

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 9, 2010

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 351

*К. С. Кандагура,*

*аспірант, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

## **НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ ЯК ЕЛЕМЕНТИ ВИРАЖЕННЯ ДУМКИ ГРОМАДСЬКОСТІ У СПІВПРАЦІ З СУБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

***Анотація:** У статті розглянуті основні теоретичні аспекти поняття «неурядові аналітичні центри», визначено основні проблеми у діяльності таких організацій та рівень їх співпраці з органами державної влади у забезпеченні участі громадської думки при прийнятті та реалізації державних рішень.*

***Ключові слова:** неурядові аналітичні центри, громадськість, органи державної влади.*

***Abstract:** In the articles considered basic theoretical aspects of concept «ungovernmental analytical centres», certainly basic problems in activity of such organizations and level of their collaboration with public authorities in providing of participation of public opinion at acceptance and realization of state decisions.*

***Key words:** ungovernmental analytical centres, public, public authorities.*

**Постановка проблеми:** На сьогоднішній день в Україні не в повній мірі розвинені як окремі державні центри аналізу громадської думки, так і внутрішні служби зв'язків з громадськістю. При окремих органах влади існують інституції та структури, які займаються аналітичною діяльністю, проте вона фінансується з Державного бюджету та чітко регламентується, що впливає на об'єктивність позиції висвітлення. Серед них: Інститут законодавства Верховної Ради України, Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України, Національний інститут стратегічних досліджень, Науково-дослідний економічний інститут при Міністерстві економіки України, Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки Міністерства економіки України тощо. Проте переважно діяльність таких установ направлена на наукові дослідження та розробки. З даного факту випливає висновок, що моніторинг громадської думки майже не застосовується при прийнятті рішень органами державної влади. Таким чином втрачається один з важливих елементів побудови взаємовідносин влади з громадськістю. Дослідженням громадської думки займаються переважно недержавні установи з використанням зовнішніх фінансових ресурсів та внутрішніх бізнес-ресурсів.

Звертає на себе увагу думка багатьох авторів, які зазначають, що інформаційно-аналітична діяльність в системі державного управління є важливою складовою за умов демократичних перетворень в нашій державі. Сьогодні важливим етапом виступає чітке визначення методів аналізу, функціональних обов'язків служб в органах державної влади, що займаються такою діяльністю [9-13].

На нашу думку важливим є розгляд питання щодо залучення громадськості через неурядові аналітичні центри до аналізу, прийняття та реалізації державних рішень суб'єктами управління.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Ймовірно важливим етапом сьогодні для України є розвиток, як внутрішніх структур, так і незалежних аналітичних центрів, які зможуть об'єктивно висвітлювати думку громадськості та доносити її органам державної влади. Налагодження спільних методів роботи таких служб при наявності законодавчої основи та фінансових ресурсів, надасть можливість розвивати взаємовідносини органів державної влади з громадськістю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вперше питанням неурядових аналітичних центрів почали займатися в США, тому цікавими в теоретичному плані є саме розробки західних вчених [4, 15].

Серед вітчизняних науковців, які в контексті розгляду неурядових організацій, дослідили становлення та розвиток неурядових аналітичних центрів, можна виділити: Костюка С., Матвійчука А.В., Тинкован О.В.

Окремі дисертаційні дослідження, що присвячені загальному колу теоретичних та практичних питань стосовно неурядових аналітичних центрів таких авторів, як Внучко С.М., Глоба О.С.

У сфері аналізу державної політики та політичної аналітики проводили дослідження такі фахівці, як Брус Т.М., Валевський О.Л., Кальниш Ю.Г., Ребало О.В., Романов В.А., Сурмін Ю.П., Сушинський О.І., Телешун С.О., Тертичка В.В., Туленков Н.В.

Цікавою у теоретичному та практичному плані є аналітична доповідь, підготовлена Центром Разумкова, яка присвячена питанням неурядових аналітичних центрів в Україні.

**Мета статті:** на основі аналізу літератури дослідити роль неурядових аналітичних центрів в забезпеченні органів державної влади думкою громадськості. Відповідно до мети постають наступні **завдання:** розглянути значення неурядових аналітичних центрів у формуванні взаємовідносин органів державної влади; виявити основні проблемні моменти у співпраці органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами.

**Виклад основного матеріалу.**

В науковій літературі зустрічається різноманітна кількість назв, що ототожнюються з аналітичними центрами. Сам термін «аналітичні (чи «мозкові») центри» походить від англ. think tanks, що дослівно перекладається як «сховище думок». В наукових колах, think tanks, фабрики думок, «мозкові центри» визначаються як недержавні науково-дослідницькі організації, які, як правило, зосереджують свої зусилля в галузі гуманітарних наук — політики, економіки, соціології, права тощо. Вони проводять як прикладні дослідження, консультування, так і надають рекомендації органам державної влади. Співпрацюють з громадськістю при обговоренні суспільно значимих питань [2, 3, 4, 7, 15].

Вперше термін «think tank» використали у 1950-ті рр. для позначення контрактних дослідних організацій (таких як Корпорація РЕНД), що були створені американськими військовими після війни. У 60-ті рр. він увійшов у повсякденний лексикон, але цей термін уживається щодо багатьох видів дослідних груп [8, с.3].

Американські науковці Т. Хемс та Р. Фесі пропонують наступне узагальнююче значення терміну «think tank» - «неприбуткові інститути дослідження державної політики зі значною організаційною автономією» [15, с. 44].

М. Говлет та М. Рамеш визначили think tanks як «незалежні організації, залучені в дослідження із суміжних дисциплін, які мають на меті вплив на державну політику» [4, с. 68].

Цікавим на нашу думку, є визначення, що запропонувала Тинкован О.В.: «неурядова дослідна організація – це незалежна, неприбуткова організація, яка об'єднує фахівців, що мають спеціальні знання, метою діяльності якої є досягнення суспільного блага, а головними засобами його досягнення – дослідження конкретних суспільно значущих проблем, вироблення відповідних рекомендацій, їх просування в державну політику» [14].

Глоба О.Є., розглядаючи аналітичні центри як суб'єкти дослідження публічної політики, зазначає, що такі центри також беруть активну участь у публічному обговоренні серед громадськості актуальних питань та делегують інтереси останньої суб'єктам державного управління. Таким чином аналітичні центри створюють простір для комунікації між органами державної влади та громадськістю [3].

Костюк С. при дослідженні ролі неурядових аналітичних центрів в контексті реалізації сврнтеграційного курсу України зазначив, що залучення таких центрів до діяльності системи державного управління стане свідчення становлення в Україні громадянського суспільства [6].

Внучко С.М. проаналізувавши досвід США та країн Європи щодо впливу аналітичних центрів на процес прийняття політичних рішень стверджує, що у разі залучення даних організацій до розробки державно-управлінських рішень та надання їм статусу суб'єктів процесу прийняття політичних рішень, вони можуть стати дієвим інструментом підвищення результативності державного управління [2].

Матвійчук А.В. зауважує, що метою неурядових аналітичних центрів є забезпечити суспільство в його взаємовідносинах з державою аналітичною оцінкою її діяльності та виявити і поширити громадську думку на рівень прийняття політики, з тим щоб державна політика приймалася з її урахуванням [7].

Варто зазначити, що поступовий розвиток аналітичних центрів зумовив різноплановість у функціях та критеріях відношення до таких структур. Проте головними завданнями think tanks є: посередництво між владою і громадськістю; оцінка проблем, що виникають в державі; дослідження та обговорення проблем; створення передумов для публічного обговорення проблеми. Для органів державної влади такі центри виконують наступні функції: дослідження проблеми; надання рекомендацій; оцінка існуючих програм та ін.. Погоджуючись з думкою експертів Центру Разумкова, наводимо деякі критерії під впливом яких відбувається розвиток неурядових аналітичних центрів:

- демократизація;
- геополітичні зміни;
- глобалізаційні процеси;
- розвиток інформаційних технологій;
- розвиток міжнародних організацій [8, с.5].

Окремим критерієм, на нашу думку, можна також виділити посилення зацікавленості громадськості до державного управління та бажання реалізувати та захищати власні інтереси.

Згідно аналітичних даних Центру Разумкова (рис. 1), найбільш активно think tanks почали утворюватися з 1991 року, що можна пов'язати з початком демократичного розвитку в колишніх постсоціалістичних країнах [8, с.6].

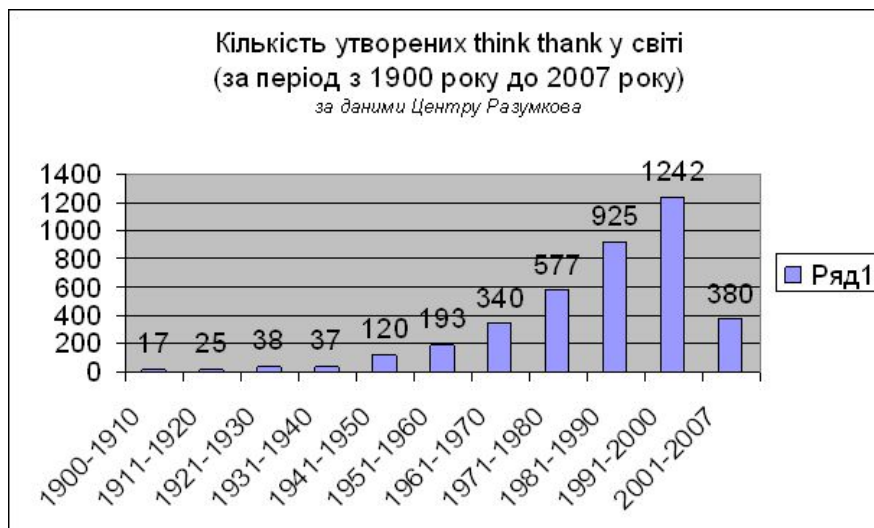


Рис. 1. Кількість утворених think tanks у світі (за період з 1900 року до 2007 року)

Найбільша кількість таких центрів існує в США, питома вага think tanks у Північній Америці становить 6,2 на 1млн. населення. У Західній Європі - 3 на 1 млн. населення. 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). 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 [8, с.4].

За даними загальнонаціонального соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова 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. У свою чергу, найбільша частина громадян України схильна довіряти дослідженням саме неурядових аналітичних центрів (27%), а не державних дослідницьких інституцій (23,6%) і навчальних закладів (16%). Вагалися з відповіддю 33,4% опитаних [8, с.11].

За даними експертного опитування, проведеного Центром Разумкова у червні-липні 2007 року, було встановлено, що більшість експертів (70,5%) вважають, що необхідно досліджувати одну і ту проблему з різних позицій, 66,7% опитаних вважає, що існування неурядових аналітичних центрів дає можливість проводити незалежні від державних органів дослідження і лише 1,9% опитаних вважають, що немає необхідності в існуванні таких центрів, 86,6% опитаних вважають, що органам державної влади доцільно залучатися до розробки офіційних документів неурядових експертів. Майже половина (47,8%) громадян вважають, що співпраця з неурядовими аналітичними центрами була б корисною для органів державної влади; протилежної думки дотримуються лише 7,1% опитаних [8, с.10-11].

Фінансування та підтримка проектів неурядових аналітичних центрів здійснюється переважно з зовнішніх ресурсів і лише невелика частина – український ресурс. В той час, як органи державної влади мають бути заохочені у збереженні матеріалів за результатами громадської думки в самій країні та не допускати зовнішнього втручання та впливу на громадськість.

Так громадянам важко оцінити ступінь зацікавленості влади у співпраці з неурядовими аналітичними центрами: не змогли відповісти на це питання майже половина (47,2%) опитаних. Серед решти – думки поділилися майже навпіл: у тому, що такої зацікавленості немає, упевнені 28,3%, упевнені в протилежному – 24,5% [8, с. 12].

Низький рівень співпраці органів державної влади з неурядовими центрами, як важливими елементами посередництва між владою і громадськістю, сприяють використанню такого механізму впливу на громадян бізнес-структурами.

Проте експерти Центру Разумкова зазначають і про деякі позитивні моменти співпраці неурядових аналітичних центрів з органами державної влади, а саме:

- участь експертів таких центрів: у підготовці щорічних послань Президента України до Верховної Ради України; у робочих групах з підготовки проектів законодавчих актів, програмних документів концептуального і стратегічного характеру (наприклад, експерти Центру політико-правових реформ працювали у складі Робочої групи з підготовки проекту Кримінального процесуального кодексу України, створеної Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові 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 2004-2007 років тощо;

- виконання неурядовими аналітичними центрами робіт на замовлення органів влади;

- самостійна підготовка аналітичними центрами проектів державних документів з їх наступним пропонуванням органам влади (наприклад, Центр політико-правових реформ розробив: проект закону «Про доступ до судових рішень» (прийнятий у грудні 2005 р.) тощо;

- участь у підвищенні кваліфікації представників органів влади. Так, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій провів для працівників Міністерства економіки, Міністерства фінансів та НБУ навчальний курс із використання при моделюванні економічних процесів програмного забезпечення GAMS [8, с.16-18].

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%) [8, с.19].

Ймовірно припустити, що ефективність такої співпраці є мінімальною і потребує подальшого вдосконалення, зокрема у фінансовому плані. Незацікавленість органів державної влади у незалежному та неконтрольованому аналізі, а також низьке фінансування та вплив на остаточний результат недержавних аналітичних центрів, на нашу думку є головними причинами низького рівня співпраці, а в свою чергу не врахування думки громадськості.

Так Горовецька Ю.С. - заступник директора Київського територіального департаменту Ліги «ДИПКОРПУС», посилаючись на думки політичних експертів, зазначає, що основною є проблема щодо джерел фінансування недержавних аналітичних центрів. Зважаючи на те, що основними донорами неурядових центрів в Україні є бізнес-структури, то існують певні загрози, пов'язані з їх впливом на діяльність дослідницьких структур (особливо в разі отримання статусу «ексклюзивних» донорів). 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'єднань [5].

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 інтересах [5]. Як приклад – це think tanks Фонд «Ефективне управління», створений Р.Ахметовим. Місією організації є покращення життя громадян України, допомога органам влади та інститутам громадянського суспільства у розробці та втіленні програм розвитку.

Тинкован О.В. виокремлює також наступні проблемні питання у процесі залучення неурядових дослідних організацій до вироблення державної політики в Україні, серед яких: недосконалість законодавчої бази щодо діяльності неурядових дослідних організацій; недостатня кількість фахівців. Автор також пропонує наступні шляхи для подолання зазначених проблем: необхідність створення Інтернет-сайту, на якому могли би реєструватися всі НУДО, які бажають співпрацювати з органами державної влади; передбачення видатків з Державного та місцевого бюджетів за статтею «Оплата послуг зовнішніх консультантів»; впровадження урядових програм з надання грантів неурядовим дослідним організаціям [14].

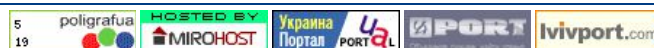
**Подальші розвідки** можуть стосуватися аналізу діяльності окремого аналітичного центру у співпраці з органами державної влади.

**Висновок.** На нашу думку, сьогодні аналітичні центри є важливим елементом у побудові комунікації влади з громадськістю і в Україні. Використовуючи матеріали аналітичних центрів, суб'єкти державного управління можуть налагодити комунікацію з громадськістю. Отримання думки громадськості через аналітичні прогнози слугуватиме залученню громадян до прийняття державних рішень. Органи державної влади можуть використовувати соціологічні дані та результати публічних обговорень суспільно значимих питань. Відсутність власних державних аналітичних центрів та необхідність у вивченні думки громадськості, як одного з елементів співпраці, наводить на необхідність співпраці з неурядовими аналітичними центрами.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Брус Тетяна Миколаївна. Аналіз державної політики: теоретико-історичні засади: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 [Електронний ресурс] / ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. - Д., 2004.
2. Внучко С.М. Аналітичні центри як суб'єкти процесу прийняття політичних рішень [Дисертація] : дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / Внучко С. М.; КНУТШ. – Київ, 2009
3. Глоба О.Є. Аналітичні центри як суб'єкти дослідження публічної політики: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.01 [Електронний ресурс] / О.Є. Глоба; Дніпропетр. нац. ун-т ім. О.Гончара. — Д., 2009. — 18 с. — укр.
4. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистема політики / Пер. з англ. О. Рябова. – Л.: Кальварія, 2004. – 264 с.
5. Горовецька Ю.С. Роль аналітичних центрів на ринку політичного аналізу в Україні. – Спосіб доступу: [http://www.dipcorpus-info.at.ua/news/rol\\_analitchnikh\\_centriv\\_na\\_rinku\\_politichnogo\\_analizu\\_v\\_ukrajini/2010-02-02-42](http://www.dipcorpus-info.at.ua/news/rol_analitchnikh_centriv_na_rinku_politichnogo_analizu_v_ukrajini/2010-02-02-42)
6. Костюк С. Неурядові аналітичні центри в контексті реалізації євроінтеграційного курсу України// Схід. — No 5 (42). — 2001. — С. 50-54. – Спосіб доступу: [http://www.serhiykostyuk.com/data/articles/article\\_5.pdf](http://www.serhiykostyuk.com/data/articles/article_5.pdf)
7. Матвійчук А.В. Громадські організації як чинник становлення громадського суспільства: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2008. — 20 с. — укр.
8. Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи // Національна безпека і оборона. – 2007. - №6 (90). – С. 3-38.
9. Ребкало В. А., Валевський О. Л., Кальниш Ю. Г. Політична аналітика та прогнозування: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 60 с.
10. Романов В. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посібник / В.Романов, О.Рудік, Т.Брус. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238с.
11. Сурмин Ю. П., Туленков Н. В. Теория социальных технологий: Учеб. пособие. — К. :МАУП, 2004. — 608 с.
12. Телешун С.О. Практикум з інформаційно-аналітичної діяльності в публічній політиці та роботі правоохоронних і спеціальних служб / С.О.Телешун. – Севастополь: Вид-ць Кручинін Л.Ю., 2009. – 168с., іл.
13. Тертичка Валерій Володимирович. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: дис... д-ра наук. з держ. управління: 25.00.01 [Електронний ресурс] / НАДУ при Президентіві України. - К., 2004.
14. Тинкован О.В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики: дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 [Електронний ресурс] / ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. — Д., 2007. — 213арк.
15. Think tanks across nations. A comparative approach / Ed. by D. Stone, A. Denham and M. Gamett – Manchester, N.Y.: Manchester University Press, 1998. – 234 p.

*Стаття надійшла до редакції 30.08.2010 р.*



ТОВ "ДКС Центр"