неурядові аналітичні центри активно співпрацюють зі своїми колегами з державних аналітичних структур. Як свідчить практика, така співпраця здійснюється насамперед у двох формах: *по-перше*, проведення спільних публічних заходів²¹; *по-друге*, участі у спільних робочих групах, авторських колективах з підготовки аналітичних матеріалів, пропозицій органам влади²².

Ці форми були названі як пріоритетні і представниками неурядових аналітичних центрів, які взяли участь в анкетуванні. Водночас, вони часто називали також індивідуальна участь експертів у робочих групах, авторських колективах та ін. До неї вдаються у п'ять разів частіше, ніж до “спільної підготовки пропозицій органам влади”. Отже, можна припустити, що більша перевага надається співпраці з експертами на індивідуальній основі, ніж співпраці власне між інституціями.

²¹ Так, Центр політико-правових реформ у 2006р. провів науково-практичну конференцію “Актуальні проблеми розвитку адміністративного законодавства в Україні” спільно з Інститутом держави і права ім. В.М.Корецького, і спільно з ним же у 2007р. – науково-теоретичну конференцію “Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування”. Буковинська партнерська агенція (м.Чернівці) у 2005-2006рр. спільно з Чернівецьким національним університетом провела дві національні конференції “Менеджмент розвитку громад”. Інститут соціальних досліджень і політичного аналізу (м.Донецьк) провів у 2007р. круглий стіл “Поствиборчий розвиток Донеччини: місцева влада і громада” спільно з Донецькою філією Національного інституту стратегічних досліджень. Харківський фонд місцевої демократії спільно з Інститутом державного управління та місцевого самоврядування Академії правових наук України провели у 2003р. всеукраїнську науково-практичну конференцію “Вдосконалення системи надання адміністративних послуг”, у 2005р. – “Адміністративна реформа в Україні: проблеми та перспективи – 2005”.

²² Наприклад, експерти УНЦПД у 2006р. брали участь у роботі експертної групи з питання мовної політики при Раді національної безпеки і оборони України, експертних груп при Службі ситуативного аналізу Секретаріату Президента України. Експерти Центру миру, конв'єнції та зовнішньої політики України, спільно з фахівцями з Інституту зовнішньої політики при Дипломатичній академії МЗС України, брали участь у підготовці аналітичного звіту “Зовнішня політика України у 2006р.”. Експерти Центру Разумкова, УНЦПД, Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, інших неурядових аналітичних центрів, брали участь у підготовці щорічних послань Президента України до Верховної Ради України, підготовка яких координується Національним інститутом стратегічних досліджень.

Очевидно, це можна пояснити тим, що, *по-перше*, співпраця на індивідуальній основі є простішою для державних аналітичних структур з правової та фінансової точки зору (для залучення експерта необхідна трудова угода, яку значно простіше укласти, ніж оформити договір про співпрацю з інституцією), потребує менших витрат, *по-друге*, з окремим експертом простіше, ніж з інституцією, працювати з точки зору організації роботи, *по-третє*, на позицію експерта іноді буває легше вплинути, ніж на позицію структури в цілому.

Серед інших форм співпраці можна назвати підготовку спільних видань²³, а також індивідуальні консультації, взаємну участь в опитуваннях та анкетуваннях, рецензування робіт, опонування на захистах дисертаційних досліджень тощо.

Розглядаючи співпрацю неурядових і державних аналітичних структур, цікаво порівняти їх характеристики з точки зору їх переваг і специфіки.

Порівняльні експертні оцінки якості досліджень обох типів аналітичних структур свідчать про доцільність їх співпраці на засадах взаємодоповнюваності. Як видно з таблиці “Оцінка якості досліджень різних типів дослідницьких установ”, за фактично однакових оцінок якості досліджень з методологічної точки зору (3,7 стосовно державних науково-дослідницьких інститутів, 3,8 – неурядових аналітичних центрів) і з точки зору глибини розробки проблеми дослідження (по 3,8 бала), оцінки якості досліджень неурядових аналітичних центрів є відчутно вищими, з точки зору оперативності (4,2 проти 2,9 бала) та об’єктивності, неупередженості аналізу (3,8 проти 3,1). З цих точок зору оцінки стосовно *think tanks* перевищують також оцінки якості досліджень аналітичних підрозділів органів державної влади, хоча останніх вважають більш оперативними, ніж державні інститути, – але менш об’єктивними та неупередженими.

Оцінка якості досліджень різних типів дослідницьких установ
середній бал*

Критерії	3 методологічної точки зору	3 точки зору глибини розробки проблеми дослідження	3 точки зору оперативності	3 точки зору об’єктивності, неупередженості аналізу
Типи дослідницьких установ				
Державні науково-дослідні інститути	3,7	3,8	2,9	3,1
Аналітичні підрозділи органів державної влади	3,2	3,3	3,4	2,8
Освітні заклади (інститути, університети)	3,7	3,6	3,1	3,3
Неурядові аналітичні центри	3,8	3,8	4,2	3,8

* За п’ятибальною шкалою, де “1” означає, що якість є надзвичайно низькою, а “5” – якість є надзвичайно високою.

Отже, можна стверджувати, що поєднання зусиль державних і неурядових дослідницьких установ у дослідженні проблем практичної політики може



бути доцільним і сприяти більш оперативному та об’єктивному їх аналізу і виробленню більш відповідного варіанту їх розв’язання.

Так само доцільним виглядає поєднання зусиль і з інших точок зору, оскільки кожен із партнерів має переваги, які міг би використати у спільних інтересах. Так, за експертними оцінками, *think tanks* перебувають у більш вигідних умовах з точки зору можливості оприлюднення результатів своїх досліджень та залучення фінансування, натомість державні дослідницькі установи – мають переваги з точки зору можливості реалізації своїх розробок у діяльності органів влади (таблиця “У наскільки вигідних умовах перебувають різні типи дослідницьких установ...?”).

У наскільки вигідних умовах перебувають різні типи дослідницьких установ за кожним із наведених критеріїв?
середній бал*

Критерії	3 точки зору фінансування	3 точки зору можливості залучення кваліфікованих кадрів	3 точки зору можливості оприлюднення результатів своїх досліджень	3 точки зору можливості реалізації своїх розробок у діяльності органів влади
Типи дослідницьких установ				
Державні науково-дослідні інститути	3,3	3,7	3,7	3,6
Аналітичні підрозділи органів державної влади	3,4	3,6	3,7	3,8
Освітні заклади (інститути, університети)	2,9	3,6	3,5	3,0
Неурядові аналітичні центри	3,5	3,8	3,9	2,8

* За п’ятибальною шкалою, де “1” означає, що умови є надзвичайно невигідними, а “5” – умови є надзвичайно вигідними.

Можливість і доцільність взаємодоповнюваності діяльності неурядових і державних аналітичних структур впливає і з порівняльних експертних оцінок,

²³ Так, Буковинська партнерська агенція регулярно видає журнал “Форум” спільно з Чернівецьким національним університетом. Харківський фонд місцевої демократії спільно з Інститутом державного управління та місцевого самоврядування Академії правових наук України видає у 2003р. посібник “Вдосконалення системи надання управлінських послуг”, а у 2006р. – методичний посібник для вчителів “Азбука європейської інтеграції”. Херсонське регіональне відділення АМС “Атлантична Рада України” спільно з Херсонським національно-технічним університетом видало аналітичний звіт про соціально-політичну ситуацію в Херсонській області 2006-2007рр.

наведених у таблиці “Оцінка Діяльності неурядових аналітичних центрів і державних аналітичних структур за кожним із критеріїв”. Адже, якщо, за експертними оцінками, першим більшою мірою притаманна актуальність тематики досліджень, об’єктивність аналізу, неупередженість оцінок і висновків, оперативність, оптимальне співвідношення “витрати – якість”, то другим – можливість впливати на реалізацію вироблених пропозицій органами влади і стабільність фінансування.

Оцінка діяльності неурядових аналітичних центрів і державних аналітичних структур за кожним із критеріїв, середній бал*		
Критерії	Неурядові аналітичні центри	Державні аналітичні структури
Актуальність тематики досліджень	4,2	3,7
Фаховий рівень аналізу	4,1	3,7
Об’єктивність аналізу	4,1	3,1
Неупередженість оцінок і висновків	3,9	3,0
Конкретність пропозицій, їх придатність до імплементації	3,7	3,5
Стабільність фінансування	3,2	3,5
Можливість залучення висококваліфікованих кадрів	3,9	3,6
Можливість впливати на реалізацію вироблених пропозицій органами влади	2,8	3,7
Можливість проводити дослідження у стислі терміни, оперативно виконувати замовлення	4,2	3,3
Можливість представляти результати власних досліджень у ЗМІ	3,9	3,6
Співвідношення витрат на проведення дослідження і якості виробленого аналітичного продукту	3,9	3,2

* За п’ятибальною шкалою, де “1” означає, що оцінка за цим критерієм є мінімальною, а “5” – оцінка є максимальною.

З огляду на наведені дані, можна стверджувати, що підвищення рівня співпраці неурядових і державних аналітичних структур, координація і поєднання їх зусиль з дослідження актуальних проблем нинішнього політичного процесу в Україні могло б мати значний позитивний ефект.

Співпраця зі ЗМІ. Як показує практика, фактично всі неурядові аналітичні центри тією чи іншою мірою та в різних формах співпрацюють зі ЗМІ. Про певний ефект такої співпраці свідчить та, згадана вище обставина, що майже 21% українських громадян вважають себе ознайомленими з діяльністю вітчизняних *think tanks* – докладно (1,6%) або побіжно (19%) (діаграма “Наскільки Ви ознайомлені з діяльністю неурядових аналітичних центрів України?”).

Наскільки Ви ознайомлені з діяльністю неурядових аналітичних центрів України?
% опитаних



Про присутність *think tanks* в українському інформаційному просторі свідчить також досить висока частота згадувань про них (загалом понад кількост

на місяць) у друкованих та електронних ЗМІ (врізка “Присутність окремих неурядових аналітичних центрів в інформаційному просторі України”).

ПРИСУТНІСТЬ ОКРЕМИХ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРІ УКРАЇНИ

Присутність окремих неурядових аналітичних центрів в інформаційному просторі України

Назва центру/ період моніторингу/ кількість згадувань	Вересень, 2004р.	1-13 вересня 2007р.
Центр Разумкова	449	353
Комітет виборців України (КВУ)	95	419
Міжнародний центр перспективних досліджень	88	56
Фонд “Демократичні ініціативи”	86	109
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій	59	117
Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України	42	3
Центр політико-правових реформ	23	4
Лабораторія законодавчих ініціатив	19	7
Центр економічного розвитку	0	24
Центр ринкових реформ	0	2
Агенство гуманітарних технологій	0	9
Інститут проблем законодавства ім.Я.Мудрого	0	2
Інститут конкурентного суспільства	0	8
Бюро економічних і соціальних технологій	не існувало	52

Методика дослідження. Наведені цифри відбивають кількість згадувань того чи іншого аналітичного центру в електронних ЗМІ, а також у друкованих виданнях та на телевізійних каналах, які дублюють поширювану ними інформацію на власних інтернет-сторінках.

Пошук здійснюється за допомогою системи автоматичного моніторингу новин “Інфострім” (<http://infostream.ua>) інформаційного центру “Електронні вісті”. За її допомогою визначено скільки разів у період з 1 до 30 вересня 2004р. та з 1 по 13 вересня 2007р. в українських ЗМІ згадується назва певного аналітичного центру. Враховано варіанти написання назви українською та російською мовами, у різних відмінках, аббревіатурою.

Зауваження:

- Слід враховувати, що рейтинги всіх аналітичних центрів впродовж року сильно коливаються, оскільки залежать від багатьох чинників, які для кожної окремої організації є різними. Тому робити висновки про зміну рейтингу протягом трьох років на підставі винятково наведених даних некоректно.
- Рейтинг КВУ у період між виборами наближається до 0 і зростає мірою наближення виборів – це треба враховувати, порівнюючи динаміку та оцінюючи рейтинг цієї організації.
- Дані про згадування аналітичного центру “Інститут громадянського суспільства” не вдалося отримати, оскільки його назва збігається з дуже поширеним у ЗМІ сталим виразом.

Співпрацю зі ЗМІ засвідчили також представники всіх неурядових аналітичних центрів, які взяли участь в анкетуванні: всі вони публікують свої матеріали у засобах масової інформації; більшість – проводять з ними спільні заходи, залучають журналістів до своїх публічних заходів та/або виконують спільні проекти.

Неурядові аналітичні центри мають також власні друковані та електронні видання. Переваги (фінансового та часового характеру) Інтернет-простору, порівняно з друком періодичних та інших видань, зумовлюють перевагу електронних видань; практично всі *think tanks* мають власні інтернет-сайти, на яких розміщують матеріали своїх досліджень, публікації експертів,

а також матеріали інших видань. Часто ці сайти мають інформаційний характер і, крім аналітичних матеріалів, містять повідомлення у формі новин.

Друковані видання *think tanks* є менш поширеним явищем, що, очевидно, пов'язано з додатковими фінансовими витратами і потребою постійного систематичного наповнення аналітичними матеріалами. Не набула поширення практика видання неурядовими аналітичними центрами щорічників-звітів про їх діяльність. У цілому, відсутність змін, порівняно з 2003р., у власних видавничих можливостях неурядових аналітичних центрів дослідження не виявило²⁴.

Водночас, як експерти, так і представники *think tanks*, які взяли участь в анкетуванні, відносять до недоліків діяльності неурядових аналітичних центрів недостатній рівень інформування суспільства про свою діяльність. Цей недолік відзначили майже половина представників *think tanks* (див. додаток “Окремі характеристики українських неурядових аналітичних центрів”). Експерти визначили його як найбільший серед недоліків, оскільки його відзначили відносно більшість опитаних експертів – 46,7% (таблиця “Що можна насамперед віднести до недоліків діяльності неурядових аналітичних центрів?”).

Можливо, така ситуація зумовлена недостатнім рівнем орієнтації вітчизняних *think tanks* на вплив на громадську думку (так, лише менше третини їх представників, які взяли участь в анкетуванні, відзначили такий вплив як пріоритетну спрямованість своєї діяльності) та на широкий загаль як на пріоритетну аудиторію своїх досліджень (відзначили лише п'ята частина представників проанкетованих неурядових аналітичних центрів).

Співпраця з політичними партіями. Останнім часом українські політичні партії виявляють зацікавленість у діяльності неурядових аналітичних центрів. Однак, у країні не набув поширення досвід створення “партійних *think tanks*” на зразок, наприклад, німецьких політичних фондів – Конрада Аденауера, Фрідріха Еберта, Фрідріха Науманна, Ганса Зайделя.

Вітчизняні політичні партії переважно створюють власні аналітичні підрозділи, що займаються поточною аналітичною роботою. Співпраця з неурядовими аналітичними центрами та їх експертами має епізодичний характер: останні іноді виконують на контрактній основі замовлення політичних партій на розробки програмних документів, у т.ч. передвиборних програм, проведення соціологічних досліджень.

Ця практика дає неурядовим аналітичним центрам можливість, особливо коли йдеться про підготовку документів програмного характеру, отримати додатковий канал впливу на формування порядку денного політичних дискусій в суспільстві, певною мірою раціоналізувати процес вироблення політики. В разі, коли партія набуває владного статусу, пропозиції неурядових аналітичних центрів, що ввійшли до партійної програми, отримують шанс бути реалізованим на практиці.

Завершуючи стислий огляд характеристик суспільного статусу і впливу неурядових аналітичних центрів доречно звернутися до експертних оцінок загальних недоліків їх діяльності та відповідно – заходів з покращення умов цієї діяльності в майбутньому. Як видно з даних, наведених у візії “Експерти про недоліки діяльності *think tanks* і заходи з її покращення”, крім недостатнього рівня інформування суспільства

ЕКСПЕРТИ ПРО НЕДОЛІКИ ДІЯЛЬНОСТІ *THINK TANKS* І ЗАХОДИ З ЇЇ ПОКРАЩЕННЯ

Що можна насамперед віднести до недоліків діяльності неурядових аналітичних центрів?*

% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Що необхідно зробити для покращення умов діяльності неурядових аналітичних центрів?*

% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше двох прийнятних варіантів відповіді.

про свою діяльність, значимі частки експертів відзначили: неспроможність неурядових аналітичних центрів реально впливати на ситуацію в країні, регіоні (41%); залежність від іноземних спонсорів (33,3%); відсутність координації дій між *think tanks* (32,4%); залежність від політичних партій (32,4%); залежність від вітчизняних підприємств, бізнесменів (20%).

Відповідно, серед заходів з покращення умов діяльності неурядових аналітичних центрів експерти відзначили насамперед наступне: популяризувати їх діяльність у ЗМІ (51,4%) та надати їм можливість самим заробляти кошти на свою статутну діяльність (51,4%).

²⁴ Докладно див.: Неурядові аналітичні центри України: стан і перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2003, №10, с.7-9.

3. НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ КОНТЕКСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ

Як зазначалося вище, протягом усього періоду існування, особливо – у 2000-2004рр. – неурядові аналітичні центри в Україні розвивалися за досить несприятливих умов, з точки зору як можливостей забезпечення власної діяльності, так і стосунків із владою. Незважаючи на це, українські неурядові аналітичні центри змогли не лише зберегтися як незалежні експертні структури, але й певною мірою посилити свої позиції, спроможність і вплив на владу та громадянське суспільство.

Головними здобутками неурядових аналітичних центрів в Україні є те, що вони, перебуваючи в несприятливих політичних та економічних умовах:

- навчилися самостійно шукати і знаходити шляхи виживання, не втрачаючи при цьому незалежність та об'єктивність;
- розробляли тематику, актуальну для здійснення суспільних трансформацій в Україні в напрямі її наближення до європейських стандартів, поєднуючи оперативне реагування на поточні виклики з виробленням стратегічного бачення розвитку країни в різних сферах;
- набули визнання владою і політичними силами – в якості впливового суб'єкта суспільно-політичного життя, а також довіри суспільства – в якості носія і виразника його інтересів;
- впливають на громадську думку, користуються значною увагою медіа, мають високий рівень присутності в інформаційному просторі;
- розширюють міжнародне співробітництво, роблять свій внесок у позитивне сприйняття України світом і міжнародними організаціями;
- поступово інтегруються у світову експертну спільноту, утримують належну якість продукції.

Водночас, нинішні умови існування та діяльності неурядових аналітичних центрів характеризуються наявністю серйозних проблем, зумовлених особливостями національного контексту – як “хронічних”, так і тих, що виникли протягом останніх років.

У цьому розділі аналізуються головні нинішні проблеми неурядових аналітичних центрів України та потенційні ризики для їх майбутнього розвитку.

До числа таких проблем і ризиків належать: низький рівень зацікавленості владних структур у діяльності неурядових аналітичних центрів; недосконалість правового поля діяльності неурядових аналітичних центрів; їх значна залежність від зовнішнього фінансування; відчутне загострення політичного протистояння у країні протягом останніх років; спроби певних інститутів влади, політичних сил, потужних бізнес-структур зробити незалежні аналітичні центри засобом реалізації власних інтересів і цілей.

3.1 НИЗЬКИЙ РІВЕНЬ ЗАЦІКАВЛЕНOSTІ ВЛАДИ В ДІЯЛЬНОСТІ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ ТА ЙОГО НАСЛІДКИ

Важливою умовою ефективної діяльності є, насамперед, зацікавленість влади у продуктивній, взаємовигідній і стабільній співпраці з ними. В цьому підрозділі окреслюються, *по-перше*, головні індикатори такої зацікавленості, якими можна вважати: забезпечення сприятливої

для діяльності неурядових аналітичних центрів нормативно-правової бази; готовність органів державної влади замовляти неурядовим аналітичним центрам дослідження на платній основі (подібна практика в розвинутих країнах розглядається як чинник здешевлення державної влади для платників податків); рівень інформаційної відкритості влади; *по-друге*, наслідки низького рівня зацікавленості влади в *think tanks* – насамперед, їх залежність від зовнішнього фінансування та несамостійність у формуванні тематики досліджень.

Недосконалість нормативно-правової бази діяльності неурядових аналітичних центрів

Оскільки в українському законодавстві поняття “неурядовий аналітичний центр” законодавчо не визначене, на діяльність цих структур тією чи іншою мірою впливають усі особливості нормативно-правового регулювання діяльності неурядових організацій загалом. Тема його недосконалості вже тривалий час перебуває в полі зору експертів як неурядових, так і деяких державних аналітичних структур, що відбилося в значній кількості відповідних досліджень¹.

Для неурядових аналітичних центрів як особливого виду неурядових організацій, що мають специфічну структуру та види діяльності, найбільш актуальними проблемами чинного законодавства є наступні.

1. Відсутність законодавчого визначення як “суспільно корисних” основних видів діяльності, здійснюваних неурядовими аналітичними центрами (дослідження з питань формування та реалізації політики в різних сферах життєдіяльності суспільства, соціологічні дослідження, громадянська просвіта, видавнича діяльність та ін.)².

2. Безсистемність наявної в чинному законодавстві термінології, що вживається стосовно неурядових організацій. У чинному законодавстві відсутні чіткі, уніфіковані критерії кваліфікації неурядової організації як “неприбуткової”³. В різних законодавчих актах стосовно цих організацій вживаються терміни “неприбуткова”, “некомерційна”, “непідприємницька”, що дає підстави для різночитання таких визначень і неоднозначного тлумачення різними суб’єктами, в т.ч. представниками різних інститутів влади⁴.

3. Недостатня врегульованість питання про можливість надання неурядовими аналітичними

центрами оплачуваних послуг. Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” допускає безпосереднє здійснення неурядовим аналітичним центром (як неприбутковою організацією) прибуткової діяльності без заснування для цього підприємницької структури⁵. Однак, формулювання відповідних положень Закону допускають можливість тлумачення певних видів статутної діяльності неурядових аналітичних центрів як таких, що не підпадають під його дію (що дає можливість, наприклад, кваліфікувати проведення певного дослідження не як наукову, а як консалтингову діяльність). Наслідком цього може бути намагання податкових та інших контролюючих органів застосувати санкції до неурядових аналітичних центрів.

4. Проблематичність участі в процедурах державних закупівель. Зокрема, неурядові аналітичні центри повинні нести такі ж витрати, пов’язані з участю в процедурах відкритих торгів (тендерах), як і підприємницькі структури, хоча їх доходи й мета діяльності мають принципово різну природу. Крім того, для більшості організацій ці витрати є дуже значними. Існують також інші специфічні чинники що ускладнюють участь аналітичних центрів як неурядових організацій в тендерах⁶.

5. Відсутність стимулів для юридичних та фізичних осіб щодо добровільної підтримки діяльності неурядових аналітичних центрів. Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” передбачає пільгу для юридичних осіб, які здійснюють фінансову підтримку неурядових організацій⁷. Однак, реально ця норма не може слугувати стимулом, оскільки: експертні розрахунки доводять, що підприємству вигідніше надати фінансову допомогу з чистого прибутку, ніж скористатися діючою пільгою⁸; неурядові організації мають також потужних “конкурентів” у сенсі вкладання коштів – державний і місцевий бюджети,

¹ Див. зокрема: Ткачук А. Законодавство для третього сектору: необхідність та перспектива змін. – Київ, 2002р.; Ткачук А. Громадянське суспільство і бюджет. – <http://www.csi.org.ua>; Лациба М. Державна політика та стан розвитку громадянського суспільства в Україні. – <http://doktryna.civicua.org>; Законодавче регулювання діяльності неприбуткових організацій: світовий досвід та рекомендації для України. – Лабораторія законодавчих ініціатив, 2003р., <http://www.parliament.org.ua>; Новий Цивільний кодекс України та проблеми правового регулювання третього сектору. – <http://www.civicua.org>; Проблеми в податковому законодавстві та шляхи їх вирішення. – <http://www.civicua.org>; Політико-правові стимули розвитку громадських організацій. – Національний інститут стратегічних досліджень, 2007р., <http://www.niss.gov.ua>; Фінансування НПО в Україні. – Аналітичне дослідження Інституту громадянського суспільства, 2005р., <http://www.csi.org.ua>; Винников О. Фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) в Україні. – Аналітичний звіт, 2005р., <http://www.ucipr.kiev.ua>.

² У Законі України “Про благодійництво та благодійні організації” серед основних напрямів благодійництва та благодійної діяльності відповідні види діяльності не згадуються; див. ст.4 Закону. Враховуючи відповідні положення Господарського кодексу, це може поставити під сумнів кваліфікацію організації, яка їх здійснює, як неприбуткової. Тут і далі законодавчі акти України див. на сайті Верховної Ради України: <http://www.rada.gov.ua>

³ Зокрема, у ст.85 Цивільного кодексу України міститься лише ознака “непідприємницького товариства”, яким може бути неурядова організація, але не визначається така мета діяльності, як отримання прибутку. У ст.131 Господарського кодексу України статус неприбутковості визначається через здійснення благодійної діяльності, яку, своєю чергою, здійснює недержавна організація. У п’б” ст.7.1.11 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” визначається перелік неприбуткових установ та організацій, в якому громадські організації також розглядаються як “вид” благодійних організацій, створених для реалізації певної мети.

⁴ Зокрема, в Цивільному кодексі України неурядові організації підпадають під визначення “непідприємницького товариства”, в Господарському кодексі – паралельно вживаються терміни “недержавна”, “неприбуткова”, “благодійна” організація, проте їх зміст чітко не визначений; в Законі України “Про оподаткування прибутку підприємств” вживається термін “неприбуткові установи та організації”.

⁵ Згідно з п.7.11.13 ст.7 Закону, доходи неприбуткових організацій, отримані у вигляді коштів і майна, які надходять від проведення їх основної діяльності. Згідно з п.7.11.13 ст.7 Закону, “під терміном “основна діяльність” слід розуміти діяльність неприбуткових організацій з надання благодійної допомоги, просвітніх, культурних, наукових, освітніх та інших подібних послуг для суспільного споживання, зі створення систем соціального самозабезпечення громадян (недержавні пенсійні фонди, кредитні спілки та інші подібні організації). До основної діяльності також включається продаж неприбутковою організацією товарів (послуг), які пропагують принципи та ідеї, для захисту яких було створено таку неприбуткову організацію, та які є тісно пов’язаними з її основною діяльністю... Статутні документи неприбуткових організацій мають містити вичерпний перелік видів їх діяльності”.

⁶ Докладніше див.: Лациба М. Державна політика та стан розвитку громадянського суспільства в Україні. – Київ, 2006р., <http://doktryna.civicua.org>

⁷ Згідно з п.5.2.2 ст.5 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, “суми коштів або вартість товарів (робіт, послуг), добровільно перераховані (передані) протягом звітного року до Державного бюджету України або бюджетів місцевого самоврядування, до неприбуткових організацій, визначених у пункті 7.11 ст.7 цього Закону, суми коштів, що перераховані юридичним особам, у т.ч. неприбутковим організаціям - засновникам постійно діючого третейського суду, у розмірі, що перевищує два відсотки, але не більше п’яти відсотків оподаткованого прибутку попереднього звітного року...” включаються до складу валових витрат підприємства.

⁸ Див. зокрема: Винников О. Фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) в Україні. – Аналітичний звіт, 2005р., <http://www.ucipr.kiev.ua>



органи державної влади та місцевого самоврядування, а також створені ними установи та організації⁹.

Крім цього, законодавство не містить стимулів до підтримки неурядових організацій платниками фіксованого податку (представниками дрібного та середнього бізнесу), а норма, передбачена для заохочення до цієї діяльності фізичних осіб, за оцінками експертів, звужує коло потенційних донорів¹⁰. Слід також зазначити, що в Україні досі відсутній закон про меценатство, прийняття якого також могло б сприяти розвитку неурядових аналітичних центрів.

6. Поширення на неурядові аналітичні центри (як і на інші неприбуткові організації) деяких норм законодавства, що не враховують специфіку цих організацій. Зокрема, на неурядові аналітичні центри поширюється дія норми Закону України “Про основи соціального захисту інвалідів”, згідно з якими в них мають бути передбачені робочі місця для інвалідів; за невиконання цієї норми передбачені фінансові санкції¹¹.

Зазначені недоліки законодавства ускладнюють поточну діяльність неурядових аналітичних центрів, стримують розвиток їх матеріальної бази, кадрового потенціалу, спроможності в цілому, створюють ризики залежності від наявних донорів (як зовнішніх, так і внутрішніх). Крім того, недосконалість законодавства стосовно правового статусу та, особливо, фінансування неурядових аналітичних центрів може слугувати потенційним чинником недостатньої прозорості їх фінансової діяльності, підставою для втручання державних органів в їх діяльність.

Згаданими недоліками недосконалість чинного законодавства не обмежується. Слід особливо наголосити на тому, що, попри увагу до цих питань організацій “третього сектору”, їх зусилля з вироблення законодавчих пропозицій та їх громадське лобіювання

в органах влади, ситуація з удосконаленням законодавства про неурядові організації змінюється надзвичайно повільно.

Не можна стверджувати, що органи влади не приймають нормативно-правових актів, спрямованих на покращення умов діяльності організацій “третього сектору”. Так, за даними моніторингу, здійсненого Українським незалежним центром політичних досліджень, за I півріччя 2007р. центральні органи виконавчої влади прийняли 79 актів, що впливають на діяльність організацій громадянського суспільства. З них 52 – несуть загалом позитивний вплив, 15 – негативний, а вплив 12 актів оцінюється експертами як “невизначений”¹².

Водночас, враховуючи результати згаданого моніторингу, слід зазначити, що більшість прийнятих актів мають опосередкований вплив на діяльність організацій громадянського суспільства, при цьому власне неурядових аналітичних центрів стосується лише певна їх частина. Якщо говорити про зміни до законодавчої бази, то останнім часом вони виявлялися у внесенні змін до раніше прийнятих актів. Жодного нового закону, що міг би вважатися “базовим” для структур громадянського суспільства протягом останніх років прийнято не було.

Тому не дивно, що в попередній аналітичній доповіді Центру Разумкова, присвяченій діяльності неурядових аналітичних центрів, були відзначені практично ті самі прогалини в чинному законодавстві, що й сьогодні¹³. З огляду на дострокові вибори до Верховної Ради України, навряд чи можна оптимістично оцінювати перспективи змін у законодавстві з цього питання в ближчому майбутньому.

Тим часом, існує багатий зарубіжний досвід у галузі законодавства про структури “третього сектору” (зокрема, країн Центральної і Східної Європи), де неурядові організації, в т.ч. неурядові аналітичні центри, мають набагато більш сприятливі умови діяльності¹⁴.

Низький рівень готовності владних структур до замовлення досліджень неурядовим аналітичним центрам

Як зазначалося вище, органи влади співпрацюють з неурядовими аналітичними центрами, проте така співпраця в цілому не може вважатися взаємно вигідною і ефективною. Слід також зазначити, що системність і глибина такої співпраці є диференційованою для різних інститутів влади і для різних неурядових аналітичних центрів. Але в цілому простежується тенденція досить “стриманого” ставлення владних структур до залучення неурядових аналітичних центрів до процесу вироблення політичних рішень, особливо якщо йдеться про залучення на платній основі.

Однією з причин незацікавленості державних установ та організацій в замовленні досліджень неурядовим

⁹ Див.: п.11.1 ст.7 названого Закону.

¹⁰ Див.: Політико-правові стимули розвитку громадських організацій. – <http://www.niss.gov.ua>

¹¹ Див.: Уплата адміністративно-хозяйственных санкций неприбыльными организациями. – Бухгалтерия, 2007, №36, с.34-35.

¹² Див.: Законодавство для організацій громадянського суспільства. – Електронний бюлетень УНЦПД, <http://www.ucipr.kiev.ua>

¹³ Див.: Неурядові аналітичні центри в Україні: стан і перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2003, №10, с. 22-23.

¹⁴ Докладно див.: “Законодавче регулювання діяльності неприбуткових організацій: світовий досвід та рекомендації для України”. – Лабораторія законодавчих ініціатив, 2003, <http://www.parliament.org.ua>



аналітичним центрам за кошти Державного бюджету є наявність у них власних аналітичних підрозділів чи інститутів¹⁵. Відповідно, передбачені бюджетами центральних органів влади кошти на проведення досліджень спрямовуються, насамперед, у державні структури та підвідомчі організації¹⁶. Останні через свій статус мають кращий доступ до необхідної інформації, їм може бути чітко поставлене завдання, сформульовані основні параметри результату, який має бути аргументований в дослідженні.

Зазначені моменти містять загрозу недостатньої публічності процесу вироблення рішень, переваги відомчих або корпоративних інтересів над суспільними, необ'єктивності та упередженості аналізу, а в кінцевому підсумку – вироблення неоптимальних політичних рішень, за які суспільство сплатуватиме не лише кошти, але й “соціальну ціну”.

За наведеними вище експертними оцінками, неурядові аналітичні центри перевищують державні аналітичні структури за такими критеріями, як актуальність тематики досліджень, об'єктивність аналізу, неупередженість оцінок та висновків, конкретність пропозицій, їх придатність для імплементації, можливість залучення висококваліфікованих кадрів, можливість оперативно проводити дослідження, представляти їх результати у ЗМІ, а також оптимальне співвідношення витрат на проведення дослідження і якості аналітичного продукту. При цьому вони поступаються державним аналітичним структурам у стабільності фінансування, можливості впливати на реалізацію вироблених пропозицій органами влади.

Зрозуміло, що зазначені оцінки жодною мірою не свідчать про більш низьку кваліфікацію державних аналітичних структур, порівняно з *think tanks*, а лише підтверджують думку про те, що неурядові аналітичні центри, не будучи залежними від коротко- та довгострокових планів діяльності державних структур, офіційної політики та ідеологічних установок, можуть

ОБМЕЖЕННЯ МОЖЛИВОСТІ УЧАСТІ *THINK TANKS* У ПРОЕКТАХ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬСЯ ЗА РАХУНОК КОШТІВ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

Участь неурядових аналітичних центрів у реалізації такого роду проектів має свої особливості. Отримувачем технічної допомоги є держава. Тому замовником виконання дослідження за рахунок коштів міжнародної допомоги виступає певний державний орган, який має оголосити тендер.

Однак, враховуючи недостатню прозорість тендерних процедур, це відкриває можливість для суб'єктивних підходів, коли переможцем виявляється не найбільш кваліфікована, а наближена до влади або створена при відповідному органі влади квазі-неурядова організація.

Як правило, навіть пройшовши всю процедуру відбору, лише одиниці неурядових аналітичних центрів отримують можливість взяти участь у проектах, фінансованих за кошти міжнародної технічної допомоги.

Також поширеною є практика, коли для отримання коштів на реалізацію проектів в Україні агенції з міжнародного розвитку деяких країн вимагають від апікантів “листи підтримки” з органів влади чи самоврядування. Така практика існує в розвинутих демократичних країнах, проте її застосування в українських умовах може бути пов'язаним із суб'єктивними аспектами взаємовідносин неурядових аналітичних центрів з відповідними структурами, може перетворюватися на потенційне джерело корупційних проявів або засобом впливу державних органів на позицію неурядового аналітичного центру*.

* Див. наприклад: Бажан А. Корупційна схема у боротьбі з корупцією. – Українська правда, 1 червня 2007р. <http://www.pravda.gov.ua>; Снежко Е. Мозговой штурм. – Инвестиционная газета, 21 мая 2007г., <http://www.investgazeta.net>

дозволити собі більшу гнучкість у підборі кадрів, виборі тематики досліджень, зрештою, більшу свободу в оцінках, прогнозах і рекомендаціях.

На характер співпраці неурядових аналітичних центрів з органами влади, визначенням останніми кола потенційних партнерів, ступінь врахування владою напрацьованих аналітичних центрів впливає ряд чинників, серед яких можна виокремити “ціннісну сумісність”, ставлення до критики з боку неурядових аналітичних центрів суб'єктивні (персональні) мотиви.

“Ціннісна сумісність”. Більшість українських неурядових аналітичних центрів, як інститути громадянського суспільства, виходять у своїй діяльності з позицій суспільного інтересу (у власному їх розумінні), переважно займаючи спільну “ціннісну платформу”, в основі якої лежать такі принципи, як політична демократія, верховенство права, соціально орієнтована ринкова економіка, європейський вектор розвитку країни.

В Україні, на відміну від розвинутих країн, переважно відсутня диференціація *think tanks* за ідеологічними позиціями, не поширена також практика створення “партійних” центрів, а самі партії, за незначним винятком, не є ідеологічними.

¹⁵ Наприклад: Інститут законодавства Верховної Ради України, Національний інститут стратегічних досліджень, Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України; Інститут проблем національної безпеки при РНБО України; Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економіки України; Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки (належить до сфери управління Мінекономіки); Науково-дослідний фінансовий інститут (належить до сфери управління Міністерства фінансів). Подібні структури існують і при ряді інших міністерств і відомств.

¹⁶ Так, серед переможців тендерів, оголошених у 2007р. Міністерством освіти і науки України з виконання інформаційно-аналітичних досліджень у сфері євроатлантичної інтеграції України – державні аналітичні інститути, державні вищі навчальні заклади та державне підприємство. Див.: офіційний сайт МОН України – <http://www.mon.gov.ua>

Усе це робить можливими ситуації, коли оцінки та висновки, зроблені неурядовими аналітичними центрами на підставі власних позицій, входять у протиріччя з оцінками представників владних інститутів, які мають власні критерії оцінки, що ґрунтуються на іншій ціннісній позиції. Після набуття чинності змінами до Конституції, реальною стала ситуація, коли різні владні інститути (наприклад, Президент з одного боку, парламентська коаліція і Уряд – з іншого) мають різні політичні позиції. Відповідно, ступінь конструктивності співпраці неурядових аналітичних центрів з кожним із цих інститутів влади може залежати від їх “ціннісної сумісності”.

Ставлення влади до критики з боку неурядових аналітичних структур. Для органів влади досить чутливим у співпраці з неурядовими аналітичними центрами є ставлення останніх до засад діяльності влади та її окремих дій. Зокрема, з усього періоду існування неурядових аналітичних центрів в Україні можна зробити наступний висновок: *схильність влади до співпраці з неурядовими аналітичними центрами перебуває в обернено пропорційній залежності від ступеня їх свободи в оцінках дій влади.*

Причиною такого підходу є недостатнє розуміння місця та ролі неурядових аналітичних центрів, які стоять на варті суспільного інтересу і, в силу цього, **об’єктивно виступають критиками будь-якої влади**, в т.ч. тієї, що має спільну з ними ціннісну платформу.

За цим принципом, неурядові аналітичні центри, схильні утримуватися від критичних оцінок дій того чи іншого владного інституту, мають більше шансів на співпрацю з ним, ніж ті, що оприлюднюють реальні, в т.ч. критичні, оцінки його дій. Цей чинник стає особливо чутливим у випадках, коли певний проект, здійснюваний неурядовим аналітичним центром, акцентований на “вплив на владу” через імплементацію в її діяльності певних рекомендацій.

Вибірковий характер ставлення владних інститутів до пропозицій і рекомендацій неурядових аналітичних центрів. Як правило, *think tanks* пропонують органам влади систематизовані пропозиції щодо коротко- та довгострокових заходів, спрямованих на вирішення тієї чи іншої проблеми.

Проте, навіть у випадку, якщо відповідні пропозиції в цілому будуть сприйняті адресатом, існують ризики того, що (а) з усього комплексу (системи) заходів, запропонованого тим чи іншим неурядовим аналітичним центром, будуть вибрані та імplementовані лише окремі, до того ж – у трансформованому вигляді; (б) що від процесу подання пропозицій до їх імplementації мине надто тривалий час, за який ситуація зміниться, і пропозиції втратять свою актуальність та адекватність.

Ці ризики є надзвичайно високими за умов нестабільної політичної ситуації, частих змін в органах влади, що є типовим для України, особливо протягом останніх трьох років¹⁷.

Суб’єктивний (персональний) чинник. Значну роль у співпраці з владою відіграє суб’єктивний чинник. Неурядові аналітичні центри, які мають в органах влади осіб, причетних до їх заснування чи попередньої діяльності, або просто “ефективних комунікаторів”, мають вищі шанси бути залученими до співпраці (в т.ч. – до участі в реалізації програм, фінансованих за рахунок міжнародної технічної допомоги), ніж ті, що не мають таких зв’язків¹⁸.

Таке явище певною мірою є об’єктивно обумовленим, оскільки в цьому випадку головну роль відіграє краща обізнаність представників владних структур з організацією, її потенціалом, продукцією та її якістю. Водночас, за певних умов це може містити ризики, пов’язані з конфліктом інтересів, зумовлювати незрозумілість у підходах при обранні партнерів та ін.

Пострадянський синдром ієрархічності. На цей час значною мірою зберігаються залишки адміністративної (або традиційної чи ієрархічної) моделі організації професійного знання, в якій значення має не стільки реальний фаховий рівень, висока кваліфікація дослідника, скільки офіційна наукова ступінь і вчене звання¹⁹. Це зумовлює недовіру до експертів неурядових аналітичних центрів, які часто не мають ні ступеня, ні звання, а лише досвід, аналітичні здібності та академічний рівень фахової підготовки, – що, своєю чергою, може стати вирішальним фактором у виборі владними інститутами виконавця дослідження між державною (офіційною) дослідницькою установою і неурядовим аналітичним центром.

Інформаційна закритість державних інститутів

Проблема доступу до максимально повної, “свіжої” інформації про ситуацію в тих чи інших сферах та про діяльність органів влади є ключовою для забезпечення адекватного аналізу та вироблення пропозицій неурядових аналітичних центрів²⁰.

Водночас, незважаючи на положення чинного законодавства стосовно відкритості і прозорості органів влади, існують значні проблеми в доступі структур “третього сектору”, в т.ч. *think tanks* до інформації про діяльність органів влади, насамперед – до проектів рішень, які розробляються²¹. Доступ неурядового аналітичного центру до відповідної інформації залежить від “доброї волі” керівництва органу влади, що, своєю чергою, часто зумовлюється ставленням останнього до відповідного *think tank* та особистих контактів.

Експертні дослідження констатують значну інформаційну закритість державних інституцій. Зокрема, за

¹⁷ За підрахунками, середній термін існування уряду в Україні становить 11 місяців.

¹⁸ Так, можна припустити, що подібний випадок стався на початку 2006р., коли оголошений Міністерством закордонних справ тендер на надання послуг з формування позитивного іміджу України за кордоном (обсяг коштів на оплату послуг становив \$2,5 млн.) виграла доти невідома харківська експертно-консалтингова фірма – ТОВ “Конгломерат”. Надалі результати тендеру були оскаржені в судовому порядку і скасовані.

¹⁹ Так, екс-спікер Верховної Ради України В.Литвин заявив наступне: “Я читав і варіанти послання нашого Президента до Парламенту, і скажу, що це – переспів нашої історії, змішаний із соціологічними дослідженнями, але не Інституту соціології, який займається цим фундаментально, а різних інших організацій”. Див.: Володимир Литвин о перспективах: “Будем сосать собачью лапу”. – Обозреватель, 2 июля 2007г., <http://www.obozrevatel.com>

²⁰ Зрозуміло, в цьому контексті не йдеться про інформацію, яка має законодавчо встановлений обмежений режим доступу.

²¹ Докладніше див.: Рік діяльності нової влади. – Національна безпека і оборона, 2005, №12, с.48-50; 100 днів коаліційного уряду: погляд неурядових аналітичних центрів – Національна безпека і оборона, 2006, №10, с.22-25; 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів. – Національна безпека і оборона, 2007, №3, с.29-31.

результатами моніторингу 58 сайтів центральних органів влади і 27 регіональних державних адміністрацій, проведеного УНЦПД у травні 2007р., середній рівень відкритості міністерств і відомств складає 68%, регіональних владних інституцій – 69%. Найгірше на сайтах центральних органів влади представлена інформація про виконання цільових програм (26%) та про регуляторну діяльність (35%)²².

Часто органи влади використовують невиправдану практику обмеження доступу до інформації, застосовуючи грифи “для службового користування (ДСК)” та “не для друку”. За період з листопада 2006р. по березень 2007р. Уряд видав дев’ять постанов та шість розпоряджень з грифом ДСК. З таким грифом видані також кілька наказів міністерств і відомств²³. Привертає увагу те, що, за результатами експертного опитування, проведеного Центром Разумкова у квітні 2007р., середня оцінка прозорості та відкритості державних інституцій (Президент, Верховна Рада, Уряд, окремі міністерства і відомства) не перевищує 3,0 балів (за п’ятибальною шкалою)²⁴.

Не поодинокими є випадки формальних відписок державних чиновників на запити неурядових аналітичних центрів. Не налагоджений ефективний взаємобмін інформаційно-аналітичними матеріалами між державними інституціями та створеними при них громадськими радами. Загалом, можна констатувати, що забезпечення прозорості та відкритості влади у відносинах з *think tanks* не стало пріоритетом державної політики.

Наслідки: залежність неурядових аналітичних центрів від зовнішніх джерел фінансування, їх несаможиттєвість у формуванні тематики досліджень

За експертними оцінками, значну частку бюджетів неурядових аналітичних центрів становлять надходження із зовнішніх джерел (зарубіжних донорських організацій, міжнародних та національних фондів, міжнародних організацій, агентств з міжнародного розвитку зарубіжних країн та ін.).

Так, за даними дослідження, проведеного Творчим центром “Каунтерпарт”, серед джерел фінансування українських неурядових організацій, у 2005р. найбільшу частку (38%) становили гранти від міжнародних організацій²⁵. Що стосується *think tanks*, то за різними оцінками, частка зовнішніх джерел в їх фінансуванні є вищою. Так, абсолютна більшість представників неурядових аналітичних центрів, які взяли участь в анкетуванні, засвідчили, що протягом останніх трьох років отримували гранти від іноземних і міжнародних організацій та фондів.

Отже, гранти від міжнародних і зарубіжних донорських організацій залишаються необхідним (якщо не головним) джерелом фінансування досліджень неурядових аналітичних центрів.

Зазначена ситуація пояснюється як згаданою вище недосконалістю законодавчої бази, що обмежує українські *think tanks* в можливостях заробляти кошти, необхідні для власного існування та розвитку, а також – не створює достатніх стимулів для “внутрішніх” донорів, так і неготовністю більшості цих потенційних донорів допомагати неурядовим аналітичним центрам фінансово, не намагаючись при цьому впливати на тематику їх досліджень, а тим більше на їх висновки і оцінки.

Завдяки зовнішній підтримці, неурядові аналітичні центри мають можливість існувати як неурядові, непартійні, некомерційні структури, які здійснюють свою діяльність, виходячи із суспільних інтересів. У згаданий вище період наростання в діяльності влади антидемократичних тенденцій (2001-2004рр.) та “атаки влади на гранітоїдів”, ця фінансова підтримка була особливо необхідною.

Крім цього, співпраця із зарубіжними донорами дає можливість неурядовим аналітичним центрам України засвоювати певні, прийняті у світовій експертній спільноті, стандарти діяльності, зокрема, підготовки проектів та участі в конкурсах на здобуття фінансової підтримки, методології здійснення досліджень і презентації їх результатів, звітності тощо. Грантодавці часто стимулюють неурядові аналітичні центри до тіснішої співпраці між собою як на центральному, так і на регіональному рівнях, заохочують до формування мереж, консорціумів, інших форм спільної діяльності²⁶. Позитивом є і можливість розширити через співпрацю з донорськими організаціями міжнародні зв’язки неурядових аналітичних центрів.

Однак, надто велика фінансова залежність від зарубіжних донорів створює ряд проблем. *По-перше, зовнішнє фінансування накладає певні обмеження на формування порядку денного досліджень неурядових аналітичних центрів*²⁷. У принципі, це явище має об’єктивний характер, оскільки кожна донорська організація має свій “мандат”, здійснює підтримку проектів відповідно до нього, і неурядовий аналітичний центр теоретично може обирати того з донорів, який міг би підтримати дослідження з обраної центром тематики.

Однак, в Україні працює не так багато донорських організацій, які здійснюють підтримку діяльності *think tanks*. Це звужує можливості вибору для неурядових аналітичних центрів, посилює їх конкуренцію за отримання грантів у одних і тих самих грантодавців і

²² Міністерства перевірили на відкритість. – Експерт-центр, 29 мая 2007г.; <http://www.expert.org.ua>

²³ 240 днів діяльності української влади у новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів, с.31.

²⁴ Там само. С.93.

²⁵ Див: Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2006 роки: Звіт за даними дослідження. – БФ “Творчий центр “Каунтерпарт”, 2006, <http://www.ccc.kiev.ua>

²⁶ Зокрема, як зазначалося вище, Центр Разумкова за підтримки Фонда Чарльза Стюарта Мотта протягом 2004-2007рр. здійснював проект з розвитку регіональних аналітичних центрів, одним із завдань якого був розвиток їх горизонтальних зв’язків та співпраці. Міжнародний фонд “Відродження” у 2005-2007рр. надав підтримку проекту з моніторингу дій влади консорціуму неурядових аналітичних центрів у складі Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Центру політико-правових реформ та Центру Разумкова.

²⁷ За майже 13-річний період роботи Центру Разумкова не було жодного випадку, коли б донор будь-яким чином впливав на результати дослідження. Водночас, Центр неодноразово стикався з неможливістю провести дослідження проблеми, яку він вважає актуальною і суспільно значимою. Так, протягом двох років Центр не міг отримати грант на дослідження феномену середнього класу в Україні; напередодні дострокових парламентських виборів-2007 він не зміг отримати грант на соціологічний моніторинг електоральних настроїв – що, зокрема спричинило обговорення в інформаційному просторі країни питання “чому мовчать авторитетні соціологічні служби?” (наприклад, тематична телепрограма 5-го каналу 12 вересня 2007р.).



змушує певною мірою “підлаштовуватися” під їх пріоритети. За таких умов, певні теми, попри їх актуальність і суспільну значимість, не можуть бути дослідженими неурядовими аналітичними центрами.

По-друге, гранти надаються донорськими організаціями на проведення переважно короткострокових досліджень (до шести місяців), що не дає можливості здійснювати глибокі, комплексні дослідження. Значна частка донорів вважають за доцільне надання менших за розміром грантів більшій кількості організацій²⁸. Інституційну підтримку діяльності неурядових аналітичних центрів здійснюють одиниці донорських організацій, хоча саме така підтримка є визначальною для забезпечення сталого функціонування неурядових аналітичних центрів, їх більшої самостійності у виборі тематики досліджень.

По-третє, переважна орієнтація донорських організацій на “ефект” чи “вплив” проекту може негативно позначитися на глибині дослідження, орієнтувати дослідника на “підгонку під результат” – обрання тих форм реалізації проекту, які розраховані на зовнішній ефект. Окрім того, якщо імплементація результатів проекту передбачає певні дії органів влади, то акцент на “ефект” може позначитися на об’єктивності оцінок і висновків.

По-четверте, обов’язковою умовою для надання грантів деякі донорські організації висувають власний внесок неурядового аналітичного центру. В певних випадках його розмір може сягати 50% вартості проекту. Водночас, враховуючи правовий статус неурядових аналітичних центрів як неприбуткових організацій, в деяких випадках виконання цієї вимоги є проблематичним.

Нарешті, залежність від зарубіжних донорів дає підстави окремим зацікавленим політичним суб’єктам характеризувати неурядові аналітичні центри як “агентів впливу” певних країн чи Заходу в цілому²⁹. Це використовується для дискредитації центрів, їх діяльності

та інтелектуального продукту в очах громадськості, обґрунтування необхідності ігнорування їх напрацювань владою.

Крім зазначених проблем, слід відзначити тенденцію до скорочення зарубіжної підтримки розвитку структур громадянського суспільства в Україні. Зокрема, бюджет програм, фінансованих USAID, зменшився з \$143,7 млн. у 2005р. до \$87,2 млн. 2007р. Найбільшого скорочення зазнали витрати на програми “Зміцнення участі громадян” – з \$20,7 млн. до \$5,4 млн.³⁰

Фінансування грантових програм Міжнародним фондом “Відродження” у доларовому еквіваленті у 2006р. залишалося практично на рівні 2002р. (відповідно, \$6,155 млн. та \$6,231 млн.), проте, з урахуванням курсових коливань, рівня інфляції і зростання цін, ці суми за купівельною спроможністю значно відрізняються. Тому у 2002р. було підтримано 957 проектів, а у 2006р. – 592³¹.

Таким чином, значна залежність від зовнішніх донорів може вважатися багатоаспектним “фактором ризику” для неурядових аналітичних центрів України.

3.2 ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИПЛИВАЮТЬ ІЗ СУЧАСНОГО ПОЛІТИЧНОГО КОНТЕКСТУ

Аналіз ситуації, яка склалася у “третьому секторі”, свідчить про те, що після зміни влади внаслідок президентських виборів 2004р. та парламентських 2006р. не відбулося системних змін на краще в державі та суспільстві. Крім зазначених вище “хронічних” проблем, з’явилися й нові негативні фактори, що суттєво ускладнюють діяльність неурядових аналітичних центрів.

До чинників загального характеру слід віднести, насамперед, ризик гальмування процесу демократизації суспільно-політичного життя, уповільнення розвитку громадянського суспільства, що загрожує зниженням затребуваності неурядових аналітичних центрів та їх ізоляцією в уже зайнятій ніші. Якщо ця тенденція розвиватиметься надалі, то українські *think tanks* змушені будуть працювати для досить вузького кола замовників, не маючи помітного впливу ні на владу, ні на громадську думку. Це означатиме їх поступовий занепад.

Нижче розглядаються окремі специфічні чинники, що впливають на діяльність неурядових аналітичних центрів сьогодні.

Загострення політичного протистояння між вищими владними інститутами

Після набуття чинності змінами до Конституції України, прийнятими 8 грудня 2004р., обранням нового складу Верховної Ради в березні 2006р., створенням Антикризисної коаліції та Уряду В.Януковича, максимально загострився конфлікт між вищими

²⁸ Зокрема, максимальний обсяг грантів, які надає Мережа громадської дії в Україні (UCAN) – \$50 тис. Максимальний грант фінансованої USAID “Програми сприяння Парламенту України Університету Індіана” – \$10 тис.

²⁹ Див. наприклад: Заповідник непуганних фондів. – Рабочая газета, 16 ноября 2006г., <http://www.rg.kiev.ua>, Никитенко В. Как американские грантодатели уничтожают суверенитет Украины. – Украина подпольная, <http://cripo-ua.com/articles>

³⁰ Джерело: Офіційний сайт USAID. – <http://www.usaid.gov>

³¹ Джерело: Офіційний сайт Міжнародного фонду “Відродження”. – <http://www.irf.kiev.ua>

владними інститутами країни і провідними політичними силами.

Навесні 2007р. цей конфлікт переріс у повномасштабну політичну кризу, створивши реальну загрозу суспільно-політичній стабільності країни. Значно підвищився рівень політизації суспільства, поглибилися суперечності між регіонами на підставі відмінностей у політичних та соціально-культурних уподобаннях їх жителів³². Спробою вирішення конфлікту стала згода головних суб'єктів політичного конфлікту відносно проведення дострокових парламентських виборів 30 вересня 2007р.

Політичне протистояння, що триває в країні, по суті, від виборів 2004р., негативно позначається на умовах діяльності неурядових аналітичних центрів і на ситуації в самому експертному середовищі.

До головних негативних наслідків можна віднести наступні:

- зменшення уваги владних інститутів і політичних сил до напрацювань неурядових аналітичних центрів програмного, перспективного характеру щодо політики в різних галузях, а також до практичної співпраці з неурядовими аналітичними центрами;
- політизація діяльності частини дослідницьких структур, що відбивається в досить виразному, хоча й не засвідченому публічно, їх позиціонуванні за ознакою лояльності до тих чи інших владних інститутів чи політичних сил³³;
- деформація порядку денного досліджень та структури діяльності неурядових аналітичних центрів. Це відбивається в підвищенні уваги до проблем, що впливають з поточного

політичного контексту, на фоні зниження уваги до тематики, розрахованої на більш віддалену перспективу і не пов'язаної безпосередньо з перспективами розвитку політичної ситуації (наприклад, парламентськими чи президентськими виборами)³⁴. Традиційно, в період загострення політичної ситуації чи проведення виборчих кампаній експерти неурядових аналітичних центрів мають витратити більше часу на підготовку оперативних статей і коментарів для ЗМІ, участь у радіо- та телепрограмах, публічних заходах тощо;

- активізація кампанії з дискредитації неурядових аналітичних центрів та окремих напрямів їх діяльності (насамперед, соціологічних досліджень) в очах суспільства частиною ЗМІ, через використання уживаних раніше "штампів" і "ярликів" ("агенти Заходу", "грантоїди", "продажні соціологи" та ін.);
- спроби окремих політичних сил маніпулювати у власних інтересах результатами досліджень неурядових аналітичних центрів;
- виникнення "фантомних" неурядових аналітичних структур або ситуативна активізація тих, що не здійснюють систематичної діяльності, і використовуються для оприлюднення через мас-медіа даних досліджень (насамперед, соціологічних), результати яких можуть викликати сумніви в їх об'єктивності³⁵.

Таким чином, тривале політичне протистояння між владними інститутами та політичними силами впливає на різні аспекти діяльності неурядових аналітичних центрів: діяльність та її зміст, стосунки з владою, сприйняття громадськістю.

Постійні структурно-кадрові реорганізації державних інституцій

Як відомо, протягом 2005-2007рр. відбувалися постійні реорганізації таких структур, як Секретаріат Президента, Апарат РНБО України, Секретаріат Кабінету Міністрів. Ці процеси зумовлювалися як впливом змін до Конституції, так і дією ситуативних чи суб'єктивних чинників.

За таких умов, керівництво владних структур більше переймалося боротьбою за повноваження, проблемами самозбереження, політичною кон'юнктурою, ніж комплексним аналізом ситуації і виробленням довгострокових стратегій. Зрозуміло, що за таких обставин дуже складно, якщо взагалі можливо, забезпечити системну, послідовну співпрацю між органами державної влади та неурядовими аналітичними центрами.



³² Докладніше про оцінку причин політичної кризи неурядовими аналітичними центрами - учасниками консорціуму з проведення моніторингу дій влади див.: 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів, с.2-3.

³³ Див. зокрема: Копчак В. Гиганти мысли. – Акцент, 2007, №5-6, с.9-10.

³⁴ Зокрема, у сфері внутрішньої політики під час політичної кризи літа 2007р. популярними темами стали: аналіз причин і пошук шляхів подолання кризи; конституційне правосуддя; "імперативний мандат" та "депутатська недоторканність", виборча система та виборче законодавство та ін.

³⁵ Наприклад, серед структур які оприлюднювали власні рейтинги політичних сил напередодні виборів 2007р. з'явилися раніше невідомі (або маловідомі) Інститут процесів соціального розвитку, Фондація стійкого розвитку суспільства, Фонд підтримки прозорих виборів, Центр соціально-політичних та економічних досліджень "ІМСА", Всеукраїнська громадська організація "Моніторинговий центр", Інститут політичних і соціологічних досліджень ім.Шевченка. Наведені ними дані привернули до себе увагу досить значними відмінностями у показниках підтримки тих чи інших політичних сил, від результатів досліджень, що проводяться соціологічними службами, які працюють постійно.

Пошук інформації про названі організації в мережі Інтернет засвідчив, що організації або дійсно існують, проте, не ведуть постійної діяльності й не проводять на регулярній основі опитування громадської думки, або згадуються лише у зв'язку з оприлюдненням рейтингів.

Ризик втрати неурядовими аналітичними центрами незалежності від влади, політичних сил, бізнес-структур

Як зазначалося вище, неурядові аналітичні центри мають досить помітний вплив на формування громадської думки, їх дослідження користуються довірою у значної частини громадян. Це може слугувати чинником зацікавленості певних інститутів влади, політичних сил, бізнес-структур в отриманні можливостей впливу на діяльність неурядових аналітичних центрів, насамперед – з точки зору отримання та оприлюднення потрібних для себе висновків та оцінок.

При цьому, йдеться не про створення державних, партійних або корпоративних аналітичних структур, а про використання саме формату незалежних аналітичних центрів.

Головним чинником, що може сприяти реалізації такого сценарію, є окреслена вище значна залежність неурядових аналітичних центрів від зовнішніх джерел фінансування, проблематичність підтримки повноцінної життєдіяльності за рахунок результатів власної діяльності, зумовлена недосконалістю вітчизняної законодавчої бази.

З боку інститутів влади засобами реалізації цього завдання може бути обмеження зовнішніх джерел фінансування та/або створення їх внутрішнього замінника у формі полегшення доступу до виконання замовлень на бюджетні кошти або прямого бюджетного фінансування, створення державного фонду, за рахунок якого будуть фінансуватися дослідження неурядових аналітичних центрів³⁶.

Іншим варіантом може бути створення представниками державних органів “квазігромадських” організацій, які, маючи статус неурядових, фактично повністю контролюються державою³⁷. Одним з найбільш поширених завдань таких структур є “громадська” легітимація певних ініціатив чи дій влади. І хоча поки в Україні ця практика не набула поширення, окремі приклади вже існують³⁸.

Серед ризиків для неурядових аналітичних центрів від співпраці з політичними партіями слід відзначити, насамперед, спроби окремих політичних сил використати неурядові аналітичні центри як інструмент політичної боротьби. Формами цього є вироблення “псевдооб’єктивного” аналітичного продукту із заздалегідь сформованими висновками, однобічні оцінки та інтерпретації подій, “скориговані” дані соціологічних

досліджень, участь представників *think tanks* у публічних дискусіях, PR-кампаніях політичних сил, де вони свідомо виступають з партійних позицій, та ін.

Досить неоднозначно можна оцінювати й таке явище, як участь керівників неурядових аналітичних центрів у виборчих списках кандидатів у депутати від політичних сил³⁹. З одного боку, це свідчить про визнання владою високого рівня кваліфікації представників незалежного експертного середовища⁴⁰. З іншого, в разі обрання до Парламенту керівника неурядової аналітичної структури, її діяльність може зазнати політизації і партизації.

Тим часом, **співпраця неурядових аналітичних центрів з політичними партіями повинна будуватися на певних засадах.** *По-перше*, приймаючи рішення про співпрацю з тією чи іншою політичною силою, *think tank* повинен оцінювати потенційного партнера з точки зору “ціннісної сумісності” та можливих наслідків його дій для країни і суспільства.

По-друге, неурядова аналітична структура має зберігати повну автономність у власних оцінках, висновках і рекомендаціях.

По-третє, неурядові аналітичні центри не повинні брати на себе роль політичних технологів, тобто на інституційній основі бути учасниками виборчих кампаній політичних сил, оскільки це може створити загрозу втрати політичної нейтральності. Це не позбавляє права окремих експертів неурядових аналітичних центрів брати участь у виборчих кампаніях в якості політтехнологів. Проте, з точки зору професійної етики, в такому разі експерт має публічно заявити про таку діяльність, не виступати в цей період від імені своєї інституції, не брати участь у медіа- та іншій публічній діяльності в якості “незалежного експерта”.

Існують певні обмеження стосовно публічності такого роду співпраці, які, як правило, зумовлюються правом замовника на конфіденційність. Вони іноді негативно впливають на виконання місії неурядових аналітичних центрів з інформування громадськості про важливі суспільно-політичні процеси (наприклад, коли йдеться про неможливість оприлюднення на вимогу замовника даних соціологічних досліджень).

Оскільки помітну частку в структурі фінансування неурядових аналітичних центрів мають вітчизняні **бізнес-структури**, то існують певні загрози, пов’язані з їх впливом на діяльність дослідницьких структур (особливо в разі отримання статусу “ексклюзивних” донорів).

³⁶ Варіант, який передбачає і першу, і другу частини, реалізується зараз у Росії.

³⁷ В деяких пострадянських країнах, зокрема, у Вірменії, існує категорія “урядових неприбуткових організацій”, діяльність яких, втім, законодавчо вноормована, і які відрізняються від “просто неурядових організацій” за своїм статусом. Див.: Закон Республіки Армения “О государственных неприбыльных организациях” от 23 октября 2001г. – <http://www.parliament.am>

³⁸ Прикладом такої організації може слугувати згаданий вище “Антикорупційний форум”, ініціативну групу зі створення якого очолював тодішній Голова Державної податкової адміністрації України, а нині – Перший віце-прем’єр-міністр України М.Азаров. Див.: В Україні створено громадську організацію, яка ставить за мету протидію корупції – Всеукраїнське громадське об’єднання “Антикорупційний форум”. – <http://www.sta.gov.ua>. Можна також згадати діяльність контрольованого радником Президента Л.Кучми О.Волковим “Фонду соціального захисту” з ініціювання та організації збору підписів за проведення Всеукраїнського референдуму з питань внесення змін до Конституції 16 квітня 2000р.

³⁹ Зокрема, до Верховної Ради України V скликання за списками БЮТ були обрані відомі політологи Д.Видрін (директор Європейського інституту інтеграції та розвитку) та В.Полохало (Інститут політики). До першої п’ятірки виборчого списку партії “Віче” належав В.Карасьов (директор Інституту глобальних стратегій). Серед кандидатів у народні депутати України на позачергових парламентських виборах 2007р. – зокрема, такі представники неурядових аналітичних структур, як О.Доній (Блок “Наша Україна – Народна самооборона”), згадані вище В.Полохало (БЮТ) та Д.Видрін (Партія вільних демократів), І.Акімова (Партія регіонів).

⁴⁰ Свідченням цього може бути й артикульоване звернення однієї з провідних політичних сил до проблеми використання інтелектуального потенціалу “третього сектору”. Йдеться про ініціативу лідера БЮТ Ю.Тимошенко про створення Національної стратегічної асамблеї. Водночас, оцінити, наскільки відповідна політична сила зацікавлена в реальному створенні такого органу, можна буде лише після виборів.

Експерти відзначають існування залежності між намірами донорів надавати фінансову підтримку діяльності неурядових організацій та наявністю у них певних інтересів у політичній сфері⁴¹. Наводяться три головні форми участі бізнесу в житті структур “третього сектору”: підтримка проектів неурядових організацій; створення власних “дочірніх структур, які формально є громадськими організаціями”; створення дочірніх неприбуткових організацій для виконання конкретних програм бізнес-асоціаціями, які самі мають статус неприбуткових об’єднань⁴².

У контексті аналізу неурядових аналітичних центрів, ідеться, насамперед, про другий варіант. В Україні вже є приклади створення потужними фінансово-промисловими групами неурядових аналітичних структур, які працюють в їх інтересах⁴³. Така практика може бути оцінена позитивно, якщо, *по-перше*, організація створена дійсно з метою проведення досліджень та отримання об’єктивних результатів, *по-друге*, коли інформація про засновника (засновників) є доступною для громадськості. Крім того, наявність подібних організацій створює додаткову конкуренцію в експертному середовищі, що позитивно впливає на якість досліджень.

Однак, у разі якщо “незалежний” статус використовується для поширення завідомо необ’єктивних і тенденційних оцінок, то це не лише вводить в оману громадську думку, але й підриває довіру до всього сегменту неурядових аналітичних центрів. Подібні явища не є українським винаходом. Зокрема, недостатня прозорість фінансування *think tanks* і можливість впливу потужних бізнесових донорів (транснаціональних корпорацій) на їх діяльність, є предметом занепокоєння громадськості і політиків у Західній Європі та в Європейському Союзі⁴⁴.

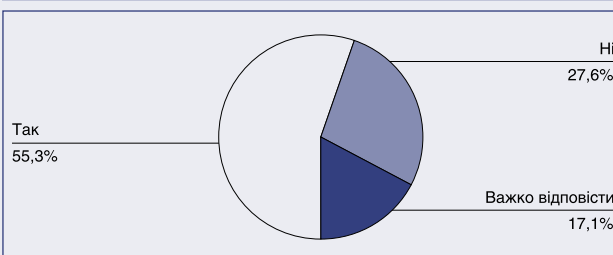
Виходом з цієї ситуації є підвищення вимог до прозорості процесів створення та фінансування неурядових аналітичних центрів. А також – забезпечення на прозорій конкурсній основі можливостей органів влади замовляти *think tanks* дослідження з їх оплатою з Державного бюджету. Розгляд такого варіанту є тим більш можливим і доцільним, що і серед експертів, і серед громадян країни існує готовність його підтримати (врізка “Експерти і громадяни про доцільність фінансування окремих досліджень неурядових аналітичних центрів з Державного бюджету”).

Водночас, слід звернути увагу на ту обставину, що серед форм фінансування неурядових аналітичних центрів найвищу середню оцінку експертів дістала участь *think tanks* у реалізації проектів у рамках технічної допомоги, що надається Урядом України урядами інших держав та міжнародними організаціями. Цю форму фінансування експерти оцінили в 4,8 бала за п’ятибальною шкалою, вважаючи, що саме вона є оптимальною з точки зору покращення умов діяльності

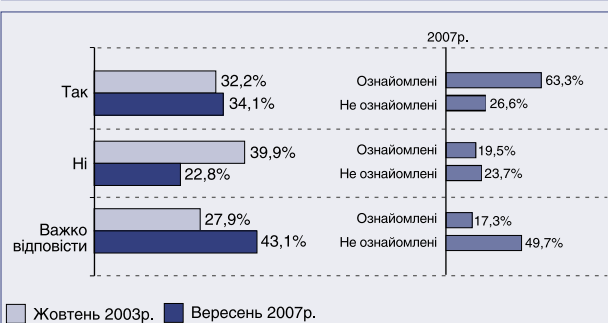


ЕКСПЕРТИ І ГРОМАДЯНИ ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ ФІНАНСУВАННЯ ОКРЕМИХ ДОСЛІДЖЕНЬ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Чи доцільно фінансувати окремі дослідження неурядових аналітичних центрів з Державного бюджету?
% опитаних експертів



Чи доцільно фінансувати окремі дослідження неурядових аналітичних центрів з Державного бюджету?
% опитаних



⁴¹ Див.: Лациба М. Державна політика та стан розвитку громадянського суспільства в Україні. – <http://doktryna.civica.org>

⁴² Там само.

⁴³ Зокрема, аналітичний центр “Бюро економічних і соціальних технологій” (БЕСТ), створений за підтримки холдингу “СКМ” Р.Ахметова. Керівник центру І.Акімова зазначає: “Наша організація була створена для потреб холдингу SCM, але багато продуктів, які центр має намір виробляти, наприклад, дослідження інвестиційного клімату в Україні, можуть виявитися корисними і для інших компаній, для громадських організацій”. Див.: Вернер Н, Дубогриз Е. Дети капитана Гранта. – <http://www.kontrakty.com.ua>

⁴⁴ Див. наприклад: “Transparency unthinkable? Financial secrecy common among EU think tanks”. – Corporate Europe Observatory, July 2005, www.corporateeurope.org

неурядових аналітичних центрів та – що можна акцентувати особливо – збереження їх незалежного статусу (таблиця “Наскільки кожна з форм фінансування неурядових аналітичних центрів є оптимальною...?”).

Наскільки кожна з форм фінансування неурядових аналітичних центрів є оптимальною з точки зору покращення умов їх роботи та збереження їх незалежного статусу? % опитаних експертів

Форми фінансування	1	2	3	4	5	Важко відповісти/не відповіли	Середній бал*
Участь у реалізації проектів у рамках технічної допомоги, що надається Урядом України урядами інших держав та міжнародними організаціями	0,0	5,7	19,0	36,2	34,3	4,8	4,0
Оплата замовлень, виконаних на контрактній основі для органів влади, комерційних структур тощо	1,9	6,7	28,6	33,3	26,7	2,8	3,8
Гранти від іноземних донорських організацій, благодійних фондів, дипломатичних представництв зарубіжних країн	3,8	9,5	25,7	21,9	28,6	10,5	3,7
Спонсорська підтримка з боку вітчизняного бізнесу	2,9	9,5	33,3	29,5	20,0	4,8	3,6

* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, форма є найменш оптимальною, а “5” – форма є найбільш оптимальною.

Дещо нижчу середню оцінку – 3,8 бала, отримала оплата замовлень, виконаних *think tanks* на контрактній основі для органів державної влади, комерційних структур тощо. Гранти від іноземних донорських організацій оцінені в 3,7 бала, однак, привертає увагу, що саме стосовно оптимальності цієї форми фінансування неурядових аналітичних центрів майже 11% експертів не змогли визначитися. Найнижчу середню оцінку – 3,6 бала, отримала спонсорська підтримка з боку вітчизняного бізнесу; можливо, з огляду на те, що він досі не особливо квапиться брати на себе будь-яку соціальну відповідальність, а можливо – через побоювання тиску з боку бізнес-структур на *think tanks*.

Утім, на цей час експертні оцінки впливу різних соціальних інститутів на діяльність неурядових аналітичних центрів є порівняно оптимістичними – в тому сенсі, що експерти засвідчили впевненість у переважному впливі у всіх сферах діяльності центрів їх керівництва (таблиця “Якою мірою кожен з наведених соціальних інститутів впливає на діяльність неурядових аналітичних центрів...?”).

Другу позицію після керівництва *think tanks* у впливі на їх діяльність у сфері кадрової політики посіли політичні партії (середні оцінки – 4,1 проти 3,1, відповідно); у виборі напрямів і тематики досліджень – як і слід було очікувати, зарубіжні донорські організації (4,0 проти 3,8, відповідно); у виборі партнерів для роботи – так само зарубіжні донорські організації, але з більш відчутним розривом (4,2 проти 3,4, відповідно); у характері оцінок, висновків і пропозицій – політичні партії (3,3 проти 3,7, відповідно); у публічній діяльності – зарубіжні донори та політичні партії, які отримали однакові середні оцінки рівня впливу – 3,3 бала проти 4,1 стосовно керівництва самих неурядових аналітичних центрів.

Отже, якщо орієнтуватися на експертні оцінки, то можна припустити, що неурядові аналітичні

Якою мірою кожен з наведених соціальних інститутів впливає на діяльність неурядових аналітичних центрів у кожній з наведених сфер? середній бал*

Соціальні інститути \ Сфери діяльності	Кадрова політика	Вибір напрямів і тематики досліджень	Вибір партнерів для роботи	Публічна діяльність	Характер оцінок, висновків, пропозицій
Зарубіжні донорські організації	2,9	3,8	3,4	3,3	3,2
Вітчизняний бізнес	2,8	3,3	3,0	3,0	3,1
Керівництво неурядових аналітичних центрів	4,1	4,0	4,2	4,1	3,7
Органи влади	2,5	2,8	2,5	2,7	2,6
Політичні партії	3,1	3,7	3,1	3,3	3,3
Інші неурядові аналітичні центри	2,4	2,8	2,8	2,7	2,5

* За п'ятибальною шкалою, де “1” означає, що зовсім не впливає, а “5” – впливає дуже сильно.

організації відчувають певний вплив на різні сфери своєї діяльності насамперед з боку політичних партій і зарубіжних донорських організацій. Причому, привертає увагу та обставина, що відзначений порівняно високий вплив політичних партій на оцінки, висновки і пропозиції, що їх розробляють неурядові аналітичні центри.

Підсумовуючи наведене, слід відзначити, що у процесі розвитку неурядових аналітичних центрів України, їх співпраці із владою, політичними партіями та іншими суспільними суб'єктами існують тенденції, які містять у собі загрозу для розвитку громадянського суспільства в цілому та неурядових аналітичних центрів, зокрема, оскільки можуть мати своїми наслідками поступове “одержавлення”, “партизацію” або “корпоратизацію” *think tanks*, поступове витіснення з інформаційного простору тих, що залишатимуться на незалежних позиціях, та їх подальшу маргіналізацію, дискредитацію у громадській думці недержавних дослідницьких структур і “третього сектору” в цілому.

Імовірність реалізації такого сценарію залежить від характеру подальшого розвитку країни в цілому, рівня активності громадськості, спроможності суспільства відстоювати демократичні принципи і протидіяти спробам їх порушенню владою. До цього також можна додати умови діяльності неурядових аналітичних центрів в Україні та активність їх зусиль для забезпечення власної спроможності і збереження незалежності.

Враховуючи також наведені вище тенденції розвитку світової експертної спільноти, нові виклики, які постають перед нею, доречно відзначити, що українські *think tanks* повинні, крім дослідження переважно внутрішніх проблем, звернути більшу увагу на проблеми світового масштабу, зокрема – проблеми глобальної і регіональної безпеки в усіх її вимірах, від військової безпеки до безпеки людини. Власне, у виході вітчизняних неурядових аналітичних центрів на рівень аналізу глобальних проблем та, відповідно – рівноправної участі у світовій експертній спільноті має бути зацікавлена і влада, оскільки такий вихід є одним з необхідних елементів позитивного міжнародного іміджу України. ■

4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

ВИСНОВКИ

Сучасний етап розвитку неурядових аналітичних центрів України позначається впливом на їх діяльність як глобальних, так і національних процесів і тенденцій. Вони створюють нові виклики для *think tanks* і вимагають пошуку адекватних відповідей.

Неурядові аналітичні центри здійснюють помітний вплив на громадську думку, сприяють демократизації різних сфер суспільного життя країни, виступають генератором нових ідей та підходів. В українському суспільстві існують запит на інтелектуальний продукт неурядових дослідницьких структур і довіра до нього.

Водночас, концентруючись переважно на внутрішніх проблемах, українські *think tanks* досить повільно інтегруються у світовий контекст, приділяючи меншу увагу, ніж їх колеги в розвинутих країнах, світовим та регіональним проблемам, зокрема проблемі безпеки в усіх її вимірах.

Умови діяльності вітчизняних *think tanks* не можна вважати оптимальними. Насамперед, це стосується низької зацікавленості органів влади у співпраці з неурядовими аналітичними центрами, неготовності враховувати їх напрацювання у своїй діяльності. Неприятливими чинниками є також недосконалість законодавчої бази, неготовність держави самостійно підтримувати центри чи створювати умови розвитку їх власної спроможності, залежність від зовнішніх джерел фінансування.

До ризиків діяльності неурядових аналітичних центрів слід віднести високий ступінь конфліктності політичних процесів в Україні протягом останніх років, наявність протистояння між владними інститутами, політичними силами. Спостерігаються, ще не дуже виразно, намагання певних владних інститутів, політичних партій, бізнес-структур посилити вплив на *think tanks* з метою їх подальшого використання для реалізації власних інтересів.

Якщо названі тенденції набуватимуть сили, перед неурядовими аналітичними центрами України може постати загроза “одержавлення”, “партизації” чи “корпоратизації”. Це означатиме втрату ними власної незалежності, без якої виконання суспільної місії *think tanks* є неможливим. Для того, щоб ця загроза не перетворилася на реальний шлях розвитку, неурядові аналітичні центри мають зайняти активну позицію, зосередивши зусилля на створенні більш сприятливих умов власної діяльності, підвищенні впливу на владу та політичні процеси в цілому.

Досягненню цієї мети сприятиме реалізація наступних пропозицій.

ПРОПОЗИЦІЇ

Органам державної влади

Президенту України

- Сформувати склади Стратегічної ради та Ради громадськості при Президенті України, залучивши до них представників неурядових аналітичних центрів. Провести установчі засідання відповідних консультативно-дорадчих органів за участю Президента України. Включити представників неурядових аналітичних центрів до складу існуючих

консультативно-дорадчих органів, в яких вони не представлені.

- Запровадити в практику проведення щорічних аналітичних форумів, з метою аналізу викликів, що стоять перед країною, та визначення пріоритетів державної політики, за участю представників органів державної влади, неурядових аналітичних центрів, державних аналітичних структур, наукових установ. У рамках форуму створити робочі групи для вироблення пропозицій для органів влади у різних сферах.
- Визначити аналітичні форуми обов'язковим етапом підготовки щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України.
- Утворити міжвідомчу робочу групу при Президенті України зі створення програми нормотворчої діяльності для забезпечення сприятливих умов розвитку неурядових аналітичних інституцій і структур “третього сектору” в цілому. Передбачити участь у складі робочої групи народних депутатів України, представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, неурядових аналітичних центрів, інших структур громадянського суспільства.
- Проводити щоквартальні тематичні зустрічі з представниками неурядових аналітичних центрів (у рамках консультативно-дорадчих органів), результати яких висвітлювати у ЗМІ, розміщувати на офіційному Інтернет-сайті Президента України.

Верховній Раді України

- Ухвалити базовий Закон України “Про невідприємницькі організації”, в якому дати: чіткі визначення критеріїв віднесення організацій до невідприємницьких та особливостей правового статусу цих організацій; визначення “суспільно корисної діяльності”; вичерпний перелік видів діяльності, що кваліфікуються як суспільно корисна, з обов'язковим віднесенням до них основних видів діяльності, що здійснюються неурядовими аналітичними центрами. Врахувати при розробці законопроекту світовий досвід та напрацювання вітчизняних неурядових організацій.
- Привести у відповідність до базового закону інші законодавчі та нормативно-правові акти, що регулюють діяльність невідприємницьких організацій, зокрема, неурядових аналітичних центрів. Уніфікувати термінологію, що в них вживається. Врахувати новий правовий статус неурядових аналітичних центрів як невідприємницьких, суспільно корисних організацій.
- Внести зміни до чинного законодавства з питань оподаткування, в якому передбачити:
 - звільнення неурядових аналітичних центрів від оподаткування прибутку, отриманого в результаті надання оплачуваних послуг за видами їх діяльності, що підпадають під визначення суспільно корисних, і який спрямовується на статутні цілі організації (в т.ч. її розвиток);
 - дієві податкові стимули для юридичних (у т.ч. платників єдиного податку) та фізичних осіб, які здійснюють підтримку суспільно корисної

діяльності неурядових аналітичних центрів, на основі принципу “розмір допомоги має бути еквівалентним розміру отриманих пільг”.

- Ухвалити Закон України “Про меценатство”, в якому, зокрема, визначити підтримку неурядових аналітичних центрів, як один з видів меценатської діяльності. Визначити в Законі дієві стимули для меценатства.
- Законодавчо визначити статус і спеціальний режим оподаткування фондів, що створюються юридичними та фізичними особами для фінансування досліджень неурядових аналітичних центрів із суспільно важливої проблематики.
- Внести зміни до чинного законодавства про державні закупівлі, з метою створення сприятливих умов для участі у відкритих торгах неурядових аналітичних центрів, з урахуванням їх статусу як невідприємницьких, суспільно корисних організацій.
- Передбачити в Державному бюджеті України видатки на фінансування на конкурсній основі досліджень неурядових аналітичних центрів з актуальних проблем розвитку країни та суспільства. Створити з цією метою спеціальний Державний фонд стратегічних досліджень.
- У Регламенті Верховної Ради передбачити можливість надання права виступу експертам з неурядових структур при обговоренні законопроектів у пленарному режимі за поданням профільного комітету.

Кабінету Міністрів України, центральним і місцевим органам виконавчої влади

- До ухвалення відповідних змін до чинного законодавства дати роз’яснення щодо порядку застосування норм Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” у частині оподаткування прибутку неурядових аналітичних центрів, отриманого від здійснення ними статутної діяльності, з метою унеможливлення довільного тлумачення норм Закону податковими та контролюючими органами, і, відповідно, застосування ними санкцій без відповідних підстав.
- Провести моніторинг ефективності діяльності громадських рад при органах державної влади. Запровадити єдину регулярну звітність про діяльність цих органів та її результати з обов’язковим оприлюдненням цієї інформації на Інтернет-сайтах відповідних органів влади. Щорічно проводити аналіз рівня імплементації розробок громадських рад. Визначити необхідне коло інформаційно-аналітичних матеріалів, які державні органи мають надавати громадським радам.
- Встановити квоту представництва членів неурядових аналітичних центрів у громадських радах при центральних і місцевих органах виконавчої влади з урахуванням специфіки останніх.
- Визначити як можливий принцип формування громадської Ради, за яким її очолювали б два співголови – керівник органу виконавчої влади та представник громадської організації, обраний Радою. Надати йому можливість участі в засіданнях колегій відповідних органів, нарадах, з правом виступу.
- Запровадити практику обов’язкових консультацій з громадськістю та залучення представників неурядових експертів до процесу підготовки нормативно-правових актів, що впливають на життєдіяльність суспільства та окремих його верств;
- Ініціювати проведення регулярних науково-практичних нарад за участю представників органів влади, державних дослідницьких установ і неурядових аналітичних центрів, з метою координації дослідницької діяльності, зокрема, узгодження методологічних засад досліджень, інструментарію, забезпеченню сумісності їх результатів, механізмів імплементації.
- Запровадити постійно діючі механізми співпраці між державними та недержавними аналітичними структурами, зокрема, проведення спільних досліджень за кошти Державного бюджету із можливістю часткового зовнішнього фінансування. Координувати процес визначення тематики досліджень державних дослідницьких установ і неурядових аналітичних центрів (у т.ч. стосовно стратегічних напрямів внутрішнього розвитку країни, її позиціонування у нових геополітичних реаліях).
- Поширювати практику включення представників неурядових аналітичних центрів до складу офіційних делегацій, участі у переговорних процесах, розробки позиційних документів.
- Запровадити на Інтернет-сайтах органів державної влади окрему рубрику (наприклад, “Погляд з третього сектору”), в якій розмішуватимуться матеріали неурядових аналітичних центрів – експертні оцінки, коментарі, результати аналізу проблем, якими займається цей орган.
- Запровадити практику регулярних зустрічей керівників центральних і місцевих органів державної влади з представниками неурядових аналітичних центрів відповідної спеціалізації з метою з’ясування точок зору сторін на проблеми країни/ регіону/галузі, окреслення поля можливої співпраці, вироблення планів співробітництва. Складовою такої практики може бути створення тимчасових робочих груп для вирішення конкретних проблем.
- Активніше залучати неурядові аналітичні центри до підвищення кваліфікації працівників державних установ, що, серед іншого, сприятиме підвищенню рівня обізнаності державних службовців про аналітичні структури “третього сектору”.
- Удосконалити механізми інформування та консультування неурядових аналітичних центрів стосовно програм закордонної технічної допомоги, розширити практику їх залучення до реалізації цих програм.
- Забезпечити умови прозорості, відкритої конкуренції неурядових аналітичних центрів у тендерах з реалізації проектів у рамках міжнародної технічної допомоги. Ввести до складу тендерних комітетів представників неурядових аналітичних центрів.
- Встановити чіткий порядок проведення конкурсів на отримання державних замовлень на проведення досліджень, що здійснюються за кошти Державного бюджету, критеріїв відбору учасників. Забезпечити публічність і прозорість розгляду заявок, вичерпний перелік підстав для оголошення конкурсу недійсним.
- Розширити практику замовлення органами влади неурядовим аналітичним центрам соціологічних досліджень і моніторингу громадської думки з ключових питань зовнішньої та внутрішньої політики.
- Міністерствам і відомствам організувати проведення загальноукраїнських конкурсів серед неурядових аналітичних центрів на кращі аналітичні дослідження в різних сферах.

Неурядовим аналітичним центрам

- Створити Національну асоціацію неурядових аналітичних центрів з чіткими критеріями відбору, головним з яких є визначення організацією аналітичної діяльності як основної. Визначити основними завданнями асоціації: (а) обмін досвідом дослідницької діяльності; (б) координацію тематичних планів досліджень; (в) розробку спільної методології та ефективного інструментарію досліджень; (г) планування та реалізацію спільних проектів; (д) поширення горизонтальних і вертикальних зв'язків між суб'єктами експертного середовища; (е) формування узгодженої позиції аналітичних структур "третього сектору" в діалозі з владою, політичними партіями, вітчизняними та зарубіжними донорами, ЗМІ та ін.; (є) здійснення регулярного моніторингу власної діяльності, з метою виявлення проблем та визначення перспектив розвитку мережі українських неурядових аналітичних структур; (ж) заощадження інтелектуальних і фінансових ресурсів, диверсифікацію наявних та пошук нових джерел фінансування; (з) формування культури компромісу як серед еліти, так і в громадському середовищі. Передбачити, що членами асоціації можуть бути як окремі дослідницькі структури, так і регіональні асоціації неурядових аналітичних центрів.
- У рамках Національної асоціації виробити принципи корпоративної відповідальності, до яких, зокрема, мають бути включені: (а) неприйнятність використання ресурсів неурядових аналітичних центрів та іміджу незалежних експертів для маніпулювання суспільною свідомістю, просування інтересів політичних сил та лобіювання бізнес-інтересів; (б) неприпустимість нехтування об'єктивністю та неупередженістю аналізу, оцінок і прогнозів в інтересах політичних партій чи окремих політиків, громадських та релігійних об'єднань, лобістських груп; (в) неприпустимість участі в проектах, які становлять загрозу національній безпеці, суперечать інтересам держави та суспільства; (г) дотримання визначених стандартів якості дослідницької діяльності; (д) дотримання визначених принципів взаємодії з колегами, владою, політичними партіями, ЗМІ, донорськими організаціями, вітчизняними бізнес-структурами, іноземними партнерами, міжнародними організаціями тощо.

Формалізувати ці принципи у вигляді колективного меморандуму, який підписуватиметься керівникам неурядових аналітичних центрів - членами асоціації.

- У рамках діяльності Національної асоціації спільно розробити та ухвалити етичний кодекс експерта, в якому мають бути сформульовані професійні та морально-етичні стандарти експертно-аналітичної діяльності, відхід від яких означатиме дискредитацію експерта і компрометацію аналітичного центру, в якому він працює.
- Створити єдиний портал неурядових аналітичних центрів (можливо на базі Інтернет-сайту "Мережа аналітичних центрів України" – <http://www.intellect.org.ua>), на якому б розміщувалася регулярно оновлювана інформація про центри (у т.ч. ведення інтерактивного реєстру) та їх діяльність, останні новини в експертному середовищі, пропозиції щодо співпраці, проекти, матеріали досліджень. Запровадити практику проведення спільних *on-line*-конференцій з актуальних проблем зовнішньої та внутрішньої політики.

- Поширювати співпрацю з академічним середовищем з метою обміну методологічними напрацюваннями, науковою інформацією, досвідом дослідницької роботи. Сприяти реалізації спільних дослідницьких та освітніх проектів. Поводити разом з представниками науки семінари, наукові конференції, круглі столи.
- Активізувати міжнародну співпрацю на рівні обміну інформацією та результатами досліджень, реалізації спільних проектів, проведення публічних заходів, заснування спільних видань, взаємного стажування працівників. Запропонувати проведення в Україні міжнародної конференції за участі провідних західних *think tanks*, неурядових аналітичних центрів, що діють на пострадянському просторі. Розширення міжнародних контактів сприятиме наближенню українських неурядових аналітичних структур до світових стандартів дослідницької діяльності.
- Започаткувати і розвивати співпрацю з вищими навчальними закладами з підготовки "кадрового резерву" неурядових аналітичних центрів. Проводити стажування, тренінги для студентів вищих навчальних закладів, які виявляють бажання і схильність до аналітичної діяльності.
- Запровадити практику реалізації спільних проектів з регіональними аналітичними центрами у форматі "центр-регіони". Місцеві аналітичні структури могли б бути виконавцями робіт на замовлення столичних неурядових дослідницьких організацій, які брали б на себе функції ініціатора та координатора такої співпраці. Згодом, найбільш потужні регіональні центри виконували б аналогічні функції у своїх регіонах. Такі проекти мають передбачати навчально-консультаційні заходи для представників регіональних центрів у центрі-замовнику з метою передачі їм досвіду проведення досліджень.
- Звернутися від імені Національної асоціації неурядових аналітичних центрів до представників вітчизняного бізнесу з ініціативою створення Недержавного фонду підтримки досліджень вітчизняних *think tanks* (наприклад, "Національний інтерес").

Донорським організаціям

- Скасувати обмеження на розмір грантів, що надаються неурядовим аналітичним центрам на проведення досліджень стратегічного характеру, передбачити можливість надання на ці цілі довгострокових грантів.
- Запровадити "вільні конкурси" грантів на проведення досліджень, без спеціального визначення їх тематики.
- Поширити практику надання неурядовим аналітичним центрам інституційних грантів на підтримку діяльності на засадах ротації.
- Передбачити в бюджетах кошти на проведення регулярних соціологічних досліджень громадської думки з найважливіших проблем суспільного життя (за уніфікованою анкетною), з наданням грантів на такі дослідження позачергово аналітичним центрам, що здійснюють їх регулярно.

На думку експертів Центру Разумкова, реалізація цих пропозицій забезпечить сприятливі умови для діяльності неурядових аналітичних центрів в Україні, поглибить їх співробітництво з органами державної влади. ■

ДОДАТОК

ОКРЕМІ ХАРАКТЕРИСТИКИ УКРАЇНСЬКИХ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

Під час дослідження, в червні-липні 2007р., було проведено опитування (анкетування) керівників неурядових аналітичних центрів України стосовно структурних, структурно-функціональних характеристик очолюваних ними центрів, а також проблем їх діяльності і взаємодії з органами влади.

Визначення учасників анкетування здійснювалося на основі:

- інформації Інтернет-сайту “Мережа аналітичних центрів України” (як потенційні учасники розглядалися лише ті центри, інформація про діяльність яких була представлена на сайті);
- даних про неурядові аналітичні центри, що брали участь у спільних проектах з Центром Разумкова та організованих ним заходах;
- бази даних регіональних неурядових аналітичних центрів, що були представлені на конкурсах на участь у спільних проектах з Центром Разумкова та в самих проектах, зокрема, “Активізація структур громадянського суспільства для вибору на користь демократії: Україна-2004” та “Розвиток регіональних аналітичних центрів” (здійснювалися Центром Разумкова за підтримки Фондації Чарльза Мотта у 2004-2007рр).

Відбір учасників опитування здійснювався з урахуванням рівня їх активності (представленості результатів їх досліджень, іншої інформації про їх діяльність у засобах масової інформації).

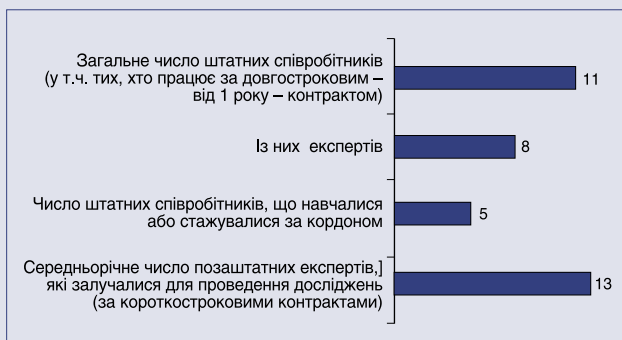
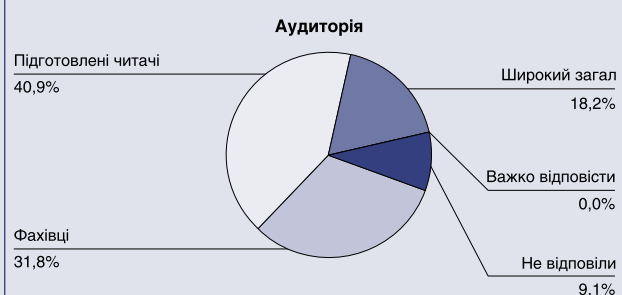
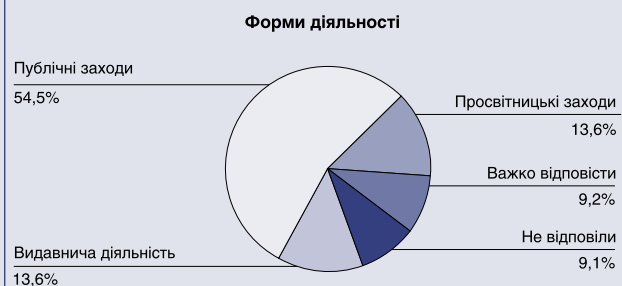
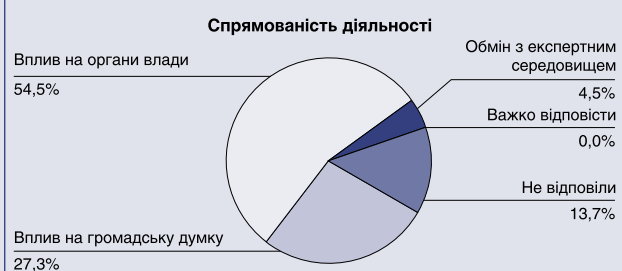
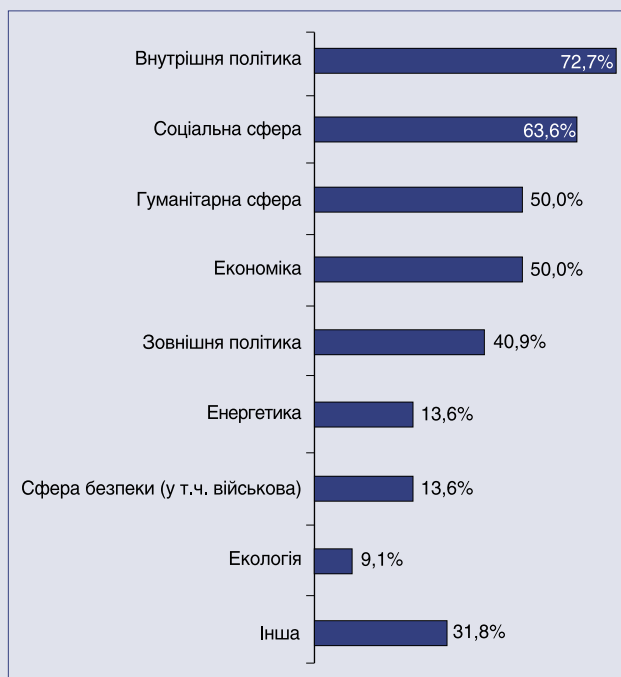
Для участі в анкетуванні було відібрано 45 неурядових аналітичних центрів, що представляють Київ та регіони України. Отримані анкети від 22 неурядових аналітичних центрів, з яких 10 розташовані в Києві, 12 – в обласних центрах різних регіонів України.

Порівняно з дослідженням 2003р., коли з 22 опитаних центрів 19 представляли Київ, а три – регіони, в анкетуванні збільшилася частка регіональних аналітичних центрів. Це зумовлюється тим, що за даними моніторингу процесу утворення *think tanks* в Україні, протягом відповідного періоду кількість розташованих у Києві неурядових аналітичних центрів значною мірою не змінилася, тоді як розвиток регіональних центрів відбувався більш інтенсивно.

Оскільки генеральна сукупність неурядових аналітичних центрів України не є чітко визначеною, насамперед, через відсутність чіткого законодавчого визначення останніх та єдиної інформативної бази про реально діючі структури, дані анкетування мають переважно ілюстративний характер. Зростання частки регіональних центрів у структурі вибірки 2007р. пояснює певні відмінності результатів опитувань 2003р. і 2007р. (оскільки регіональні центри можуть мати, порівняно з загальноукраїнськими, меншу чисельність співробітників, менші річні бюджети, меншу кількість видів діяльності і сфер досліджень, а також – децю відмінну тематику досліджень (як правило, регіональні центри зосереджуються на дослідженні проблем регіонального рівня). Натомість, може бути вищим рівень співпраці з органами влади на місцевому рівні.

Кадровий склад,
осіб

Аналітичний центр/місто	Загальна чисельність штатних працівників	З них:		Середньорічне число позаштатних експертів, які залучалися до проведення досліджень
		Експертів	Які навчалися або стажувалися за кордоном	
1. Агенція захисту прав молоді Волині (Луцьк)	3	2	2	7
2. Буковинська партнерська агенція (Чернівці)	8	6	2	15
3. Дніпровський центр соціальних досліджень (Дніпропетровськ)	6	5	1	9
4. Дніпропетровська асоціація аналітиків політиків (Дніпропетровськ)	2	1	2	6
5. Інститут проблем законодавства (Київ)	15	10	-	-
6. Інститут соціальних досліджень і політичного аналізу (Донецьк)	1	1	1	15
7. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) (Київ)	34	24	15	7
8. Карпатський центр політичних досліджень (Ужгород)	8	4	6	12
9. Лабораторія законодавчих ініціатив (Київ)	6	2	-	5
10. Луганський обласний центр політичних та соціологічних досліджень “Політсоціум” (Луганськ)	3	1	-	3
11. Миколаївський дослідницько-аналітичний центр (Миколаїв)	5	4	2	5
12. Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) (Київ)	50	35	8	5
13. Міжнародний інститут приватизації, управління власністю та інвестицій (Київ)	10	7	3	12
14. Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД) (Київ)	9	4	3	30
15. Харківський фонд місцевої демократії (Харків)	5	2	2	5
16. Херсонське регіональне відділення Асоціації міжнародного співробітництва “Атлантична Рада України” (Херсон)	-	-	-	10
17. Центр соціальних досліджень (Полтава)	2	1	1	5
18. Центр досліджень регіональної політики (Суми)	3	2	2	5
19. Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова (Київ)	35	20	18	80
20. Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України (Київ)	6	5	4	5
21. Центр антикризових досліджень (Київ)	-	-	-	10
22. Центр політико-правових реформ (ЦППР) (Київ)	18	15	5	12

**Кадровий склад,
середнє число осіб****Пріоритети,
% центрів****Сфери дослідницької діяльності,
% центрів**

Серед "інших сфер дослідницької діяльності" названі наступні: державне управління (державне будівництво) та місцеве самоврядування; молодіжна політика; інформаційна політика; медіа; соціокультурна сфера; виборче законодавство; дослідження ділової активності (бізнес). Загалом, доповнення мають характер деталізації досліджень у сфері внутрішньої політики.

Один із регіональних центрів наступним чином визначив коло своїх досліджень: регіональна політика; адміністративна реформа; реформа державного управління; етнополітика; сфера безпеки; електоральні процеси; розвиток місцевого самоврядування; розвиток територіальних громад; розвиток інститутів громадянського суспільства; генезис політичних партій.

**Чинники що впливають на формування
тематики досліджень,
% центрів**

Оцінка рівня присутності неурядових аналітичних центрів у дослідженні різних сфер, % центрів

	1	2	3	4	5	Важко відповісти	Не відповіли	Середній бал*
Внутрішня політика	0,0	4,5	22,7	50,0	18,2	0,0	4,6	3,9
Економіка	0,0	13,6	27,3	40,9	13,6	0,0	4,6	3,6
Соціальна сфера	4,5	4,5	45,5	36,4	4,5	0,0	4,6	3,3
Гуманітарна сфера	4,5	9,1	50,0	27,3	4,5	0,0	4,6	3,2
Екологія	0,0	31,8	27,3	22,7	9,1	4,6	4,5	3,1
Зовнішня політика	4,5	31,8	27,3	22,7	9,1	0,0	4,6	3,0
Енергетика	4,5	36,4	36,4	13,6	0,0	4,6	4,5	2,7
Сфера безпеки (у т.ч. військова)	9,1	54,5	27,3	0,0	0,0	4,6	4,5	2,2
Інші сфери	4,5	22,7	9,1	0,0	0,0	36,4	27,3	2,1

* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає "зовсім відсутні", а "5" – "надзвичайно широко представлені".

Річні бюджети, % центрів

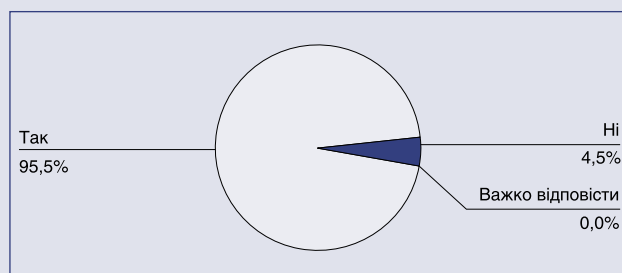


Форми співробітництва з органами державної влади, % центрів



Серед "інших форм співробітництва" названі: виконання спільних проектів; відрядження представників неурядових аналітичних центрів до органів влади для допомоги в їх діяльності; надання органам влади результатів соціологічних та інших досліджень; виконання робіт на контрактних засадах (участь у тендерах на закупівлю консультативних послуг); участь у нарадах і консультаціях, робочих групах; сприяння в опрацюванні документів; надання інформації і матеріалів з питань вироблення політики; експертиза проектів рішень та/або регуляторних документів; проведення спільних заходів; проведення соціологічних досліджень на замовлення обласних державних адміністрацій; підготовка аналітичних записок для органів влади; зустрічі із зарубіжними делегаціями на прохання міністерств і відомств.

Отримання фінансування та грантів від іноземних організацій і фондів, % центрів



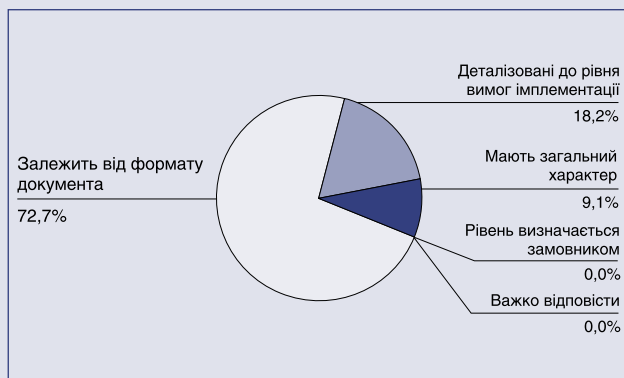
Пріоритетні форми співробітництва з органами державної влади, % центрів



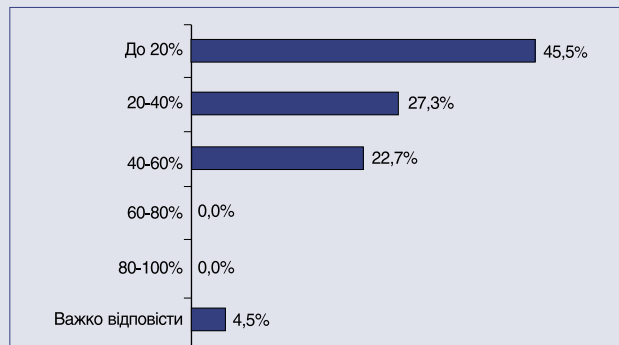
Розробка рекомендацій для органів влади за результатами досліджень, % центрів



Ступінь деталізації рекомендацій, % центрів



Оцінка ступеня реалізації органами державної влади поданих їм рекомендацій, % центрів

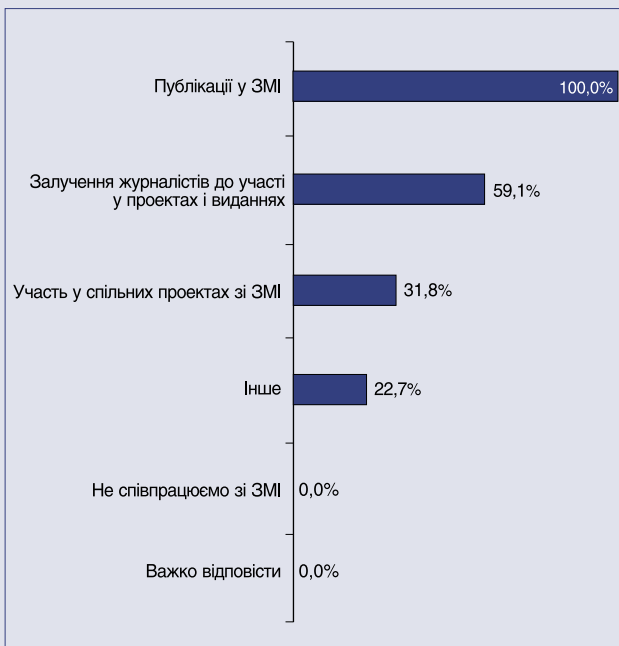


Чинники, що перешкоджають співпраці органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами, % центрів

	1	2	3	4	5	Важко відповісти	Середній бал*
Незацікавленість керівництва державних установ у залученні до експертизи, аналізу, підготовки рішень сторонніх організацій	0,0	0,0	27,3	40,9	31,8	0,0	4,1
Недосконалість законодавства, яке не дає можливості органам влади залучати до співпраці неурядові аналітичні центри на контрактній основі	9,1	13,6	22,7	36,4	18,2	0,0	3,4
Відсутність коштів у органів влади на таку співпрацю	4,5	31,8	22,7	31,8	9,1	0,0	3,1
Недостатньо високий рівень експертних оцінок та аналітичної продукції неурядових аналітичних центрів	18,2	36,4	27,3	18,2	0,0	0,0	2,5
Наявність в органах влади власних аналітичних структур, які цілком забезпечують їх потреби	31,8	27,3	27,3	9,1	4,5	0,0	2,3
Відсутність можливості здійснювати дослідження, що відповідають потребам органів влади, через необхідність здійснення досліджень за грантами від донорських організацій	27,3	50,0	9,1	9,1	4,5	0,0	2,1
Відсутність бажання у неурядових аналітичних центрів співпрацювати з владою	50,0	13,6	31,8	4,5	0,0	0,0	1,9

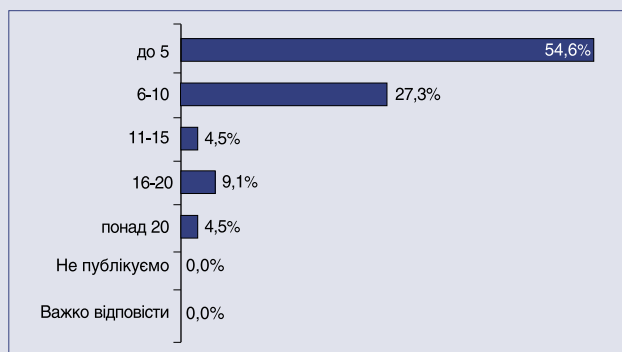
* За п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що чинник зовсім не перешкоджає, а "5" – чинник створює нездоланні перешкоди.

Форми співробітництва із засобами масової інформації, % центрів



Серед "інших форм співробітництва" названі: прес-конференції і брифінги для ЗМІ (в т.ч. – тематичні); регулярна участь у телепроектах у якості експертів; надання коментарів та інтерв'ю.

Публікації в засобах масової інформації (в середньому за місяць), % центрів



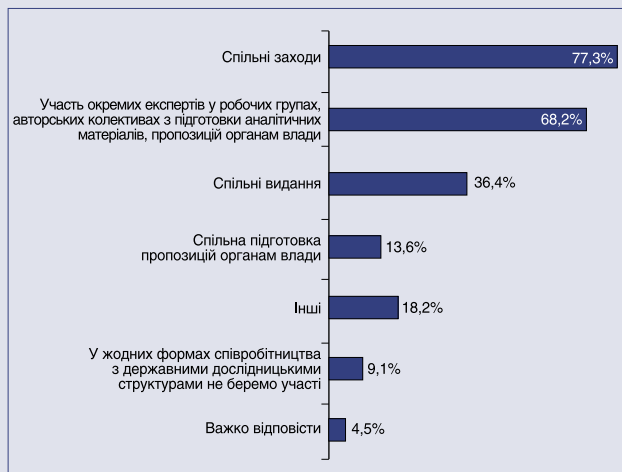
Форми співробітництва з іншими неурядовими аналітичними структурами, % центрів



Серед “інших форм співробітництва” названі: спільне виконання проектів; створення робочих коаліцій; спільний моніторинг діяльності влади; спільний моніторинг матеріалів ЗМІ; участь у консультативно-навчальних, методичних та інших заходах, що проводяться партнерами; членство у громадських радах, ресурсних центрах; обмін матеріалами; особисті контакти.

Форми співробітництва з державними дослідницькими установами

(науково-дослідними інститутами, центрами, університетами тощо),
% центрів



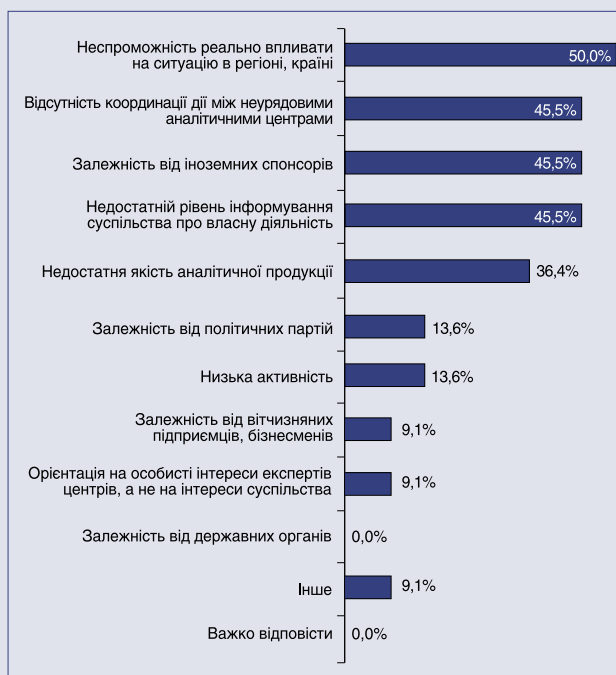
Серед “інших форм співробітництва” названі: участь представників державних дослідницьких структур у публічних заходах та в опитуваннях (анкетуваннях тощо), які проводяться неурядовими аналітичними центрами; індивідуальні консультації, рецензування робіт та опонування на захистах дисертаційних досліджень; співзасновництво фонду розвитку державного вищого навчального закладу.

Наявність і форми міжнародних контактів, % центрів



Серед “інших форм контактів” названі: організація стажування в Україні представників зарубіжних організацій; участь у спільних проектах-консорціумах; стажування за кордоном; участь у міжнародних форумах; надання експертних коментарів, аналітичних статей для зарубіжних видань; інтерв'ю зарубіжним ЗМІ; співпраця в підготовці до видання українських перекладів зарубіжних аналітичних матеріалів; обмін інформацією і результатами досліджень, статтями, електронними бюлетенями; зустрічі та ознайомчі візити.

Недоліки діяльності, % центрів



Заходи, необхідні для покращення умов діяльності неурядових аналітичних центрів, % центрів



ПАРТНЕРИ ПРО СПІВПРАЦЮ З НЕУРЯДОВИМИ АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ

**НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ МОЖУТЬ БУТИ
СВОЄРІДНИМ “МІСТКОМ” МІЖ
ГРОМАДСЬКІСТЮ І ВЛАДОЮ**

Олександр МОРОЗ,
Голова Верховної Ради України
У скликання



— Чи вважаєте Ви співпрацю органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами корисною? Якщо так, то які заходи з боку держави і з боку неурядових аналітичних центрів мають бути здійснені, щоб зробити таку співпрацю більш ефективною?

Безперечно. Неурядові аналітичні центри, в яких сконцентрований значний науковий потенціал, можуть надавати владним структурам професійні консультації у процесі вироблення державної політики, становлення громадянського суспільства та сприяти здійсненню ефективного громадського контролю над прозорістю та підзвітністю дій влади, бути своєрідним “містком” між громадськістю та органами влади.

Разом з тим, на жаль, деякі з таких структур є заповітними — що відбивається на об’єктивності, зокрема, здійснюваних ними моніторингів громадської думки з актуальних питань. Також подекуди аналітичні центри під виглядом політтехнологічних послуг, соціологічних досліджень для замовника, платних консультацій, семінарів і тренінгів надають завуальовану закордонну фінансову допомогу певним політичним структурам і їх представникам, а також засобам масової інформації. Це, між іншим, є порушенням законодавства.

Підвищити ефективність співпраці між владою та неурядовими аналітичними центрами можна шляхом запровадження системного партнерського діалогу як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях, залучення засобів масової інформації для широкого інформування про результати їх спільної діяльності.

— Як би Ви оцінили результати співпраці Верховної Ради України з неурядовими аналітичними центрами? Які форми такої співпраці виявилися найбільш ефективними?

Співпраця Парламенту з аналітичними центрами здійснюється через консультативні ради, такі, як, наприклад, Громадська консультативна рада при Голові Верховної Ради України, до складу якої належать керівники неурядових громадських організацій, аналітичних структур та науковці.

Робота громадських рад сприяє налагодженню тісної співпраці неурядових організацій з Верховною Радою України та її структурами (зокрема, у процесі законотворення), а також співробітництву з місцевими органами влади у прийнятті рішень.

Надзвичайно важливою є запроваджена тепер практика громадських слухань законодавчих актів та участь у них неурядових організацій. Загалом, це один з пріоритетних для нас напрямів у законотворенні. Важливу роль у цьому аспекті відіграє Інститут законодавства Верховної Ради.

Поєднання громадських слухань з роботою офіційних структур і консультативних рад сприяє плановості та системності в роботі Верховної Ради України, розвитку демократичних процесів в Україні і становленню громадянського суспільства.

Досить ефективною виявилася також співпраця з Програмою сприяння Парламенту України, Канадсько-Українським законодавчим і міждержавним проектом, Британським урядовим фондом НОУ-ХАУ, фондом Конрада Аденауера, спрямована, насамперед, на підвищення професіоналізму в роботі Парламенту. ■

**ГОЛОВНА ПРОБЛЕМА ПОЛЯГАЄ У ВІДСУТНОСТІ
ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОВІГІДНОЇ СПІВПРАЦІ
МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВИМИ
АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ**

Іван ПЛЮЩ,
секретар Ради національної
безпеки і оборони (РНБО)
України



— Чи вважаєте Ви співпрацю органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами корисною? Якщо так, то які заходи з боку держави і з боку неурядових аналітичних центрів мають бути здійснені, щоб зробити таку співпрацю більш ефективною?

Безумовно, співпраця владних інституцій з аналітичними неурядовими центрами є не лише корисною, але й необхідною.

Такий підхід є визнаним стандартом для країн сталої демократії. А молода українська держава на шляху демократичних перетворень завжди уважно ставилася до світового досвіду. Від самого початку державотворення головні принципи громадянського суспільства були закладені у правові засади нашої країни. Після здобуття незалежності одним із перших був

прийнятий на той час досить прогресивний Закон України “Про об’єднання громадян”, який створив умови для розвитку неурядового сектору, в т.ч. незалежних аналітичних центрів.

Водночас, питання ефективної взаємодії влади і “мозкових центрів” не можна розглядати без урахування нинішнього стану розвитку громадянського суспільства в Україні.

На мій погляд, є кілька проблем, які наразі стоять на заваді системній співпраці влади і неурядових аналітичних центрів.

По-перше, рівень фаховості і якості аналітичних матеріалів. У цілому, за останні роки вона помітно зросла, але висока планка критеріїв прийняття державних рішень суттєво обмежує коло можливих партнерів. І попит з боку органів влади на професійні неурядові аналітичні центри поки що набагато перевищує пропозицію.

По-друге, недостатня структурованість і нерівномірність ресурсної бази таких центрів у регіонах, особливо в сільських районах, що знижує рівень довіри до незалежного моніторингу.

По-третє, обмеженість кола дійсно незалежних аналітичних центрів. Корені цієї проблеми полягають саме в недостатній розвиненості громадянського суспільства в Україні.

За умови відсутності середнього класу, який має і відповідний рівень свідомості, і матеріальні можливості підтримувати неурядовий сектор для захисту своїх інтересів, сучасні аналітичні центри змушені для виживання отримувати фінансування від політичних партій або іноземних донорів.

Політична ангажованість найчастіше призводить до втрати об’єктивності та маніпуляцій громадською думкою.

Що ж до діяльності закордонних фондів-донорів, то за всієї поваги і вдячності за їх багаторічний внесок у розвиток професіоналізму українського неурядового сектору, треба зазначити, що досить часто їх пріоритети відповідають викликам глобального суспільства, а не потребам українських громадян.

І насамкінець, головна проблема полягає у відсутності на практиці дієвих механізмів взаємовигідної співпраці між органами влади та неурядовими аналітичними центрами.

Заради справедливості, треба зазначити, що прийняті останніми роками близько 20 відповідних нормативно-правових документів дали свої результати в частині забезпечення відкритості і прозорості, інформація про діяльність органів влади стала більш доступною. Ми навчилися “говорити”. Тепер на часі навчитися “слухати”, налагодити зворотний зв’язок із громадянським суспільством.

Для цього є достатнє правове поле: Указ Президента України В.Ющенка “Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики” від 15 вересня 2005р. Указами від 29 вересня 2006р. та 23 лютого 2007р. створено дорадчий орган при Президентові України – Раду громадськості. Саме цей орган покликаний забезпечити зворотний зв’язок з фахівцями, вченими під час підготовки проектів законів, що вносяться Президентом України до Парламенту.

Указ Глави держави “Про забезпечення реалізації виборчих прав громадян України, законності, прозорості та відкритості виборчого процесу на позачергових

виборах до Верховної Ради України”, підписаний 4 липня 2007р., визначає завдання зі здійснення громадського контролю за організацією та проведенням позачергових виборів народних депутатів.

Якщо говорити про безпекову сферу, то відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 12 лютого 2007р., визначено конкретні механізми, що мають забезпечити формування політики в інтересах суспільства.

Інститути громадянського суспільства, в т.ч. недержавні аналітичні центри, покликані відігравати суттєву роль у реалізації політики національної безпеки – шляхом залучення до процесів підготовки управлінських рішень та здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, концепцій і програм з питань національної безпеки та створення громадських експертних рад при органах виконавчої влади.

Вважаю, що вдосконалення існуючих форм співпраці органів влади та неурядових аналітичних центрів дозволить підвищити ефективність діяльності влади, сприятиме подоланню означених вище проблем громадянського суспільства, демократизації і зростанню України.

– Як би Ви оцінили результати співпраці Апарату РНБО України з неурядовими аналітичними центрами? Які форми такої співпраці виявилися найбільш ефективними?

Співпраця Апарату РНБО України з недержавними аналітичними центрами відбувається шляхом проведення консультацій, “круглих столів”, залучення експертів недержавних аналітичних центрів до робочих груп, що утворюються з метою забезпечення підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів з питань, які виносяться на розгляд Ради. Досвід розгляду питань і результати голосувань на її засіданнях доводить ефективність такої співпраці.

Показовим прикладом ефективної взаємодії стало опрацювання проекту Стратегії національної безпеки України, до процесу підготовки та експертизи якої залучалися експерти Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова.

РНБО та Міністерство юстиції України за підтримки ЄС і Ради Європи реалізують проект, спрямований на протидію корупції. Виконання цього проекту передбачає залучення всіх національних і місцевих органів управління та проведення громадських консультацій.

Однією з найбільш ефективних форм спільної роботи влади та аналітичних центрів є робота громадських рад за участю фахівців, залучення спеціальних експертних груп для підготовки документів у сфері державної політики.

Спільне проведення з недержавними організаціями заходів з висвітлення, публічного обговорення тих чи інших проблем дозволяє мобілізувати суспільство, що сприяє зростанню суспільної свідомості.

Переконаний, що партнерські стосунки з недержавними аналітичними центрами потребують подальшого розвитку, адже це сприяє зростанню якості державних рішень, зменшенню ризиків у реалізації політики, покращенню імплементації стратегічних завдань у сфері безпеки, реформування та розвитку країни. ■

НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ Є ЕФЕКТИВНИМ ІНСТРУМЕНТОМ СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ДІЯМИ ВЛАДИ



Анатолій ГРИЦЕНКО,
міністр оборони України

— Чи вважаєте Ви співпрацю органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами корисною? Якщо так, то які заходи з боку держави і з боку неурядових аналітичних центрів мають бути здійснені, щоб зробити таку співпрацю більш ефективною?

Безумовно, співпраця органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами (як і з іншими громадськими організаціями) є корисною і необхідною, оскільки така співпраця – важливий елемент процесу запровадження в Україні засад належного врядування, побудови правової держави та громадянського суспільства.

Важливість неурядових аналітичних центрів для влади і суспільства визначається їх природою, завданнями та функціями, які вони виконують.

По-перше, неурядові аналітичні центри є ефективним механізмом залучення інтелектуального потенціалу до вирішення важливих для держави питань. Акумулюючи знання і досвід експертів, такі центри здатні пропонувати державним органам власний, незалежний аналіз ситуації, прогноз розвитку та можливі варіанти політичних рішень, у т.ч. альтернативних.

По-друге, будучи елементами громадянського суспільства, неурядові аналітичні центри, з одного боку, здатні визначати, артикулювати і просувати інтереси та цінності суспільства, враховуючи їх при розробці пропозицій і рекомендацій для інститутів влади. З іншого боку – дослідження, що їх здійснюють та оприлюднюють неурядові аналітичні центри, сприяють формуванню громадської думки, підвищенню громадянської активності та вимогливості до влади, активізації громадянських позицій у суспільстві загалом.

Нарешті, *по-третє*, неурядові аналітичні центри є ефективним інструментом суспільного контролю над діями влади – оскільки предметом їх досліджень та аналізу є саме публічна політика, наміри, рішення і дії інститутів влади та їх оцінка з позицій інтересів суспільства.

Таким чином, неурядові аналітичні центри є, по суті, посередниками між владою і суспільством. Вони виявляють “больові точки” суспільного розвитку і пропонують шляхи їх усунення; трансформують ідеї в реальну політику; забезпечують можливість обміну думками між ключовими гравцями політичного процесу. Пропонуючи альтернативні рішення, вони здійснюють громадське лобіювання, вплив на владу з метою підвищення якості державної політики та її відповідності інтересам суспільства.

Тому співпраця органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами є необхідним елементом як удосконалення державного врядування – через використання владою інтелектуального потенціалу

названих центрів, так і демократизації суспільства та влади – через забезпечення постійного конструктивного діалогу між ними.

Що стосується ефективності неурядових аналітичних центрів, то слід сказати, що вони працюють ефективно за наявності, як мінімум, двох необхідних умов: підтримки їх зусиль засобами масової інформації та сприйняття державними органами влади їх альтернативних пропозицій.

– Як би Ви оцінили результати співпраці очолюваного Вами міністерства з неурядовими аналітичними центрами? Які форми такої співпраці виявилися найбільш ефективними?

Співпраця Міністерства оборони України з неурядовими аналітичними центрами та іншими громадськими організаціями здійснюється у відповідному правовому полі, зокрема, відповідно до Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”.

Насамперед, з метою забезпечення врахування громадської думки, а також пропозицій і рекомендацій експертів “третього сектору” у процесі підготовки та прийняття рішень 10 грудня 2005р. при Міністерстві оборони був створений консультативно-дорадчий орган – Громадська рада, до складу якої ввійшли представники 89 громадських організацій (у т.ч. – неурядових аналітичних центрів) та засобів масової інформації.

У рамках роботи Громадської ради представники неурядових аналітичних центрів залучаються до проведення консультацій для працівників Міністерства з широкого кола питань безпеки і оборони, до експертизи проектів нормативно-правових актів, програм і концепцій, що їх розробляє Міністерство з метою забезпечення процесу воєнної реформи, яка зараз відбувається в Україні.

Водночас, співпраця з неурядовими аналітичними центрами не обмежується лише рамками Громадської ради. Найбільш ефективними формами такої співпраці є безпосереднє залучення представників неурядових аналітичних центрів, зокрема, тих, що спеціалізуються на питаннях безпеки і оборони, до складу робочих груп з вирішення окремих завдань, що постають перед Міністерством у процесі реформи, а також – урахування пропозицій і рекомендацій згаданих центрів у практичній діяльності Міністерства.

Наприклад, Міністерство тісно співпрацює з Центром досліджень армії, конверсії та роззброєння. Експерти Центру залучені до процесу модернізації озброєнь Збройних Сил України, визначення його пріоритетів, оцінки як альтернативних варіантів модернізації загалом, так і конкретних видів озброєнь зокрема. Публікації експертів Центру використовують наукові установи Міністерства оборони, які опікуються розробкою озброєнь. Так, до переліку вимог до вітчизняних розробників озброєнь були внесені рекомендації експертів Центру щодо модернізації літаків МіГ-29, вертольотів Мі-24, зенітних ракетних систем протиповітряної оборони С-300, системи захисту бронетехніки від високоточної зброї тощо. Пропозиції експертів Центру враховувалися при формуванні бюджету Міністерства оборони, відпрацюванні Плану досягнення Цілей партнерства у рамках Процесу планування та оцінки сил та реалізації Цільового плану Україна-НАТО на 2006р.

Крім того, представники Міністерства беруть участь у всіх публічних заходах, що їх проводять спеціалізовані аналітичні центри, вивчають та аналізують їх публікації – з метою врахування висновків, пропозицій

і рекомендацій, які можуть бути корисними для прискорення воєнної реформи та забезпечення виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України.

Водночас, слід сказати, що можливості співпраці Міністерства оборони з неурядовими аналітичними центрами використовуються не повною мірою – що в багатьох аспектах зумовлюється недосконалістю правового врегулювання в Україні співпраці неурядових структур та органів державної влади. Так, існують труднощі із налагодженням на договірній основі практики проведення неурядовими аналітичними центрами незалежного прогнозування перспектив і напрямів розвитку Збройних Сил України, проведення фахових соціологічних досліджень, підготовки тематичних експрес-аналізів тощо.

Доцільно зауважити також, що оскільки політика у сфері безпеки і оборони виробляється і здійснюється не лише Міністерством оборони, то механізм участі неурядових аналітичних центрів у її виробленні, аналізі та моніторингу слід запроваджувати на загальнодержавному рівні, поєднуючи зусилля всіх владних інституцій, причетних до забезпечення військових аспектів безпеки України. ■

**СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
З НЕУРЯДОВИМИ АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ
Є ПЕРСПЕКТИВНИМ НАПРЯМОМ ПІДВИЩЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ**

Олександр ЦАРЕНКО,
заступник Міністра
економіки України



— Чи вважаєте Ви співпрацю органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами корисною? Якщо так, то які заходи з боку держави і з боку неурядових аналітичних центрів мають бути здійснені, щоб зробити таку співпрацю більш ефективною?

Ми переконані в тому, що ефективна діяльність урядових структур потребує незалежного моніторингу, експертних оцінок і рекомендацій, які можуть надавати неурядові аналітичні центри. Міністерство вважає, що співпраця органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами є досить корисною – враховуючи можливість залучення експертів неурядових центрів до розроблення та опрацювання актуальних питань розвитку економіки, визначення проблем і шляхів їх подолання, проведення заходів (семінарів, робочих зустрічей тощо) з покращення діяльності державних установ (зокрема, залучення фахівців неурядових центрів до участі в підготовці державних документів, створення груп обміну інформацією). Оскільки більшість неурядових центрів співпрацюють з міжнародними організаціями, то для державних службовців є корисним отримання міжнародного досвіду за відповідними напрямками діяльності.

Ефективність і результативність співпраці повинна значною мірою залежати від готовності сприймати дії та пропозиції щодо реалізації заходів, спрямованих на економічний розвиток, з боку як державних установ, так і неурядових центрів. Також досить важливим

є якість аналітичної продукції неурядових аналітичних центрів та обґрунтованість їх пропозицій. На цей час існує проблема отримання досліджень і публікацій, які готують деякі неурядові центри, оскільки документи в більшості випадків пропонуються на платній основі.

Неурядові дослідницькі структури можуть виступати генераторами нових ідей для влади, пропонуючи аналітичну продукцію, інноваційні рішення, механізми їх реалізації тощо.

Співпраця органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами є перспективним напрямом підвищення ефективності державної політики.

Залучення “мозкових центрів” до реалізації державної політики України не лише сприятиме посиленню інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності владних структур, але й стане свідченням становлення в Україні громадянського суспільства.

Для залучення неурядових аналітичних центрів до проведення ефективної державної політики держави доцільно вжити наступних заходів:

- удосконалити правове поле діяльності “третього сектору”, зокрема в частині визначення принципів співпраці неурядових аналітичних центрів з органами державної влади;
- регулярно проводити зустрічі з представниками “мозкових центрів” з метою з’ясування їх потенційних можливостей, фінансування, результатів досліджень, які ними проводяться;
- інформувати неурядові аналітичні центри про програми технічної допомоги та консультувати стосовно участі в їх реалізації;
- сприяти встановленню постійних зв’язків з аналітичними центрами та дослідницькими установами за секторами економіки;
- розвивати системний двосторонній інформаційний обмін між органами державної влади та неурядовими аналітичними центрами.

Одночасно українським неурядовим центрам можна порадити більш активно реалізовувати в їх діяльності саме аналітичну та моніторингову складові, сприяти забезпеченню на постійній основі відповідних підрозділів міністерств своїми інформаційно-аналітичними матеріалами та виданнями.

— Як би Ви оцінили результати співпраці Міністерства економіки України з неурядовими аналітичними центрами? Які форми такої співпраці виявилися найбільш ефективними?

Міністерство економіки України досить тісно та постійно співпрацює з експертами неурядових аналітичних центрів. Вважаємо, що **найбільш ефективним співробітництвом виявилось в наступних напрямках:**

(1) розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України на наступний рік (далі – Державна програма).

Міністерство щороку запрошує експертів неурядових аналітичних центрів на обговорення найбільш важливих питань розвитку економіки, які висвітлюються в Державній програмі. На обговорення запрошуються фахівці державних установ і відомств, недержавних дослідницьких організацій. Проведення обговорень з компетентними фахівцями дозволяє узгодити спірні положення Державної програми і сформувати документ високої якості, в положеннях якого враховані всі зміни законодавчої бази України;

(2) покращення макроекономічного прогнозування.

Зокрема, Міністерство кілька разів на рік проводить Консенсус-семінари з макроекономічного прогнозування. На семінар запрошуються фахівці державних установ і відомств, недержавних дослідницьких організацій, а також представники міжнародних фінансових організацій і проектів міжнародної технічної допомоги. Дискусії, проведені на семінарах, дають можливість розглянути актуальні економічні питання та обговорити прогнози учасників (умови розвитку, виклики та ризики). Загалом, семінар дозволяє підвищити якість макроекономічних прогнозів і покращити обмін інформацією між основними прогнозуючими організаціями¹;

(3) аналіз актуальних економічних питань.

Зокрема, Міністерство отримує дослідження, зроблені експертами Німецької консультативної групи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, а також Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) з окремих питань розвитку економіки, оцінки впливу внутрішніх (зовнішніх) чинників на розвиток економіки (зокрема, аналіз впливу підвищення цін на енергоносії, вступ України до СОТ тощо), аналіз розроблених державних заходів (нормативно-правових документів, зокрема, проекту Податкового кодексу України) тощо. Такі дослідження дозволяють визначити нагальні проблеми та прийняти важливі державні рішення.

Крім того, фахівці Міністерства беруть участь у конференціях, круглих столах, навчальних семінарах тощо, які організовують неурядові аналітичні центри;

(4) спільне виконання проектів.

Зокрема, фахівці Міністерства брали участь у наступних проектах: “Макроекономічне моделювання та прогнозування для України” (за підтримки Канадської агенції з міжнародного розвитку, *CIDA*); разом з представниками Мінекономіки, Міністерства фінансів (Мінфін), Державного комітету статистики, Національного банку України (НБУ) та МЦПД;

- “Оцінки потенційного випуску України” (спільно з фахівцями Мінекономіки, Мінфіну, НБУ та МЦПД);
- “Створення груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади”. Мінекономіки разом з експертами МЦПД була розроблена біла та зелена книги з удосконалення системи стратегічних програмних документів;
- “Друга Позика на політику розвитку”. У 2007р. залучено до співпраці на тендерній основі такі громадські організації, як Інститут економічних досліджень та політичних консультацій та Центр соціально-економічних досліджень – *CASE* Україна в межах гранту Уряду Японії, наданого для підготовки цього системного проекту. В рамках проекту буде надана консультативна допомога в підготовці законопроекту щодо вдосконалення державного прогнозування і стратегічного планування економічного та соціального розвитку, розроблена методологія формування системи збору, обробки та аналізу інформації для оцінки впливу урядових рішень на розвиток сегментів економіки та її суб’єктів.

Крім того, Міністерство взаємодіє з такими неурядовими організаціями як Міжнародна фінансова

корпорація, Світовий банк та галузевими асоціаціями виробників. У рамках взаємодії сторонами здійснюється обмін інформацією, проводяться обговорення проектів нормативно-правових актів².

Слід відзначити, що залучення неурядових організацій дозволило вперше підготувати Стратегію співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, яка враховує погляд громадськості.

При Міністерстві економіки України створена громадська рада, яка є консультативно-дорадчим органом, утвореним з метою сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами та врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Мінекономіки.

До складу ради включаються представники громадських організацій, політичних партій, професійних спілок та інших об’єднань громадян, наукових установ, підприємств, організацій (будь-якої форми власності), засобів масової інформації, міжнародних організацій.

Передбачене залучення до роботи ради представників вітчизняних і міжнародних експертних та наукових організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців.

На цей час до складу ради належать представники ряду громадських організацій, наукових установ, інших дослідницьких структур. Серед них – і неурядовий аналітичний центр, громадська організація “Інститут економічних досліджень та політичних консультацій”, головними напрямками діяльності якого є економічні дослідження та консультації в таких сферах, як фінансова, соціальна, енергетична та монетарна політика, політика обмінного курсу, структурні реформи, розвиток фінансового ринку тощо. Представники громадських організацій, зокрема тих, які займаються дослідницькою діяльністю, залучені до опрацювання проектів нормативно-правових актів, розробки пропозицій з проблемних питань в економічній сфері відповідно до затвердженого плану роботи ради на II півріччя 2007р. ■

АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ МАЮТЬ ВИРОБЛЯТИ ПРОДУКТ ВИСОКОЇ ЯКОСТІ



Тетяна ХМИЗ,
директор програм
Дому Свободи України

— Наскільки ефективною є діяльність українських неурядових аналітичних центрів і чи ефективно вони використовують спонсорську допомогу?

Я вважаю, що діяльність потужних та поважних аналітичних центрів є дуже ефективною, оскільки саме вона є базою для вироблення законодавства та рекомендацій

¹ Довідково: за результатами зазначеного семінару публікується квартальний огляд “Консенсус-прогноз”, який розміщується на веб-сайті Міністерства – <http://www.me.gov.ua>

² Довідково: Міністерство у своїй роботі використовує інформацію щорічної доповіді Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації “Бізнес 2007: як проводити реформи”. У ній наводиться оцінка бізнес-клімату України за 10 індикаторами та в порівнянні з іншими обстежуваними 175 країнами світу, 28 країнами Східної Європи та Центральної Азії. Використовуються також матеріали, які щорічно готуються Міжнародною фінансовою корпорацією в рамках проекту “Дослідження підприємницької діяльності в Україні”.

для депутатів і можновладців на національному рівні. Вона також сприяє досягненню балансу між інтересами суспільства, які мають бути представлені та захищені, та інтересами окремих груп впливу, які дуже часто активно лобіюються в Парламенті при прийнятті того чи іншого закону.

Україні необхідною є також діяльність аналітичних груп у регіонах, оскільки крім надання необхідних рекомендацій, експерти таких аналітичних установ є також фаховими помічниками і тренерами для тих депутатів, які не мають належного рівня фахових знань для вироблення та прийняття відповідних рішень.

Для ефективного використання спонсорської допомоги необхідно дуже чітко формулювати, на які програми та дослідження вона має витрачатися. Якщо спонсори це обумовлюють чітко – допомога витрачається ефективно, якщо ні – то там завжди будуть непорозуміння.

— Які сфери та форми діяльності неурядових аналітичних центрів є пріоритетними для Вашої організації? Яким чином можна посилити ефективність співробітництва між донорськими організаціями і українськими аналітичними центрами?

Для нашої організації пріоритетами є розвиток публічної політики в регіонах, вироблення чітких та ефективних рекомендацій для місцевих депутатів щодо покращення публічної політики та залучення якомога більшого числа представників громад до розв'язання регіональних і місцевих проблем. Щодо залучення – то це також може стати можливим, коли аналітичні центри готують свої висновки, зважаючи на той факт, що для кожної цільової групи мають бути свої інтерпретації висновків.

Оскільки міжнародна донорська допомога зменшує свою присутність в Україні, і ця тенденція буде продовжуватися, то українські аналітичні центри мають виробляти продукт настільки високої якості, щоб він відповідав вимогам і конкретної групи донорів (особливо місцевих), і був цікавим для широкого кола громадськості, а також, безумовно, – відповідав суспільним інтересам. ■

НАЙБІЛЬШИМ НЕДОЛІКОМ У СПІВПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ І НЕДЕРЖАВНИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ Є СИТУАТИВНІСТЬ

Олександр ВЛАСЮК,
директор
Національного інституту
проблем міжнародної безпеки



— Чи вважаєте Ви співпрацю органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами корисною? Якщо так, то які заходи з боку держави і з боку неурядових аналітичних центрів мають бути здійснені, щоб зробити таку співпрацю більш ефективною?

Користь такої співпраці є безсумнівною, оскільки чим більш інтелектуальним буде процес прийняття рішень, тим більш ці рішення будуть реалістичними,

виваженими, наближеними до життя та перспективними у плані їх імплементації.

Інша річ, що у нас ще спрацьовує, на жаль, стара радянська традиція, коли рішення не приймаються, а “трапляються”. І тоді аналітиків просять обґрунтувати їх “заднім числом”, надати їм інтелектуальної легітимації. Ідеться, звичайно, про тінізацію політики, її непрозорість і закритість. У такій системі здійснення влади аналітичним центрам робити нічого. Вони виконують, у кращому разі, суто декоративну функцію.

Загалом, традиція залучення аналітичних центрів до формування державної політики має американське походження й недостатньо вкоренилася навіть у країнах Західної Європи, де, образно кажучи, немає своїх “РЕНДів” (виняток становить хіба що Велика Британія).

Що ж до України, то у нас поки що відбувається чисто екстенсивне прирошування числа аналітичних центрів, але, здається, за рахунок якості праці. Відверто кажучи, до впливу цих центрів на процеси прийняття рішень, як правило, справа не доходить. У кращому разі, вони виконують суто демонстраційні, представницькі ролі, відпрацьовуючи різноманітні гранти іноземного походження. Винятком є хіба що дослідження електоральних уподобань, особливо напередодні виборів, коли до думки неурядових аналітиків уважно прислухаються мас-медіа, а відтак і політики.

Заходи, спрямовані на зближення аналітичних центрів із центрами прийняття рішень в Україні мають зводитися до тісної професійної взаємодії на рівні експертів. Це, насамперед, формування спільних робочих (експертних) груп з вивчення та розробки пропозицій вирішення актуальних проблем суспільного розвитку, а також залучення до державного управління фахових аналітиків. Тут маємо позитивний приклад Міністерства оборони, нинішні керівники якого успішно працювали свого часу і в Центрі Разумкова, і в аналітичній групі РНБО України. Але важливо, щоб процес рухався і у зворотному напрямі, тобто керівники високого рівня на той час, коли вони із різних причин не задіяні у владних структурах, тісно співпрацювали з неурядовими аналітичними центрами.

— Як би Ви оцінили результати співпраці очолюваного Вами Інституту з неурядовими аналітичними центрами? Які форми такої співпраці виявилися найбільш ефективними?

В Україні є кілька державних аналітичних центрів, до числа яких належать і ті два, до керівництва якими я безпосередньо причетний в недавньому минулому й нині, – Національний інститут стратегічних досліджень і Національний інститут проблем міжнародної безпеки.

Головна мета цих закладів – підготовка аналітичних матеріалів, які можуть бути корисними для наукового супроводу рішень Президента та РНБО України. Досягти цієї мети неможливо без тісної співпраці з недержавними аналітичними центрами. Форм такої співпраці чимало, починаючи від спільних представницьких заходів і наукових форумів та закінчуючи спільною роботою в експертних радах і групах у процесі підготовки різних рішень та документів. Це, зокрема, Послання Президента України до Верховної Ради України, Стратегія національної безпеки та чимало інших документів стратегічного значення.

Після того, як у структурі РНБО України з'явилася Наукова Рада, співпраця між державними та недержавними

консультативно-експертними установами має істотно поживитися, оскільки йдеться не про надання переваги тим чи іншим центрам, а про якісний кінцевий результат.

Недостатня стимулююча та координуюча роль держави у співробітництві з громадськими організаціями взагалі й науково-аналітичними зокрема в остаточному підсумку має наслідком нерозвиненість горизонтальних зв'язків між громадськими та державними організаціями, внаслідок чого кожна з них посідає окрему нішу і є практично самодостатньою. Існує також проблема законодавчого врегулювання механізмів взаємодії громадських організацій з державними інституціями.

Не секрет, що перевагою недержавних центрів є їх гнучка політика добору кадрів під конкретні завдання, можливість залучати на стислий період креативних фахівців для різноманітних “мозкових штурмів”. Але відомо, що достоїнства є продовженням недоліків. У цьому випадку недоліком недержавних центрів є плінність творчих колективів, які, виконавши конкретне завдання, розпадаються, тоді як у державних аналітичних центрах можна зустріти людей, які роками відстежують динаміку розвитку одних і тих самих проблем, послідовно відточуючи свій професійний рівень.

Найбільшим недоліком у співпраці державних і недержавних аналітичних центрів є ситуативність, відсутність спільних довгострокових проєктів, що негативно позначається на результативності. Ще один недолік – певна асиметрія інформаційного обміну. Справа в тому, що державні аналітичні центри надають більше інформації для відкритого доступу, ніж недержавні. Йдеться, зокрема, про поточну аналітику, матеріали круглих столів, конференцій тощо. Проте, мабуть, не варто винити в цьому фахівців недержавних центрів, які розцінюють свої результати як інтелектуальну власність, що дає їм певні переваги в ринкових умовах конкуренції.

Отже, для покращення співпраці державних аналітичних центрів з недержавними (неурядовими) необхідно практику спорадичного ситуативного співробітництва перетворити на практику постійної координації і стратегічної взаємодії. ■

ПОПИТ НА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИЙ КРЕАТИВ ЗРОСТАТИМЕ Й НАДАЛІ

Юрій РУБАН,
директор
Національного інституту
стратегічних досліджень



— Чи вважаєте Ви співпрацю органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами корисною? Якщо так, то які заходи з боку держави і з боку неурядових аналітичних центрів мають бути здійснені, щоб зробити таку співпрацю більш ефективною?

На моє глибоке переконання, така співпраця не просто корисна – вона життєво необхідна. У демократичних суспільствах процедура прийняття державно-управлінських рішень є надзвичайно складною. Вона

потребує збалансування численних інтересів, врахування суспільних настроїв, політичного контексту. За таких умов багатократно зростає вага інтелектуальної складової державного менеджменту.

Досвід розвинутих держав свідчить – у кожній з них існує свій механізм співпраці влади з “мозковими центрами”, який є своєрідним ноу-хау. Наявність ефективної моделі взаємодії влади з науково-експертною громадою, в т.ч. неурядовими аналітичними інституціями, є ознакою зрілості політичної системи держави.

Пошук такої моделі триває і в Україні. Діалог влади з представниками неурядових аналітичних інституцій стає дедалі більш поширеною практикою. Прогнозую, що попит на інтелектуальний креатив зростатиме й надалі. Щоб його задовольнити, потрібні інноваційні підходи і практики.

На мій погляд, для стимулювання конкуренції ідей держава може запровадити прозору систему цільових грантових програм, які б дозволили інтегрувати інтелектуальні ресурси нації в систему державного управління, створювали нові мотивації для творчого пошуку. Переконали: арсенал практик співпраці влади з науково-експертною громадою має бути розширений. Демонстрація затребуваності та залученості незалежних експертів та аналітиків до прийняття державних рішень неодмінно сприятиме розвитку вітчизняних неурядових аналітичних центрів.

— Як би Ви оцінили результати співпраці очолюваного Вами інституту з неурядовими аналітичними центрами? Які форми такої співпраці виявилися найбільш ефективними?

Національний інститут стратегічних досліджень здійснює відповідальний проєкт – науково-аналітичне супроводження щорічних Послань Президента України до Верховної Ради. Керуючись Указом Глави держави “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, ми активно залучаємо до його реалізації провідні неурядові аналітичні центри. Ми маємо честь працювати з Центром Разумкова, фондом “Демократичні ініціативи”, Міжнародним центром перспективних досліджень, Українським незалежним центром політичних досліджень, Школою політичної аналітики при Національному університеті “Києво-Могилянська Академія”, Фондом “Європа XXI”, Громадським об'єднанням “Телекритика” та багатьма іншими. Вважаю, що наше партнерство є достатньо ефективним, його результати суттєво розширюють горизонт пошуку стратегій національного розвитку. ■



ОКРЕМІ МІРКУВАННЯ НА ТЕМУ РОЗВИТКУ НЕЗАЛЕЖНОГО ПОЛІТИЧНОГО Й АНАЛІТИЧНОГО МИСЛЕННЯ В ЦЕНТРАЛЬНІЙ І СХІДНІЙ ЄВРОПІ



Горан БУЛДІОСКІ,
директор програми Фонду аналітичних центрів,
Інститут відкритого суспільства (Будапешт)

*Скільки ластівок можуть принести весну...
...і скільки незалежних політичних центрів потрібно країні.*

У нас у Македонії, часто кажуть, що одна ластівка весни не робить. Люди часто згадують цих перелітних птахів – символ весни, говорячи про окремі, подекуди ізольовані й передчасні спроби окремих осіб чи організацій. Скептики, яких чимало на півдні Європи, зазвичай хочуть цим сказати, що спроби приречені на провал, якими б добрими не були наміри їх ініціаторів. Люди, в т.ч. політики, демонструючи свій “здоровий глузд”, на жаль, неспроможні піти далі й запитати, скільки ластівок, власне, можуть принести весну?

Нижче я намагався, використовуючи ті самі символи, провести паралель між ластівками, що несуть на своїх крилах весну, і незалежними аналітичними центрами, що стимулюють залучення громадян до політичного процесу. Ось деякі міркування з більш загальних питань аналітики (і політики), що постають у ширшому регіоні Центральної та Східної Європи сьогодні, приблизно через 15 років після створення перших незалежних аналітичних центрів.

Роль аналітичних центрів у Східній Європі

На початку 1990-х років політичні студії зовсім не були новиною в регіоні. Навпаки, кожна посткомуністична країна пишалася великими і впливовими дослідницькими інститутами під егідою різних міністерств, державних університетів і військових або безпекових відомств. Проте, поява незалежних політичних аналітичних центрів стала подією для всього регіону. Оптимісти вітали появу нових організацій, оскільки вона знаменувала відхід від догматичних інститутів, контрольованих державою. Інші підтримали цю ідею завдяки обіцянкам залучити зацікавлених осіб, надати точні і своєчасні статистичні дані та, нарешті, правдиво

пояснити, що до чого, щоб політики могли ґрунтувати свої рішення на розумних порадах. Для деяких з регіональних володарів думок поява серйозних політичних досліджень і порад означала відродження або започаткування політичних дискусій, ґрунтованих на фактах і політичних альтернативах, замість безкінечних дебатів про особистості. В окремих країнах ці центри належали до небагатьох гідних довіри джерел неупереджених досліджень і статистичних даних.

Було й багато песимістів і скептиків – певно, більшість. Одні вважали, що інтелектуальна еліта створює новий затишний притулок для себе. Інші ляли “американців” за експорт їх моделі і винайдення ще

¹ Викладені тут думки та погляди належать винятково автору. Вони не представляють позицію Фонду аналітичних центрів і будь-яких інших мережевих програм Інституту відкритого суспільства.

Горан Булдіоскі керує регіональним Фондом аналітичних центрів Інституту відкритого суспільства. Цей Фонд із штаб-квартирою в Будапешті надає загальну та організаційну підтримку аналітичним центрам у Південно-Східній Європі, Молдові, Україні та Закавказзі. Віднедавна Фонд надає особливу підтримку новим проектам політичного реагування відкритого суспільства (*Open Society New Response Policy Projects*) в 10 центрально- та східноєвропейських країнах - членах ЄС. Докладнішу інформацію про Фонд можна знайти на Інтернет-сайті <http://www.soros.org/initiatives/hrggp/think>.



одного способу впливу на політиків у незміцнених демократичних державах. Треті нарікали, що держава поставала перед ризиком втрати механізму проведення достовірних й своєчасних досліджень і його переходу до неурядових аналітичних інституцій, до того ж – фінансованих ззовні. Деякі з цих людей шукали прикладів у певних західно-європейських країнах. Знайшовши такі приклади, вони пропонували подібні моделі, які пов'язували аналітичні інституції з політичними партіями, а не зі створенням і плеканням незалежних центрів політичного аналізу. Нарешті, були люди з підприємницькою жилкою, які не належали ні до оптимістів, ні до песимістів. Вони просто бачили величезну потребу в політичному аналізі і власне виробленні політики². Замість відкрити ринкові консультаційні компанії, вони заснували неурядові організації, оскільки бачили в них надійну гарантію нейтралітету від партійної політики і залучення численних донорів до своїх країн.

Протягом останніх 15 років аналітичні центри в Центральній і Східній Європі розвивалися під впливом багатьох обставин³. Обмежений попит і вузький ринок “політичних досліджень”, формування громадянського суспільства, необхідність вибору між самостійною розробкою альтернатив політичних рішень і менеджментом політичного процесу, співпраця з міжнародними організаціями та донорами, (не)готовність політиків оплачувати якісні політичні поради і сприймати їх, критика та (або) співпраця з урядом – лише кілька з найважливіших із них.

Обмежений на перших порах попит і вузький політичний “ринок” (принаймні в більшості країн) належали до вирішальних факторів розвитку аналітичних центрів. Установи, що від початку зосереджувалися на одній темі і вдосконалювали досвід дослідження одного предмета, дуже швидко стикалися з величезними проблемами виживання⁴. Через брак замовлень та обмеженість фінансування багато з цих установ диверсифікували свою діяльність; деякі з них, як і раніше, спеціалізувалися на одній сфері, але мусили платити за це своєю незалежністю та потрапляли під вплив політичних партій, міністерств чи окремих політиків. Отже, в більшості країн Центральної і Східної Європи ми бачимо сьогодні стабільну кількість незалежних центрів широкого профілю й обмалу установ, що спеціалізуються на одній темі. Останні часто мають прямі зв'язки чи функціонують під егідою урядових або партійних структур.

Неприбуткові економічні аналітичні центри стали особливим явищем, що не підпадало під цю схему. В умовах швидкого зростання ринків, інтересу до їх політичних досліджень і безумовної широкій підтримки донорів, економічні аналітичні центри плодилися й процвітали по всьому регіону. Їх конкурентна перевага ґрунтувалася на консенсусі щодо необхідності економічного розвитку та нагальної потреби покращити регулювання й інфраструктуру для такого розвитку. Сьогодні найпотужніші аналітичні центри в регіоні, за одним-двома винятками, мають сильні економічні підрозділи. Лише небагато з цих центрів перетворилися на консультативні фірми – що, у принципі, може статися з незалежними економічними аналітичними центрами.

Багато аналітичних центрів безпосередньо долучилися до розвитку громадянського суспільства у своїх країнах. Голос деяких із них лунав особливо перекожливо для розвитку громадянського суспільства та цінностей відкритого суспільства. Ці аналітичні центри, керовані відомими інтелектуалами, відразу були почуті політиками. Відчуття належності до громадянського суспільства визначило систему цінностей, на основі яких створювалися ці аналітичні центри. Словаччина, Румунія, Болгарія дають численні вдалі приклади таких аналітичних центрів. Можна сміливо стверджувати, що в цих країнах аналітичні центри стали важливими чинниками громадської думки і громадського дискурсу, який превалював навіть у найскладніші моменти і зрештою привів ці країни до членства в ЄС. Сьогодні всі вони мають дуже сильні складові політичного аналізу та правозахисту.

Здобуття довіри та поваги в інтелектуальних і політичних колах було одним із найскладніших завдань для новостворених політичних центрів. У Центральній і Східній Європі стати “експертом” – дуже складна, виснажлива й амбітна справа. Багато молодих дослідників і створених ними центрів займаються “сізіфовою працею”, прагнучи визнання в якості поважних експертів в тій чи іншій сфері. Інша особливість полягає в тому, що статус експерта втрачається так само повільно. В регіоні є чимало “експертів” – таких собі “ворожок” з певних питань, до яких звертаються через їх статус і минулі досягнення. На жаль, у деякого з них тільки й лишилося, що репутація і статус, оскільки вони не оновлюють своїх знань і зовсім не демонструють сучасного мислення, якого варто було б чекати від політичних аналітиків. Це ще одна проблема для другої хвилі політиків, які з'явилися в останні 5-6 років і намагаються вийти на перші ролі. Але процес триває. Експерти та дисиденти 1990-х років, які не змогли оновити свої погляди за останні 10 років, поступово залишають сцену. Нові центри постали в Молдові, Македонії, Албанії, Косово, Румунії та деяких інших країнах. Вони демонструють сміливіший, більш інноваційний і більш прагматичний підхід до політичних досліджень.

Зіткнувшись із проблемою експертного визнання та вузькістю політичних ринків, незалежні аналітичні центри постали перед вибором: або й надалі домагатися визнання як експертів з певної проблематики, або ставати експертами з проблем вироблення політики загалом. Окремі центри використовують обмеженість експертних знань з багатьох питань у своїх країнах і неможливість залучити на постійній основі відомих експертів – фахівців з проблем вироблення політики. Це дає ще одну перевагу: підвищення ефективності такої діяльності та оптимізація використання наявного в країні досвіду. Іншими словами, завдяки належному керуванню цілим політичним циклом ці центри спромоглися зібрати найкращі й найбільш конструктивні знання окремих експертів, передати їх політикам і зрештою – спричинити політичні зміни.

Співробітництво з міжнародними організаціями та донорами було іншим вирішальним чинником, що суттєво вплинуло на розвиток неурядових аналітичних центрів. По-перше, політичні центри автоматично мусили

² *Policy process* – процес вироблення політики (політик), що охоплює шість стадій – від формулювання проблеми до реалізації політичного рішення з її розв'язання.

³ Про окремі з таких випадків і викликів ідеться у книзі: *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy. The role of think tanks in shaping government strategy. Experiences from Central and Eastern Europe.* – ПРООН ISBN 92-1-126156-2.

⁴ Найчастіше спеціалізовані аналітичні центри зосереджуються на темах освіти, охорони здоров'я, екології, зовнішньої політики, безпеки.

запроваджувати вищі за місцеві стандарти своєї діяльності у політичній сфері. *По-друге*, вони мали надавати політичний продукт досвідченим політикам, які скористаються не кожною порадою чи політичною розробкою. Чимало місцевих дослідників і політичних аналітиків об'єднали зусилля із закордонними центрами політичної думки та засвоїли вищі стандарти як самостійних досліджень, так і менеджменту політичного процесу. Членство країни у різних міжнародних організаціях, таких, як Рада Європи, ОБСЄ, НАТО, Європейський Союз, Світова організація торгівлі, створило достатні можливості для розвитку незалежних політичних центрів. Більшість із них скористалися цією можливістю і стали провідними експертами в аналізі процесів, пов'язаних з таким членством. Але в менш розвинутих демократіях “міжнародне співтовариство” стало першим і, на жаль, єдиним споживачем політичних порад аналітичних центрів. У кращому випадку, закордонні партнери спрямовували ці поради національним урядам і політикам. У гіршому ж, величезна кількість оглядів, досліджень і книг припадають пилком у численних офісах міжнародних організацій та посольств по всьому регіону.

Незрілість політиків та їх низька готовність до оплати якісних політичних порад і їх сприйняття є останнім чинником, що формував і досі формує політику в регіоні. Це різке контрастує з роллю аналітичних центрів у розвинутих демократіях, де ґрунтовні дослідження та постійний діалог між різними учасниками політичного, соціального й економічного процесу є нормою. Це змушує аналітичні центри виступати в якості “просвітителів” державних службовців і високопосадовців, одночасно з виробленням політичного продукту.

Можна продовжити цей перелік чинників і схем розвитку політичних інститутів у регіоні далеко за межі цієї статті. Безперечно, незалежні аналітичні центри стали важливими гравцями в багатьох сферах політики в Центральній і Східній Європі. Вони стали надійними партнерами міжнародних організацій і повільно, але впевнено стають необхідним радником для політиків. Незалежно від їх типу, незалежні політичні центри заохочували публічний і відкритий політичний процес, важливий для відповідального та прозорого врядування. Це особливо стосується нових членів ЄС і стає моделлю для країн, які бачать для себе лише одну альтернативу – членство в Європейському Союзі.

Роль незалежних аналітичних центрів у країнах колишнього СРСР

Визначити роль і оцінити важливість аналітичних центрів у країнах колишнього СРСР набагато складніше⁵. *По-перше*, ці країни, що одночасно перебувають під впливом західного світу і Російської Федерації, не мають визначеного шляху наступного розвитку. *По-друге*, вкорінені місцеві політичні еліти практично не мають стимулів чи потреби робити політичні процеси відкритими. Незалежність ЗМІ і простір для політичних дискусій є обмеженими, що ускладнює роботу аналітичних центрів, яким потрібен відкритий простір для заохочення публічних дебатів. Громадськість також не надто активна і не надто схильна до участі в таких процесах. Нарешті, оскільки фінансування, як і раніше, надходить переважно від західних донорів або

міжнародних організацій, то аналітичні центри ризикують бути затаврованими як “агенти Заходу”.

За таких обставин, аналітичні центри мають, з одного боку, бути свідомими обмежень, з іншого – довести свою суспільну значимість, виконуючи ті завдання і функції, що є на цей час потрібними і можливими. Хоча рецепту для цього немає, **існуючі на Сході, включаючи Україну, аналітичні центри є найкращим засобом заохочення публічної політики.** На мою думку, функція заохочення є найважливішою, бо вона торує шлях до пошуку свого місця в політичних процесах усьому “третьому сектору”. Заохочення публічної політики (*participative policy making*) охоплює не лише освіту громадськості, але й належну підготовку державних службовців і політиків. Чим більше ці люди розуміють політичні процеси, тим відкритішими вони будуть. Так само важлива **розробка та поширення технологій.** Ніхто в цих країнах не пропонує інформацію, аналіз і політичні альтернативи краще за аналітичні центри. Цим організаціям варто зберегти цю рису і далі розвивати свої фахові знання. Ще одна функція аналітичного центру – **роль полігону для новачків.** Ці організації мають найкращі можливості для виховання нових поколінь політиків, аналітиків та мислителів.

Дійсно, якщо уважно розглянути українську політичну реальність, ми помітимо очевидну потребу в підтримці нових команд або груп молодих дослідників. Такий розвиток потенціалу може відбуватись як у межах існуючих аналітичних центрів, так і поза ними. Роблячи властиві початківцям помилки, молоді, талановиті дослідники навчаються думати і пропонувати політичні альтернативи інакше, ніж їх старші колеги. Розвиток потенціалу молодих дослідників у рамках Європейської ініціативи стабільності для Південно-Східної Європи (*South East Europe of European Stability Initiative*)⁶ є прикладом нетрадиційної програми, яка дала вражаючий результат.

Головні виклики для аналітичних центрів у країнах Східної Європи

У чому полягає сенс аналітичних центрів? Хто є головними споживачами їх продукції – політики, ЗМІ, інші експерти, громадськість, державні установи, міжнародні донори чи політичні партії?

Багато аналітичних центрів, навіть тих, що витрачають мільйони на свої дослідження, залишають ці питання без відповіді. Проте, вони не тривіальні. Напрошуються насамперед такі відповіді, як “блага для країни” та “баланс між усіма учасниками”. Дуже важливо, щоб аналітичний центр регулярно знаходив час чітко відповісти на ці запитання. Побіжний огляд веб-сайтів аналітичних центрів регіону дає підстави для цікавих спостережень. Скільки з них дають уявлення про те, де вони бачать свою країну через 10 років? Скільки можуть чітко зазначити місце свого центру через п'ять років? Скільки з них ведуть дослідження, що виходять за межі пріоритетів їх донорів?

Як представника донорської організації, мене часто питають: “Чого ви хочете? Над якими темами нам треба працювати, щоб задовольнити вас і отримати кошти?”. Коли я чую ці питання, я не можу не запитати себе, чи є взагалі різниця між громадським політичним центром без ідей і програми та консультативною компанією.

⁵ Тут і далі стосовно країн колишнього СРСР наводяться спостереження, зроблені на підставі досвіду України, Молдови, Вірменії, Азербайджану та Грузії. Це дослідження не торкається аналітичних центрів у Російській Федерації, Білорусі та незалежних країнах Середньої Азії.

⁶ Докладніше про програму Ініціативи див.: www.esiweb.org



Незалежність аналітичних центрів

Аналітичні центри можуть бути позапартійними, але не можуть бути аполітичними. Це очевидно робить їх об'єктом любові й ненависті політичних партій, уряду, державних установ та інших, кого можна було б похвалити чи покритикувати ту чи іншу політику. Незалежність аналітичних центрів перетворюється на мистецтво виживання і збереження власного "я". На щастя, є чимало активних донорів, урядових джерел, громадських, медійних, приватних та інших потенційних "клієнтів", готових платити за політичний продукт. Навіть у кращі свої дні аналітичним центрам слід зберігати баланс між коштами, які вони отримують і впливами, яких вони зазнають. Чим зрозуміліша їх програма, тим легше протидіяти небажаному впливу.

Політичний процес – залаштунковий чи публічний – і його вплив на імідж аналітичних центрів.

Політики досі приховують політику та події за лаштунками, подаль від очей громадськості. Окремі ключові експерти й аналітичні центри мають доступ до цих процесів, і провідні політики дуже часто радяться з ними. Хоча така практика не завжди хибна, аналітичні центри мають дбати про свій загальний імідж. Чи страждає інша робота, яка за визначенням має бути відкритою для громадськості для її блага? Чи шкодить така близькість до певних політиків загальному іміджу аналітичного центру? Чи обмежується загалом вплив аналітичного центру впливом на політичних радників чи провідних політиків? Якщо ні, то в чому полягає якісна різниця між політичними порадами, які дає аналітичний центр, і порадами, які нашіптують політику на вухо?

Менеджмент політичного процесу (процесу вироблення політики) або здійснення досліджень на основі власних можливостей

Це питання є каменем спотикання для багатьох аналітичних центрів, особливо на обмеженому політичному ринку. Це палиця на два кінці. З одного боку, аналітичні центри не можуть здійснити дослідження багатьох проблем власними силами настільки швидко, як цього вимагає ринок, але можуть успішно здійснювати менеджмент діяльності зовнішніх експертів. З іншого – аналітичні центри, які можуть здійснювати дослідження власними силами, користуються більшою повагою і більше цінуються в регіоні. Окремі центри намагаються врівноважити ці дві функції, в певних сферах здійснюючи політичні дослідження та надаючи поради найвищого ґатунку власними силами, в інших – виступаючи менеджерами та координаторами досліджень, що виконуються силами зовнішніх експертів.

Відмінності в межах регіону

У регіоні спостерігаються вражаючі відмінності в політичних реаліях і середовищі, в якому діють аналітичні центри.

(а) **Нові країни ЄС:** у цих країнах головний виклик полягає в тому, щоб залишитись у межах національного політичного контексту. Кошти ЄС вітаються і приймаються, але поки що не для питань, безпосередньо пов'язаних з національними інтересами. Незалежні політичні центри разом з університетськими дослідницькими групами активно досліджують цю тематику. Проте, зосередившись на відносинах з ЄС, вони дещо відриваються від національної громади. Іншими словами, вони платять певну ціну за забезпечення своєї фінансової стабільності за рахунок коштів ЄС і певним чином втрачають зв'язок із власною країною.

(б) **Західні Балкани:** країни-кандидати на членство в ЄС та країни, що підписали Угоду про стабілізацію та асоціацію з ЄС, мають чітке політичне надзавдання: вступ до ЄС. При цьому, політичні центри мають чимало можливостей долучитись до величезного обсягу роботи, що передувє вступу. Але вони повинні домогтись, щоб їх голос було почуто поміж багатьма іншими. Їх політичні поради мають бути актуальними і привертати увагу. Національні політичні центри дуже часто конкурують з іншими національними й міжнародними аналітичними центрами, які висловлюються з тих самих питань. Враховуючи (частково) технічний характер процесу вступу, збереження окремішності від орд консультантів є ще одним викликом для незалежних громадських політичних центрів.

(в) **Колишній СРСР:** з низки причин, центри діють у складніших умовах, оскільки простір для публічної політики постійно зменшується. В окремих країнах політичні дослідники прагнуть підживити й загострити внутрішні дебати між фракціями та групами інтересів всередині правлячої політичної партії і бізнес-еліти. В інших – центри намагаються виступати в ролі конструктивних партнерів уряду, закриваючи очі на численні вади в підході уряду до політичного процесу (процесу вироблення політики).

Приклад України особливий. Політична боротьба досягла такого напруження, що вона займає майже все політичне життя. У боях без правил незалежному політичному центру важко бути почутим, підтримуючи дослідження на основі фактичних даних. Досить складно лавірувати між різними політичними опціями і водночас вважатися конструктивним партнером.

"Кількість ластівок" не завжди є вирішальним фактором

Отже, скільки аналітичних центрів потрібно для здорового політичного середовища і публічної політики? Скільки ластівок приносять весну? І не лише скільки. Важливіше, який вплив вони можуть справити. Румунія і Болгарія є прикладами гарного початку. Незалежні політичні центри в цих двох країнах були важливими і надійними партнерами на шляху до ЄС. Ці приклади жодним чином не є готовими рецептами. Вони лише дають уявлення про те, як створити змістовне аналітичне середовище. На питання, які порушуються в цій статті, кожен аналітичний центр має відповісти самостійно. Їх керівникам треба знати не лише про середовище, в якому вони працюють, але й про наявні альтернативи та вдалі приклади інших країн.

Я хотів би, щоб аналітичні центри ставилися до свого розвитку так само, як вони ставляться (мають ставитися) до політичних досліджень. Намагаючись забезпечити свій розвиток і життєздатність, вони повинні: (а) спиратися на факти; (б) залучати зацікавлених осіб; (в) враховувати різні альтернативи; (г) уявляти економічну ефективність кожної альтернативи; і (д) бути сміливими у своїх рішеннях.

Якщо вони підуть цим шляхом, то урядам, скоріш за все, залишиться лише одна альтернатива: визнати їх або (1) надійними партнерами, або (2) серйозними опонентами. Кожен із двох варіантів "принесе весну" і стимулюватиме публічну політику. Визнані таким чином групи не будуть ані ізольованими, ані передчасними. Діяльність таких груп та осіб принесе позитивний результат. Отже, кількість ластівок не завжди є вирішальним фактором. ■

СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СТРУКТУР ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ*

Громадянське суспільство в Україні і “третій сектор” як його невід’ємна складова перебувають на етапі становлення (а в деяких аспектах – зародження). Спільними характеристиками цього процесу є зростання кількості громадських організацій (товариств, об’єднань) та відсутність адекватного підвищення їх впливу на політику місцевої влади. Публічна політика як результат спільної діяльності влади, політичних партій, неурядових громадських організацій (НУО) і ЗМІ досі не перетворилася на масове явище в політичному житті регіонів України та існує переважно там, де є рух назустріч з боку місцевого керівництва.

Проте, кількісне зростання громадського сектору разом з урізноманітненням форм його діяльності, пошуком ефективних шляхів взаємодії з владою, розвитком законодавчого забезпечення¹, свідчать про позитивні (хоч і повільні) зрушення в потрібному напрямі. Головними напрямками діяльності цих організацій є: артикуляція інтересів різних верств населення, репрезентація і захист цих інтересів, сприяння залученню громадян до формування і здійснення політики, виявлення і втілення громадських ініціатив, їх лобювання в органах влади тощо (структуру громадських організацій (об’єднань, товариств) у регіонах за напрямками та видами діяльності див. на відповідних діаграмах “*Структура громадських організацій...*”

Становлення ринку послуг, що надають НУО, уповільнюється низьким попитом на їх продукцію з боку як влади, так і громадськості. Винятком є менш політично чутливі сфери правового, соціального захисту, освітньої і культурно-виховної роботи. Останнім часом у промислово розвинутих регіонах набирає обертів діяльність екологічних організацій.

Регіональні характеристики розвитку структур громадянського суспільства не є однорідними та визначаються багатьма чинниками, що мають як загальний, так і специфічний для кожного регіону характер. До головних з них належать.

Недостатній авторитет НУО серед населення, через що знижуються довіра до них і, відповідно, попит громадськості на їх послуги

Відсутність відчутних результатів діяльності НУО, співставних з реальними потребами громади, лише посилює недовірливе ставлення до них і зумовлює переважно низький рівень зацікавленості та участі населення в їх діяльності. Так, за даними опитування населення Харківської, Сумської і Полтавської областей, лише 4% опитаних вважають громадські організації провідними захисниками інтересів громадян.

Негативним чином на ставлення громадян до НУО та на участь громадськості в їх діяльності впливають невисокий рівень правової і політичної культури населення, повільне позбуття громадянами звички орієнтуватися на допомогу влади, недостатнє охоплення увагою населення невеликих міст і селищ, низький рівень ознайомлення громадян з діяльністю НУО. Своєю чергою, названі негативні чинники є недоліками в роботі самих НУО, наслідками їх неуважного ставлення до пропаганди та інформаційного супроводу своєї діяльності.

Разом з цим, наявність позитивних прикладів, з одного боку, лише підтверджує загальне правило – підтримка громади є справою і результатом діяльності

* Проект “Розвиток регіональних аналітичних центрів” виконувався Центром Разумкова з 1 липня 2005р. по 30 червня 2007р. за фінансової підтримки Mott Foundation (Фонду Чарльза Стюарта Мотта). Дніпропетровська область: за матеріалами інформаційно-аналітичного звіту “Перший рік діяльності нової влади” Дніпропетровської асоціації аналітиків політики; Донецька область: за матеріалами аналітичного звіту “Поствиборчий розвиток Донеччини: місцева влада і суспільство” Донецького інституту соціальних досліджень і політичного аналізу; Львівська область: за матеріалами інформаційно-аналітичного звіту “Суспільно-політична ситуація на Львівщині у квітні 2006-березні 2007рр.” Центру політичних досліджень (м.Львів); Полтавська область: за матеріалами інформаційно-аналітичного звіту “Перший рік діяльності нової влади у Полтавській області” Центру соціальних досліджень (м.Полтава); Сумська область: за матеріалами інформаційно-аналітичного звіту “Перший рік діяльності нової влади в Сумській області” Центру досліджень регіональної політики (м.Суми); Харківська область: за матеріалами інформаційно-аналітичного звіту “Рік після виборів: діяльність нової влади на Харківщині” Фонду місцевої демократії (м.Харків); Херсонська область: за матеріалами аналітичного звіту “Перший рік діяльності нової влади на Херсонщині. 2006-2007рр.” Херсонського регіонального відділення Асоціації міжнародного співробітництва “Атлантична Рада України”.

¹ До головних законодавчих актів, що регламентують реєстрацію і діяльність НУО належать: Тимчасові правила реєстрації благодійних фондів, Закони України “Про порядок легалізації об’єднань громадян”, “Про порядок реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні”, “Про благодійність та благодійні організації”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про творчі спілки”, “Про професійні спілки”. Див. Інтернет-сайт Верховної Ради України – <http://www.rada.gov.ua/>

самих НУО, – а з іншого боку, свідчить про наявність у громадського сектору великих резервів. Наприклад, за результатами опитування в Харківській області, лише 6% громадян впевнені в тому, що НУО не здатні вирішити жодної проблеми.

До позитивних прикладів діяльності НУО з відстоювання інтересів громадян можна віднести ряд масштабних громадських кампаній, вдалих проектів і акцій:

- за участю сумських громадських організацій “Правозахист”, “Нічний дозор”, ряд молодіжних та студентських організацій, спілка підприємців та орендарів – кампанії “Царенко! Віддай мільйон!”, “Щербаня – на нари!”, кампанія з відкликання депутатів міської ради “Дай відповідь народу”, масштабні екологічні акції “Денна варта. За життя без сміття”, “Хвиля небайдужості”;
- за участю херсонських громадських організацій “Центр соціального партнерства”, “Успішна жінка”, “Чоловіки проти насильства”, Центру молодіжних ініціатив “Тотем”, фонду “Мангуст”, товариств “Червоного Хреста”, “Просвіта”, “Нова генерація” – проекти з надання соціальних послуг незахищеним верствам населення, ВІЛ-інфікованим, запобігання насильству в сім’ї, протидія торгівлі людьми, вирішення гендерних проблем;
- діяльність Харківської правозахисної групи, широко відомої за межами області.

Низький попит влади та політичних партій на продукцію НУО

Найбільш звичним ставленням влади та політичних партій до НУО є бачення в них (часто – не безпідставно) або своїх потенційних конкурентів (через підтримку ними опозиційних політичних сил), або опонентів (через представлення альтернативних і більш ефективних способів вирішення проблем), або суб’єктів, не вартих уваги (через низьку якість результатів діяльності).

Винятком є “псевдо-громадські” організації, які створені під конкретні партії, окремих політичних діячів або високопосадовців та обслуговують їх інтереси (наприклад, ситуація з харківською НУО “Міська варта” та її прототипами – “Справжньою міською вартою” і “Вартою”, що обслуговують політичні та бізнесові інтереси провладних та опозиційних сил). На такі організації у партій, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування знаходяться сили та кошти для підтримки.

Наявність таких організацій, а також непоодинокі випадки зближення НУО з органами влади (у пошуках важелів впливу, джерел фінансових ресурсів, засобів підвищення власної репутації) закріплюють авторитарні методи взаємовідносин органів влади з громадськими організаціями, безконтрольність перших і безправність других.

Значною мірою (але неоднозначно) на ставлення влади до НУО впливає політична ситуація під час виборів. Це стосується переважно НУО політичної спрямованості та тих, що розглядають вплив на владу як частину виборчого процесу. Громадські організації різної

спрямованості, звичайно, можуть виказувати (та виказують) прихильність до того чи іншого політичного курсу, програм і політичних сил, що їх пропонують, – не втрачаючи незалежності. Але часто відбувається навпаки – через надання політичної підтримки тим чи іншим політичним силам, окремим діячам в обмін на фінансові внески та сприяння в разі перемоги. За цих умов до та після виборів ряд НУО опиняються по різні боки барикад, зазнаючи відповідного впливу переможців, перетворюючись на заручників у протистоянні місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Перехід до формування місцевих органів влади на партійній основі призвів у Донецькій, Харківській областях до монолітності та безконфліктності всередині депутатського корпусу, до відособлення політичних та управлінських еліт, які на фоні політичної конкуренції з підозрою, а в окремих випадках агресивно, ставляться до втручання в політику громадських організацій.

Негативні наслідки впливу влади на НУО під час і після виборчих перегонів спостерігалися в Харківській області, де в окремих районах і містах (за винятком міст обласного значення, зокрема Чугуєва та Люботина) не залишилося жодної НУО; у м.Харкові кардинальна зміна депутатського корпусу призвела до згорання діяльності рядом організацій (наприклад, “ВМЕСТЕ”), наближених до колишніх депутатів, а під патронатом нових – починають створюватися нові організації (“Міська варта”, “Слобожанський вибір”).

Навпаки, у переважній більшості районів Львівської області прихід до влади демократично налаштованих політичних сил призвів до поживлення процесів у громадському секторі, підвищення віддачі від діяльності НУО.

Неготовність і небажання влади працювати на засадах громадянського суспільства, недостатня готовність самих НУО до плідної співпраці

Загальними хворобами органів державної влади в Україні – як у центрі, так і в регіонах – є нерозуміння місії держави в суспільстві; закритість, прагнення уникнути публічної підзвітності, заперечення ролі структур громадського суспільства, ставлення до них як до конкурентів (або опонентів), а не партнерів. На жаль, патерналістських звичок не позбулися і багато представників громадського сектору, які поділяють подібні погляди. За таких умов, навіть, працездатні НУО не мають достатнього впливу на стан справ і ситуацію в регіоні, оскільки влада і громадськість існують і діють автономно одна від одної.

Не налагоджена стала, плідна взаємодія влади та переважної більшості НУО з малим і середнім бізнесом. Внаслідок цього, разом з найбільшою активністю представників малого та середнього бізнесу в рамках місцевих громад, вони надають перевагу у вирішенні своїх проблем або налагодженню прямих, особистих зв’язків з “потрібними” представниками органів влади, або політиці стороннього спостерігача за принципом “аби не заважали”. Брак сталої практики (або хоча б позитивних прикладів) впливу на владу через НУО, є стримувальним чинником для

взаємодії бізнесу з НУО, спонсорської підтримки бізнесом їх діяльності.

Водночас, у містах Донецької області, де малий і середній бізнес перетворився на помітний економічний сегмент (Донецьк, Маріуполь, Горлівка, Краматорськ, Макіївка, Слов'янськ, Артемівськ), спостерігаються більші кількості неурядових організацій та їх активність. Певні позитивні зрушення в цьому сенсі спостерігаються в Харківській області, де саме допомога комерційних фірм і приватних осіб, разом з міжнародними грантами, є головним джерелом фінансування багатьох НУО, особливо у сфері правового захисту.

Недостатній рівень забезпечення органів влади та НУО сучасними технічними засобами зумовлює їх низьку інформаційну сумісність, непрозорість, обмеженість каналів спілкування між собою і з громадськістю. Навіть за умов розвитку в регіонах (переважно в великих містах) засобів електронного врядування, ця робота в багатьох випадках обмежується створенням Інтернет-сайтів органів влади. Брак спеціальних знань, досвіду та фінансових ресурсів призводять до того, що на цьому робота й закінчується – не торкаючись оптимізації документообігу, автоматизації діяльності органів влади, особливо, в галузі надання адміністративних і соціальних послуг. За цих умов діяльність органів влади не може перетворитися ні на більш оперативну, просту, та ефективну, ні на більш відкриту, прозору і зрозумілу.

Інформування громадськості, особливо місцевими органами державної влади, в багатьох випадках відбувається вибірково та дозволено – аби не зашкодити репутації органів влади та їх керівників. Не є винятком використання самого факту такої взаємодії для PR-акцій і реклами окремих політичних діячів, регіонального керівництва (Донецьк, Львів, Суми, Харків, Херсон), а також розповсюдження через ЗМІ та сайти окремих (як правило, “кишенькових”) НУО компромату на своїх опонентів (Донецьк, Харків).

Показовим прикладом оцінки громадянами власної поінформованості про дії влади є результати соціологічного опитування в Харківській області, які, ймовірно, не набагато відрізняються від результатів в інших регіонах (див. таблицю “Оцінка рівня інформованості населення Харківської області про діяльність суб'єктів влади”).

У багатьох випадках (практично в усіх регіонах) у взаємодії органів влади зі структурами “третього сектору” спостерігаються формалізм, інформаційна закритість, збереження адміністративних методів управління. Вони особливо помітні в роботі громадських консультативно-дорадчих і координаційних рад (колегій) при місцевих органах влади. Більшою мірою це стосується обласних і міських державних адміністрацій, меншою – місцевих рад усіх рівнів. Це є однією з причин поширеної в усіх регіонах тенденції – скорочення участі представників громадськості та НУО в роботі цих дорадчих органів.

Слабким місцем залишається взаємна методологічна неготовність органів державної влади та НУО до ефективного співробітництва. Обізнаність та наявність опрацьованих механізмів у сферах стратегічного

Оцінка рівня інформованості населення Харківської області про діяльність суб'єктів влади	
Органи влади	Індекс поінформованості
<i>Центральний рівень влади (для порівняння)</i>	
Президент України	0,18
Кабінет Міністрів України	0,16
Прем'єр-міністр України	0,15
Верховна Рада України	0,23
Голова Верховної Ради України	0,11
Середній показник:	0,17
<i>Обласний рівень влади</i>	
Обласна державна адміністрація	-0,02
Голова обласної державної адміністрації	0,02
Обласна рада	-0,10
Голова обласної ради	-0,27
Середній показник:	-0,09
<i>Місцевий рівень влади</i>	
Районні державні адміністрації	-0,16
Голови районних державних адміністрацій	-0,14
Міські ради	0
Міські голови	0,10
Селищні/сільські ради	-0,10
Селищні/сільські голови	-0,08
Середній показник:	-0,06

менеджменту та публічної політики є, частіше, винятком ніж правилом в їх діяльності. Це призводить або до відсутності залучення НУО до процесів підготовки важливих рішень і контролю над діяльністю органів влади, або до використання неефективних форм такого залучення та, відповідно, отримання результатів, далеких від бажаних.

Наприклад, залучення НУО до підготовки стратегій регіонального розвитку виправдовує себе на етапах вивчення потреб і пріоритетів громадськості, тоді як власне розробка таких документів передбачає участь обмеженого кола досвідчених, високопрофесійних експертів – широка участь громадськості на цьому етапі лише гальмує розробку цих документів, роблячи кінцевий результат заручником нескінчених обговорень і пошуку консенсусу (в багатьох випадках – неможливого). Позитивним прикладом було проведення Асоціацією аналітиків політики (м.Дніпропетровськ) у 2003р. семінару-тренінгу для депутатів Жовтневої і Самарської районних рад м.Дніпропетровська “Механізми визначення проблем розвитку територіальних громад”.

Більш адекватною сучасним вимогам і більш сприятливою для громадськості є політика влади, що характеризується не її закритістю та формальними підходами, а цілеспрямованою, системною співпрацею з НУО у вирішенні регіональних проблем. Ефективність такої політики може посилюватися впливом органів влади на напрями діяльності НУО та їх активність через бюджетні важелі. Наприклад, органи влади багатьох міст Львівщини декларують, що в розробці та реалізації стратегій, цільових програм провідну роль повинні відігравати представники громадських організацій, благодійних фондів, молодіжних і дитячих організацій, мають бути враховані будь-які легітимні громадські ініціативи.

Такими програмами, прийнятими, зокрема, Львівською обласною радою, є: “Стратегія розвитку Львівщини до 2015р.”; “Програма соціально-економічного

та культурного розвитку Львівської області на 2007р.”; “Програма зайнятості населення Львівської області на 2006-2007рр.” Відповідно до затверджених цільових програм, визначаються пріоритети розвитку регіону та виділяється бюджетне фінансування на їх виконання, у т.ч. за участю НУО. Навіть якщо в окремих випадках наміри влади залишаються лише деклараціями, проте наявність таких документів сприяє більш адекватній орієнтації діяльності НУО та підвищує імовірність їх участі у відповідних заходах програм розвитку.

Певні напрацювання у розв’язанні місцевих проблем за активної участі громадськості має Кременчуцький (Полтавської області) міськвиконком, де діє Рада сприяння розвитку міжсекторного партнерства. На її засіданнях протягом 2006р. розглянуто понад 30 питань, з яких 11 – про фінансування соціальних проектів недержавних громадських організацій (сім – вирішені позитивно).

Прикладом неефективного розпорядження коштами є практика бюджетного розподілу в Сумській міській раді, де у 2006р. на виконання виборчих програм і наказів виборців депутати отримали з бюджету близько 843,8 тис. грн. Найбільш витратними статтями стали фізкультура і спорт (169,8 тис. грн.), капітальний ремонт (144,6 тис. грн.) та освіта (142,8 тис. грн.). Водночас, програми та заходи центрів соціального захисту, охорона громадського порядку, пільги вразливим групам населення, що не останньою чергою турбують сумчан, залишилися без фінансування.

Обмежені можливості та ефективність НУО

На можливості та ефективність регіональних НУО впливають як зовнішні (згадані вище), так і внутрішні чинники.

Вже зазначалося, що в регіонах працюють за різними напрямками багато досвідчених і відомих не лише на місцях і в Україні, але й за її межами, громадських організацій. Головними чинниками їх успіху є:

- наявність певної структури, до якої часто належать розгалужені мережі філій і досвідчених експертів;
- налагодження кооперації з іншими НУО за принципами добровільності, взаємоповаги та взаємодоповнення; часто така кооперація перетворюється на мережу (формальну або неформальну) через сталі взаємозв’язки багатьох організацій (у т.ч. іноземних);
- сильний професійний склад, що нерідко поповнюється колишніми представниками органів влади – на постійній або тимчасовій основі;
- наявність налагоджених механізмів лобювання результатів своєї діяльності, здатність виявляти пріоритетні суспільні проблеми, відстоювати інтереси громадян з конкретних питань, які держава, через різні причини, не помічає або до вирішення яких у неї “не доходять руки”, демонструючи при цьому творчий, креативний підхід;
- наявність досвіду ринкових відносин, вміння працювати з донорами (як іноземними, так і вітчизняними), володіння сучасним менеджментом реалізації проектів і просування їх результатів;
- відповідальність за якість своєї продукції.

Приклади плідної співпраці НУО з місцевими органами влади

Херсонське регіональне відділення Асоціації міжнародного співробітництва “Атлантична Рада України” регулярно забезпечувало обласну державну адміністрацію результатами своїх соціологічних досліджень, даними моніторингу ситуації в області, та аналітичними матеріалами. У 2003р., спільно з Суворовською районною в м.Херсоні радою, Асоціація проводила тренінги для працівників місцевого самоврядування Херсонщини.

Центр соціальних досліджень (м.Полтава) протягом 2002-2003рр. спільно з міськими радами міст Комсомольська і Кременчука провів серію фокус-груп “Місцева демократія: стан і перспективи” та серію тренінгів для працівників місцевого самоврядування з питань залучення громадськості до управління; спільно з Машівською райдержадміністрацією і районною радою провів громадські слухання “Земельна реформа: діяльність органів самоврядування Машівського району”; спільно з Полтавською обласною радою – семінар “Аграрна політика та перспективи утворення самодостатніх сільських громад в Україні”.

Фонд місцевої демократії (м.Харків) протягом 2002-2003рр. спільно з Харківським інститутом управління провів серію тренінгів з питань муніципального та територіального маркетингу для фахівців органів місцевого самоврядування та виконавчої влади Сходу України. Фондом також були проведені експертиза Статуту територіальної громади м.Харків і за її результатами – громадські слухання.

Асоціація аналітиків політики (м.Дніпропетровськ), за участю Дніпропетровської обласної ради, реалізувала проект “Ефективна політика для місцевої громади”, в рамках якого відбулися семінари для представників облради, здійснювався аналіз передвиборчих програм депутатів 22 районних рад області, проводилося соціологічне опитування населення районів з метою визначення пріоритетних проблем районів та області.

Дніпровський центр соціальних досліджень (м.Дніпропетровськ) у жовтні 2003р. брав участь у засіданні політичної ради при голові Дніпропетровської обласної державної адміністрації, присвяченому формуванню бюджету; разом з управлінням з питань внутрішньої політики Дніпропетровської ОДА у 2004р. підготували довідник “Третій сектор” на Дніпропетровщині”.

Водночас, багато НУО з’являються на ринку політичних і соціальних послуг лише в пошуку фінансових ресурсів і змушені залишати його через їх відсутність. Від таких НУО важко очікувати відчутних результатів, особливо на початкових етапах їх діяльності. Їх виживанню та закріпленню на ринку заважають, разом зі згаданими вище зовнішніми чинниками, такі загальні причини внутрішньо-організаційного характеру:

- неспроможність оцінити попит на ринку послуг, відсутність бачення своєї місії;
- брак досвіду, культури діяльності, низька відповідальність за результати, що знижує їх привабливість для потенційних замовників;
- невелика чисельність експертного складу (нерідко – одна особа), організаційна слабкість, невисокий професіоналізм кадрів та обмеженість джерел їх поповнення;
- нездатність виявити головні проблеми та несистемність роботи;
- впевненість в успіху діяльності лише за умов підтримки з боку органів влади;
- надання переваги проведенню масових заходів без серйозної аналітичної підтримки, що призводить

до зниження їх результативності, а іноді – до дискредитації визначених цілей і самих організацій;

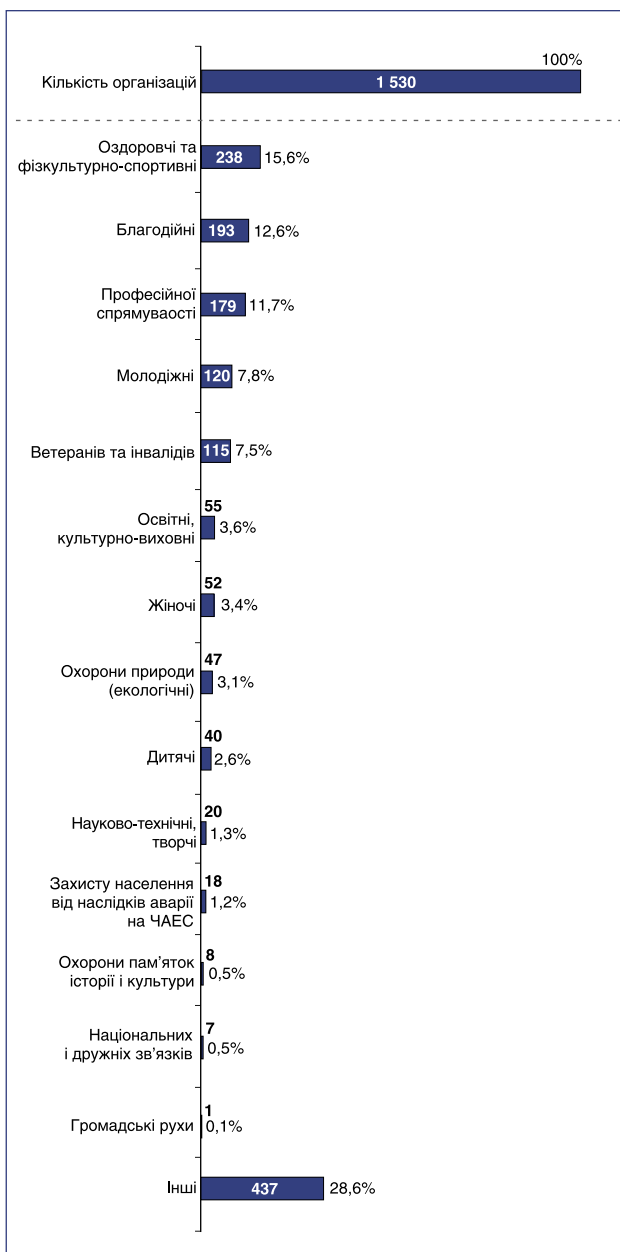
- брак власних фінансових ресурсів і залежність від нестабільного зовнішнього фінансування;
- невиразний інформаційний супровід власної діяльності.

Слабким місцем у діяльності НУО (за невеликими винятками) є взаємодія зі ЗМІ, що в багатьох випадках негативно відбивається на репутації громадських організацій. Частково, це зумовлено ситуацією у сфері ЗМІ, де була збережена збанкрутіла та неефективна система

державних і комунальних ЗМІ, які з постачальника об'єктивної інформації перетворюються подекуди на рупори суцільної пропаганди та агітації (на користь “хазяїв”).

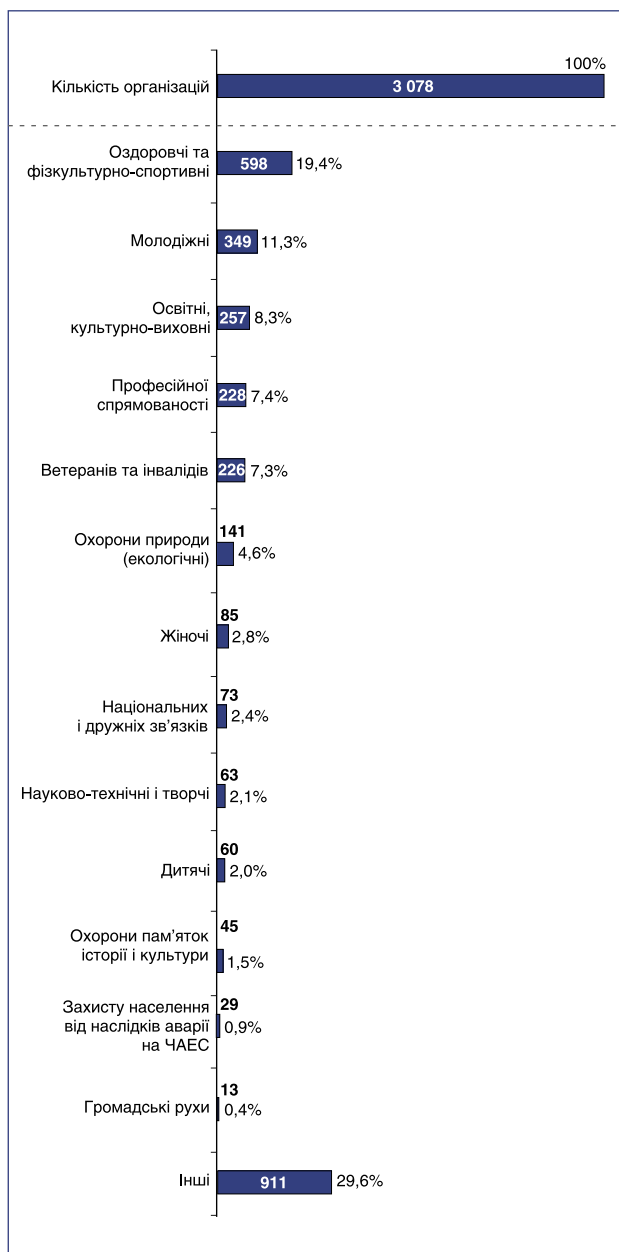
Усталеною практикою стало створення при державних установах прес-служб і відділи зв'язків з громадськістю, які в багатьох випадках (Донецька, Сумська, Харківська області), користуючись монополією володінням інформацією, замість забезпечення якісного інформування громадян через НУО та незалежні ЗМІ, фактично, займаються посередництвом у передачі дозваної інформації до “кишенькових” державних і комунальних ЗМІ та “псевдо-громадських” організацій.

Структура громадських організацій (об'єднань, товариств) Сумської області за напрямками та видами діяльності, станом на початок 2006р.



Довідково: в області зареєстровані 433 політичні партії і 1 530 громадських організацій. Найбільшу питому вагу складають оздоровчі та фізкультурно-спортивні, благодійні організації та організації професійної спрямованості. Протягом останнього кількості громадських організацій зросла на 8,8%.

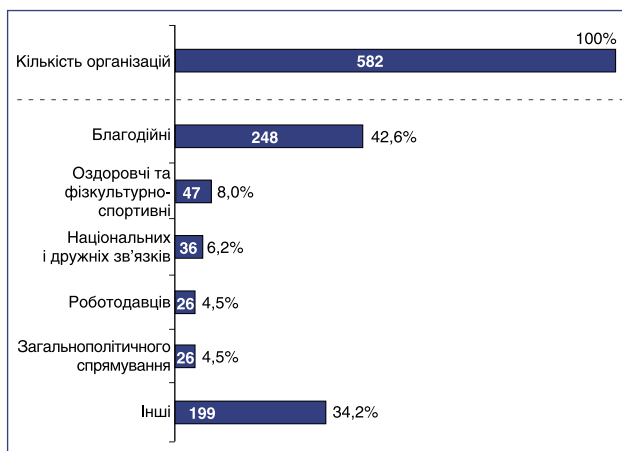
Структура громадських організацій (об'єднань, товариств) Львівської області за напрямками та видами діяльності, станом на початок 2006р.



Довідково: В області зареєстровані 828 політичних партій і 3 078 громадських організацій. Найбільшу питому вагу складають оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання, молодіжні, освітні та культурно-виховні організації. Зростання кількості громадських організацій склало 5,7%, що поступається зростанню попередніми роками.

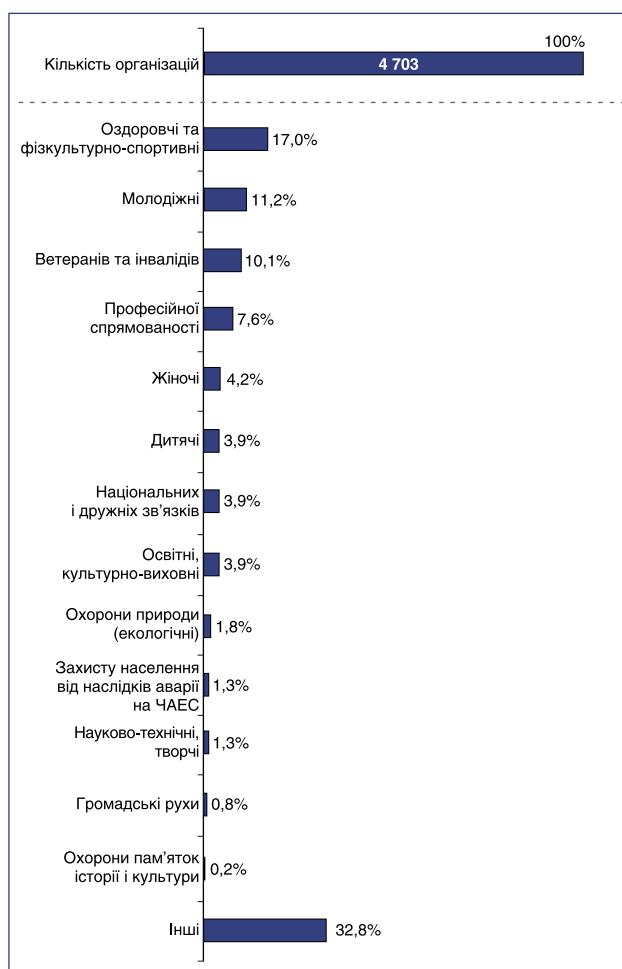


**Структура громадських організацій (об'єднань, товариств)
Дніпропетровської області за напрямками
та видами діяльності,
станом на кінець 2006р.**



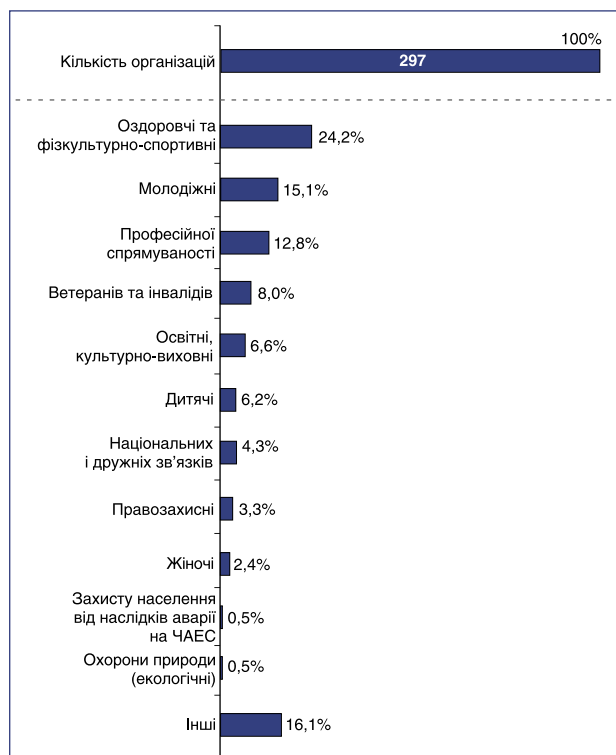
Довідково: в області зареєстровані 827 політичних партій і 582 громадські організації. Найбільшу питому вагу складають благодійні організації, оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання та організації національних і дружніх зв'язків.

**Структура громадських організацій (об'єднань, товариств)
Донецької області за напрямками
та видами діяльності,
станом на початок 2006р.**



Довідково: в області зареєстровані 1 032 політичні партії і 4 703 громадські організації. Найбільшу питому вагу складають оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання, об'єднання ветеранів та інвалідів, організації професійної спрямованості. Порівняно з 2005р. темпи зростання реєстрації громадських організацій зменшилися з 8,0% до 6,6%.

**Структура громадських організацій (об'єднань, товариств)
Херсонської області за напрямками та видами діяльності,
станом на кінець 2006р.**



Довідково: в області зареєстровані 519 політичні партії і 297 громадських організацій. Найбільшу питому вагу складають оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання, молодіжні організації та організації професійної спрямованості. Протягом року темп зростання кількості громадських організацій знизився, порівняно з минулим, з 17% до 15%.

**Структура громадських організацій (об'єднань, товариств)
Харківської області за напрямками
та видами діяльності,
станом на кінець 2006р.**



Довідково: області зареєстровані 3 500 об'єднань громадян, з яких 930 політичних партій і 313 громадських організацій. Найбільшу питому вагу складають молодіжні організації, організації політичної спрямованості, національних і дружніх зв'язків, освітні та культурно-виховні організації. Протягом року створено близько 100 нових громадських об'єднань, що значно менше, ніж за аналогічний період попереднього року перед виборами до місцевих рад.

Небезпечними наслідками виявилось для НУО розповсюдження через ЗМІ іміджу НУО як “грантоїдів” – теми, що перекочувала до регіональних ЗМІ зі сторінок центральних газет та Інтернет-видань. За відсутності альтернативних джерел інформації і звичкою вірити ЗМІ, значною частиною населення України ці повідомлення про НУО були сприйняті за чисту монету.

Водночас, використання взаємодії НУО зі ЗМІ не можна вважати ефективним. Тематика матеріалів НУО у друкованих та електронних ЗМІ відстає від подій, не встигає за темпами змін, не говорячи про їх передбачення та завчасну оцінку. Стиль і мова подачі інформації в багатьох випадках не відповідають ні вимогам ЗМІ (новизна, гострота, скандальність), ні потребам аудиторії (реалістичність, обґрунтованість, дохідливість).

Водночас, провідні центральні незалежні аналітичні організації (зокрема, Центр Разумкова, Міжнародний центр перспективних досліджень) за сприяння міжнародних фондів (“Відродження”, Чарльза Стюарта Мотта) практикують виконання проектів з підвищення спроможностей регіональних НУО. За їх результатами, головними формами та методами підвищення ефективності регіональних НУО можна вважати:

- навчання активістів НУО з питань: визначення місії і сфери діяльності; методології діяльності та менеджменту проектів, засад публічної політики; культури громадської діяльності;
- створення мереж профільних НУО та налагодження обміну досвідом;
- залучення новітніх технологій (мобільний зв’язок, Інтернет).
- навчання профільних представників НУО ефективним методам роботи з громадськістю: школи, тренінги, семінари, соціологічні опитування, громадські слухання, інформаційні кампанії тощо;
- залучення представників регіональних НУО до практичної діяльності провідних аналітичних центрів з метою набуття досвіду в підготовці матеріалів, спілкуванні з владою, лобіюванні результатів; взаємодії з пресою тощо.

Такі заходи дозволяють досягти відразу кількох результатів. *По-перше*, розширюється мережа ефективної взаємодії НУО. *По-друге*, розширюється аудиторія розповсюдження прогресивних ідей, думок. *По-третє*, що, мабуть, є головним, – через навчання широких верств населення засадам публічної політики громадянам надається реальний шанс свідомого, вільного вибору політичного курсу, змінюється попит громадян на політичну продукцію партій, що просувають до влади своїх представників. Цей попит стає більш свідомим, раціональним, конструктивним, що своєю чергою впливатиме на якість партійних програм, передвиборних декларацій, підвищення відповідальності за їх виконання.

Висновки

Попри кількісне зростання громадського сектору, його темпи останнім часом уповільнилися, а вплив громадських організацій на політику органів влади, попри певне покращення ситуації, залишається неадекватним ні їх кількості, ні потребам процесу становлення в Україні громадянського суспільства.

Головні аудиторії НУО – суспільство і влада – залишаються переважно інертними у ставленні до них. Винятком є діяльність НУО в меншій мірою політизованих сферах соціального та правового захисту громадян і бізнесу, культури, просвітництва, екології, соціології (справжньої), де органи влади та суспільство отримують від НУО відчутні результати.

Недостатня результативність взаємодії НУО з владою і суспільством залежить від усіх трьох сторін – але головну відповідальність за це несуть як влада, так і НУО. Рух влади в напрямі відкритості та прозорості є надто повільним і значною мірою залежить від політичної ситуації у країні та на місцях. Зі свого боку, регіональні НУО ще не настільки зміцніли та опанували важелями лобіювання, щоб здійснювати відчутний вплив на владу.

Нова виборча система в Україні несе небезпеку надмірної політизації місцевих органів влади та перенесення цієї “інфекції” на НУО, що значною мірою підвищує вимоги до останніх – з точки зору їх політичної незалежності та ресурсної самодостатності. За нинішніх умов, регіональні НУО не лише не гарантовані від цієї небезпеки, а й зазнали значних втрат.

Останнім часом у взаємодії влади з громадськістю та НУО спостерігається зниження активності останніх, причинами чого є, зокрема, збереження владою формальних підходів, адміністративних методів управління, її інформаційна закритість.

Іншою причиною низької ефективності взаємодії влади з громадськістю є вад самих НУО: їх організаційна слабкість і відсутність навичок ефективного лобіювання; недостатня ресурсна забезпеченість і втрата незалежності; брак налагодженої та ефективної взаємодії один з одним, владою, ЗМІ, громадськістю.

Водночас, наявність багатьох позитивних прикладів результативної діяльності НУО, значні резерви підвищення їх ефективності дають підстави стверджувати про наявність повільного, але незворотного прогресу у становленні і зміцненні в регіонах України структур громадянського суспільства. ■