



Дніпровський центр соціальних досліджень

**Що таке «think tanks»
та який їх потенціал
на Дніпропетровщині?**

Дніпропетровськ

Автор:

В.Є. Романов – кандидат історичних наук, доцент

Романов В.Є. Що таке «think tanks» та який їх потенціал на Дніпропетровщині? – Д.: ДЦСД, 2011. – 36 с.

Четвертий номер видання громадської організації «Дніпровський центр соціальних досліджень» «Вісник НДО Дніпропетровщини» присвячений розгляду діяльності неурядових аналітичних, дослідницьких організацій в Україні та Дніпропетровській області.

У посібнику розміщена інформація про історію походження та розвиток «think tanks» у світі та в Україні; аналізуються проблеми та перспективи аналітичної діяльності українських неприбуткових організацій; надається оцінка потенціалу можливої співпраці дніпропетровських аналітичних центрів та регіональної влади.

Видання призначено для керівників громадських організацій, журналістів, працівників структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; науковців.



Видання підготовлено за підтримки Національного фонду демократії (США). Висловлені у ньому думки є авторськими і не обов'язково відображають погляди Національного фонду демократії.

© Романов В.Є., 2011
© Дніпровський центр
соціальних досліджень, 2011

ЗМІСТ

Вступ	4
З історії походження та розвитку «think tanks» у світі та в Україні	7
Аналітична діяльність українських неприбуткових організацій: проблеми та перспективи	11
Що можуть запропонувати регіональні аналітичні центри місцевих органам влади?	16
Громадська експертиза чи громадська пропозиція: шляхи розвитку та можливі варіанти поведінки «think tanks» в Україні	20
Оцінка потенціалу можливої співпраці дніпропетровських аналітичних центрів та регіональної влади	25
Висновки	29
Список використаних джерел та літератури	34

Вступ

Сучасний глобальний світ характеризується високим ступенем взаємозалежності, підпорядкування національних економічних, соціальних та політичних процесів окремих країн загальноприйнятим правилам та нормам. До певної міри це відноситься і до процедур вироблення варіантів державної політики, які покликані забезпечити оптимальне поєднання участі держави та громадянського суспільства заради ухвалення ефективних рішень.

Однак було б помилковим називати це «ефектом ксерокса», бо у кожному випадку загальні рамкові вимоги мусять наповнюватися національним контентом. У процесі пошуку оптимального варіанту розв'язання проблеми перед виробниками політичних рішень постало складне завдання – поєднання багатьох факторів, що мають вплив на кінцевий підсумок, додержуючись при цьому низки обов'язкових вимог. Власне, збільшення кола учасників політичних розв'язань, нові демократичні процедури ухвалення рішень, критицизм з боку інститутів громадянського суспільства та засобів масової інформації унеможливили збереження старої парадигми державної політики та методів її здійснення.

Були потрібні нові актори та нові технології. У другій половині XX століття такі функції почали виконувати неурядові аналітичні, дослідницькі організації, які пізніше одержали узагальнену назву «think tanks».

В країнах розвинутої демократії неурядові аналітичні центри виконують важливу функцію «інтелектуального містка», виступають гнучкою організаційною формою підтримки зв'язків між суспільством і владою. Головна їх місія – вивчення громадських потреб – не тільки наявних, але здебільшого потенційних, та вироблення

пропозицій державним інституціям щодо перспектив, нових напрямків, ідей, варіантів державної політики. Це свого роду розвідники, які йдуть попереду як суспільства, так і консервативного апарату державного управління.

Співробітництво влади з недержавними аналітичними центрами слугує як індикатором, так і чинником розвитку громадянського суспільства. Це консенсусна модель державного управління, яка побудована на пріоритетності діалогу, врахуванні конфліктів інтересів та позицій зацікавлених сторін, та базується на дотриманні принципів демократії.

За роки незалежності в Україні розвиток аналітичних структур відбувався, з одного боку, прискореними темпами, а з іншого, – нерівномірно та суперечливо. Це був водночас як природний процес, викликаний фундаментальними змінами в політичному, соціальному та економічному ладі держави, так і до певної міри штучний, оскільки при створенні мережі неурядових аналітичних центрів широко використовувався зарубіжний досвід, а також донорська підтримка.

Проте за короткий час аналітичними центрами були закладені основи публічного аналізу в раніше закритих для обговорення галузях: зовнішня політика, безпека, оборона, тіньова економіка, організована злочинність, корупція тощо. Накопичений вагомий інтелектуальний потенціал та певний досвід роботи дає можливість виявляти та формулювати проблеми державної політики, пропонувати шляхи їх вирішення.

Висока мобільність, організаційна гнучкість, спроможність залучати до реалізації аналітичних проектів позабюджетні кошти та кадровий ресурс, робить неурядові аналітичні центри впливовим гравцем у дослідженні проблем стратегічного характеру, виробленні політичних ідей, технологій тощо. Сьогодні в

Україні існує мережа неурядових аналітичних центрів, здатних до виконання таких завдань.

Процеси глобалізації невинно вимагають від держав пристосування до нових умов та оперативного реагування на нові виклики, які досить часто потребують докорінного переосмислення основ економічного, соціального та політичного розвитку. І лише наявність чіткої комплексної стратегії, яка враховує всі особливості соціально-економічного життя країни, може стати перепусткою до повноцінної суб'єктності в царині міжнародних відносин, в той час, як відсутність розуміння напрямку подальшого руху може залишити державу на узбіччі світових трансформацій. Другим компонентом, здійснення такої стратегії якраз і виступають аналітичні центри.

Однак, поки що державна влада неефективно використовує їх потенціал. Насамперед, це відбувається через брак політичної волі, побоювання конкуренції, намагання влади обмежити участь неурядових організацій в процесах державного управління. А також внаслідок недієвості механізму участі неурядових експертів у процедурах вироблення державних рішень та їх імплементації у практичні дії. Усунення цих протиріч надасть можливість покращити якість вироблення державної політики, підсилить фактор участі неурядових організацій у процесах її вироблення та реалізації.

3 історії походження та розвитку «think tank» у світі та в Україні

Найчастіше «think tank» перекладається як «мозкові центри», «фабрики думок», «бункери ідей», «генератори думок», «аналітичні центри» тощо. Незважаючи на те, що сама дефініція «think tank» виникла у 50-х рр. XX ст. для позначення контрактних дослідних організацій, що були створені американськими військовими після Другої світової війни, ці організації з'явилися ще у XIX ст.

Найстаріший з них – Інститут оборони та секретних досліджень був заснований у 1831 р. У Лондоні, Британське Фабіанське товариство веде свій відлік від 1884 року, Бруклінський Інститут у Вашингтоні був заснований у 1916 році, і так далі.

Сама дефініція «think tank» – свого роду сленг військових аналітиків, розвідників. Це словосполучення виникло у роки Другої світової війни, відповідно до назви кімнати, де у закритому режимі проводилися військові наради, працювали аналітики розвідки, вироблялися стратегічні рішення та здійснювалися інші дії, які були пов'язані із процесом накопичення, осмислення інформації, виробленням варіантів рішень та плануванням операцій.

Варто зауважити, що не тільки назва, але і спосіб, технологія, прийоми вироблення рішень у таких «think tank» суттєво відрізнялися від тих, які були прийняті раніше та вважалися традиційними. Гострий брак часу, обмаль інформації, обмежені ресурси, високі ризики, – все це постійно супроводжувало процес підготовки рекомендацій та примушувало шукати інші, більш ефективні й часто нестандартні шляхи. Тому аналітики почали широко використовувати нові на той час прийоми «мозкових штурмів», де панувала свобода

думки, рівність думок, а не ієрархія посад. Військові аналітики також розробили технологію контент-аналізу відкритої інформації з офіційних джерел супротивника, навчилися працювати з нетрадиційними (у даному випадку, невійськовими) джерелами інформації, застосовувати математичні моделі при плануванні стратегічних операції тощо.

Отже, до певної міри «think tank» є продуктом військових часів та доби «холодної війни». Однак у повоєнний час, у 50-х рр. XX ст. відбулася демілітаризація, конверсія як назви, так і змісту діяльності, прийомів, засобів тощо вироблення рішень.

Нові суспільні потреби, які з'явилися з приходом науково-технічної революції, кардинальних змін повоєнного світу, формування інститутів громадянського суспільства висунули нові вимоги до такого роду діяльності. Аналітичні центри стали невід'ємною частиною та ознакою західної демократії. Цей процес відбувався на протязі другої половини 50-х – 60-ті років. А у 70-х продукція «мозкових центрів» вже активно використовувалася органами державного управління та місцевого самоврядування так само, як і матеріальні ресурси.

Завершення «холодної війни», процеси глобалізації, руйнація соціалістичної системи та початок періоду трансформаційних змін привели до активного розвитку мережі аналітичних центрів, підвищенню їх ролі у процесах вироблення політики. Дві третини існуючих сьогодні «think tank» були засновані після 1970 р. та половина – з 1980 року.

Вважається, що «мозкові центри» реалізують оригінальні дослідження та освітні програми, спрямовані на навчання та здійснення впливу на політиків і осіб, які формують громадську думку з широкого кола економічних, соціальних, політичних, екологічних

питань та проблем безпеки. Крім того, вони виступають інструментом суспільного контролю, а відтак, визначають цілі та цінності суспільства. Проте, поступово сфера їх діяльності розширюється і аналітичні центри все активніше працюють на регіональному та місцевому рівнях влади, виступають активними гравцями у виробленні політики територіальних громад.

Існує декілька підходів щодо класифікації «мозкових центрів». За домінантними цільовими галузями діяльності «мозкові центри» можна поділити на дослідницько-видавничі, лобістські, правозахисні, культурологічні, цільові тощо.

Можна також виділити низку критеріїв, за якими поділяються неурядові дослідні організації:

- за територіальним поширенням (світові, загальнодержавні та регіональні);
- за історичними етапами розвитку;
- за організаційними цілями (науково-дослідні центри, «контрактні дослідні організації», лобістські центри тощо);
- за проблематикою досліджень (економічні, екологічні, соціальні тощо);
- за джерелами фінансування;
- за сферою діяльності (центри освіти, центри досліджень політичних партій, центри досліджень уряду і планування політики, центри досліджень парламентів, центри корпоративних досліджень тощо).

Окрім цього, можуть існувати і аналітичні центри так званої «змішаної» дії, які здійснюють свою діяльність одночасно за кількома різними напрямками.

Важливою ознакою класифікації аналітичних центрів є їх функції. Як правило, виділяються наступні групи функцій: дослідна, освітня, креативна, комунікаційна, впроваджувальна. Враховуючи їх вплив на суспільно-

політичні, економічні та інші процеси, «think tanks» зачисляють до «п'ятої влади» (після законодавчої, виконавчої, судової та ЗМІ).

Кількість аналітичних центрів постійно зростає. Тому встановити точно їх число не представляється можливим. Вважається, що зараз в світі діє близька 6 тис. мозкових центрів у 196 країнах світу.

Україна представлена понад 150 неурядовими аналітичними центрами. Більшість з них зареєстрована у Києві, Львові, Харкові, Донецьку, Дніпропетровську та інших великих містах. Понад два десятки «мозкових центрів» утворено при вузах України, зокрема, Дніпропетровському, Київському, Львівському, Таврійському, Тернопільському та Чернівецькому національних університетах, УАДУ при Президентові України, Харківській національній юридичній академії та ін. Крім того, в Україні діють аналітичні центри окремих великих корпорацій, бізнесових структур, політичних партій.

Аналітична діяльність українських неприбуткових організацій: проблеми та перспективи

Україна долучилася до процесу створення мережі «think tanks» наприкінці 80-х років минулого століття під впливом як «перебудови», так і прикладів наших західних сусідів. З того часу тут виникли і зміцніли ряд авторитетних фахових фабрик думки, які дістали в українському науковому обігу та політичному лексиконі назву «неурядові аналітичні центри». Здобули визнання і авторитет багато висококваліфікованих експертів у різних сферах публічної політики.

Процес інституціоналізації неурядових мозкових центрів проходив у складних, переважно несприятливих політичних та економічних умовах. Можна виділити наступні етапи в історії становлення та розвитку українських аналітичних центрів.

На протязі 90-х років минулого століття відбувався екстенсивний процес створення неурядових громадських організацій, частина з яких намагалася взяти на себе аналітичні функції. Переважно вони виконували завдання моніторингу діяльності влади, проведення досліджень громадської думки, чинного законодавства тощо. Дуже часто їх діяльність була короткотерміною, оскільки залежала від донорської допомоги.

На межі століть з їх числа остаточно виокремилися кілька десятків аналітичних центрів, які були здатні до вироблення власних аналітичних продуктів, заснували свої інформаційно-аналітичні видання, утворили постійні експертні групи тощо. Розпочалося формування таких центрів і в регіонах України.

В 2000-2004 роках діяльність українських неурядових аналітичних центрів в Україні зазнавала

досить сильної протидії з боку органів влади. Їх вважали каналами здійснення зарубіжного впливу на внутрішню ситуацію в Україні. Неодноразово були здійснені спроби взяти під контроль їх діяльність, заборонити фінансування тощо.

Незважаючи на це українські неурядові аналітичні центри змогли не лише зберегтися як незалежні експертні структури, але і певною мірою посилити свої позиції, спроможності та вплив на владу та громадянське суспільство.

У період 2005-2010 рр. політична ситуація в Україні змінилася і для неурядових аналітичних центрів відкривалися хороші перспективи. Державна влада проголосила пріоритетність розвитку інститутів демократії, громадянського суспільства, європейської інтеграції України тощо.

Однак, незважаючи на це, діяльність аналітичних центрів не зазнала принципових змін. Головна проблема полягала у тому, що органи влади не проявляли активної зацікавленості у залученні аналітичних центрів до співпраці з метою вироблення пропозицій та рекомендацій щодо політичних рішень. Скоріш, відбувався формальний процес залучення у вигляді проведення офіційних запрошень на «круглі столи», обговорення, участі у створених при органах влади консультативно-дорадчих органах тощо.

Крім цього, певна частина неурядових експертів, аналітиків, працівників аналітичних центрів залишила їх заради роботи в урядових та державних установах.

Також потрібно відмітити, що в українському законодавстві відсутнє юридично визначене поняття «неурядовий аналітичний центр». Відповідно, його не містять і форми державної статистичної звітності, тому офіційних статистичних даних про наявність і кількість таких центрів немає. Що, в свою чергу, ускладнює

участь неурядових аналітичних установ в офіційних тендерах на надання послуг державним установам.

Як наслідок, існують різні кількісні оцінки масиву неурядових дослідницьких структур в Україні, залежно від підходів до визначення особливостей їх юридичного статусу, діяльності, цілей і функцій. Так, за ознакою позиціонування громадських організацій як дослідницьких нараховують понад 380 структур. За додатковими ознаками – галузі досліджень, що відповідає прийнятому розумінню аналітичних центрів (соціально-політична проблематика), та присутності в інформаційному полі, що є ознакою діючого центру, – з них можна вирізнити близько 100.

Сучасний стан неурядових аналітичних центрів можна охарактеризувати як повернення до десятирічної давнини. Держава, формально проголошуючи поширення участі громадськості у процесах вироблення рішень, намагається обмежити організаційну та фінансову незалежність неурядових організацій у цілому, та аналітичних центрів, зокрема.

Таким чином, умови діяльності вітчизняних «think tanks» не можна вважати оптимальними. Насамперед це обумовлюється низькою зацікавленістю органів влади у співпраці з неурядовими аналітичними центрами, небажанням урахувати їхні напрацювання у своїй діяльності. Неприятливими чинниками є також недосконалість законодавчої бази, неготовність держави надавати підтримку таким центрам чи створювати умови для 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 та різними політичними силами. Спостерігаються, хоча

поки що не надто виразно, і спроби деяких владних інститутів, політичних партій, бізнес-структур посилити свій вплив на мережу незалежних аналітичних центрів з метою їх подальшого використання для задоволення власних інтересів.

Крім цього дотепер не внормований ряд проблем, що обмежують розвиток неурядових аналітичних центрів:

- відсутність базового закону, що визначав би статус і діяльність неурядових (недержавних) непідприємницьких (неприбуткових, некомерційних) суспільно корисних громадських організацій, до числа яких можна віднести неурядові аналітичні центри;
- внормованість податкових пільг для таких структур та пільг на оренду державного або комунального майна;
- невизначеність понять «дохід» та «прибуток», відповідно до європейських норм;
- внормованість фінансових та інших зобов'язань сторін за умови укладання контракту на виконання аналітичним центром замовлення органу державної влади;
- відсутність норм, які б стимулювали юридичних і фізичних осіб до надання благодійної допомоги неприбутковим громадським організаціям.

Якщо ці тенденції набуватимуть сили, перед неурядовими аналітичними центрами України може постати загроза їх «одержавлення», «припартизації» чи «корпоратизації». Це означатиме втрату ними незалежності, без якої виконання «think tanks» їхньої суспільної місії стане неможливим.

Для того щоб ця загроза не стала реальністю, неурядові аналітичні центри мають зайняти активну позицію, докладати зусиль до створення більш

сприятливих умов для власної діяльності, підвищення свого впливу на владу та політичні процеси загалом.

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

- навчилися самостійно шукати і знаходити шляхи виживання, не втрачаючи при цьому своєї незалежності та об'єктивності;
- досліджували актуальні теми, для здійснення в Україні суспільних трансформацій у напрямі її наближення до європейських стандартів, поєднуючи оперативне реагування на поточні виклики з виробленням стратегічного бачення розвитку країни в різних сферах;
- набули визнання влади і політичних сил як впливові суб'єкти суспільно-політичного життя, а також отримали довіру суспільства як носії і виразники його інтересів;
- справляють постійний вплив на громадську думку, користуються значною увагою медіа, мають високий рівень присутності в інформаційному просторі;
- розширюють міжнародне співробітництво, роблять свій вагомий внесок у позитивне сприйняття України світом і міжнародними організаціями;
- поступово інтегруються в світову експертну спільноту, забезпечуючи належну якість своєї продукції.

Що можуть запропонувати регіональні аналітичні центри місцевим органам влади?

Середньостатистичний аналітичний центр в Україні – це самостійна незалежна громадська структура аналітико-дослідницької спрямованості, яка має тричотири дослідницьких напрямки (переважно, економіка, внутрішня та зовнішня політика, соціальна сфера). Штат центру не перевищує в середньому 10 чоловік, з яких половина залучена до проведення дослідницьких заходів. Близько 60% співробітників володіють іноземними мовами, що дозволяє диверсифікувати канали отримання первинної інформації та організовувати дослідницькі мережі з іноземними аналітичними структурами.

Аналітична продукція адресована в основному підготовленій аудиторії, яка поширюється зазвичай через власні видавничі та медійні можливості, що забезпечує незалежний від влади інформаційний канал. Але це потребує чималих ресурсів. Тому значною мірою незалежні аналітичні центри компенсують нестачу власних інформаційних ресурсів через постійну участь у різних прес-конференціях. «круглих столах», ток-шоу і т.ін.

Одним з найбільш важливих результатів розвитку мережі неурядових аналітичних центрів є їх поступове просування на регіональний та місцевий рівень. На початку цей процес носив характер вироблення конкуруючих пропозицій під час виборів до місцевих рад, міських голів, народних депутатів за мажоритарними округами. Аналітичні центри залучалися для підготовки проектів та програм місцевого розвитку,

вивчення громадської думки, аналізу ситуацій тощо. Таким чином, це зробило їх одним з елементів місцевого політичного ландшафту.

Однак, у міжвиборчий період регіональні аналітичні центри стикаються із проблемою пошуку потенційних клієнтів, замовників для своїх розробок. Тому виникають інші форми співпраці, засновані на більш тривалих контактах. Йдеться зокрема про створення консультативно-дорадчих структур (громадських рад, колегій тощо) при інститутах державної влади із залученням представників «третього сектору», участь представників неурядових аналітичних центрів в експертизі та розробці документів різного рівня, в підвищенні кваліфікації працівників органів державної влади, а також у різноманітних публічних акціях (нарадах, конференціях, громадських слуханнях тощо), що проводяться як з ініціативи органів влади, так і неурядових аналітичних центрів.

Однак ефективність співпраці неурядових аналітичних центрів і влади наразі важко оцінити як високу. Відповідальність за це, скоріш за все, лежить на обох сторонах: влада мало зацікавлена в такій співпраці, а неурядові аналітичні центри не пропонують владі інтелектуального продукту найвищої якості. Разом з тим, регіональні, місцеві аналітичні центри здатні здійснювати значний обсяг різноманітних робіт.

Зокрема, це такі напрямки:

1. Участь в аналітичному забезпеченні органів влади. Неурядові аналітичні центри залучаються до здійснення моніторингу повідомлень засобів масової інформації, соціологічних досліджень, експертних опитувань з метою підготовки регулярних (добових, щотижневих, щомісячних) аналітичних документів (звіти, огляди, доповіді тощо).

Експерти неурядових аналітичних центрів працюють у робочих групах з підготовки проектів програмних документів концептуального і стратегічного характеру. Зокрема, це перспективні програми місцевого розвитку, окремі проекти (підвищення якості питної води, громадській транспорт, збереження довкілля, інше), пропозиції від територіальних громад щодо підготовки загальнодержавних проектів,

2. Виконання неурядовими аналітичними центрами самостійно робіт на замовлення органів влади через механізм участі у тендерах.

3. Участь неурядових аналітичних центрів спільно з органами влади у розробці та реалізації проектів за міжнародної підтримки.

4. Самостійна підготовка аналітичними центрами проектів державних документів з їх наступним пропонуванням органам влади.

5. Участь експертів та працівників аналітичних центрів у підвищенні кваліфікації представників органів влади.

Але незважаючи на наявність різних форм співробітництва органів державної влади з аналітичними центрами, їх ефективність є низькою. Насамперед, це стосується контактів аналітичних центрів та місцевих органів влади.

Серед головних причин цього можна відзначити наступні:

1. Брак постійних каналів контактування органів державної влади з аналітичними центрами. Спроможність підрозділів центральних органів виконавчої влади, що забезпечують зв'язки з громадськістю, в т. ч. з аналітичними центрами є недостатньою. На регіональному, місцевому рівні ця проблема перетворюється на головну перешкоду.

2. Брак наступництва та послідовності у співробітництві з аналітичними центрами. Взаємодія з ними нерідко переривалася із зміною ключових посадовців. Водночас, кожен з українських прем'єр-міністрів приносив своє бачення щодо форм, складу учасників, мети та суті такої взаємодії. На регіональному рівня зміна керівників органів влади приводить до демонтажу системи роботи з громадськістю, або ж до зміни формату, внаслідок чого на певний час втрачаються контакти, зникає мотивація у співпраці тощо.

3. Характер завдань не відповідає природі консультативно-дорадчих органів при органах влади.

4. Формальний характер дорадчих структур і непрозорість їх діяльності. Дорадчі структури мають значною мірою формальний характер — мотивом їх створення є скоріше бажання демонстрації органами влади формальної прозорості та демократизму, ніж об'єктивне усвідомлення потреби в такій співпраці, зокрема, потреби максимально ефективного використання інтелектуального потенціалу аналітичних центрів. Формальність дорадчих структур зумовлює непрозорий характер їх діяльності. Відсутня практика річних звітів про роботу громадських експертних рад.

5. Відсутність узгодженого планування між аналітичними центрами та органами влади. Відсутня координація плану діяльності з темами, що розробляються неурядовими структурами. Це позначається на якості та ефективності роботи.

6. Невідповідність між часом, потрібним для проведення якісного, ґрунтовного дослідження, і нагальністю проблем, для вирішення яких владні структури звертаються до аналітичних центрів — часто у кризових ситуаціях та/або коли традиційні засоби вичерпані.

Громадська експертиза чи громадська пропозиція: шляхи розвитку та можливі варіанти поведінки «think tanks» в Україні

Аналітична діяльність може бути спрямована як на дослідження, аналіз вироблених рішень з метою їх критики, покращення або скасування, так і на вироблення оригінального варіанту розв'язання проблеми. У першому випадку громадська експертиза може мати певний вплив на ситуацію, але з високим ступенем ризику ігнорування зроблених зауважень, або ж неможливості їх застосування на практиці. У другому випадку діяльність аналітичних центрів постає як більш активна форма участі громадськості в управлінських процесах.

Продуктом діяльності аналітика політики є порада. У свою чергу, це передбачає імплементацію результатів аналітичних розвідок у певну дію. Проте, обидві шляхи не виключають участі неурядових дослідних організацій у повному циклі вироблення державної політики.

Розглянемо основні її етапи.

Постановка проблеми.

Розробка нового варіанту політики починається після з'ясування того, що існуючий порядок не є задовільним. Отже, на першому етапі важливим завданням аналітика є збір, узагальнення, аналіз інформації про реальний стан проблеми.

На цьому етапі аналітиками проводиться всебічний аналіз статистичної, соціологічної, іншої інформації, яка має надати відповідь на такі питання.

-
-
- Який є масштаб, обсяг та глибина проблеми.
 - Виявити всі групи інтересів, які задіяні у проблемі.
 - З'ясувати їх статутні та латентні цілі.
 - Виявити всі наявні та потенційні ризики, передбачувані та непередбачувані шляхи розвитку ситуації у найближчий час та на перспективу.

Процес збирання та обробки інформації мусить бути постійним на протязі усього дослідження. Інформація – хліб аналітика. Однак варто пам'ятати, що не треба це перетворювати на мету.

Результатом цих досліджень мусить бути відповідь на питання: «Чи потрібна у цій ситуації дія (втручання) влади?». Якщо аналітики прийшли до висновку, що характеристики проблеми, з одного боку, та ресурси влади, – з іншого, не дають останній можливість змінити ситуацію, то така проблема не може бути запропонована для розв'язання. Іншими словами, краще залишити це без реагування.

Проте, така відповідь може свідчити про методологічну помилку, коли за проблему сприймають проблемну ситуацію, і аналітикам належить звузити проблему до реальних ресурсів, які можуть бути виділені владою для її розв'язання.

Якщо ж відповідь позитивна, то аналітична робота переходить до другого етапу.

Встановлення порядку денного.

Іншими словами, якщо на попередньому етапі було визнано, що з проблемою необхідно щось робити, то на цьому етапі слід чітко сформулювати головне завдання та поставити операційні цілі для розробки варіантів розв'язання проблеми. Все це потім, після завершення

проекту, мусить бути ретельно проаналізовано з точки зору досягнення поставлених завдань та загальної мети.

Вироблення альтернатив.

Це ключовий етап в роботі аналітичного центру над визначеною проблемою. Насамперед, встановлюються критерії, за якими мусять вироблятися альтернативи (варіанти) політики.

Вони поділяються на оціночні (результативність, ефективність та соціальна справедливість) та практичні (політична доцільність, адміністративна здійсненність, моральна припустимість тощо). Важливою вимогою до побудови альтернатив політики є їх конкурентність та різноманітність. Базовою вимогою є орієнтація усіх запропонованих варіантів політики на суспільні цінності, покращення ситуації, не створення нових зон або джерел конфліктів.

Вибір альтернатив.

Ухвалення рішення.

Розробка програми (плану) реалізації.

Оцінка результату.

На етапах 4-6 участь аналітиків є мінімальною, оскільки вибір альтернативи та її практичне впровадження є політичним актом, який здійснюється клієнтом (замовником). Проте на цих етапах аналітичні центри здійснюють моніторинг ситуації, аналізують

проміжні результати реалізації виробленої та ухваленої політики.

На останньому етапі (оцінка результату) відбувається співставлення визначених на початку проекту цілей та завдань з досягнутими результатами. Залежно від кінцевого висновку, проект може бути визнаний як повністю завершений та успішний, або ж як частково успішний і тому потребує завершення, або ж як помилковий.

Фактично, на цьому етапі відбувається новий аналіз ситуації, яка може бути визнана як наступна проблема. Цей цикл можна описати як рух по спіралі, де кожний новий віток завершує попередній на більш високому рівні.

Проте, такий варіант співпраці передбачає наявність високого ступеня зацікавленості органів влади у здійсненні громадської експертизи ухвалених або запланованих до розгляду рішень, що можливо лише за наявності політичної конкуренції в умовах відкритого, прозорого демократичного політичного процесу. Участь незалежних аналітичних центрів у виробленні та реалізації державної політики є опосередкованим залученням широких верств громадськості до управління. При цьому органи державної влади не лише заощаджують час та фінансові ресурси на здійснення такого роду діяльності, вони значною мірою уникають ризиків при ухваленні рішень. Таким чином, формується консенсусна модель управління.

В Україні цей процес відбувається вкрай повільно. Водночас, проведений аналіз дозволяє виявити ряд важливих моментів у діяльності аналітичних центрів, що явно відзначилися в останні роки та дають підстави говорити про певні оптимістичні тенденції розвитку.

Зростає громадська активність аналітичних центрів. Вони стали чіткіше позиціювати себе саме як структури

громадянського суспільства, публічно реагуючи на внутрішні та зовнішні виклики. Аналітичні центри регулярно виступають в якості ньюсмейкерів, аналітики стали невід'ємним атрибутом різних комунікативних та медійних проектів, що дає підстави говорити про їх суспільну інституціоналізацію.

Традиційною стала активна участь аналітичних центрів у виборчих кампаніях. Відновлення виборів за мажоритарними округами сприятиме активізації їх роботи.

Активізується співробітництво аналітичних центрів за схемою «центр – регіони». Створення дієвих вертикальних каналів співробітництва, координація позицій регіональних і столичних аналітичних центрів забезпечує суспільний ефект діяльності, більш вагомі позиції у діалозі з владними структурами. Водночас, спостерігаються і тенденції руху назустріч.

Зміцнюється міжнародне співробітництво аналітичних центрів. Вони стають більш відкритими для співпраці із зарубіжними партнерами, накопичують досвід роботи на міжнародному рівні в рамках спільних проектів.

Встановлюється система більш стабільних інституалізованих контактів, членство в міжнародних мережах, асоціаціях. У 2000-х роках українські аналітики почали працювати в якості консультантів, радників, експертів тощо в урядах багатьох країн СНД.

Аналітичними центрами запроваджується практика залучення до власних досліджень зарубіжних експертів. Представники майже всіх аналітичних центрів беруть участь у міжнародних заходах.

Оцінка потенціалу можливої співпраці дніпропетровських аналітичних центрів та регіональної влади

Виходячи з результатів попереднього аналізу стану та перспектив розвитку неурядових аналітичних центрів в Україні, варто зауважити, що ситуація у Дніпропетровському регіоні дещо відрізняється від інших областей. Насамперед, наявністю базових передумов для розвитку такої діяльності.

Розглянемо декілька з них. Насамперед, це стосується наявності відповідного інтелектуального, кадрового потенціалу в регіоні. Як правило, ядро експертного середовища формується з працівників науково-дослідних установ та вищих навчальних закладів, досвідчених практиків у тій чи іншій сфері. Безумовно, що кількісні параметри середовища впливають на якість експертного корпусу, оскільки далеко не кожний науковець, практик може виступати в якості публічного експерта.

Для Дніпропетровського регіону особливістю є яскраво виражений технократичний характер наукових установ та ВНЗ. Насамперед, це стосувалося ракетно-космічної галузі, металургії, хімії, гірничорудної промисловості. Дніпропетровщина мала експертів світового рівня, але у закритих для широкої громадськості сферах – оборонній та космічній.

У той же час, гуманітарний блок в області був представлений дуже обмежено. Ситуація почала

змінюватися лише у роки незалежності, коли в вищих начальних закладах активно відкривалися економічні, юридичні, психологічні, політологічні, екологічні, журналістські спеціальності, засновувалися нові кафедри та факультети.

Наприклад, у середині 90-х рр. кількість осіб, які мала науковий ступень кандидата юридичних наук, дорівнювала менше 10-ти. Сьогодні загальна кількість докторів та кандидатів юридичних наук, які працюють в області сягає близька 150 чол. Безумовно, що це впливало на можливість становлення та розвитку правознавчих, правознахисних студій тощо.

Сьогодні Дніпропетровщина має більш галузево збалансовану систему вищих навчальних закладів, різноманітні наукові та науково-педагогічні кадри, що створює значно кращі пропозиції для аналітичної діяльності.

Другим, але не менш важливим компонентом, формування дієвих та авторитетних аналітичних центрів у регіоні є політична культура, традиції та ментальність управлінських кадрів. На превеликій жаль, для формування мережі незалежних аналітичних центрів у Дніпропетровської області цей фактор зіграв надзвичайно негативну роль. Тривалий час вихідці із регіону відігравали ключові ролі в управлінні СРСР (Л.Брежнєв – з 1964 р. до 1981 р.) та незалежної України (Л.Кучма з 1994 р. до 2004 р.), що супроводжувалося масовим витоком перспективних кадрів до центрального апарату управління, утвердженням у середовищі місцевих еліт орієнтації в кар'єрному рості на пріоритетність особистих зв'язків, а не результатів в роботі.

За таких умов – зовнішніх, а не внутрішніх впливів та мотивацій, – існування незалежних центрів з оцінювання результатів політики та вироблення

пропозицій щодо її покращення або зміни, були для місцевих еліт небезпечними та трактувалися як підлив авторитету влади. Тому усі спроби з боку ініціативних груп громадськості звернути увагу влади на наявні проблеми жорстко придушувалися. Так, зокрема, було вчинено з авторами «Листа творчої молоді Дніпропетровська» наприкінці 60-х років.

Ситуація змінилася у другій половині 80-х років, під час «перебудови». Першими неформальними об'єднаннями громадян стали історико-просвітницька організація «Меморіал» та осередки протополітичних організацій.

Давалася взнаки і така проблема як закритість міста, регіону від міжнародних контактів, успадкована від радянських часів. Це ускладнило на першому етапі, на початку 90-х років, розвиток активних зарубіжних зв'язків неурядових організацій із міжнародними донорськими центрами, провідними аналітичними установами тощо.

Не секрет, що часто поштовхом до початку активної громадської компанії є наявність гострого конфлікту, певної проблеми або проблемної ситуації, яка демонструє нездатність або неефективність влади та спонукає до пошуку альтернативних варіантів її розв'язання. Привілейований стан Дніпропетровська у радянські часи та залишки відчуття минулої величч, жорсткі методи управління та відсутність до середини 90-х років некерованих конфліктів, допомагали владі утримувати монопольне становище на керування. За таких умов формування аналітичних центрів зазнавало чимало перешкод як ментального, так і суто організаційного характеру.

З другого боку, дієвість неурядових аналітичних центрів обумовлена не лише зазначеними факторами, але також і проблематикою того чи іншого регіону, їх

здатністю запропонувати ефективну альтернативу. Якщо виходити з аналізу економічної, соціальної, культурної, екологічної та ін. ситуації у Дніпропетровській області, то необхідно визнати, що масштаб, глибина та складність цих проблем є одними з найбільших в Україні.

Таким чином, перед дніпропетровськими неурядовими аналітичними центрами відкритий величезний фронт робіт.

Можна виділити наступні шляхи для формулювання перспективних пропозицій місцевої політики:

- вироблення пропозицій, що базуються на розв'язанні вже існуючих та визнаних громадськістю та владою проблем. Наприклад, підвищення якості питної води; поводження зі сміттям; громадський транспорт; безпека на дорогах тощо.
- вироблення пропозицій, які базуються на вивченні динаміки змін, моделюванні ситуацій та побудові варіантів реагування на перспективні проблеми.

У першому варіанті – це короткотермінові проекти, пропозиції до порядку денного органів місцевого самоврядування та планування. До участі у таких проектах можна залучити велику кількість аналітичних центрів, які мають необхідний досвід та ресурси у здійсненні досліджень, і можуть проводити їх самостійно. Це свого роду – «ярмарок проблем», запропонованих органами місцевої влади для підготовки пропозицій з їх розв'язання.

У другому – це стратегічні дослідження, де необхідні довготривала кооперація всіх суспільних секторів та стабільне фінансування. Це передбачає створення свого роду консорціуму з урядових та неурядових аналітичних структур, науки, бізнесу, міжнародних організацій.

Висновки

Неурядові аналітичні центри в Україні все ще перебувають на стадії становлення, але цей процес зараз носить більш професійно орієнтований, ніж організаційний характер. Мережа неурядових аналітичних центрів в Україні створена, і на часі сьогодні питання про форми та методи їх участі у формуванні державної та місцевої політики.

Наразі існує два напрямки: виступати в якості опонента влади шляхом критики існуючої політики або ж розвивати потенціал партнерства та взаємодії. На жаль, досвід попередніх часів дає більше підстав говорити про перший варіант.

Проте, неурядові аналітичні центри стали фактом суспільно-політичного життя України, одним із суб'єктів політичного процесу, зайняли свою нішу в системі громадянського суспільства. Власне, діяльність неурядових аналітичних центрів є одним із показників того, що громадянське суспільство в Україні народжується і прагне ствердження.

Об'єктивними підставами для розширення сфери їх діяльності, підвищення ролі та авторитету серед населення є ті зміни в економічній, соціальній, житлово-комунальній сфері, які зараз відбуваються в Україні. Наприклад, зменшення державної підтримки в сфері ЖКГ, посилення економічних та адміністративних санкцій за несвоєчасну сплату наданих послуг, зміни організаційних форм управління галуззю – все це спонукає мешканців міст шукати шляхи більш ефективного та менш затратного утримання житла. З другого боку, це створює попит на розробку технологій, проектів, формує ринок ідей, де можуть активно працювати аналітичні центри.

Більшість аналітичних центрів — це незалежні самостійні структури, що працюють у невеликому кадровому складі із залученням позаштатних експертів. Завдяки цьому досягається мобільність центрів у проведенні досліджень і скорочення накладних витрат, що за умов обмежених джерел фінансування є важливим чинником їх виживання. Сучасні інформаційні технології роблять діяльність аналітичних центрів ще більш ефективною. І цей ресурс буде лише зростати.

Як правило, за тематикою досліджень центри є багатопрофільними. Дослідження сфокусовані переважно в чотирьох сферах — економіка, внутрішня та зовнішня політика, соціальна сфера. Аналітична продукція центрів орієнтована переважно на підготовлену аудиторію, а діяльність загалом — на співробітництво з органами державної влади та вплив на громадську думку. В умовах реформ попит на аналітичні розробки незалежних мозкових центрів зростатиме як з боку органів влади, так і з боку громадськості, насамперед, органів самоорганізації населення.

Помітна присутність аналітичних центрів в інформаційному просторі не є якісним показником реальної ситуації. Активність у медіа-просторі має часто номінальний характер, оскільки висловлювані незалежними експертами новаторські ідеї, критичні оцінки дій влади, альтернативні позиції — є політично чутливим продуктом, що часто підпадає під прес цензури. Для запобігання цьому необхідно підсилити медіа незалежність аналітичних центрів. Варто їх об'єднати в єдиний Інтернет-ресурс.

Неурядові аналітичні центри, громадські організації беруть дедалі активнішу участь у формуванні державної політики. На рівні Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів зроблені перші кроки до залучення незалежних експертів до вироблення державних рішень.

Окремі центри беруть участь у дорадчих органах при відповідних державних структурах.

Але характер діяльності таких органів є переважно формальним і не забезпечує належної продуктивності співпраці центрів із владою. Серйозну проблему створюють так звані квазі-аналітичні центри – дочірні проекти політичних партій, органів влади тощо, які виконують замовлені дослідження та часто використовуються партійними структурами з метою надання вигляду незалежної громадської експертизи.

Загалом, розвиток аналітичних центрів характеризується підвищенням їх спеціалізації і професіоналізації, формуванням сталого партнерства та ринку аналітичних послуг, пошуком нових форматів взаємодії з іншими громадськими організаціями та органами влади. На нинішньому етапі в їх середовищі відбуваються якісні зміни: налагоджуються дієві канали співробітництва, починають створюватися асоціації та аналітичні мережі за участю столичних і регіональних центрів, зміцнюються міжнародні контакти, зростає громадська активність.

Водночас, за рівнем впливу на владу, соціальним ефектом, діяльність вітчизняних аналітичних центрів є далекою від діяльності їх колег не лише в західних країнах, але і в багатьох країнах Центральної та Східної Європи. Практично відсутня головна складова – можливість ефективного використання результатів аналітичних розробок.

Рівень співпраці державних органів та аналітичних центрів залишається недостатнім, форми та механізми невідпрацьованими, а вплив аналітичних центрів на формування і здійснення державної політики – обмеженим.

За нинішньої ситуації аналітичні центри не можуть розраховувати на усунення залежності від

ексклюзивного фінансування з боку зарубіжних фондів. Така залежність перешкоджає довгостроковому плануванню діяльності, обмежує вибір тематики досліджень та можливості центрів оперативно реагувати на важливі події суспільно-політичного життя. Альтернативою такому стану речей може бути внутрішнє фінансування. Але попит на продукцію неурядових аналітичних центрів з боку бізнес-структур має обмежений, випадковий характер, що зумовлюється непередбачуваністю перспектив і залежністю крупного бізнесу переважно від політичної кон'юнктури, а не обґрунтованості економічної політики.

Отже, сьогодні баланс чинників, що впливають на діяльність неурядових аналітичних центрів свідчить не на їх користь. Влада, будучи непрозорою та такою, що прагне уникнути громадського контролю у будь-якій його формі, не зацікавлена в їх розвитку. Співпраця державних органів з неурядовими аналітичними структурами є переважно формальною, значною мірою відбувається або під прямим тиском міжнародних структур, або з метою демонстрації світовій спільноті ознак розвитку демократії в Україні.

Дедалі більше звужується доступ аналітичних центрів, які не проголошують і не підтверджують лояльності до влади, до засобів масової інформації та інформації взагалі. Непрозорість влади виявляється і в тому, що цензурі, дозуванню піддається будь-яка інформація, включаючи статистичну. Позбавлені інформаційного забезпечення центри втрачають якість досліджень, а відтак — довіру громадськості та можливість адекватного впливу на суспільно-політичні процеси.

Якщо цей несприятливий баланс чинників зберігатиметься, а тим більше, якщо зростатиме дисбаланс у напрямі збільшення ваги негативних

чинників, то це може призвести до стагнації середовища аналітичних центрів, їх самоізоляції від громадськості, своєрідного капсулювання у вже зайнятій ними ніші. Це може мати негативні наслідки для становлення громадянського суспільства в Україні.

Якщо баланс чинників зміниться на користь неурядових аналітичних центрів, то це зумовить їх швидкий прогрес, налагодження дійсно дієвих і результативних форм співпраці з владою та громадськістю, вихід на рівень активного учасника суспільно-політичних процесів.

Неурядові аналітичні центри повинні навчитися працювати оперативно; базувати свої дослідження на достовірній інформації; ставити реалістичні цілі і завдання; оперативно включатися в пошук шляхів вирішення важливих для суспільства і держави проблем; перекладати мову академічної аналітики на мову практичної політики.

Зі свого боку, держава може і повинна створювати сприятливі умови для розвитку громадянського суспільства, в т. ч. неурядових аналітичних центрів, оскільки це вимога часу.

використаних джерел та літератури

1. Інформація про аналітичні центри. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
2. Бобиренко В. Громадські ради: що і навіщо? // Громадянське суспільство. – 2011. – №2(16). – С. 20-21.
3. Паливода Л., Голота С. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2010 роки: Звіт за даними дослідження. – Київ: ТОВ «Видавничий Дім «Купол», 2010. – 118 с.
4. Сушко О. «Третій сектор» і зовнішня політика: український досвід. Аналітична доповідь. // Український монітор, 2004. – № 9. – Режим доступу : http://www.ea-ua.info/main.php?news_id=20&news_show_type=1&parts_id=5
5. «Фабрики мысли» и Центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сб. статей / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма, 2002. – 188 с.
6. Шейдина И.Л. «США: «фабрика мысли» на службе стратегии». – М.: Наука, 1973. – 190 с.
7. Неурядові аналітичні центри в Україні: стан та перспективи // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 10. – С. 3-26.
8. Пашков М., Чалый В. Неправительственные аналитические центры: предложение на фоне отложенного спроса // Зеркало недели. – 2004. – № 476. – Режим доступу : <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/476/45225/>
9. Громадські ради в Україні. Довідник / Упорядник М. Лациба. – К.: Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. – 232 с.
10. Максак Г.А. Шляхи співпраці органів влади та неурядових аналітичних центрів в розробці стратегії та тактики участі України в світових та регіональних інтеграційних процесах. – Режим доступу : <http://pfirs.org/?p=139&language=uk>
11. Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи: Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 6. – С. 2-43.
12. Smith J. A. The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite [Book]. – [s.l.] : Free Press, 2004.

ДЛЯ НОТАТОК

ВИДАВЕЦЬ:

Дніпровський центр соціальних досліджень

вул. Свердлова, 6 (готель «Свердловськ»), оф. 819
м. Дніпропетровськ, 49101
т/ф (056) 744 98 58

E-mail: dcsl@dcsl.dp.ua
www.dcsi.dp.ua

Комп'ютерна верстка – Головата Н.М.

36 стор. А5, тираж 500 екз.

Надруковано з готового оригінал-макету
на різнографі ТОВ Поліграфічний центр «Печатное дело»